

PERSPECTIVAS
Revista de Ciências Sociais



UNESP – Universidade Estadual Paulista

Reitor

Sandro Roberto Valentini

Vice-Reitor

Sergio Roberto Nobre

Pró-Reitor de Pesquisa

Carlos Frederico de Oliveira Graeff

Pró-Reitor de Pós-Graduação

João Lima Sant'Anna Neto

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

PERSPECTIVAS
Revista de Ciências Sociais

ISSN 0101-3459
PRSVDY

Perspectivas	São Paulo	v. 53	p. 1-188	jan./jun. 2019
--------------	-----------	-------	----------	----------------

A correspondência e os artigos para publicação deverão ser encaminhados a:
Correspondence and articles for publication should be addressed to:

PERSPECTIVAS: Revista de Ciências Sociais
Bibliotecária responsável: Sandra Pedro da Silva
Faculdade de Ciências e Letras
Caixa Postal 174
Rodovia Araraquara-Jaú, km 1
14800-901 – SP – Brasil

Comissão Editorial

Dagoberto José Fonseca, Francisco Luiz Corsi, Luis Fernando Ayerbe, Marco Aurélio Nogueira, Marcos Cordeiro Pires, Marcos Tadeu Del Roio.

Conselho Consultivo

Álvaro de Vita, Anita Simis, Bárbara Freitag Rouanet, Brasília Sallum Jr., Charles Pessanha, Edgard de Assis Carvalho, Elide Rugai Bastos, Fernanda Peixoto, Gabriel Cohn, Giovani Alves, Gláucia Vilas Boas, Helena Carvalho de Lorenzo, Ilse Scherer, Lúcia Helena Vitalli Rangel, José Antonio Segatto, Lucília Neves, Luiz Eduardo Soares, Luiz Werneck Vianna, Marcelo S. P. Ridenti, Marcia Teixeira de Souza, Marcos Nobre, Maria Aparecida de Moraes Silva, Maria Arminda do Nascimento Arruda, Maria Helena Oliva, Maria José de Rezende, Maria Orlanda Pinassi, Maria Teresa Miceli Kerbauy, Raimundo Santos, Renato de Andrade Lessa, Rubem Barbosa Filho, Vera Lúcia Botta Ferrante, Tullo Vigevani, Walquíria Domingues Leão Rêgo.

Diretor da Revista

Milton Lahuerta

Organização

Eduardo de Vasconcelos Raposo

Assessoria Técnica

Diagramação: Eron Pedroso Januskeivictz
Normalização: Laura Gabrieli Pereira da Silva
Publicação Semestral/Biannual publication
Revisão técnica: Milton Lahuerta
Solicita-se permuta/Exchange desired

Perspectivas: revista de Ciências Sociais / Universidade Estadual
Paulista. – Vol.1 (1976)- . – São Paulo: UNESP, 1976-

Semestral
Interrompida, 1978, 1979, 2004 e 2014.
ISSN 0101-3459

Os artigos publicados em PERSPECTIVAS são indexados por:

The articles published in PERSPECTIVAS are indexed by:

Abstracts in Anthropology; Bibliographie Latino-américaine D'Articles; Bulletin Signalétique; Clase-Cich-Unam; Sociological Abstracts; IBZ-International Bibliography of Periodical Literature, IBZ-CD-ROM; GeoDados: Indexador de Geografia e Ciências Sociais; International Political Science Abstracts.

SUMÁRIO/CONTENTS

DOSSIÊ: ELITES POLÍTICAS

- Apresentação
Eduardo de Vasconcelos Raposo 9
- As elites cindidas: o Brasil entre dois marcos da Revolução Burguesa
Divided elites: Brazil between two milestones of the bourgeois revolution
Aspásia Brasileiro Alcântara de Camargo..... 15
- A elite governante e a escolha dos ministros do STF
The government elite and the definition of STF ministers
Paulo Marcelo de Miranda Serrano 33
- A elite do Exército
The elite of the Army
Everton Araújo dos Santos e Eduardo de Vasconcelos Raposo..... 59
- Análise da forma de recrutamento das elites político-econômicas ministeriais de Castelo Branco a Lula
Analysis of the recruitment of political-economical elites from Castelo Branco to Lula
Mário Jorge de Paiva 81
- Interdependência entre as elites e os pobres em contextos de alta desigualdade: questões conceituais e empíricas
Interdependence between the elites and the poor in contexts of high inequality: conceptual and empirical issues
Matias Lopez 103
- As elites políticas do Nordeste e o modelo de desenvolvimento regional
Northeast political elites and the regional development model
Ricardo Ismael 119

■ Por que é importante estudar as elites políticas? Why is it important to study political elites? <i>Renato Monseff Perissinotto</i>	137
■ As elites políticas brasileiras: uma proposta de abordagem Brazilian political elites: a proposal for an approach <i>Eduardo de Vasconcelos Raposo</i>	159
■ ÍNDICE DE ASSUNTOS	179
■ <i>SUBJECT INDEX</i>	181
■ ÍNDICE DE AUTORES / <i>AUTHORS INDEX</i>	183

DOSSIÊ: ELITES POLÍTICAS

APRESENTAÇÃO

Se o mundo todo fosse exatamente dividido em vermelhos e negros, se eu me colocar do lado dos negros serei inimigo dos vermelhos, colocando-me do lado dos vermelhos serei inimigo dos negros. Não poderei estar de modo algum fora de um ou de outro porque – esta é a hipótese – eles ocupam todo o território e não existe espaço intermediário entre eles. [...] E quando esta hipótese é confirmada, o ofício do intelectual, que detesta ou deveria detestar alternativas demasiado nítidas, se torna difícil.

Norberto Bobbio, *Política e cultura*.

O presente Dossiê “Elites políticas” apresenta trabalhos que, a despeito dos diferentes temas tratados, têm uma característica comum: procuram entender o Brasil a partir do estudo de suas elites.

Tema clássico em todo o mundo, as elites políticas já foram objeto de pensadores não só do mundo das ciências sociais – como Platão, Max Weber, Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Robert Michels, Charles Wright Mills, Joseph Schumpeter, Robert Dahl e, mesmo, Lênin, com seu conceito de vanguarda do proletariado¹ –, quanto, também, de romancistas como Balzac, Victor Hugo e Dickens, que retrataram a vida das elites europeias do século

¹ De maneira geral, em todas as épocas e em todas as sociedades, das mais simples às mais complexas, sejam democráticas ou autoritárias, pode-se distinguir os governantes dos governados. Para o italiano Vilfredo Pareto, um dos fundadores da teoria das elites políticas, há em todas as esferas, em todas as áreas de atuação humana, uma minoria de indivíduos que se destacam dos demais por seus dons e por suas qualidades superiores. Gaetano Mosca, outro italiano também fundador da referida teoria, acreditava que em todos os organismos políticos havia sempre duas classes de pessoas, uma mais e outra menos numerosa, e o que distinguia a minoria da maioria, conferindo-lhe o poder de dirigir, era, inicialmente, a organização. Além disso, a minoria também se destacava por possuir algum atributo, alguma qualidade altamente valorizada em termos sociais, como a força física, o contato direto com divindades, o saber, a riqueza e assim por diante.

XIX, em contraste com a miséria das massas que procuravam se ajustar às transformações da revolução industrial em curso em seus países.

Se à expressão “elites políticas” acrescentarmos a qualificação “brasileiras”, estaremos falando de um universo relativo aos grupos que, sucessivamente, nas circunstâncias específicas de cada época da história brasileira, exerceram o poder político. As elites políticas brasileiras também estão presentes não apenas na literatura sociológica especializada, mas nas mais diferentes manifestações da cultura nacional. Romances, filmes, músicas, novelas e folhetins se dedicaram a retratar as elites. Considerando-se que seus estilos de vida, suas preferências e suas ações repercutem sobre a vida da população como um todo, entendê-las significa, mesmo que ao avesso, entender toda sociedade. No campo da literatura, provavelmente, o autor que mais nos revelou suas artimanhas tenha sido Machado de Assis, que pintou um quadro que até hoje pode ser convocado quando se fala de jogos de poder envolvendo membros das elites políticas do Brasil da virada do século XIX para o XX. Em *Dom Casmurro*, explorou as diferenças entre Bentinho e Escobar, em torno do amor de Capitu, como parte de um jogo mais amplo que envolvia conquistas sociais e estilos de vida como requisitos de acesso à então elite da capital da República.

No campo das ciências sociais, seria praticamente impossível entender as características sociais e o significado político desses grupos sem as formulações dos autores que já se debruçaram sobre o tema e que captaram em seus estudos traços da índole política nacional, nos revelando um Brasil extremamente diverso, paradoxal e, ao mesmo tempo, único.

Autores como Tavares Bastos, Oliveira Vianna, passando por Gilberto Freyre, Raymundo Faoro, Sergio Buarque de Holanda, Vitor Nunes Leal, José Murilo de Carvalho, Simon Schwartzman, e até mesmo Richard Morse, chamaram os governantes brasileiros de elite política, patriarcas, senhores, classe dirigente, burocratas, estamento patrimonial, aristocratas etc., designações que, realmente, nos levam a teorias e a Brasis muito diversos.

Confeccionaram um mosaico de perspectivas indispensáveis para uma leitura mais plural e compreensiva da política nacional. Suas visões originais, a despeito das disputas acadêmicas em que se envolveram, não raro se complementam, tendo criado uma inestimável arqueologia dos grupos dirigentes nacionais.

Essas contribuições pedem, porém, para serem discutidas, atualizadas e desdobradas, considerando-se que alguns aspectos do Brasil moderno mudaram significativamente, sobretudo, o ambiente de competição política, o que tornou a vida pública nacional muitíssimo mais instável. O político do Brasil moderno formou-se nesse ambiente que, sem dúvida, repercutiu em suas estratégias e em sua maneira de fazer política.

Se realidades originais exigem teorias próprias, a formação social brasileira em sua irredutibilidade reclama e poderia se beneficiar de que aspectos da teoria das elites?

O estudo das elites chama atenção para uma característica fundamental da vida das sociedades humanas, que é a luta estratégica que elites concorrentes travam pelo poder. Luta essa travada em diferentes campos que possuem, cada qual, conteúdos e histórias que os estruturam em condições muito particulares. Economia, política, religião, classe, gênero, geração etc. constituem-se em dimensões da sociedade dotadas de densidade própria e regidas por regras que, apesar de se influenciarem mutuamente, guardam peculiaridades que condicionam e marcam o comportamento e a ação de seus membros. Sobrepostos, esses campos compõem uma constelação que revela a estrutura de conflitos das sociedades, a impressão digital de cada sociedade. Impressão digital composta pela originalidade tanto dos “territórios” quanto dos “atores” que neles se deslocam estrategicamente. Elementos estruturais e estratégicos que, em suas irredutibilidades, nos fornecem as chaves da compreensão da vida política de onde se situam.

Considerando-se esses pontos, não há qualquer razão – a não ser as extrateóricas – para tomar essas duas dimensões (estrutural e estratégica) como excludentes. Se, por um lado, é inegável que as elites agem condicionadas por forças estruturais que fornecem os padrões onde suas estratégias e seus projetos ganham vida, por outro lado essas elites – em condições determinadas – fazem escolhas, traçam táticas, tomam decisões, calculam o alcance de suas possibilidades de poder e afetam, com isso, o mundo político.

O presente dossiê acolhe trabalhos sobre elites que, certamente, colaboram com a discussão sobre as características do Brasil moderno.

O texto “As elites cindidas: o Brasil entre dois marcos da Revolução Burguesa”, de Aspásia Camargo, está na origem de uma reflexão teórica e metodológica que ajudou a pavimentar o

caminho para a instalação de programas de pesquisa do então Centro de Pesquisa e Documentação de História (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (FGV). Escrito no ano de 1981 e apresentado no V Encontro anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), vem a público pela primeira vez. E, como o leitor poderá notar, mantém-se extremamente atual.

O trabalho “A elite governante e a escolha dos ministros do Supremo Tribunal Federal”, de Paulo Marcelo de Miranda Serrano constitui-se como importante contribuição, realizada através da comparação com a Suprema Corte dos EUA, sobre o processo e os critérios de escolha dos membros do Supremo Tribunal Federal, tema de extrema atualidade para o Brasil de hoje.

Everton Araújo dos Santos, no texto “A elite do Exército”, analisa essa instituição no contexto das transformações vivenciadas pela sociedade brasileira contemporânea, procurando dar destaque ao processo de formação dos oficiais na manutenção de uma identidade autorreferida.

O trabalho “Fragmentos para uma análise da forma de recrutamento das elites político-econômicas ministeriais de Castelo Branco a Lula”, de Mário Jorge de Paiva, procura decifrar as principais características dos membros das instituições econômicas (Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Presidente do Banco Central) do governo federal desde o governo do general Humberto de Alencar Castelo Branco até o segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva.

O trabalho “Interdependência entre as elites e os pobres em contexto de alta desigualdade: questões conceituais e empíricas”, de Matias Lopez, discute a interdependência social entre as elites e os pobres em democracias desiguais.

Na sequência, o leitor encontrará o texto de Ricardo Ismael, no qual é realizado um estudo comparativo sobre a visão das elites políticas estaduais do Nordeste, a respeito do modelo federalista e sobre o desenvolvimento regional, envolvendo especialmente os grupos governantes da Bahia, de Pernambuco e do Ceará, no período de 1995 a 1998.

O texto de Renato Monseff Perissinotto, sem pretender uma exclusividade explicativa, defende a utilidade teórica dos estudos que focam a sua atenção nas elites para entender aspectos importantes da realidade política. Para tanto, dá destaque a três dimensões em sua análise: 1) ao desenho das instituições políticas e à estrutura econômica, mas sem abdicar de compreender o

papel daqueles que fazem a política; 2) ao reconhecimento de que as elites políticas, por mais autônomas que sejam, atuam em condições objetivas, que limitam suas escolhas ou modelam seus valores; e 3) a percepção de que a busca pelo poder está ligada à definição mesma de elite política, o que não significa que este seja o único aspecto a ser considerado num estudo sobre o tema.

Finalmente, o trabalho “As elites políticas brasileiras: uma proposta de abordagem”, de minha autoria, apresenta sugestão de pesquisa sobre o Brasil moderno considerando suas elites e as características mais marcantes da vida política nacional: o corporativismo brasileiro e suas crises.

Eduardo Raposo.

AS ELITES CINDIDAS: O BRASIL ENTRE DOIS MARCOS DA REVOLUÇÃO BURGUESA

Aspásia Brasileiro Alcântara de CAMARGO¹

■ **RESUMO:** Com o objetivo de analisar a história do Brasil a partir de uma perspectiva que combine as dimensões micro e macro – os rumos e as contradições do processo histórico e as biografias investigadas – adota-se o enfoque nas trajetórias de vida de expressivos atores sociais da elite brasileira por meio da análise de arquivos e entrevistas do período entre 1930 e 1974. Propondo a compreensão não apenas da “elite brasileira”, mas dos atores que a compõem, segmenta-se a exposição com destaque a três vínculos relevantes nos processos estudados, entre: 1) o ator e o sistema social; 2) o ator e o sistema político; e 3) o ator e o processo histórico. Com atenção às particularidades de cada período, conclui-se que a história brasileira é marcada pela dificuldade de autogestão da sociedade civil, o que potencializa a atuação dos grupos da elite, caracterizada, por sua vez, por inúmeros conflitos e divisões internas, que revelam uma trajetória pautada pela incidência de crises e turbulências, apaziguadas por consensos parciais.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Trajetórias de vida. Elites brasileiras. Ator social.

Introdução

Podemos penetrar a história brasileira recente por diversos caminhos: o de suas transformações econômico-sociais, o de suas conjunturas de crise, procurando reconstruir a experiência de seus diferentes segmentos sociais – ou de suas classes –, a fim de reconstituir a lógica e as tendências dos processos sociais em curso.

¹ Fundação Getúlio Vargas – FGV. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Rio de Janeiro – RJ – Brasil. 22253-900. aspasiacamargo1@gmail.com.

O acesso à preciosa informação de arquivos e entrevistas, referentes ao período 1930-1974, permitiu-nos buscar outro caminho que talvez seja também mais curto: o da reconstituição de *trajetórias de vida* de um conjunto expressivo da elite política brasileira, através do qual podemos extrair as principais diretrizes e as linhas de força da história do período. O encadeamento de uma diversidade de ciclos de história de vida induziu-nos, portanto, a conciliar uma abordagem totalizante (os rumos, as contradições, o ritmo do processo histórico), com os estudos de caso (biografias, análises regionais ou de conjuntura) a fim de tornar compatíveis a *macro* e a *micro histórias*.

A reflexão sobre o material acumulado, que aqui apresentamos como versão preliminar, nos convenceu também de que outras razões justificam a incursão na História através das elites. De fato, a autoria nos indica e os dados nos mostram que no Brasil, como em toda parte, as decisões estratégicas, ou aquilo que Peter Bachrach (1980) chama de “não decisão”, são tomadas por um círculo restrito de pessoas, fortemente ligadas entre si por laços de cumplicidade pessoal, parentesco, lealdades antigas ou recentes, ou a convivência em grupos primários, desde a escola até os núcleos conspiratórios, partidos políticos ou instituições públicas.

É com grupos primários que se consolidam os códigos de comunicação específicos que tornam mais homogênea e direta, e, portanto, mais econômica, a linguagem da política nos centros de comando do poder. Este processo de simplificação da comunicação e das decisões garante ao mesmo tempo a eficácia e o autoritarismo do controle social. Tais mecanismos, presentes nas sociedades estratificadas, criam e consolidam áreas de consenso no topo da hierarquia, delimitando a ação e a influência das bases. Quando dois níveis se fundem sob a hegemonia do primeiro, temos um sistema hierárquico estável de tipo oligárquico, como o que vivemos ao longo da República Velha (1889-1930). Quando colidem, as elites e a sociedade entram em crise. Quando se harmonizam de maneira complementar, mas diferenciada, cria-se um sistema estável, pluralista, como os que vigoram nas democracias ocidentais, ou como o que excepcionalmente vivemos no Brasil no período Kubitschek, um “oásis liberal” em meio a graves e sucessivas crises.

Preliminarmente, é importante observar o contraste entre a estabilidade institucional dominante durante o ciclo oligárquico – especialmente entre 1898 e 1922 – e a desestabilização que

se introduz com o surto modernizante e o alargamento da participação social e política acelerados pela Revolução de 1930. A partir daí, a “coerência” institucional do sistema oligárquico será rompida sem que se tenha, no entanto, desarticulado as bases reais de seu poder: a grande propriedade rural, sustentada pelo controle do voto.

Quando dizemos que o sistema político pós-30 se desestabiliza conservando o núcleo de suas antigas raízes, não queremos subestimar com isso seu potencial de transformação ou sua capacidade de gerar crescimento. Ao contrário, as bases agrárias tradicionais serão absorvidas pelo estado, graças à centralização política, como aliadas no processo de transformação econômico-social. Em suma, a sociedade que conserva é a mesma que se transforma, e o sistema de poder (o *inner circle of power*), longe de ser monolítico, cinde-se em várias partes, introjetando conflitos que o levam, inclusive, a permanentes impulsos reformistas. Esses impulsos, mesmo quando debelados, reincidem nos períodos seguintes.

A crise penetra, portanto, no âmago das elites, embora sejam elas (o que lhes dá operacionalidade), por definição, constituídas de um número reduzido de indivíduos relativamente distanciados da sociedade, isto é, protegidos contra ela, por regras que lhe são próprias e, por conseguinte, relativamente imunes ao impacto direto dos conflitos. A bipolaridade reformismo-imobilismo se revela através de cisões internas que impõem complicados arranjos e acertos, e que se traduzem em crises frequentes, de desdobramentos imprevisíveis. E é nessa sucessão de crises de desfecho institucionalmente incerto que se tece a história política desse período.

- a) A crise de 1929-1932, que coincide com a Revolução de 1930;
- b) A crise de 1935-1937 que culmina com a implantação do Estado Novo;
- c) A crise de 1945-1947 que leva à queda de Vargas e à restauração do regime constitucional em clima de forte contenção à participação política;
- d) A crise de 1953-1954 que, depois do retorno de Vargas ao poder, o conduz ao suicídio;
- e) A crise de 1955, que se decide em favor da posse de Juscelino Kubitschek à presidência da República;

- f) A crise de 1961, que leva o presidente Jânio Quadros à renúncia e que afinal garante a posse do vice-presidente João Goulart;
- g) A crise de 1964, que o depõe;
- h) A crise de 1968-1969 quando a oposição de massa militar cresce, induzindo a confrontos que culminam com o endurecimento do regime (AI 5), e com a concentração do poder no Alto Comando das Forças Armadas.

Se ao nível das elites o consenso é precário, por outro lado, o sistema político acomoda uma ampla gama de posições com interesses não-negociáveis, que oscilam entre os que tudo querem mudar – inclusive o regime – até o outro extremo, constituído pelos que não querem mudar coisa alguma. A dificuldade em consolidar um pacto social e político, sedimentado em graus razoáveis de consenso, gera, no nível das elites, uma escassa *diferenciação funcional*, e, no nível institucional, leva a padrões instáveis de acesso ao poder, daí as fortes pressões carismáticas, tanto no cume quanto na base da pirâmide social. Getúlio Vargas, Ademar de Barros, Carlos Lacerda e Jânio Quadros ilustram, com estilos diversos, os ensinamentos de Max Weber: as lideranças pessoais são fortes quando as instituições são frágeis. Nesses casos, o carisma se converte em substituto funcional da institucionalização.

Em posição inversa e complementar às lideranças carismáticas de massa, encontramos também os *conselheiros*, os *articuladores*, as *eminências pardas*, que nos bastidores do poder atuam quase em silêncio. Ou ainda, os *notáveis* que profeticamente propõem medidas, soluções, fórmulas, para os momentos de impasse. Nessa categoria podemos incluir os *juristas*, que fabricam soluções constitucionais ou inconstitucionais de emergência; os *assessores* – homens de confiança – que imprimem rumos determinados à política do governo e muitas vezes ultrapassam os cargos formais que ocupam; e os *conspiradores* que, fora dos governos ou dentro deles, urdem a sua queda, ou a do regime.

Funções dessa natureza existem, em maior ou menor grau, em todas as sociedades. Apenas devemos acrescentar que em países como o Brasil tais funções são estrategicamente decisivas. A intensidade e a frequência das crises tornam o ator-indivíduo uma peça-chave no interior das elites, pois à falta de soluções

institucionais previsíveis, ou esperadas, a imaginação de alguns encobre as margens de incerteza.

Pelas razões acima apontadas, as *elites* políticas, isto é, as pessoas que controlam as decisões de Estado, aparecem como um segmento estratégico através do qual podemos entender não apenas a natureza das decisões tomadas como também sua dinâmica, suas contradições e a dialética desse processo. Sendo as *elites políticas* compostas de um conjunto de *atores*, podemos a partir daí estabelecer três séries de vínculos significativos: 1) o ator e o sistema social; 2) o ator e o sistema político; e 3) o ator e o processo histórico.

O ator e o sistema social

Estudar a composição das elites é uma das formas que a sociologia tem utilizado para compreender a natureza da sociedade na qual essas elites se inserem. Com as informações qualitativas disponíveis, verificamos que os nomes mais expressivos da elite que atua entre 1930 e 1964 pertencem a famílias cuja posição econômica na escala de prestígio (antigo ou recente, nacional regional ou local) as situa como parte integrante do poder. A origem agrária e tradicional dessas elites é mais do que evidente no período 1930-1945, quando a influência da República Velha nos padrões de socialização e recrutamento ainda é determinante, e se abranda, mas não desaparece, no período 1945-1964. No último período, com a introdução de formas de recrutamento pela via eleitoral, amplia-se a participação da classe média e das representações trabalhistas, mas sem deslocar as representações ruralistas. Em ambos os períodos, é de causar espécie a incidência de pessoas oriundas de famílias política ou culturalmente decadentes.

No primeiro período, o tenentismo foi um canal alternativo de acesso ao poder político, que colidiu com os padrões da República Velha, sobretudo em regiões como Pernambuco, onde sua influência foi decisiva. Mesmo assim, é preciso relativizar a validade da tese de que os tenentes são originários de classe média. Antes de mais nada, eles são militares. Pelas informações que colhemos em entrevistas, alguns de seus nomes mais expressivos, embora se identificassem como de classe média, na realidade originavam-se também de elites agrárias decadentes. De modo geral, quando o prestígio dessas elites não vem do berço, muitas vezes é adquirido pelo casamento.

Marco modernizador, mesmo que de “modernização conservadora”, a Revolução de 1930 é vista por alguns como o início de um ciclo que inaugura a Revolução Burguesa no Brasil. A historiografia, no entanto, nos mostra que os expressivos interesses industriais e comerciais já existentes (talvez, quem sabe, porque estivessem sediados em São Paulo, núcleo de resistência à revolução conduzida por gaúchos e mineiros) postaram-se contra a rebelião ou ficaram indiferentes.

Resumindo a complexa questão, a modernização foi capitaneada não por um núcleo renovador e dinâmico, como prevê Pareto, situado na periferia do sistema de poder – pois a indústria, mesmo reduzida, já havia sido cooptada por ele –, mas por uma oligarquia “dissidente”, uma geração de políticos mais jovens do que os que dominavam a República Velha, forçada por um movimento de massa que já indicava a importância da população urbana e de suas reivindicações políticas, de pouca audiência no antigo regime. Este modelo corresponderia à chamada “modernização pelo alto”, algo próxima do padrão de transição assumido pela Alemanha – é o que nos mostra Elisa Reis (1979) – e cujo resultado estaria expresso na excessiva concentração do poder político (autoritarismo).

Em termos de um diagnóstico das elites, isto significaria que o círculo restrito de pessoas influentes seria relativamente coeso e impermeável às pressões de fora ou então que os grupos que compõem a sociedade em questão não conseguem gerar pressões alternativas capazes de influenciar essas mesmas elites. No Brasil, nenhuma das duas hipóteses parece convincente, senão antes, pelo menos depois de 1930. Nesse período, fricções intraelites são graves e frequentes, e tão significativas quanto a tendência à conciliação (recomposição) e à cooptação, isto é, quanto à capacidade de incorporar e absorver, à sua maneira, demandas geradas fora do seu próprio círculo. A resposta provável é que o “monopólio” da elite agrária (e o conseqüente autoritarismo no plano político) advém de seu peso relativo face a uma indústria ainda incipiente e a uma esmagadora maioria de população rural, desorganizada, dispersa e inculta.

A transição e o *take off* serão presididos pelas elites agrárias, em parte porque, de início, ela é estruturalmente hegemônica, mas também porque, no decorrer do processo, ela será maleável para compor coalizões e alianças com outros parceiros, inclusive com as classes populares urbanas. O populismo, fenômeno típico do período, irá proliferar no plano nacional e no regional, aplicando

na prática, e *avant la lettre*, a aliança PSD-PTB apregoada por Vargas, a partir de 1945. Nessa aliança, o partido agrário se compõe organicamente com o partido dos trabalhadores. A contrapartida de tal flexibilidade será a intolerância às transformações sociais no campo, abandonadas pela geração de 1930, e conflituosamente assumidas pela geração de 1945. A tentativa afinal se frustra – ou muda de estilo – com a queda de Goulart em 1964.

As elites agrárias exercerão primordialmente sua influência pelos canais regionais de poder, que se institucionalizam a partir de 1945, através dos partidos nacionais, especialmente o PSD e a UDN. Nesse período, o sistema político-partidário permanece fortemente dependente das direções regionais que, tal como na República Velha, controlam a política praticamente a partir de Minas, Rio Grande do Sul e São Paulo. Essas direções regionais são, por sua vez, articuladas ao poder local, ainda sob controle dos coronéis. É o que ocorre sobretudo no Nordeste e nos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro.

O segmento agrário oferece também parte dos técnicos que se multiplicam a partir de 1930, e que mesmo dentro do aparelho de Estado constituem o embrião do que será posteriormente a “tecnocracia” (vide o Departamento Administrativo do Serviço Público, o DASP). No entanto, a racionalização dos critérios de recrutamento do funcionalismo público e a valorização da competência com a instituição do concurso alargarão os interesses sociais representados no aparelho de Estado, em benefício da classe média.

De um modo geral, podemos afirmar que as vinculações agrárias, em esmagadora maioria em torno de 1930, tendem a se diversificar ao longo do ciclo, quando muitos proprietários rurais (ou seus herdeiros) penetram também na indústria. Ocorre também, em sentido inverso, que o segmento se consolida no interior da elite política, mesmo quando seu poder e influência não são perfeitamente visíveis. Este é o caso dos *empresários* industriais que inicialmente permanecem nos interstícios do poder (as comissões técnicas) e que aos poucos se fortalecem, à medida que o sistema industrial se expande. A conquista de ministérios, de assessorias e de posições em conselhos e comissões, estende aos poucos sua influência sobre o governo.

Mas, se de um lado a política absorve o setor empresarial, também e principalmente se verifica a tendência inversa: a atividade política pode constituir o trampolim, o capital inicial

que permite a incorporação de quadros políticos à indústria (como empresários ou como *managers*) reforçando a organicidade da estrutura social. Este processo de conversão e reconversão dos quadros da indústria e da política, ou da agricultura e da indústria e o entrelaçamento destas atividades, reforça-se socialmente através de vínculos matrimoniais, que facilitam a interpenetração dos diferentes interesses, irrigando e tornando mais complexo o tecido social do poder.

Outros segmentos se diferenciam e se integram ao longo do tempo, além dos empresários. O exemplo mais significativo talvez seja o dos *militares* cuja coesão organizacional, de cunho corporativo, se fez acompanhar de crescente envolvimento na política. Assim, se em 1937 a participação militar na instauração do regime autoritário foi acobertada pela atuação civil, com Vargas à frente, e em 1954 as tentativas de intervenção direta fracassam, já em 1964 a corporação assume o poder, inicialmente visando uma experiência de transição para o poder civil (governo Castelo Branco), mas daí por diante cada vez mais empenhada em assumir a tutoria da classe política e da sociedade civil (governo Costa e Silva e Médici). Este processo de integração corporativa não impede, porém, a cisão interna que obriga os vencedores de 1964 a realizar expurgos nos quadros militares para garantir sua própria hegemonia. Expurgos semelhantes ocorreram também na década de 1930.

Outro segmento que parece ganhar consistência política, juntamente com militares e empresários, é o *diplomático*, que será praticamente o único núcleo civil organizado a participar de decisões estratégicas e a definir diretrizes em áreas consideradas privativas dos militares, isto é, em áreas de segurança nacional. Nesse sentido, a formulação de uma política externa independente e pragmática – que fracassa com Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, mas toma novo impulso com Jânio Quadros em 1961 – encontra o respaldo dos quadros diplomáticos e acaba por envolver os militares, em princípio mais inclinados, a partir de 1964, ao alinhamento com os Estados Unidos. Nesse caso, os objetivos de segurança parecem ser o denominador comum entre as duas corporações que, afinal, se aproximam em torno de algumas questões consideradas prioritárias do ponto de vista do interesse nacional (expansão do comércio exterior, política nuclear, etc.). Tudo leva a crer que estas tendências, mesmo implementadas pela iniciativa da alta hierarquia dos respectivos

núcleos, encontrem respaldo interno suficiente para torná-las politicamente viáveis.

Um fator a considerar quando se analisa a composição social das elites brasileiras é que elas se superpõem – como todas as elites – geracionalmente, o que em nosso caso, tendo em vista as rupturas do sistema político (revolução de 1930, golpe de 1937, redemocratização de 1945, ruptura de 1964), significa que elas se constituem como *camadas arqueológicas*, com valores e com uma lógica inconfundíveis. A linha divisória é, a nosso ver, a redemocratização de 1945.

O grupo cuja atividade política se inicia com a República Velha – e que constitui o primeiro escalão da Revolução de 1930 –, bem como seus “delegados”, que ingressam como homens de confiança do poder central, revela uma visão pragmática, instrumental do poder, e mostra-se pouco sensível a formas de representação que não forneçam dividendos políticos palpáveis. É também bastante condicionado pelas tensões que comandam as aproximações e afastamentos sucessivos entre os poderes regionais e o poder central.

A geração de 1945, isto é, aquela que formalmente ingressa nas lides políticas através do voto, já apresenta perfil diverso. Em geral, é mais ideológica, menos instrumental do que combativa. Lutou contra a ditadura do Estado Novo, participando de movimentos universitários ou clandestinos, ligas e associações hostis ao regime. No período seguinte apoiou as lutas nacionalistas pelo monopólio estatal do petróleo. Em sua origem é uma geração antivarguista, que só se converte a Vargas quando, com sua morte, ele passa a se confundir com a bandeira nacionalista. É também uma geração que inicia a atuação política passando pelo teste do voto, e que é bem mais permeável do que sua antecessora ao discurso de massa.

Entre os que se mantêm hostis a Vargas por confundir a sua imagem com a própria ditadura, incluem-se tanto os que foram alijados e perseguidos durante o Estado Novo por suas ideias políticas (comunistas, socialistas, reformistas) quanto os que o foram pela intolerância a Vargas e ao seu poder pessoal, pela inconformidade com a carência de um regime constitucional (advogados, intelectuais, etc.). Acrescente-se que entre estes, que comporão a futura União Democrática Nacional (UDN), encontram-se também, como mostrou Sergio Micelli, figuras expressivas de uma elite regional economicamente próspera,

cujos interesses foram prejudicados em favor de adversários mais dóceis ao poder central.

Mesmo entre os aliados de Vargas, parece evidente que, a partir de 1945, o conteúdo da aliança não é mais o mesmo. Enquanto os fiéis seguidores de 1930 conservam-se ou multiplicam-se em seus estados – e através dos partidos as máquinas políticas que eles mesmos criaram com a ajuda do centro (antes ou durante a ditadura) –, para a nova geração, de 1945, o apoio a Vargas se firma com base em seus compromissos mais recentes, trabalhistas e reformistas. Nas eleições presidenciais de 1950, tais compromissos contarão com expressivo apoio de massa. E é esse impulso reformista, oriundo especialmente do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que parece corresponder à dinâmica do quadro político-eleitoral da década de 50, cujo perfil será delineado em 1958 pela expressiva vitória do PTB em detrimento do Partido Social Democrático (PSD) governnista. Em outras palavras, cresce a pressão reformista, até mesmo dentro do PSD, com sua “ala moça” e suas manifestações de populismo regional e da UDN, com o seu grupo nacionalista. A partir de 1963 o choque ideológico se agrava a tal ponto que, com a intervenção dos militares, a geração de 1945 será alijada do poder que parecia próximo. Não é por causalidade que, entre os ministros do governo Castelo Branco iremos encontrar os tenentistas históricos, udenistas da velha guarda, e legítimos representantes da geração de 1930. Mas o poder pende cada vez mais para os técnicos e os militares, egressos da Escola Superior de Guerra (ESG) e da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), conspiradores de 1964 – que constituirão o novo centro do poder.

O ator e o sistema político

Procuramos definir de início que a característica básica do sistema político pós-30 é a *instabilidade político-institucional*. Tal característica não constitui uma fatalidade para os países do terceiro mundo, embora ela apareça como tendência. Países como o México, a Costa Rica, a Colômbia, a Venezuela e, até recentemente o Chile, apresentaram em maior ou menor grau, longos períodos de estabilidade. Este foi também o caso do Brasil pré-30, durante o Segundo Reinado e a República Velha, onde o pacto de poder, embora excludente, aparecia como legítimo.

A partir de 1930 alarga-se a participação, com a incorporação de setores urbanos – ou o que chamam de “camadas populares” –

não tanto pela capacidade de pressão desses segmentos (que vinham se manifestando sem êxito desde 1910 e que se reativam entre 1926 e 1928), mas também, e principalmente, porque o *take off* desenvolvimentista passa a ser uma exigência conjuntural imposta pela crise de 1929, que encontra respaldo nas potencialidades de um país de mercado potencial significativo e de vocação nacional escorada em sua geopolítica. Em outras palavras, sendo o *take off* uma saída possível para debelar a crise, as novas elites de 1930 o assumem, inclusive como instrumento que fortalece o Estado, legitimando a concentração de poder. Faz-se, no entanto, necessária a recomposição das coalizões políticas e a diversificação das alianças de classe que tornem possível a transformação da sociedade tradicional. Isto é, não se tratava apenas de recompor alianças regionais entre frações de uma mesma classe – como poderia parecer a princípio – mas de incorporar novos atores, criando diferenciais de poder dentro da própria aliança, de tal forma que ela se constituísse em alavanca ou impulso ao processo de transformação e crescimento.

Nesse período de 30 anos, portanto, o sistema político busca formar o pacto social, ora apelando para a classe trabalhadora, ora para a classe média, ora para os empresários – ou para todos ao mesmo tempo. Não é por outra razão que o populismo foi definido como um sistema de alianças heterogêneo e instável. Mas é possível também ver no populismo a tentativa (bem ou malsucedida) de criar recursos de poder flutuantes, que se canalizam para o Estado, como um resultado da neutralização da oligarquia – posta sob controle do poder central – e do incitamento das massas – também simbólica e organizacionalmente manipulada por ele. A aliança oligarquia-massas passa, portanto, pelos canais do Estado, isto é, do poder executivo nacional ou estadual.

Cria-se, sob a égide do populismo, uma unidade imperial de comando, em tudo semelhante à que presidiu a política dos reis no absolutismo e que, ao mesmo tempo que fortalece o Estado Nacional, como observa Maquiavel, busca também as raízes de sua legitimidade no povo, segundo ele o melhor dos aliados, porque mais capaz de fornecer apoio do que de fazer exigências. A aliança com o povo pode, de fato, alimentar-se de trocas simbólicas que compensam concessões mais substanciais de cunho social ou político. Da mesma forma, o absolutismo esvazia o poder feudal dos barões, centralizando as decisões na Corte, enquanto simbolicamente reforça os rituais aristocráticos

que situam o rei não mais como um *primus inter pares*, mas como autoridade de fato.

O populismo é a resposta carismática ao drama da transição nos países de desenvolvimento tardio. Do ponto de vista político, o fato de que este desenvolvimento seja tardio provoca algumas graves sequelas: apontaremos aqui apenas duas, que nos parecem extremamente relevantes pois suas consequências agravam a instabilidade do sistema político:

a) O país se insere como *polo subordinado* de um sistema econômico e político mundial estratificado, com lideranças e hegemônias bem definidas. A opção pelo fortalecimento do Estado Nacional, e por um programa acelerado de crescimento econômico, além das tensões naturais e resistências externas que gerou no passado (as guerras europeias) esbarra em dificuldade suplementar, qual seja, a de estar assimetricamente inserido em um sistema de poder já consolidado, que lhe atribui rigidamente funções de complementaridade (abastecedor de matérias primas). A busca de autonomia conjunturalmente estimulada pela crise de 1929 e pela indefinição de lideranças que acompanha a década de 1930, acelera o crescimento. Encerrado o conflito, em 1945, essa busca passa, no entanto, a ser vista como flagrante desafio à hegemonia dos Estados Unidos.

As elites brasileiras tiveram, pois, ao longo do tempo, que responder ao desafio de definir quais os limites aceitáveis de seu projeto nacional. Em diferentes momentos, uns se pronunciaram por dilatar a margem de autonomia nas decisões estratégicas e outros por estreitá-la, zelando pela preservação das relações de boa vizinhança com o aliado norte-americano. Podemos incluir nesse caso diversas questões básicas: a controvérsia sobre a vocação industrial ou agrícola brasileira, que só se acomoda no governo Kubitschek; a questão de definir um desenvolvimento intensivo em mercado restrito ou, inversamente, alargar a dimensão do mercado, introduzindo camadas até então excluídas; a opção pela menor dependência tecnológica das matrizes estrangeiras, problema especialmente relevante entre 1961-1964, que contribuiu, sem dúvida, para “desestabilizar” o regime. Outros problemas, igualmente penosos, merecem ser citados: o da estatização e do fortalecimento da economia interna durante o governo Vargas (Petrobrás, Eletrobrás, a questão nuclear). A estatização, fortemente contestada pelos adversários de Vargas, e defendida pelos “nacionalistas”, passa afinal, no período

pós-64, a constituir-se em item formal de consenso entre os civis e os militares que ascendem ao poder.

b) A subordinação econômica e política não impede que o país absorva no plano jurídico-formal, as ideias e conquistas sociais mais avançadas que se organizam nos centros desenvolvidos, seja através de movimentos de massa organizados, seja através de mecanismos eleitorais, como o voto. Cria-se, portanto, o descompasso entre os novos valores políticos que são cada vez mais absorvidos (extensão da cidadania, alargamento da participação política, conquistas sociais) e o estágio de desenvolvimento em que o país efetivamente se encontra (indústria incipiente, baixas taxas de produtividade, escassez de capital, mão de obra pouco qualificada, entre outros). Pode-se dizer que o voto universal e direto, isto é, a depuração do sistema de representação, coexiste mal com uma população majoritariamente carente, e de baixa renda e, portanto, potencialmente reivindicativa e mobilizável. Nesses períodos de mutação social, as demandas por direitos, bens e serviços crescem geometricamente enquanto a produção desses mesmos bens cresce aritmeticamente, configurando uma situação potencialmente explosiva.

Independentemente dos regimes vigentes, a tendência tem sido a de adotar, em tais casos, um estilo autoritário de governo, se possível abrandado por lideranças carismáticas ou populistas. A conveniência estaria em substituir o atendimento real das demandas solicitadas por alguma forma de integração simbólica da comunidade, em torno da imagem afetiva do líder, que encarna metas ainda inalcançáveis, mas congrega objetivos comuns. Por outro lado, a integração simbólica implica também em um tipo de concessão significativa – de natureza social – que poderá compensar outras restrições formais impostas à integração social e política.

Este parece ser, portanto, o paradoxo de uma situação que se define, de um lado, por novas metas políticas voltadas para o alargamento da participação, e que diante das dificuldades em aplicá-las, novamente as restringe, às vezes ainda mais drasticamente do que na fase anterior. Senão vejamos: a Revolução de 1930 introduziu, de fato novas regras para o jogo eleitoral, critérios impessoais de escolha dos governantes, justiça eleitoral, voto universal e secreto, voto feminino, etc. Em períodos posteriores introduziu-se a cédula única e outros

mecanismos para garantir a autonomia do eleitor. Mas a racionalização do sistema de representação gerou de imediato, na pós-30, a eliminação do voto, e da própria Constituição (golpe de 1937).

O período 1945-1964, sob a vigência da Constituição de 1946, foi também permanentemente sujeito a crises de legitimidade em torno da interpretação do voto. E, com assiduidade, uma facção das elites se mobilizava para eliminar a outra. Após 1964, o processo eleitoral gradualmente se extinguiu para os postos executivos – isto é, para aqueles que, por definição, são geradores de lideranças populistas. Ao populismo substituiu-se a ditadura corporativa, cuja preocupação inicial foi acelerar a rotatividade dos altos postos da carreira para evitar a cristalização militar de lideranças ou o populismo militar de tipo nasserista.

Homogeneizou-se a elite política e concentrou-se o poder no processo decisório, para permitir formas mais simplificadas e informais de condução dos negócios públicos. A consequência disso parece ter sido o casuísmo, isto é, a ausência de regras estáveis, de normas, e de uma Constituição. Mas as eleições permanecem ainda, e agora mais do que nunca, como o esperado *locus* de contestação, não só do governo, mas do regime. Em outros termos, as tendências populistas subsistem.

O ator e o processo histórico

Em termos de processo histórico podemos sucintamente resumir a questão dizendo que em 1930 iniciou-se, por obra das oligarquias, um processo de autotransformação, que poderíamos caracterizar como os primeiros passos de uma revolução burguesa: consolidação e reorganização do aparelho de Estado, definição de uma identidade cultural (música popular, futebol, literatura e mais tarde, o cinema e a televisão). E ainda uma ideologia de “nacionalismo político” que, embora inicialmente confinada a pequenos grupos de intelectuais e políticos, ganhou audiência nas décadas seguintes.

Mas, a revolução burguesa só se cumpriu, em realidade, com a expansão e diversificação das indústrias e com a formação de uma classe empresarial consistente que poderemos discutir ainda se comporta como “empresariado”, isto é, como grupo de interesses, ou como burguesia, isto é, como classe que pretende exercer sua hegemonia sobre a sociedade, determinando as leis que regem seu inconsciente econômico e político: a mão

invisível do mercado, a acumulação de capital e o consumo de bens oferecidos em função da demanda, a competição, a produtividade e a eficiência como valores que se sobrepõem à justiça, à igualdade, à padronização das necessidades segundo interesses definidos como comuns.

É certo que a “revolução burguesa” iniciou-se sem a participação do setor industrial, (FAUSTO, 1970), mas esses interesses logo em seguida se infiltrarão no aparelho de Estado para ajudar a alavancar o processo de industrialização (CERQUEIRA, 1970). Parecem ainda bastante eloquentes as evidências acumuladas por René Dreifuss (1981) para o período posterior, quando nos mostra que a ruptura de 1964, em que pese o seu caráter militar, foi diretamente acionada por um grupo de empresários dos mais significativos, especialmente ligados a grupos nacionais poderosos que mantinham também vínculos com o capital multinacional. Isto significa que a “revolução burguesa” é tardia e associada, e que, por conseguinte, não poderemos encontrar nela a limpidez e a transparência que marcaram as experiências que a precederam. A presença do Estado e de uma burocracia com considerável nível de autonomia retira desses segmentos industriais emergentes aquilo que Alain Touraine (1973) definiu como compromisso com a “historicidade”: isto é, a possibilidade de gerir o sistema como um todo, culturalmente dominá-lo, e se identificar com ele. O fato porém é que a comunidade dos negócios parece hoje bem mais forte do que foi no passado – organiza-se, inclusive, em partido político (o Partido Progressista, o PP) – e que longe estamos do tempo em que se afirma a liderança do grande oligarca que foi Getúlio Vargas – politicamente imbatível durante décadas, enquanto durou a possibilidade de gerir a política pela manipulação de recursos regionais de poder que ele, mais que qualquer outro, usou como contrapeso indispensável à mediação dentro do mesmo Estado, entre patrões e trabalhadores.

O ocaso político de Vargas pode, nesse sentido, ser atribuído ao esgotamento histórico desses recursos políticos, fenômeno que tão bem será percebido por Juscelino Kubitschek ao confinar as composições regionais a posições subalternas (no Congresso e nos Ministérios) em favor da “administração paralela”, na qual terão assento os novos interesses industriais emergentes. O desvio populista de Jânio Quadros e João Goulart, embora eleitoralmente eficaz, politicamente fracassa, abrindo espaço à implantação, sob a égide do Estado, de um projeto capitalista e burguês.

Conclusões

Procuramos mostrar que, nos últimos 50 anos, nos deparamos com um sistema político que, ao invés de ser monoliticamente conservador, se vê às voltas com uma infundável sucessão de crises. Essas crises, que em geral proliferam entre as elites, não são fechadas em si mesmas, pois refletem os graves problemas que vive a sociedade, e que de uma forma ou de outra devem ser resolvidos. Como, ao mesmo tempo, o nível de concentração de poder é considerável, a decisão sobre os caminhos a seguir incide sobre as elites, em aliança ou não, com outros segmentos da sociedade. As divisões internas ocorrem, portanto, e antes de mais nada, dentro dessas elites. A sociedade por sua vez, vive também esses e outros impasses, mas a dificuldade de gerar soluções autônomas, ou de autogerir-se, complica ainda mais o corte entre a elite e essa mesma sociedade, que se comporta como “massa”. Nesse particular, é significativo que, deixando de lado os sindicatos, as associações civis mais ativas estejam sob o comando de setores expressivos das próprias elites (Comunidades de base, CNBB) ou sejam elas mesmas uma parte representativa das elites (OAB).

A solução para a crise recorrente advém de um conjunto de *tentative politics*, que oscilam da direita para a esquerda. E o resultado acaba sendo, ao longo do tempo, a média de um conjunto de pressões e contrapressões que depois de combinações parciais, parece afinal lentamente alcançar algum consenso. Na década de 1930, procuramos mostrar que confrontos de naturezas diversas encontraram o denominador comum na *centralização* crescente que congrega as elites em torno de Vargas. Essa centralização será amenizada no regime de 1945 para de novo acelerar-se a partir de 1964 em um processo histórico em que a “sístole” predomina sobre a “diástole”. Da mesma forma, Kubitscheck parece criar o consenso em torno de temas altamente polêmicos, como a industrialização, aceita em seu governo como parte de uma composição com o grande capital internacional.

Depois de 1964, o consenso formou-se em torno de altas taxas de acumulação de capital, da afirmação do compromisso com uma sociedade de mercado de tipo burguês, e ainda com a “elitização” da classe média em detrimento dos grupos de baixa renda. O resultado desse temporário e bem-sucedido consenso intraelites pode ser avaliado com os riscos corridos pelo sistema,

quando o processo de abertura o submete ao plebiscito popular (eleições de 1982). Nesse sentido, ao contrário de Vargas que criou em período de fechamento as bases de sua legitimidade futura, aliando-se aos “trabalhadores”, o regime militar parece ter fracassado na tentativa de criar alternativas junto à classe média. O pacto eleitoralmente precário permanece sujeito a revisões que não serão a curto prazo compensadas por apoio expressivo das classes populares.

Em outras palavras, embora o projeto burguês esteja, ao que tudo indica, consolidado, encerrando o primeiro ato do drama da transição, o segundo ato promete ser igualmente dramático na tentativa de viabilizar a progressiva integração de grupos sociais até então excluídos, em ordem de entrada e segundo uma hierarquia e um ritmo que ainda não podemos precisar.

CAMARGO, A. B. A. de. Divided elites: Brazil between two milestones of the bourgeois revolution. *Perspectivas*, São Paulo, v. 53, p. 15-32, jan./jun. 2019.

■ **ABSTRACT:** *In order to analyze the history of Brazil from a perspective that combines the micro and macro dimensions - the directions and contradictions of the historical process as well as the selected biographies – we focused on the life trajectories of expressive elite social actors through the analysis of archives and interviews from the period between 1930 and 1974. For understand not only the “Brazilian elite”, but the actors that compose it, the article is divided with emphasis on three relevant links in the studied processes: 1) the actor and the social system; 2) the actor and the political system; and 3) the actor and the historical process. Considering the particularities of each period, we conclude that Brazilian history is marked by the difficulty that the civil society has to self-organize, which enhances the presence of elite groups, characterized, in turn, by many internal conflicts and divisions, in a trajectory marked by the incidence of crises and turbulence, appeased by partial consensus.*

■ **KEYWORDS:** *Life trajectories. Brazilian elites. Social actor.*

Referências

BACHRACH, P. *The theory of democratic elitism: a critique*. Nova Iorque: University Press of America, 1980.

CERQUEIRA, E. D. A revolução de 1930: historiografia e história. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 1970, p.196-198.

DREIFUSS, R. 1964: a conquista do Estado (ação política, poder e golpe de classe). Petrópolis: Vozes, 1981.

FAUSTO, B. *A Revolução de 1930: historiografia e história*. São Paulo: Brasiliense, 1970

REIS, E. P. *The agrarian roots of authoritarian modernization in Brazil, 1880-1930*. Cambridge, Mass: MIT. Tese de doutorado, 1979.

TOURAINÉ, A. *Production de la société*. Paris: Editions du Seuil, 1973.

A ELITE GOVERNANTE E A ESCOLHA DOS MINISTROS DO STF

Paulo Marcelo de Miranda SERRANO¹

■ **RESUMO:** O artigo aborda o processo de escolha de novos ministros do Supremo Tribunal Federal brasileiro em comparação com o seu modelo de inspiração, de origem norte-americana. Dá-se ênfase ao papel exercido pelo Senado dos dois países após a indicação presidencial. Os dados demonstram uma ausência de recusas ou questionamentos por parte do Senado brasileiro, diferentemente do que ocorre no caso estadunidense. Apresentam-se diferentes possibilidades de interpretação desse dado, trazendo declarações de diversos atores envolvidos nos poderes Legislativo e Judiciário.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Elite governante. Poder Judiciário. Supremo Tribunal Federal.

É, hoje, fundamental que se mude o processo de escolha dos ministros do Supremo Tribunal Federal para que se assegure a independência dessa Corte, sem a qual todo o desenho institucional fica comprometido.

Senador Jefferson Peres, na PEC 68/2005.

O modelo de escolha dos ministros do STF, acho que é o melhor que tem disponível no mercado. Acho que qualquer outra variação que eu tenha lido ou ouvido até agora, nenhuma delas tem me parecido melhor.

Ministro Roberto Barroso, em entrevista
do dia 30 de setembro 2014.

¹ Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região. Rio de Janeiro – RJ – Brasil. 20020-010. paulomarcelo.serrano@gmail.com.

O tema deste artigo é o Supremo Tribunal Federal. O dissenso entre as posições representadas acima pelos discursos do parlamentar, ao seu tempo um dos senadores encarregados de arguir e aprovar as indicações feitas pelos presidentes da República para o Supremo Tribunal Federal (STF), e do magistrado, um dos ministros da composição atual da Corte, instiga a que se enfrente um problema: a busca de chaves para a indagação a respeito da alteração ou manutenção do modelo de escolha dos ministros do STF.

No Brasil, a nomeação dos ministros do Supremo Tribunal Federal tem a participação do Poder Executivo, através da indicação pelo presidente da República de um candidato que, a seu juízo, atenda às exigências dispostas na Constituição, bem como do Poder Legislativo, pela aprovação ou não da escolha no Senado Federal. Aprovada a indicação, segue-se a nomeação pelo presidente da República.

O modelo de indicação, aprovação e nomeação encontra-se assim disciplinado desde a primeira Constituição republicana², sendo, na essência, repetido em todas as que se seguiram, inclusive na atual³. O modelo foi transplantado para o Brasil a partir daquele existente nos Estados Unidos da América (RODRIGUES, 1992)⁴.

A constatação de que, após 1894, nunca houve recusa pelo Senado Federal de nome indicado pelo presidente da República⁵

² Art. 48, 12, e art. 56 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 24.02.1891. Na realidade, antes mesmo desta primeira Constituição, o Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890, trouxe idênticas disposições nos arts. 12, 47 e 55, naquela que ficou conhecida como a “Constituição Provisória”, repetidas, no que diz respeito à escolha dos ministros do STF, no art. 5º, *caput*, do Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890 que organizou e disciplinou a Justiça Federal.

³ Art. 101, *caput* e parágrafo único, da CRFB de 5 de outubro de 1988.

⁴ Após a proclamação da República, em 3 de dezembro de 1889, o governo provisório nomeou uma comissão para elaborar o projeto da primeira Constituição republicana. A comissão entregou seu trabalho em 30 de maio de 1890, sendo Rui Barbosa encarregado de revê-lo. Concluída a revisão, foi apresentado por Rui ao governo, que, pelo Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890 o aprovou, nele constando pela primeira vez a previsão do Supremo Tribunal Federal, nos artigos que se seguem:

“Art. 55. O Poder Judiciário da União terá por órgãos um Supremo Tribunal Federal, com séde na capital da República e tantos juizes e tribunaes federaes, distribuidos pelo juiz, quantos o Congresso crear.

Art. 56. O Supremo Tribunal Federal compor-se-ha de quinze juizes, nomeados na fôrma do art. 48, n. 12, dentre os trinta juizes federaes mais antigos e os cidadãos de notavel saber e reputação elegiveis para o Senado”.

Pelo Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, foi organizada a Justiça Federal, com a manutenção do STF, em conformidade com Projeto de Constituição meses antes aprovado. Em novembro do mesmo ano, foi apresentado o Projeto de Constituição aprovado pelo governo ao Congresso Constituinte, resultando na Constituição promulgada em 24 de fevereiro de 1891.

⁵ Em toda a história do Supremo Tribunal Federal, houve apenas cinco recusas pelo Senado Federal de nomes indicados pelo presidente da República. Todas aconteceram em 1894, quando foram recusadas as nomeações de Cândido Barata Ribeiro (médico), Antônio Caetano Seve Navarro, Innocencio Galvão de Queiroz, Ewerton Quadros e Demosthenes da Silveira Lobo, no Governo Floriano Peixoto, no bojo de

contrasta com as diversas rejeições levadas a efeito pelo Senado norte-americano, sugerindo um crivo mais efetivo nos EUA. O que nos leva a indagar sobre o significado que esse fato tem para a compreensão do funcionamento do modelo no Brasil, já que nos séculos XX e XXI todos os nomes indicados foram aprovados pelo Senado brasileiro.

Embora transplantada para um país com tradição do direito romano germânico, as ideias e instituições copiadas, até certo ponto de modo surpreendente, não causaram a rejeição que poderia se esperar. Não se pode olvidar que a Suprema Corte dos EUA teve sua primeira sessão aos 2 de fevereiro de 1790, enquanto o STF teve sua primeira sessão aos 28 de fevereiro de 1891, quatro dias após a promulgação da primeira Constituição republicana e 101 anos após o seu equivalente norte-americano, o que possibilitou aos redatores da Constituição brasileira experiência suficiente para fazer as necessárias adaptações e evitar alguns dos problemas sofridos pelo modelo americano, como a variação na quantidade de membros.

Diga-se de passagem, que, mesmo antes do advento da República, a ideia de uma Corte Suprema despertava a atenção do último monarca brasileiro. Em julho de 1889, D. Pedro II disse a membros de uma missão oficial aos EUA:

Estudem com todo o cuidado a organização do Supremo Tribunal de Justiça de Washington. Creio que nas funções da Corte Suprema está o segredo do bom funcionamento da Constituição norte-americana. Quando voltarem haveremos de ter uma conferência a esse respeito. Entre nós as coisas não vão bem, e parece-me que se pudéssemos criar aqui um tribunal igual ao norte-americano, e transferir para ele as atribuições do Poder Moderador da nossa Constituição, ficaria esta melhor. Dêem toda a atenção a este ponto (D. PEDRO II apud RODRIGUES, 1991, p. 1).

Compreende-se, portanto, que os autores da Constituição de 1891 tenham decidido adotar a experiência norte-americana como modelo de nomeação de ministros para a Suprema Corte. Disposta desde 1787 na Constituição daquele país⁶, a nomeação insere-se entre as atribuições do presidente da República, com o aconselhamento e a aprovação do Senado.

crise precedida pela Revolta da Armada e pela decretação de estado de sítio no Rio de Janeiro, então capital da República, assim como em Niterói, posteriormente estendido a outros pontos do território nacional.

⁶ Art. II, seção2.

No Brasil, os autores da Carta de 1891 estabeleceram que o presidente nomearia os membros do STF, “sujeitando a nomeação à aprovação do Senado”,⁷ escolhendo-os “dentre os cidadãos de notável saber e reputação, elegíveis para o Senado”,⁸ o que compreendia a idade mínima de 35 anos, sem limite máximo ou aposentadoria compulsória.

Embora os requisitos exigidos do candidato à nomeação tenham sido alterados na segunda Constituição Republicana, de 1934, para restringir a escolha aos brasileiros natos, com idade entre 35 e 65 anos, com notável saber jurídico e reputação ilibada,⁹ aposentando-se compulsoriamente aos 75 anos, o processo de nomeação permaneceu basicamente o mesmo desde 1891, como no modelo norte-americano.

Os requisitos estabelecidos na Constituição foram mantidos nas Constituições que se seguiram, ressalvada a idade máxima para nomeação, estabelecida em 58 anos na Carta de 1937 (aposentadoria compulsória aos 68 anos), sem limite máximo nas de 1946 e 1967 (aposentadoria compulsória aos 70 anos, em ambas), e 65 anos na Carta de 1988 (aposentadoria compulsória aos 70 anos).¹⁰ Por Proposta de Emenda à Constituição aprovada em segundo turno, pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, em 2015, a aposentadoria compulsória retornou aos 75 anos.¹¹

Deve ainda ser mencionado que, como os juízes da Corte norte-americana¹², os ministros brasileiros, nos primeiros tempos, não possuíam qualquer vedação de exercício de outro cargo ou posição, incluindo, no caso brasileiro, a possibilidade do exercício de funções parlamentares, prática corrente desde o sistema monárquico. Somente a partir de 1934 passou a ser vedado o exercício de qualquer outra função pública – ressalvado o magistério – ou político-partidária.¹³

Apresentados os antecedentes históricos, o modo de escolha dos seus ministros e a influência do sistema institucional norte-

⁷ Constituição de 1891, art. 48, inciso 12.

⁸ Constituição de 1891, art. 56.

⁹ Constituição de 16 de julho de 1934, art. 74.

¹⁰ Constituição de 1937, art. 98; Constituição de 1946, arts. 99 e 191, II; Constituição de 1967, art. 113, § 1º, e art. 100, II; e Constituição de 1988, art. 101. Com a aprovação da PEC 457/2005 (SF), em 5.5.2015, a idade para aposentadoria compulsória passou para 75 anos.

¹¹ PEC 457/05, de autoria do então senador Pedro Simon (PMDB/RS), que, aprovada, foi promulgada como Emenda Constitucional 88/2015.

¹² John Marshall, por exemplo, acumulou as funções de presidente da Suprema Corte e Secretário de Estado durante o término do mandato do presidente Adams, entre 30 de janeiro e 04 de março de 1801.

¹³ Constituição de 1934, arts. 65 e 66.

americano no STF, é possível perceber que, desejosos de trazer para a incipiente república a função moderadora exercida pela atuação da Suprema Corte dos EUA, aos constituintes de 1890 pareceu suficiente introduzir o mesmo modelo institucional que a conformava. Ocorre que o funcionamento do modelo de escolha dos juizes nos EUA não pode ser creditado exclusivamente ao desenho constitucional, pois lá há um Legislativo e uma sociedade fortes, enquanto, aqui, o Estado, de origem ibérica, “criou” a sociedade e sobre ela se projetou, sendo o Legislativo, como regra, impotente para a contenção do Executivo, ressaltados limitados períodos de presidentes enfraquecidos por circunstâncias como o *impeachment* ou sua ameaça.

Nosso hibridismo, marca distintiva daquela do Estado norte-americano, tornou a importação da institucionalidade uma aventura esperançosa, bem-sucedida em muitos aspectos, mas talvez não infensa a aperfeiçoamentos, como veremos a seguir.

Um exercício de direito comparado

A Suprema Corte dos Estados Unidos foi criada pela Constituição de 1787¹⁴, tendo sido instalada em 1789, após aprovação, em setembro desse ano, dos primeiros juizes indicados. Como mencionado, a primeira sessão ocorreu em 02 de fevereiro de 1790, com cinco de suas seis vagas iniciais preenchidas. Desde 1869, a Corte é composta por nove membros, chamados de *justices*, sendo presidida pelo *Chief Justice*.¹⁵

Como explicitado na Constituição norte-americana, é o presidente da República, com o aconselhamento e o consentimento do Senado, quem deve nomear os juizes da Suprema Corte,¹⁶ sendo que aprovação do Senado se dá por maioria simples, exceto

¹⁴ Dispõe a Constituição dos Estados Unidos, na seção 1, do artigo III (destaque nosso):

“Section 1. The judicial Power of the United States, shall be vested in one Supreme Court, and in such inferior courts as the Congress may from time to time ordain and establish. The judges, both of the supreme and inferior courts, shall hold their offices during good behavior, and shall, at stated times, receive for their services, a compensation, which shall not be diminished during their continuance in office”.

¹⁵ Por ocasião da aprovação do *American Judicial Act* de 1869, a Suprema Corte dos EUA possuía oito ministros. O *Judicial Circuits Act*, de 1866, havia reduzido o número de dez para sete, mas estabelecendo que a redução seria implementada na medida das aposentadorias dos próximos três ministros. Como somente dois haviam se aposentado, apenas um novo ministro foi nomeado.

¹⁶ A seção 2, do artigo II, da Constituição Americana, dispõe:

“Section 2. The President shall be Commander in Chief of the Army and Navy of the United States, and of the Militia of the several States, when called into the actual Service of the United States; he may require the Opinion, in writing, of the principal Officer in each of the executive Departments, upon any Subject relating to the Duties of their respective Offices, and he shall have Power to grant Reprieves and Pardons for Offences against the United States, except in Cases of Impeachment.

quando há alguma previsão especial a respeito.¹⁷ Não há o estabelecimento de qualquer requisito formal quanto ao candidato indicado, nem com relação à idade, nem relativamente à formação ou idoneidade moral, restando evidente que os redatores da Constituição de 1787 consideraram suficiente o ato administrativo composto, com a participação dos poderes Executivo e Legislativo, para garantir que o candidato indicado e aprovado possuísse a formação e as condições necessárias ao desempenho do cargo. Os juízes permanecem no cargo “enquanto bem servirem à nação”, não havendo limite mínimo ou máximo de idade, nem aposentadoria compulsória, embora sejam sujeitos a *impeachment*.

Dito isto, é de se destacar que, no Brasil, foram apresentadas, no Congresso Nacional, 46 propostas de emenda à Constituição de 1988 visando alterar o modo de escolha dos ministros do STF, sendo que 29 tiveram origem na Câmara dos Deputados e 17 no Senado Federal. São propostas relativas ao órgão político que faz a indicação, ao órgão político que aprova as escolhas, ao procedimento de aprovação, aos requisitos dos candidatos, à vitaliciedade dos ministros e à ausência de vedações posteriores ao afastamento do cargo, além de outras.

O incômodo causado pela robustez e vigor do poder do Executivo, contrastando com a débil possibilidade de limitação pelo Legislativo, é perceptível quando se constata que 68,1% das propostas de alteração com origem no Congresso Nacional buscam, de algum modo, limitar ou conter a discricionariedade do presidente da República. Fenômeno que expressa o caráter da formação social e institucional do Brasil. Não tivemos entre nós revoluções burguesas, nos moldes da inglesa ou da francesa, que limitassem nossos governos. Fiéis à nossa tradição – o Executivo, em Portugal, nunca foi limitado –, nossos governos, fortes, resultado do transplante português, adquiriram aqui tonalidades próprias, que, contudo, escapam ao escopo do presente artigo.

He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments. The President shall have Power to fill up all Vacancies that may happen during the Recess of the Senate, by granting Commissions which shall expire at the End of their next Session.” (destaque não constante do original).

¹⁷ Se presentes todos os senadores, são necessários 51 votos, já que cada um dos 50 estados possui dois representantes no Senado.

No nosso modelo de escolha, compete ao presidente da República nomear, após aprovação pelo Senado Federal, os ministros do STF. O presidente poderá escolher qualquer brasileiro nato, que tenha entre 35 e 65 anos de idade, possua notável saber jurídico e goze de reputação ilibada.¹⁸

Quanto às manifestações correntes sobre o modelo vigente, merece registro a quase inexistência de questionamento à importação de uma institucionalidade nascida num outro processo histórico. E quando ocorre, em geral, se critica a importação, propondo a adoção de alguns matizes do modelo europeu continental.

As principais críticas ao processo atual de escolha dos ministros do STF se direcionam ao fato de a indicação ser feita pelo Poder Executivo, levando em consideração a preponderância do presidente da República no nosso sistema político, bem como a subjetividade dos critérios limitadores da escolha, isto é, dos requisitos hoje existentes. Contudo, quando se observam as razões apresentadas, constata-se que expressiva parte delas busca limitar a discricionariedade do presidente por considerar que o Senado não exerce adequadamente a função de analisar as indicações feitas, potencializando a assimetria já existente entre Executivo e Legislativo. Não vislumbrando como compelir o Senado Federal a exercer seu papel na parte final do processo de escolha, optam por restringir o início do processo ou retirar completamente a indicação das mãos do presidente. Mesmo autores das propostas de alteração do modelo, que não citam expressamente a crítica ao papel do Senado, reconhecem que esse comportamento foi determinante para a iniciativa de modificação. Assim, se somadas estas críticas àquelas diretas relativas ao alegado não efetivo exercício do crivo pelo Senado Federal, chega-se a 75,68% do total (SERRANO, 2015). Isto é, mais de três quartos delas tem como argumento mediato ou imediato o desempenho apenas formal do Senado Federal da atribuição que lhe é conferida no modelo atual, e sugerem, ainda, que nem todos os ministros que chegaram ao STF possuíam os requisitos constitucionais, considerando que as alterações no modelo trarão evidentes aperfeiçoamentos.

Por outro lado, os principais argumentos mobilizados em defesa da manutenção do modelo atual de escolha dos ministros do STF repousam: 1) no fato de ter sido ele inspirado no modelo

¹⁸ Art. 84, *caput*, e inciso IV, da Constituição de 1988.

norte-americano, aduzindo seu bom funcionamento nos EUA; 2) na suposta qualidade dos ministros que o STF teve ao longo de sua história, até o presente, genericamente considerados portadores dos requisitos constitucionais; e 3) na consideração de que eventuais alterações no modelo não garantirão melhores escolhas.

A indicação do presidente da República e o papel do Senado

Um dos argumentos utilizados pelos que defendem o sistema atual considera que o modelo de escolha dos *justices* da Suprema Corte norte-americana, inspiração para o nosso, tem bom funcionamento nos EUA.

Cabe ressaltar, de início, que embora também nos EUA o modelo não seja infenso a críticas, de modo geral, ele é considerado satisfatório. Analisando-se o comportamento dos presidentes norte-americanos e brasileiros, considerados no seu conjunto, as diferenças nas escolhas não são tão expressivas. Em ambos os países, houve e há indicações consensuais, assim como outras bastante criticadas, especialmente quando envolvem candidatos com laços pessoais com os presidentes ou com muita proximidade por sua atuação profissional. No fundo, talvez a principal razão da avaliação mais positiva no caso norte-americano deva-se à atuação do seu Senado, esta sim bastante distante da do Senado brasileiro.

Se considerado todo o período de existência da Suprema Corte norte-americana¹⁹, bem como do STF²⁰, ambos até 2014, para a primeira, foram indicados 160 *justices* e, para o segundo, 166 ministros.²¹ O insucesso nas indicações norte-americanas totaliza 36 indicações, enquanto nas indicações brasileiras alcança apenas cinco, durante o governo de Floriano Peixoto, em 1894.

Os primeiros 15 ministros do STF foram nomeados pelo presidente Deodoro da Fonseca. Dez deles eram juízes do anterior

¹⁹ A Suprema Corte norte-americana realizou sua primeira sessão aos 2 de fevereiro de 1790.

²⁰ O STF realizou sua primeira sessão aos 28 de fevereiro de 1891.

²¹ Em 16/6/2015, foi empossado o ministro Luiz Edson Fachin, na vaga aberta com a aposentadoria do ministro Joaquim Barbosa, em 31/7/2014. A presidente Dilma fez a indicação após mais oito meses de vacância. O ministro Luiz Fachin foi o 167º indicado para o STF.

Supremo Tribunal de Justiça do Império²², e foram nomeados, juntamente com outros quatro²³, por decreto de 12 de novembro de 1890. O décimo quinto foi nomeado por decreto de 29 de janeiro de 1891²⁴. Todos tomaram posse em 28 de fevereiro de 1891, na primeira sessão realizada pelo STF.²⁵

Recorde-se que a Constituição de 1891, que introduziu o modelo de escolha adotado nos EUA, permitia a posse provisória, até que o Senado se pronunciasse sobre as indicações. Todos os 15 primeiros nomes foram aprovados pelo Senado em sessão realizada em 7 de julho de 1891.

O presidente que se seguiu, Floriano Peixoto²⁶, indicou 19 candidatos, dos quais cinco foram recusados pelo Senado²⁷.

O país atravessava período difícil e politicamente instável, que foi assim resumido por Rui Barbosa: “de uma ditadura que dissolve o Congresso Nacional, apoiando-se na fraqueza dos governos locais, para outra que dissolve os governos locais, apoiando-se no Congresso estabelecido, não há progresso apreciável” (BARBOSA, apud SILVA; CARNEIRO, 1983). Foi decretado estado de sítio a partir de abril de 1892 e o fechamento do *Jornal do Brasil* a partir de outubro de 1893. Houve a Revolta da Armada (1893-1894) e a Revolta Federalista (1893-1895). Floriano deixou o STF com quatro cargos vagos, inclusive a presidência, por longo período, inviabilizando a realização de diversas sessões.

Foi nesse ambiente que aconteceram as mencionadas recusas. O primeiro a ser recusado, Candido Barata Ribeiro, foi nomeado em 23 de outubro de 1893, tomando posse provisoriamente dois dias depois. Deixou o exercício do cargo em 24 de setembro de

²² João Evangelista de Negreiros Sayão Lobato (Visconde de Sabará), João Antonio de Araujo Freitas Henriques, Tristão de Alencar Araripe, João José de Andrade Pinto, Olegário Herculano D’Aquino e Castro, Joaquim Francisco de Faria, Ignácio José de Mendonça Uchoa, Luiz Correa de Queiroz Barros, Antonio de Souza Mendes e Ovidio Fernandes Trigo de Loureiro.

²³ Joaquim da Costa Barradas, Henrique Pereira de Lucena (Barão de Lucena), José Julio de Albuquerque Barros (Barão de Sobral) e Joaquim de Toledo Piza e Almeida.

²⁴ Luiz Antonio Pereira Franco (Barão de Pereira Franco).

²⁵ Quatro dias depois da promulgação da primeira Constituição republicana.

²⁶ Deodoro, após o governo provisório de 15/11/1889 a 24/02/1889, foi eleito indiretamente pelo Congresso primeiro presidente da República, a partir de 25/02/1891, derrotando Floriano Peixoto, mas não conseguiu eleger o vice-presidente da sua chapa, cargo para o qual foi eleito o próprio Floriano, já que as eleições se davam em separado. No dia 3 de novembro de 1891, Deodoro, visando neutralizar a oposição, fechou o Congresso Nacional. Não logrando o apoio militar esperado, renunciou a 23 do mesmo mês, assumindo a presidência, para completar o mandato, o vice-presidente Floriano.

²⁷ As cinco indicações rejeitadas foram de: Cândido Barata Ribeiro, Antonio Caetano Seve Navarro, Innocencio Galvão de Queiroz, Francisco Raymundo Ewerton Quadros, Demosthenes da Silveira Lobo

1894, data da sessão do Senado na qual se tomou a decisão e cuja ata foi publicada no *Diário do Congresso Nacional*, no dia seguinte. A justificativa usada para a recusa tinha uma razão objetiva, qual seja, a falta de formação jurídica do candidato, que era médico, entendendo o Senado que a exigência de “notável saber” disposta na Constituição, então em vigor, referia-se ao conhecimento jurídico.

Os demais quatro recusados não chegaram a tomar posse.

Foram nomeados, em 19/09/1894, seis ministros, sendo quatro deles aprovados²⁸. Foram recusados o subprocurador de República no Distrito Federal Antonio Caetano Seve Navarro e o general Innocencio Galvão de Queiroz, ambos bacharéis em Direito. Foram realizadas sessões no Senado para discussão e votação nos dias 1º e 6 de outubro de 1894. A recusa do general Queiroz deveu-se, até onde foi possível verificar, à ausência de notável saber jurídico, já que, embora fosse bacharel, havia se dedicado integralmente à vida castrense. Quanto à recusa do subprocurador Navarro, que, anteriormente, fora promotor público, advogado e juiz municipal, além de deputado pelo Rio Grande do Sul, não há elementos suficientes para encontrar a razão determinante. Todavia, especula-se que, dado o seu currículo, não deve ter sido a ausência de notável saber jurídico. Restam duas hipóteses: a ausência de reputação ilibada ou razões políticas, ambas de ordem subjetiva.

A respeito da motivação dessas duas recusas, noticiou um jornal na ocasião:

Neste particular, conquanto pudéssemos adiantar alguma coisa aos leitores, preferimos guardar segredo daquilo que, com especial dificuldade, conseguimos saber. Compreendem todos a delicadeza da questão, e a procedência do nosso escrúpulo (JORNAL DO COMÉRCIO, 1984 apud OLIVEIRA, 2009).

As duas últimas recusas foram dos nomeados em 15 de outubro de 1894, general Francisco Raymundo Ewerton Quadros e Demosthenes da Silveira Lobo. A recusa do general Quadros, que sequer era bacharel em Direito, foi pela ausência de notável saber jurídico. Quanto ao bacharel Demosthenes Lobo, então

²⁸ Foram aprovados Eduardo Pindahyba de Mattos, Antonio de Souza Martins, Bernardino Ferreira da Silva e Herminio Francisco do Espírito Santo.

diretor geral dos Correios, deveu-se, como foi possível verificar, à ausência de reputação ilibada. Segundo outro jornal do período:

O Sr. Demosthenes Lobo foi o mais infeliz, sendo a origem do alongamento da discussão. Embora tendo a seu lado um patrono da influência e prestígio do Sr. Campos Salles, contudo não conseguiu obter mais dois votos para alcançar a suprema magistratura; e enquanto o Sr. Campos Salles da tribuna realçava os dotes do atual diretor dos correios, os Srs. Coelho Rodrigues e Coelho e Campos preparavam a sua carga para destruir o efeito das palavras do Sr. Campos Salles.

E conseguiram. O Sr. Coelho Rodrigues esteve na tribuna quase duas horas, fazendo as mais graves acusações ao Sr. Demosthenes, e logo depois sucedeu-lhe o Sr. Coelho e Campos, que continuou no mesmo diapasão que o Sr. Coelho Rodrigues, resultando disto votarem pelo Sr. Demosthenes 17 senadores contra 19 (GAZETA DE NOTÍCIAS, 2009).

Desde a sua criação, os presidentes norte-americanos fizeram 160 indicações oficiais de membros, incluindo aquelas para *chief justice*. Deste total, 124 foram aprovadas pelo Senado²⁹, e 36 não. Delas, onze foram retiradas pelos presidentes pela possibilidade de insucesso³⁰, sete adiadas indefinidamente pelo Senado ou colocadas na pauta, mas não apreciadas, quatro nunca apreciadas pela Comissão competente e duas restaram pendentes de apreciação de moção para considerar o insucesso da indicação³¹ e 12 foram rejeitadas.³² As primeiras seis indicações foram feitas

²⁹ Sete dos aprovados declinaram e deixaram de tomar posse, sendo eles:: Robert Harrison, indicado por George Washington em 24/09/1789; William Cushing, indicado por George Washington em 10/12/1795; John Jay, indicado por John Adams em 18/12/1800; Levi Lincoln, indicado por James Madison em 02/01/1811; John Quincy Adams, indicado por James Madison em 21/02/1811; William Smith, indicado por Andrew Jackson em 03/03/1837. Além disso, um dos candidatos, Edwin McMasters Stanton, indicado por Ulysses Grant em 14/12/1869 e aprovado, por 46x11 votos em 20/12/1869, faleceu antes de tomar posse.

³⁰ As indicações retiradas foram as de: William Paterson, Reuben H. Walworth (cuja indicação foi adiada indefinidamente em 15/06/1844, por 27 votos a 20, e retirada em 17/06/1844), John C. Spencer, Reuben H. Walworth, Edward King, George H. Williams (para *Chief Justice*), Caleb Cushing (para *Chief Justice*), Abe Fortas (que já era Associated Justice, para *Chief Justice*), Homer Thornberry, John G. Roberts e Harriet E. Miers.

³¹ Foram adiadas indefinidamente as indicações de: John J. Crittenden, Roger B. Taney. Reuben H. Walworth, Edward King, George E. Badger. Não há registros de ações subsequentes e não foram nomeados: Reuben H. Walworth, John M. Reads, Edward A. Bradford. William C. Micou, Henry Stanbery, Stanley Matthews, William B. Hornblower, Pierce Butler, John Marshall Harlan.

³² Foram rejeitadas as de (1) John Rutledge, em 15/12/1795, por 14 x10 votos, feita por George Washington em 10/12/1795; (2) Alexander Wolcott, em 13/02/1811, por 24x9 votos, feita por James

em 24 de setembro de 1789³³, por George Washington, sendo todas confirmadas dois dias depois, embora um dos candidatos aprovados tenha declinado e deixado de tomar posse.³⁴

Nas indicações brasileiras para o STF, não se tem notícia de qualquer retirada, sendo que mesmo as indicações que despertaram maior polêmica ou reação desfavorável não apresentaram risco efetivo de rejeição pelo Senado.

Como se pode verificar, 22,5% das indicações norte-americanas não tiveram sucesso, enquanto apenas 0,03% das indicações brasileiras não tiveram êxito.

Tabela 1 – Indicações sem sucesso de candidatos a juízes das Supremas Cortes do Brasil e dos EUA

Período (Século)	BRASIL		EUA	
	Indicações	Insucesso	Indicações	Insucesso
XVIII	-	-	16	12,5% (2)
XIX	40		75	32% (24)
XX	113	0%	63	12,69% (8)
XXI	13	0%	6	33,33% (2)
Total	166	0,03%	160	22,5% (36)

Fonte: Elaboração do autor.

Um Senado subserviente?

A aprovação de todos os indicados pelos presidentes no Brasil, ressalvadas as exceções mencionadas, se constitui na crítica mais constante ao Senado Federal no processo de escolha. Considera-se, como disse o então deputado Nicias Ribeiro, que “historicamente, os ministros do Supremo Tribunal Federal têm

Madison, em 04/02/1811; (3) John Spencer, em 31/01/1844, por 26x21 votos, feita por John Tyler, em 09/01/1844; (4) George Woodward, em 22/01/1846, por 29x20 votos, feita por James Polk, em 23/12/1845; (5) Jeremiah Black, em 21/02/1861, por 26x25 votos, feita por James Buchanan, 05/02/1861; (6) Ebenezer Hoar, em 03/02/1870, por 33x24 votos, feita por Ulysses Grant, em 14/12/1869; (7) William Hornblower, em 15/01/1854, por 30x24 votos, feita por Grover Cleveland, em 05/12/1993; (8) Wheeler Peckham, em 16/02/1894, por 41x32 votos, feita por Grover Cleveland, em 22/01/1894; (9) John Parker, em 07/05/1930, por 41x39 votos, feita por Herbert Hoover, em 21/03/1930; (10) Clement Haynsworth Jr., em 21/11/1969, por 55x45 votos, feita por Richard Nixon, em 21/08/1969; (11) George Harold Carswell, em 08/04/1970, por 51x45 votos, feita por Richard Nixon, em 19/01/1970; e (12) Robert Bork, em 23/10/1987, por 58x42 votos, feita por Ronald Reagan, em 01/07/1987.

³³ Não houve sabatina nas indicações anteriores a 1816 porque na ocasião não havia o Judiciary Committee, criado nesse ano.

³⁴ John Blair, James Wilson, William Cushing, John Rutledge e John Ray foram aprovados e tomaram posse, Robert Harrison obteve aprovação, mas declinou. Em 8 de fevereiro de 1790, George Washington indicou James Iredell para a vaga não preenchida, obtendo aprovação do Senado dois dias após a indicação.

sido indicados pelos presidentes da República ao Senado Federal que, invariavelmente, tem aprovado as indicações”. O mesmo parlamentar resume a percepção majoritária a respeito quando conclui afirmando que “desta forma, diz-se que foi respeitado o preceito constitucional” (RIBEIRO, 1995).

A deputada Luiza Erundina, em PEC de 2013, apresenta como justificativa para as mudanças que propõe um diagnóstico que resume o pensamento dos críticos ao considerar que:

[...] nos Estados Unidos, esse controle senatorial tem funcionado adequadamente, já tendo havido a desaprovação de doze pessoas indicadas pelo Chefe de Estado para a Suprema Corte. Algumas vezes, quando o Chefe de Estado percebe que a pessoa por ele escolhida não será aprovada pelo Senado, retira a indicação. [...] nada mudou a prática das nomeações para o Supremo Tribunal Federal. Perdura até hoje uma hegemonia absoluta do Chefe de Estado no cumprimento dessa atribuição constitucional (ERUNDINA, PEC 275/2013)

É perceptível, também, um descrédito de que o Senado Federal possa exercer um crivo mais efetivo ou, como preferem alguns, que de fato desempenhe o papel que constitucionalmente lhe foi reservado. Muitas das propostas de alteração do modelo, retirando no todo ou em parte o monopólio do Executivo nas indicações ou limitando a sua discricionariedade, são feitas exatamente por considerar que o nosso modelo é dual apenas formalmente, sendo, do ponto de vista real, não um ato complexo ou composto, praticado por dois Poderes em sistema de freios e contrapesos, mas, na prática, ato administrativo simples, decorrente da vontade de um único órgão. Esta percepção parece ser confirmada pelos fatos.

Comparando-se com o Senado norte-americano, entre 1901 e 2014, fica evidente que o Senado brasileiro não tem – a despeito da inspiração – o mesmo protagonismo no que se refere à adoção dos mecanismos de freios e contrapesos. Nesse período, o Senado brasileiro aprovou todas as 126 indicações feitas por 28 presidentes da República³⁵, enquanto que nos EUA das 63 indicações realizadas por 17 presidentes³⁶, 10 delas não

³⁵ De Campos Salles a Dilma Rousseff, apenas Café Filho (1954-1955) não indicou ou nomeou ministro para o STF.

³⁶ De Theodore Roosevelt a Barack Obama, apenas Jimmy Carter não indicou ou nomeou juiz para a Suprema Corte dos EUA.

tiveram sucesso (04 foram rejeitadas por votação no Senado, 04 foram retiradas e 02 não possuem registro das razões). Os dados sugerem um exercício mais efetivo do papel de controle destinado ao Senado norte-americano. Quanto ao Senado brasileiro, abrem-se duas possibilidades de avaliação. Para a primeira, ele exerce o seu papel constitucional, não tendo havido recusas porque todas as indicações contemplavam candidatos que preenchiam os requisitos e mereciam ocupar um lugar no STF. Já para a segunda, o Senado brasileiro não cumpriria suas funções constitucionais, deixando de realizar o crivo esperado e atuando apenas formalmente.

Parece razoável supor que a probabilidade de 28 presidentes diferentes terem indicado 126 candidatos sempre aptos ao exercício do cargo de ministro do STF seja inferior à probabilidade de que um ou alguns dos candidatos não reunissem todos os requisitos necessários. Porém, mesmo que se abandone essa linha de raciocínio, há depoimentos de atores do processo que são significativos, apontando no mesmo sentido. Perguntado sobre o que achava do atual processo de escolha dos ministros do Supremo Tribunal Federal, Fernando Henrique Cardoso, que, além de presidente, foi também senador, respondeu:

(Nos EUA), eles sabatinam o candidato para valer. O problema do Brasil é que o Senado é uma instituição homologadora. Eu fui senador, participei de muitos debates lá e vi. Quer dizer, ninguém está realmente muito disposto a escrutinar, saber a razão, se a pessoa tem competência. E votam no final quase unanimemente sempre, com dois ou três que votam contra com alguma razão marginal. Então, o nosso sistema [...] eu acho que ele não é o americano porque falta o outro lado, falta um Congresso que vigie.

[...] Eu não sei se o melhor sistema (não) é esse mesmo, com a condição de que haja realmente uma exposição pública de por que foi nomeado. O sujeito tem que mostrar por que ele foi nomeado, e não uma aceitação tácita (CARDOSO, 2014).

Entre os entrevistados que defendem a manutenção do modelo, vários mencionam que poucos são os casos de recusas para a Suprema Corte dos EUA, talvez porque não considerem as indicações retiradas em razão do risco de não aprovação. Contudo, independentemente dessa percepção, outras manifestações são feitas considerando não ser possível a comparação do

funcionamento do modelo no Brasil com o que ocorre nos EUA, como as que o ministro Gilmar Mendes apresentou:

Também lá nos Estados Unidos as recusas não são tão grandes. Tivemos agora, nesse último século, a do Bork, por razões ideológicas, e tivemos a anterior, ou a retirada. Mas não são muitos os nomes de recusa. Por outro lado, a própria conflagração política que marca os Estados Unidos e também a autonomia, muitas vezes, parlamentar, permite que os senadores tomem diretrizes independentes, autônomas. É claro, aqui há diferença de cultura. Nós vimos a dificuldade que o presidente Obama tem tido. Em geral, mesmo quando há oposições muito expressivas, o governo tem problemas com a base, às vezes até por razões muito específicas. Então, se formos levar em conta a comparação, teríamos que comparar a renovação muito mais contínua do Senado e uma série de questões que talvez não sejam comparáveis (MENDES, 2014).

Quando consideradas não apenas as votações realizadas em ambos os Senados, mas as sabatinas propriamente ditas, quanto à profundidade do escrutínio e o tempo de duração, as diferenças são evidentes. Aquelas levadas a efeito no Brasil raramente ultrapassam uma sessão da Comissão de Constituição e Justiça. No período da pesquisa, apenas aquelas do ministro Gilmar Mendes teve duas sessões, assim mesmo por ter sido adiada depois de iniciada a primeira sessão. Quanto às indagações, em média apenas dois senadores fazem perguntas consideradas incômodas e potencialmente reveladoras dos pontos fracos dos candidatos, que poderiam ser considerados para reprovar a indicação. Os demais, usualmente, ocupam o tempo para elogiar a pessoa do indicado e o acerto da indicação, eventualmente fazendo perguntas sob medida para uma resposta previsível.

A esse respeito, assim se manifestou o ministro Roberto Barroso:

Vamos à comparação com os EUA. De fato, lá o processo é muito mais demorado e há uma fiscalização, um escrutínio inclusive da vida pessoal da pessoa, financeira, tributária, enfim. Não tenho certeza que este seja um modelo melhor necessariamente. Embora evidentemente o mínimo de apuração eu imagino que ocorra aqui. Suponho que a presidenta ouça órgãos técnicos para saber se o sujeito responde a inquérito, enfim. Agora, esse é um processo nos EUA muito mais formal, simbólico e litúrgico do que real. De fato, a

sabatina leva muito tempo e os senadores se preparam, e aquilo é o momento deles de brilho, são os 15 minutos de fama, aparece na televisão e eles fazem aquilo empenhadamente. Então, nessa parte, de fato, é diferente (BARROSO, 2014).

Já o ministro Marco Aurélio, confessando certa frustração, revelou:

Eu mesmo estava no TST, já como ministro, há oito anos, oito anos e alguns meses, quando o meu nome foi para o Senado. E fiquei frustrado porque, na Comissão que me examinaria, o presidente apressava e pedia para não fazerem perguntas porque teria uma seção conjunta no Congresso. E evidentemente não é por aí, quer dizer, mitigando, inclusive, a importância do preenchimento do cargo (MELLO, 2014).

No mesmo sentido, manifestou-se o ex-senador Bernardo Cabral:

Eu faço também uma outra observação: não é a forma da escolha pelo presidente da República, é a forma de se sancionar essa indicação. Na Suprema Corte dos Estados Unidos, o presidente da República tem absoluta liberdade de indicar aquele de sua preferência. Só que o Senado veta, como vetou no governo Bush dois ou três nomes. Isto (aqui) não acontece, pois geralmente a composição do Senado é ligada ao partido majoritário e aprova sem maiores discussões, ou sem ter, ao que eu sei, até hoje, refugado qualquer indicação presidencial. A indicação não é que seria... desde que ela se baseasse nesta mesma premissa com que faz a Suprema Corte dos Estados Unidos. Eles não se inquietam de o presidente indicar. Agora o senado veta; basta que, na pesquisa que seja feita, se encontre algo que perturbe a ida daquele indicado para a suprema corte. Eu não sei se aqui nós teremos condições de arranjar uma forma de acabar com esta circunstância. Isto parte, no meu entender, de quem faz a indicação. Não há filtro maior do que aquele cidadão que está numa chefia se valer de pessoas altamente qualificadas para ajudá-lo. Esse é o cargo... o líder não é o que comanda, é o que aglutina em torno dele. Se ele entender que o nome tem condições, é porque ele avaliou e mandou pesquisar. Agora, se isto for uma indicação política, se vier através de favores políticos, de quem já foi advogado, isto fica difícil!

[...] Que a nomeação, a indicação, a aprovação atual diz respeito a nomes ligados à simpatia ou ao partido de quem está na presidência da República, não há dúvida. Isso está à frente de todos. Quem for partidário, será indicado; quem não for, fica apenas no desejo. Sendo assim, nós temos bons nomes que poderiam estar no Supremo e não estarão (CABRAL, 2014).

Fazendo referência à situação das legislaturas mais recentes, o senador Álvaro Dias, quando perguntado sobre as razões das diferenças no processo de indicação, respondeu:

Cultura política. Acho que nós temos aqui que mudar os nossos procedimentos. Essas sabatinas têm sido formalidades. Seria melhor até que não se realizassem, porque é apenas uma chancelaria da indicação do presidente. Até pelo fato de estarmos hoje com uma representação popular com um brutal desequilíbrio: a oposição é insignificante numericamente. Isso favorece que a Casa se torne uma espécie de almoxarifado do Poder Executivo, entregando um produto que é solicitado a qualquer momento. É a menor representação do oposicionismo da nossa história. Na Câmara também, mas no Senado é gritante: de 81 senadores, temos 15 na oposição. Isso é o que torna também essas sabatinas uma louvação do indicado (DIAS, 2014).

Quando perguntado sobre o tema, o senador Antonio Carlos Rodrigues, autor de proposta de emenda à Constituição para alterar o modelo em alguns aspectos, respondeu:

(Aqui) é homologatório! É homologatório, agora... eu sou contra. A sabatina, eu acho que tinha que ter foro de debate... uma coisa que tinha que aprimorar, mas não sou eu que vou tentar mudar. Eu acho que a indicação tinha que ir para um fórum com a OAB, com os magistrados (RODRIGUES, 2014).

Por outro lado, há senadores que entendem que o Senado cumpre o seu papel. Perguntado sobre isso, Eduardo Suplicy, que à época já era senador há 24 anos, respondeu:

Eu acho que cumpre, mas pode aperfeiçoar. Já têm sido tomadas medidas para melhorar. Uma delas: antes se fazia até a leitura do relatório do relator que faz o parecer sobre a vida dele e se arguia às vezes na mesma sessão. Agora não. Agora, primeiro, até levando

em conta tais críticas, primeiro tem que ler o relatório, do parecer é concedida vista, se dá tempo a todos os senadores de conhecerem o *curriculum* e, no mínimo, uma semana de prazo, e só então se faz a arguição do designado. Todas estas arguições têm sido longas. E é um momento, digamos, em que os senadores estão imbuídos de sua responsabilidade de estarem escolhendo alguém que vai ser importantíssimo para o destino da Justiça brasileira e da vida, às vezes até pessoal, de cada um de nós. Então, quando chega a hora de arguir um indicado para ministro, eu peço à minha assessoria jurídica: “vamos nos preparar bem”. É um dos momentos altos que, pelo menos, é dada a oportunidade aos senadores, e os senadores, na sua grande maioria, procuram se preparar bem para fazer as questões relevantes para uma escolha desta responsabilidade. Então, eu sei que nos Estados Unidos parece que as arguições são além do que uma sessão. Aqui eu não me lembro de ter ocorrido que tenha sido desdobrada em mais de uma sessão as arguições. O que tem ocorrido, sim, é o prolongamento por horas. A sessão começa às 10h e costuma terminar às 14 horas, mas quando é um indicado para ser ministro do Supremo Tribunal Federal, quase sempre ocupa até pelo menos às 14 horas e, por vezes, vai além, até o meio da tarde, para dar tempo suficiente a todos os senadores que queiram perguntar a respeito do que quiserem (SUPLICY, 2014).

É interessante notar que havia críticos e defensores do modelo tanto na situação, quanto na oposição (SERRANO, 2015). O senador Roberto Requião, por exemplo, à época integrante da base do Governo, indagado sobre o papel do Senado, manifestou-se como se segue:

O Legislativo está se distorcendo no mundo, hoje. Você pega o Senado norte-americano, é um exemplo que eu sempre uso [...] o Senado norte-americano não é a representação do povo norte-americano. Cada senador daqueles tem um grupo econômico de financiamento e representa os interesses de um grupo. Então, a única voz que não é ouvida nas indicações parlamentares acaba sendo a voz do interesse da população. Então, as reformas tinham que começar com a supressão do financiamento privado das campanhas eleitorais. Isto já era um passo para qualificar o Parlamento como representação popular. Há um vazio absoluto de representação. E não adianta tentar fazer pequenos remendos nesse processo. Então, a indicação (para os ministros do Supremo) tem que ser do presidente da República mesmo, que é quem tem

o voto majoritário para o bem ou para o mal. Será mais ou menos legítimo, dependendo das circunstâncias de cada eleição, mais ou menos legítimo, em função do peso da mídia e dos monopólios de comunicação no processo eleitoral. Mas sempre mais legítimo que esse leilão parlamentar de financiados privados de campanha representando os interesses dos seus patrocinadores.

(Inclusive) Não há qualificação para as sabatinas e é um acordo político na indicação. Mas eu ainda acho que o peso da indicação presidencial é válido diante dos vícios corporativos, das distorções que surgem a cada momento (REQUIÃO, 2014).

No mesmo sentido, a manifestação do senador Aécio Neves, da oposição, na sabatina do ministro Roberto Barroso³⁷:

Mas quero, aqui, me ater a uma questão que me preocupa e que preocupa boa parte dos senadores: a forma não apenas pela qual são indicados os ministros da Suprema Corte, mas o processo interno no Congresso Nacional e, no Senado, em especial, que leva à sua aprovação. V.S^a, no início da sabatina, já se referia aos modelos americanos, que nos inspiraram, e também ao modelo alemão, dizendo preferir o nosso. Poderíamos citar o modelo italiano, em que um terço é indicado pelo presidente da República, um terço pelo parlamento e um terço pela própria magistratura.

[...] Mas eu quero me ater a nossa questão interna, ao procedimento interno do Senado Federal, chamado aqui de sabatina, que nada mais tem sido do que a simples homologação dos nomes que chegam a esta Comissão, seja para a Suprema Corte, seja para o STJ, seja para os conselhos federais.

Nos Estados Unidos – nós aqui nos inspiramos no modelo americano –, sabe V.S^a que, ali, antes da decisão final, há um comitê judiciário que faz questionamentos profundos durante um bom período de tempo ao indicado. Apenas após essa aprovação o nome é submetido à votação ou deliberação dos senadores. E essa sabatina nos Estados Unidos [...] se estende de forma costumeira por vários dias. Talvez o mais eloquente exemplo do cuidado que se tem em sabatinar um nome que vai tomar decisões tão importantes e de tanta repercussão na vida da sociedade seja o do ministro da Suprema Corte americana, Clarence Thomas, que demorou sete meses para

³⁷ A arguição do ministro Luis Roberto Barroso aconteceu na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em 05 de junho de 2013.

ter seu nome sabatinado e aprovado pelo Senado Federal. Talvez o caso de uma sabatina mais extensa tenha sido a do ministro Toffoli, algumas horas, seis ou sete horas, aqui nesta Comissão, que eu me recorde. Portanto, acho que é saudável que a sociedade participe de forma mais ativa e mais direta desse processo. Por isso, estou apresentando hoje – não o fiz antes para que não houvesse correção alguma com a indicação de V. S^a – um projeto de resolução, que regulamenta e estabelece novas regras para as sabinas nesta Casa.³⁸ (NEVES, 2014)

Por outro lado, há os que entendem que o Senado brasileiro cumpre o seu papel, como, por exemplo, o ministro Dias Toffoli:

Eu sou favorável a esse processo. É um processo que, nos Estados Unidos da América, se demonstra, já há 200 anos, praticamente adequado, e que no Brasil, desde a República, também vem sendo utilizado. Muito se diz que o Senado não faz o trabalho dele, é uma crítica que é feita, mas o que ninguém fala é que o presidente da República, e todos eles já deixaram de indicar, muitos porque eles verificaram que o Senado não aprovaria o nome. Ou seja, há uma sondagem prévia da aceitabilidade ou não do nome do indicado ao Senado. E o presidente, ele não quer correr o risco de uma rejeição, e nem o candidato quer correr o risco de uma rejeição. Daí é que essas consultas são feitas previamente. Talvez até por isso alguns nomes apareçam na imprensa como cotadíssimos e depois, de repente, somem, porque exatamente foram consultas formuladas aos senadores pelos líderes de Governo e tiveram a resposta da inaceitabilidade daquele nome ou da dificuldade de uma aprovação. Então, não procede a verdade quando se divulga que, no Senado, não se faz o devido trabalho. Eu mesmo passei por uma sabatina de oito horas no Senado, sem sequer levantar pra ir ao banheiro. E isso se passa com todos, com mais tempo ou menos tempo, mas é um batismo de sangue, digamos assim, ir ao Senado e passar por aquela atuação, mesmo com as consultas prévias. E elas existem, as consultas prévias, e fazem parte da harmonia entre os Poderes, até porque alguém que vai ser convidado e vai ser indicado também não quer passar por uma humilhação de ser rejeitado. Só que tem que demonstrar conhecimento e a isso se presta a sabatina (TOFFOLI, 2014).

³⁸ O senador Aécio Neves apresentou, no dia 5 de junho de 2013, o projeto de resolução do Senado n° 35, propondo alteração do Regimento Interno para estabelecer novo procedimento à arguição de indicados a integrem o Supremo Tribunal Federal.

Encerrando esta reflexão sobre o papel do Senado brasileiro no exercício do seu dever constitucional de aprovar ou não os indicados pelos presidentes da República para ministro do STF, é possível constatar, pelos dados quantitativos obtidos na pesquisa, que dos 32 presidentes que indicaram ministros para o STF, de Deodoro a Dilma, 31, que indicaram 151 ministros, tiveram todos os seus indicados aprovados pelo Senado brasileiro.

Entre os ministros aprovados, houve, inclusive, aqueles que não atendiam ao requisito de notável saber jurídico. Mas, segundo Carlos Mario Velloso, que atuou no STF de 1990 a 2006:

A experiência tem demonstrado, através dos tempos, que, nas nomeações para o Supremo Tribunal Federal, você tem ministros (juizes) com um saber jurídico muito elevado, outros com um saber jurídico médio e outros até com praticamente nenhum saber jurídico. Mas, veja, eu não conheço sequer um caso de ministro que haja desonrado a toga (VELLOSO, 2014).

Por outro lado, mesmo que se reconheça que as indicações não levaram ao STF ministros que tivessem “desonrado a toga”, isso teria se dado não por um zelo do Senado, mas muito mais porque os próprios presidentes cuidaram de indicar candidatos de reputação ilibada.

Em consequência, parece, a primeira vista, acertada a conclusão do senador Pedro Simon, na sabatina do ministro Dias Toffoli: “Não é da tradição do Senado fazer aquilo que faz o Congresso americano, que é o grande debate, que é a grande discussão, que é a grande interrogação”.³⁹

Considerações finais

Feita essa reflexão, cabe observar que apenas a análise do histórico das nomeações dos juizes da Suprema Corte dos EUA e do nosso Supremo Tribunal Federal, embora de inegável relevância, é insuficiente para responder ao dissenso inicialmente trazido. Outras reflexões são imprescindíveis, sendo que parte delas foi feita na pesquisa mencionada no início deste artigo (SERRANO, 2015), compreendendo: diferentes modelos de direito comparado; críticas ao modelo vigente entre nós e propostas para

³⁹ A arguição do ministro José Antonio Dias Toffoli aconteceu na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em 30.09.2009 e 01.10.2009.

sua modificação; bem como as defesas da manutenção do modelo atual. Por fim, foi feito um esforço interpretativo para responder a uma questão que se impõe: por que o Brasil mudou tanto desde 1891 e a forma de escolha dos ministros nunca foi alterada?

No presente artigo, apenas a elite governante, tal como concebida por Pareto, compreendendo os indivíduos que direta ou indiretamente participam de forma considerável do governo, ou, ainda, composta pelos que ocupam cargos de comando político e, mais vagamente, dos que podem influir diretamente nas decisões políticas, foi considerada. Quanto à sociedade civil, seu impulso é reclamado por muitos, ainda que sua presença nesses processos não seja tão efetiva.

Porém, lembrando do jurista Joaquim Falcão (2002), é notável que, com a crescente importância do Judiciário nas sociedades contemporâneas, haverá uma tendência de crescer o questionamento dessas indicações por parte da sociedade civil. De tal forma que a polêmica e o controle deverão aumentar, já que não apenas os poderes do Estado tentarão influenciá-las, mas a própria sociedade civil acabará sendo instada a fazer o mesmo. O desafio será exatamente lidar com esse processo de uma forma que não seja disruptiva para a democracia. Afinal, o que está em jogo é a credibilidade do Supremo Tribunal Federal, pois sem ela as instituições democráticas perdem um importante sustentáculo. Mais do que nunca, estamos diante do imperativo de aperfeiçoar o sistema de indicações para o STF em vigor em nosso país.

SERRANO, P. M. de M. The government elite and the definition of STF ministers. *Perspectivas*, São Paulo, v. 53, p. 33-57, jan./jun. 2019.

■ **ABSTRACT:** *The article discusses the nominating process of the new ministers for the Brazil's Federal Court of Justice in comparison with its model of inspiration, originated in the Supreme Court of the United States. We emphasize the role played by the Senate of the two countries following the presidential indication. The data presented demonstrate an absence of refusals or questioning on the part of the Brazilian Senate, differently from what is seen in the American case. Considering such discrepancy, different possibilities of interpretation are presented, adding statements from different actors involved in the Legislative and Judiciary branches.*

■ **KEYWORDS:** *Ruling elite. Judicial power. Federal Court of Justice.*

Referências

GAZETA DE NOTÍCIAS, edição de 18 de novembro de 1894, Rio de Janeiro, apud OLIVEIRA, M. Â. J. de S. C. *Sobre a recusa de nomeações para o Supremo Tribunal Federal pelo Senado*. Direito Público. Brasília, v. 1, n. 25, p.68-78, jan./fev., 2009.

FALCÃO, J. A escolha do ministro do Supremo. *Folha de São Paulo*, 10 de maio de 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1005200209.htm>. Acesso: 20 mar. 2019.

HOGUE, H. B. *Supreme Court nominations not confirmed*. Congressional Research Service: CRS Report for Congress. 20 ago. 2010.

JORNAL DO COMMERCIO, edição de 7 de outubro de 1894, Rio de Janeiro, apud OLIVEIRA, M. Â. J. de S. C. *Sobre a recusa de nomeações para o Supremo Tribunal Federal pelo Senado*. Direito Público. Brasília, v. 1, n.25, p. 68-78, jan./fev., 2009.

RODRIGUES, L. B. *A Corte Suprema e o direito constitucional americano*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

SERRANO, P. M. de M. *Caminhos para a Corte: Estado e sociedade na escolha dos ministros do Supremo Tribunal Federal*. Rio de Janeiro, 2015. 2 v. 2938 f. Departamento de Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

SILVA, H; CARNEIRO, M. C. R. *Floriano Peixoto*. Os presidentes. São Paulo: Editora Três, 1983.

Documentos

BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* (de 24 de fevereiro de 1891). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso: 30 mar. 2019.

BRASIL. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* (de 16 de julho de 1934). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso: 30 mar. 2019.

BRASIL. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos Do Brasil*, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://>

www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm.
Acesso: 30 mar. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988

BRASIL. *Proposta de emenda à Constituição N.º 457 de 2005*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=298878>. Acesso: 30 mar. 2019.

BRASIL. *Proposta de emenda à Constituição N.º 275 de 2013*. (Da Sra. Luiza Erundina e outros). Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=45E8740B73FF4C538BDE9F953E844062.node1?codteor=1099994&filename=Avulso+-PEC+275/2013. Acesso: 10 mar. 2019.

BRASIL. *Proposta de emenda à Constituição N.º 92 de 1995*. Do Sr. Nicias Ribeiro. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14367>. Acesso: 10 mar. 2019.

Entrevistas

BARROSO, L. R. *Entrevista concedida a Paulo Marcelo de Miranda Serrano*. 07 de agosto de 2014.

CABRAL, B. *Entrevista concedida a Paulo Marcelo de Miranda Serrano*. 06 de novembro de 2014.

CARDOSO, F. H. *Entrevista concedida a Paulo Marcelo de Miranda Serrano*. 15 de julho de 2014.

DIAS, A. *Entrevista concedida a Paulo Marcelo de Miranda Serrano*. 09 de junho de 2014.

MELLO, M. A. *Entrevista concedida a Paulo Marcelo de Miranda Serrano*. 1º de outubro de 2014.

MENDES, G. *Entrevista concedida a Paulo Marcelo de Miranda Serrano*. 07 de agosto de 2014.

REQUIÃO, R. *Entrevista concedida a Paulo Marcelo de Miranda Serrano*. 10 de junho de 2014.

RODRIGUES, A. C. *Entrevista concedida a Paulo Marcelo de Miranda Serrano*. 10 de junho de 2014.

SUPLICY, E. *Entrevista concedida a Paulo Marcelo de Miranda Serrano*. 10 de junho de 2014.

TOFFOLI, J. A. D. *Entrevista concedida a Paulo Marcelo de Miranda Serrano*. 03 de julho de 2014.

VELLOSO, C. M. S. *Entrevista concedida a Paulo Marcelo de Miranda Serrano*. 15 de outubro de 2014.

A ELITE DO EXÉRCITO

Everton Araújo dos SANTOS¹
Eduardo de Vasconcelos RAPOSO²

■ **RESUMO:** O artigo parte do questionamento sobre quais seriam os impactos de um contexto social marcado por profundas e aceleradas transformações em uma instituição caracterizada pela austeridade e tradicionalismo. No caso selecionado, analisa-se o Exército brasileiro e defende-se a hipótese de que essa instituição, tão marcada por essas arraigadas características, mantém sua organização, estrutura e atributos tradicionais pela atuação do seu grupo de elite, fundamentalmente os chamados oficiais da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN). Conclui-se que a formação oferecida pela AMAN e a presença desse grupo de elite geram um sentido de coesão no Exército brasileiro, de modo que seus membros, de maneira intergeracional, passam a compartilhar e se identificar por suas trajetórias em comum.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Exército brasileiro. Elite do Exército. Coesão institucional.

Introdução

Tiveram uma educação mais completa que a nobreza militar, a fim de não denegrir sua profissão por ignorância ou pelo despreparo no exercício da autoridade.

Edmund Burke,
Reflexões sobre a revolução na França.

¹ Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) e Associação Educacional Dom Bosco – ADEB. Resende – RJ – Brasil. 27523-000. everton_adv@hotmail.com.

² PUC – RJ – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais. Rio de Janeiro – RJ – Brasil. 22451-900. raposo@puc-rio.br.

Grandes e rápidas têm sido as mudanças que hoje se verificam em todo o mundo. O Brasil tem vivenciado isso de maneira muito intensa por meio de grandes transformações sociais, políticas, econômicas, tecnológicas, culturais e institucionais que se implementam no contexto da globalização. Conceitos tradicionais, tais como o de ordem, autoridade e papéis sociais, passam por uma significativa remodelagem. Isso tem gerado e alimentado tanto movimentos sociais quanto mudanças de mentalidade nos indivíduos. Essas mudanças se fazem sentir nas diferentes instituições sociais, transformando comportamentos, crenças, valores e opiniões dos seus integrantes.

Inserido nesta realidade, encontra-se o Exército Brasileiro, instituição pública que desenvolveu, ao longo de muitas décadas, uma profunda e complexa cultura institucional, arraigados valores próprios e uma intrincada estrutura organizacional. Conservador, tradicional, hermético, austero, reservado e avesso a investigações, o Exército, como instituição, fundamenta-se nos princípios da hierarquia e da disciplina, tendo como valor fundamental o conceito de autoridade e muito bem delineados os contornos dos papéis sociais a serem desempenhados por cada um dos indivíduos que o compõem.

As rápidas e profundas transformações vivenciadas pela sociedade brasileira e seus efeitos podem, com o tempo, mesmo que lentamente, promover mudanças no âmbito de instituições tradicionais calcadas em sistemas hierárquicos. Entretanto, é natural e esperado que essas instituições tradicionais e conservadoras reajam às mudanças na tentativa da manutenção de seu *status quo ante*, normalmente desenvolvido e consolidado ao longo de períodos de tempo muito extensos, constituído por arraigados valores da instituição e de seus integrantes. Valores que definem ações e posturas conservadoras e tradicionais esperadas e desejadas não só pelas instituições e seus integrantes, mas pela própria sociedade, ainda hoje.

O presente trabalho levanta e investiga a hipótese de que o Exército Brasileiro, instituição pública inserida numa sociedade que vivencia grandes transformações, tem mantido suas características conservadoras, preservando como valores fundamentais os conceitos de tradição, autoridade, hierarquia e disciplina, através da formação e manutenção de um grupo que se constitui numa verdadeira elite dentro das suas fileiras, presente em todos os seus segmentos. Elite que se caracteriza não somente por estar imbuída da perspectiva de preservação de

seus valores mais basilares, mas principalmente por pretender se constituir como a própria expressão desses valores, o que tem por efeito produzir em seus integrantes a certeza de que são os guardiões das tradições e os responsáveis pela preservação da sua identidade, construída desde os primórdios por seus patronos, Caxias, Osório, Sampaio, Mallet, Vilagran Cabrita, Napion, Rondon e Bitencourt.

Esse grupo, que chamamos de “a elite do Exército”, se constitui nos integrantes da carreira da linha de ensino militar bélico, isto é, os oficiais formados pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN), comumente identificados, dentro da instituição, em todos os seus segmentos, como oficiais da AMAN.

O oficial da AMAN

A Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) é a única escola de formação de oficiais de carreira da linha de ensino militar bélico do Exército Brasileiro. Todos os oficiais de carreira de Arma, isto é, Infantaria, Cavalaria, Artilharia, Engenharia e Comunicações, do Serviço de Intendência e do Quadro de Material Bélico do Exército, quer dizer, aqueles que desenvolvem a atividade-fim (no caso, a guerra, o combate, a missão operacional) da instituição, por isso mesmo a mais valorizada, são oriundos desta mesma escola de formação.

O Exército Brasileiro demonstra, com a existência de uma Academia específica, dispensar um cuidado muito especial com a formação e com o desenvolvimento desta carreira que, marcadamente, se caracteriza como a espinha dorsal da instituição. E não somente no que se refere à carreira profissional, mas prioritariamente no que diz respeito à formação moral de seus quadros.

O militar pertencente a este grupo ingressa no Exército ainda muito jovem. Hoje, o ingresso se dá por meio da Escola Preparatória de Cadetes do Exército (EsPCEEx – Campinas-SP), onde se realiza o equivalente ao primeiro ano do ensino superior. Após este período, os alunos vão diretamente para a Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN – Resende-RJ), onde, como cadetes, em mais quatro anos, completam sua formação de oficial de carreira da linha de ensino militar bélico.

Ingressam, assim, muito jovens, através da Escola Preparatória de Cadetes do Exército – EsPCEEx – Campinas-SP, onde já se encontram na condição de militares, para a realização

da sua formação de oficiais, curso de graduação, sem perspectiva de algum dia saírem deste campo, pois o militar de carreira, mesmo na reserva ou reformado, continua nesta situação de oficial do Exército.

Além do ingresso precoce, portanto, há que se levar em conta a perspectiva de permanência na instituição, que é por toda a vida. Não se espera que o cadete da AMAN pense, algum dia, em sair da instituição. Se entrar com esta intenção, o ambiente, os ajustamentos, os eficientíssimos processos de despojamento do “eu” a que estará sujeito farão com que a mantenha em segredo. Dificilmente “vencerá” os cinco anos de formação pensando desta forma: ou mudará sua expectativa ou desistirá do curso, haja vista as dificuldades que terá que enfrentar para chegar ao final do quarto ano da AMAN.

A imersão de um oficial de AMAN na instituição é profunda e muito longa. O Exército Brasileiro não possui ex-militar que tenha desenvolvido sua carreira de forma normal, inexistindo a figura do ex-general ou ex-coronel. O militar de carreira, após seus anos na ativa, é transferido para a reserva remunerada e, depois de mais algum tempo, é reformado, mas não deixa de ser militar nem perde seu posto. Conserva direitos e deveres, permanecendo sempre sob o regime jurídico próprio dos militares, inclusive para fins disciplinares, haja vista ser possível a um militar da reserva ou reformado cometer uma transgressão militar e ser punido disciplinarmente da mesma forma que o da ativa, seguindo o mesmo rito, conforme o art. 2º do Decreto nº 4.346, de 26 de agosto de 2002, que aprova o Regulamento Disciplinar do Exército – R-4 –, ao estabelecer que “Estão sujeitos a este Regulamento os militares do Exército na ativa, na reserva remunerada e os reformados” (BRASIL, 2002).

O oficial da reserva ou reformado continua se apresentando com o posto que possui e, dentro do Exército, recebe tratamento inerente à sua posição hierárquica. Ou seja, na imagem que tem de si próprio, mantém-se no último posto que ocupava na ativa. Esta característica distingue a instituição militar das demais categorias profissionais. Outras instituições da sociedade mais ampla, em situações excepcionais, ensejam que a pessoa receba tratamento referenciado a um cargo ou função que um dia ocupou, mas todas, inclusive ela própria, sabem que este é um procedimento meramente de consideração e respeito.

Exemplo disso se observa na forma comum e elegante de se dirigir a um ex-presidente da República, chamando-o de

presidente. Mas ele não o é mais e todos, inclusive ele próprio, sabem perfeitamente disso. Com o militar, isso não ocorre. Ele continua sendo e sempre será o general fulano ou o coronel sicrano, com toda a significação simbólica que disso advém para a psique do indivíduo nas suas relações pessoais, na posição que ocupa no ambiente social e, de forma mais abrangente, na sua relação com o mundo, permanecendo absorto na instituição militar e nela imerso, eterna detentora de suas principais referências como ser humano.

Exemplo clássico se verifica no tratamento dispensado a generais e coronéis da reserva ou reformados quando inseridos em grupos sociais estranhos à caserna, tais como igrejas ou condomínios residenciais nos quais passam a residir, onde são conhecidos e chamados, por todos, pelo posto antes do nome, não raras vezes, somente pelo posto. Fato, inclusive, muito comum.

As palavras de despedida de um oficial transferido para outra organização militar, servindo em uma Seção de Inativos e Pensionistas (SIP), consubstanciam bem este aspecto da profunda e longa imersão do militar na instituição. A SIP é o órgão responsável pelas pensionistas e pelos militares da reserva e reformados, constituindo-se na organização militar que eles passam a “integrar” ao ingressarem nesta condição, isto é, se constitui no elo que os mantém legalmente unidos à instituição.

Este oficial, cujas palavras de despedida ora são analisadas, atuou por um tempo razoável em contato diário com militares inativos e pensionistas, exercendo suas funções em atividades administrativas voltadas exclusivamente para este público. Ao se despedir daquela organização militar, iniciou seu discurso afirmando haver observado que o Exército cuida de seus integrantes com grande esmero desde o dia em que o jovem cidadão ingressa em suas fileiras até o dia em que é transferido para a reserva remunerada; cuidado que abrange todas as esferas da sua vida.

Depois que o militar passa à situação de inativo, a instituição continua cuidando com maior esmero ainda, pois surgem novas necessidades que se intensificam com o passar dos anos, com o envelhecimento, com o ostracismo, às vezes com a dificuldade de ajustamento à vida civil em função da grande dedicação ao serviço durante toda a sua vida, o que exige atenção especial por parte dos que continuam na ativa, havendo profissionais cujas funções regulamentares existem justamente para cuidar dos interesses dos companheiros que já cumpriram a sua missão.

Não somente dos interesses administrativos, mas tantas vezes de necessidades afetivas, haja vista ser tão comum velhos companheiros irem à SIP com seus álbuns de fotografias embaixo do braço somente para contarem seus “causos” como soldados, as antigas “estórias” vivenciadas na caserna, as “glórias” dos tempos passados. Ocasões nas quais evidenciam a necessidade única de serem ouvidos, quando não se cansam de repetir inúmeras vezes os mesmos relatos para o companheiro mais jovem ainda na ativa, que tem o dever, por ofício da função que desempenha, de parar o que está fazendo e ouvir com atenção, demonstrando, a cada nova versão contada, vívido interesse, sincera surpresa e admiração pelos feitos de outrora daquele velho soldado.

Observou, ainda, este oficial, que a SIP está sempre atenta aos direitos e ao bem-estar dos militares inativos em uma fase delicada de suas vidas, e concluiu afirmando que o Exército prossegue cuidando do militar não só durante seu envelhecimento, mas mesmo após sua morte, quando persiste considerando seus interesses nas pessoas dos seus familiares, seus dependentes, que se tornam pensionistas, substituindo-o nos cuidados que lhe eram dispensados, motivo de tranquilidade para todos os que são testemunhas disso, independentemente da situação, da fase da carreira e do momento da vida em que se encontrem.

Alguns dos oficiais presentes que ouviram estas palavras após a solenidade de despedida, nos cumprimentos, manifestaram sua admiração pelo que fora dito, concordando e aprovando esta percepção do oficial, e reconhecendo como é boa a instituição para com os seus integrantes.

As funções-chave da instituição são privativas destes oficiais, que nela ingressam em tenra idade e em caráter permanente, uma vez que, mesmo depois de concluída a carreira, continuam no posto que atingiram na ativa, o que tem um efeito psicológico e social muito forte no imaginário do indivíduo e do grupo como um todo. São destinados às funções de comando e Estado-Maior, compõem a maioria esmagadora do círculo dos oficiais-generais e são os únicos a atingirem o último posto, general-de-exército (quatro estrelas), quando passam a integrar o Alto-Comando do Exército.

Assim, os oficiais que compõem este grupo, que pode ser identificado como a espinha dorsal da instituição, possuem uma formação única, cultuam os mesmos valores e as mesmas tradições e têm uma trajetória profissional e de vida muito

semelhante, desenvolvendo, assim, uma mesma visão de mundo.

Cria-se assim um ambiente que impõe ao indivíduo uma única visão de mundo, com valores homogêneos e com uma mesma forma de pensar, agir, sentir, perceber e ver o mundo. Ou seja,

a derivação de nossos significados, quer sejam falsos ou verdadeiros, desempenha um papel indispensável, que é o de socializar os acontecimentos para um grupo. Pertencemos a um grupo não apenas porque nele nascemos, não porque professamos a ele pertencer, nem finalmente porque a ele prestamos nossa lealdade e obediência, mas principalmente, porque **vemos o mundo e certas coisas no mundo do mesmo modo que o grupo os vê** (isto é, em termos dos significados do grupo em questão). Em cada conceito, em cada significado concreto, está contida uma cristalização das experiências de um certo grupo (MANNHEIM, 1986, p. 49, destaque nosso).

A formação da elite

Uma turma de oficiais de carreira da linha de ensino militar bélico se constitui no dia em que tem início o curso de formação na EsPCEx e se consoma no dia da formatura de uma turma de cadetes da AMAN, sendo constituída pelos concludentes dos seus cursos, a saber: Armas de Infantaria, Cavalaria, Artilharia, Engenharia e Comunicações, do Quadro de Material Bélico e do Serviço de Intendência. A turma recebe um nome, por exemplo, a de 1989 chama-se Centenário da República, mas é sempre referenciada pelo ano da formatura, ou seja, pelo ano de conclusão do curso.

A *turma*, juntamente com a *Arma*, o *Quadro* ou o *Serviço* a que pertence o militar, é provavelmente a maior referência que possui um oficial do Exército. São dois dados que compõem sua identidade de militar, funcionando como um endereço que o posiciona dentro da instituição. São dados essenciais que, ao serem revelados, fornecem valiosas informações sobre todo o seu complexo de relações, tendo o condão de posicioná-lo perante os outros. Por isso, geralmente, a primeira informação buscada por oficiais de AMAN ao se conhecerem é a turma de cada um, principalmente se forem do mesmo posto, pois este dado os

posiciona hierarquicamente, um em relação ao outro, questão fundamental na convivência entre militares.

Mais do que isso, a turma revela todo o campo relacional do oficial, criando condições para a formação de um campo afetivo entre aqueles que se encontram pela primeira vez, pois indica conhecidos comuns que passam a funcionar como elo promotor de integração social. Quando se encontram em trajes civis, “à paisana”, dois militares recém-apresentados se identificam também pela Arma, Quadro ou Serviço, dado que revela um sem número de informações pessoais.

Cada *Arma* possui características muito peculiares, inculcando em seus integrantes uma identidade própria e marcante. Por este motivo, é corrente, no campo militar, o entendimento de que, *a priori*, se pode definir o temperamento e a disposição de um militar pela sua Arma, identificada pelas insígnias usadas nas golas da camisa do uniforme.

O *ano de formação* da AMAN é o endereço do militar, pois o integra a uma *turma*. Pela turma se faz o levantamento (i) do *posto* se em trajes civis, pois, fardado, este é revelado pelas estrelas localizadas nos ombros da camisa do uniforme; (ii) de sua *antiguidade* dentro do posto, além de revelar (iii) todo o seu *campo relacional*.

A *antiguidade* dentro do posto posiciona o oficial frente aos outros que têm o mesmo posto. Exemplificando, o ano de formação de um capitão revela sua exata *antiguidade* dentro daquele universo de capitães. Isto é importante porque, no Exército, dois militares jamais ocupam a mesma situação hierárquica; um será superior e o outro subordinado, por mais próximos que sejam. A antiguidade de oficiais integrantes de uma mesma turma é definida pela data da última promoção ou, sendo esta a mesma, o que é comum, pela classificação na Academia, isto é, pela média final de notas dos dois oficiais no curso de formação.

Assim, além da *antiguidade*, a turma revela o *campo relacional* do oficial, pois quando um oficial informa a sua turma (este é o jargão, “– qual a sua turma?”, “– sou da turma de 1989”), ele passa a ser uma pessoa identificada por suas relações, pois todos, em função da política de movimentação do Exército, que faz com que sejam constantemente transferidos de organizações militares, conhecem alguns oficiais daquela turma. Assim, quebra-se o gelo, “– ah! O senhor é da turma do major fulano, servi com ele em tal lugar” ou “– você é da turma do beltrano? Foi meu aspirante” (frase comum, dita por militares que receberam

e comandaram um aspirante egresso da AMAN na Organização Militar que serviam na ocasião).

Os laços que unem oficiais de uma mesma turma são muito fortes, haja vista terem convivido pelo menos quatro anos na AMAN, em uma fase marcante na vida da pessoa, isto é, o final da adolescência, e peculiar na carreira, qual seja, a formação na Academia Militar em regime de internato.

Arma e *turma* são, portanto, aspectos tão significativos que, quando dois oficiais se conhecem, a primeira coisa que reciprocamente identificam um no outro é, se em trajes civis, a *Arma* e a *turma*, identificada esta pelo ano de formação na AMAN; se fardados, somente a turma.

Roberto DaMatta (1997) esclarece que o campo relacional, revelado pela turma no caso de oficiais de AMAN que acabam de se conhecer, funciona para o brasileiro como fator de mediação que facilita o diálogo entre estranhos. Isso ocorre porque numa sociedade relacional, como qualifica a sociedade brasileira, prevalece “um sistema social fundado na *relação*, no *elo*, no *intermediário*, que promove a dinâmica social, criando *zonas de conversação* entre posições polares rigorosamente exclusivas de um ângulo prático ou individualista” (DAMATTA, 1997, p. 103).

É por esse mesmo motivo que “antes de ir a qualquer agência pública, a norma e a ‘sabedoria’ indicam sempre que se deve primeiro descobrir as nossas relações naquela área. Uma vez que isso é estabelecido, a atuação da agência muda radicalmente de figura” (DAMATTA, 1997, p. 83). Assim, a relação, no Brasil, “é um dado básico de todas as situações” (DAMATTA, 1997, p. 104), isto é, “as pessoas posicionadas numa teia de elos pessoais passam a ser automaticamente tratadas como amigas” (DAMATTA, 1997, p. 121-122).

Assim, conhecer um companheiro de turma de um oficial de AMAN é abrir importante canal de comunicação com ele, realidade reforçada pelo fato de que as relações existentes entre integrantes de uma mesma turma têm grande significado, haja vista terem sido forjadas em fase peculiar do desenvolvimento pessoal do militar como profissional e como ser humano. Fase da vida qualificada por experiências comuns muito importantes em vida comunitária, na qual normalmente o jovem afasta-se do lar pela primeira vez e entra em um regime de vida impessoal, rígido, frio, de internato, quando sofre um corte profundo e abrupto nas suas relações sociais anteriores.

A citação de Goffman (2008, p. 24-25) do relato de Sanford M. Dornbusch sobre o período inicial da vida de cadete pode facilitar a compreensão dos motivos pelos quais companheiros de uma mesma turma de Academia Militar, que não convivem somente por alguns meses conforme aqui relatado, mas por quatro anos neste regime de intensa atividade e ricas e profundas experiências comuns, estão definitivamente unidos por poderosos laços afetivos. Há que se levar ainda em conta que, após esses quatro anos de cadete, companheiros de turma continuam caminhando juntos na carreira e na vida, prosseguindo no convívio e na vivência de experiências semelhantes e comuns, pessoais e profissionais, inclusive na reserva e depois de reformados. Assim, relata o referido autor que

A ruptura nítida com o passado precisa ser efetivada em tempo relativamente curto. Por isso, durante dois meses o calouro³ não tem permissão para sair da base ou ter relações sociais com não-cadetes. Esse isolamento completo ajuda a criar um grupo unificado de calouros, e não uma coleção heterogênea de pessoas com alto e baixo *status*. Os uniformes são distribuídos no primeiro dia, [...] O papel de cadete deve sobrepor-se a outros papéis que o indivíduo estava habituado a desempenhar. Restam poucas indicações que revelem o *status* social no mundo externo (GOFFMAN, 2008, p. 24-25).

O indivíduo, portanto, passa a integrar um grupo social de jovens, todos em igual situação, onde o convívio, no rígido ambiente militar de interno, é muito intenso. Estão sempre na companhia uns dos outros, dentro de um mesmo e fechado grupo no qual ninguém, em hipótese alguma, poderá jamais entrar. Sempre juntos em todas as situações, por longos períodos de tempo sem interrupções, quando enfrentam juntos toda sorte de dificuldades, de privações, de provações, de sofrimentos, de alegrias e de vitórias: nas salas de aula, nos estudos, nas provas, nos exercícios no campo, nas refeições, no descanso, no trabalho, no serviço, no lazer, enfim, em todas as atividades durante quatro significativos anos da vida de um ser humano.

Isso explica porque dois oficiais de uma mesma turma, mesmo que por décadas sem se verem, ao se reencontrarem, geralmente vivenciam momentos de grande familiaridade;

³ No Brasil, chamado *bicho*.

oportunidade em que aflora toda uma rede de sentimentos, lembranças e experiências comuns.

A turma é tão importante que até a progressão na carreira do oficial de AMAN, quer dizer, suas promoções, estão condicionadas à sua turma de formação. As promoções ocorrem numa mesma época para cada posto, ocasião em que o lapso temporal entre o primeiro e o último promovido dos componentes de uma turma normalmente não ultrapassa um ano, independentemente da qualidade da trajetória de cada um na carreira. Assim, a turma une seus integrantes também pela progressão de suas carreiras, que se desenvolvem atreladas, haja vista toda a turma progredir em bloco até o último posto da carreira, a saber, coronel, pois a promoção a general é política, pelo critério de escolha, abrangendo uma minoria. Quando uma turma atinge a época de sua promoção a general, período de aproximadamente um ano para cada uma, os coronéis não agraciados com a promoção, a maioria do universo da turma, normalmente requerem transferência para a reserva remunerada sob pena de serem transferidos *ex officio*.

Por conseguinte, os integrantes de uma turma permanecem unidos até mesmo através das possibilidades de desenvolvimento pessoal, pois ficam condicionados ao ciclo da carreira que corresponde a cada fase vivenciada pela turma como um todo. Isso é, os integrantes de uma turma, em cada fase da carreira, exercem os mesmos tipos de funções, têm um mesmo período de assunção de comando, as mesmas oportunidades de missões no exterior, um momento determinado para realização das variadas modalidades de cursos, tudo condicionado ao ciclo da carreira no qual se encontra a turma na sua trajetória da AMAN ao generalato, à reserva e, mais tarde, à reforma.

Assim, o oficial realiza, nas diversas fases da sua carreira, inúmeros cursos, começando pela graduação na Academia Militar das Agulhas Negras, quando recebe o certificado de bacharel em ciências militares. Há cursos de especialização e extensão, equiparados às pós-graduações *lato sensu*, normalmente vocacionados para a atividade militar, a maioria realizada nas fases de tenente e de capitão. Mas também há cursos de natureza mais ampla, quer dizer, não exclusivamente militares, entretanto sob o total controle da instituição e para a exclusiva aplicação na atividade militar, como os realizados no Centro de Estudos de Pessoal – CEP –, no Forte do Leme, Rio de Janeiro, escola do Exército que oferece cursos de pós-graduação para oficiais nas áreas de comunicação social, coordenação pedagógica,

psicopedagogia escolar e idiomas, hoje sendo oferecidos inglês, espanhol, francês, italiano, alemão e russo.

Há outros cursos próprios da carreira do oficial, equiparados aos cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu*, isto é, mestrado, doutorado e pós-doutorado. São os chamados cursos da carreira do oficial, que são três: (i) a formação na AMAN, graduação que confere a condição de bacharel em Ciências Militares, (ii) o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, realizado na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO) Rio de Janeiro-RJ –, realizado por capitães de uma mesma turma a cada ano, e (iii) o Curso de Altos Estudos Militares, realizado por oficiais superiores na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército – ECEME –, na Praia Vermelha.

Dessa forma, os oficiais superiores e generais, na sua formação, especialização e aperfeiçoamento, percorrem uma trajetória acadêmica estabelecida pelo Sistema de Ensino do Exército. Os oficiais superiores que ocupam funções de comando, assessoria e Estado-Maior, e os que atingem o generalato, seguem uma trajetória acadêmica estabelecida pelo Sistema de Ensino do Exército, desenvolvendo um perfeito alinhamento aos valores da Instituição.

Alfred Stepan (1975, p. 41) destaca a correlação existente entre o sistema de educação e a estrutura de promoções e ocupação de funções de comando e Estado-Maior no Exército Brasileiro, quer dizer, os cargos e as funções de maior importância, poder e prestígio dentro da Instituição, esclarecendo que:

As normas burocráticas são obedecidas rigorosamente no tocante aos padrões educacionais do quadro de oficiais no Brasil. Cada promoção na carreira de um oficial exige a passagem por uma escola militar específica. Isto ajuda a imbuir os oficiais de um forte espírito de corporação. No Exército, todos os oficiais com responsabilidade de comando devem cursar os quatro anos de academia (Academia Militar das Agulhas Negras, AMAN). Para ser promovido a capitão⁴, o oficial deve frequentar durante um ano a Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO). Para que possa concorrer à promoção a general, ou para indicação ao Estado-Maior de qualquer dos quatro Exércitos⁵ ou escolas militares, o oficial precisa passar no difícil exame de admissão à Escola de Comando

⁴ *Rectius*, major.

⁵ Grandes comandos do Exército, hoje denominados Comandos Militares de Área.

e Estado-Maior do Exército (ECEME) e depois frequentar um curso de três anos. [...] Assim, qualquer sucesso real no Exército brasileiro (sic) depende de realizações acadêmicas.

Além disso, há um sem-número de escolas técnicas especializadas e oportunidades de estudo no exterior (sobretudo na França ou nos Estados Unidos). Um estágio de um ano na Escola Superior de Guerra (ESG) está se tornando progressivamente uma norma para coronéis antigos e generais jovens (STEPAN, 1975, p. 41).

Os oficiais ainda têm a opção de manterem, desde muito cedo, seus filhos estritamente dentro do ensino militar, por meio dos Colégios Militares, escolas integradas ao Sistema de Ensino do Exército, onde muitos alunos despertam o interesse, ou têm este interesse reforçado, para seguir a carreira de seus pais, prosseguindo seus estudos, sem solução de continuidade, na Escola Preparatória de Cadetes do Exército e na Academia Militar das Agulhas Negras, como de fato tem sido a trajetória de muitos oficiais.

A elite da elite

Os primeiros colocados em algum curso da carreira do oficial são agraciados com a Medalha Marechal Hermes. No caso do oficial da linha de ensino militar bélico, quer dizer, do oficial de AMAN, os cursos considerados para a Marechal Hermes são os da Academia Militar das Agulhas Negras – AMAN –, graduação/formação; da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais – EsAO –, aperfeiçoamento, realizado por todos os capitães e pré-requisito para promoção a oficial superior (major); e da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército – ECEME –, altos estudos militares.

O primeiro colocado em um desses cursos recebe a Marechal Hermes com uma coroa, se for primeiro colocado em dois recebe a segunda coroa e se for primeiro nos três recebe a terceira coroa. Assim é chamado de oficial coroadado, bicoroadado ou tríplice coroadado, respectivamente. Neste último caso se forma uma verdadeira lenda, como no caso do general João Batista de Oliveira Figueiredo, oficial de Cavalaria tríplice coroadado que chegou a presidente da República.

Há que se considerar, ainda, toda a expectativa que se forma em torno de um oficial coroadado ou bicoroadado no grupo social e nele próprio, principalmente quando estiver realizando qualquer

outro curso dentre os inúmeros possíveis dentro de cada ciclo da carreira, como os de especialização e extensão, pois se espera que, naturalmente, venha, sempre, a ser o primeiro colocado. Essa expectativa aumenta durante a realização de um curso da carreira que poderá agraciá-lo com mais uma coroa.

Cursos que tenham como alunos primeiros colocados de turmas diferentes geram uma expectativa ainda maior, pois são dois os grandes favoritos ao primeiro lugar. Nessas ocasiões, o desempenho de ambos é acompanhado por todos, formando-se até grupos de torcida, normalmente liderados pelos integrantes das turmas de cada um, que, em regra, torcem pelo seu “zero-um”. Mas nenhum militar, por mais discreto que seja, parece ficar incólume a essa disputa.

O primeiro colocado de cada Arma, Quadro ou Serviço no curso de formação da AMAN, isto é, aquele que foi agraciado com uma Medalha Marechal Hermes uma coroa, é chamado de “zero-um” da turma e passa a ser detentor de poderosíssimo capital simbólico.

O legítimo “zero-um”, quer dizer, aquele que, pessoalmente, comporta todas as características inerentes a essa condição no imaginário do grupo social, isto é, aquele que passa a portar o capital simbólico conferido por essa condição na sua plenitude e maior força e expressão, não é o “zero-um” estudioso, mas justamente o que conquista essa posição sem demonstrar havê-lo feito com grande esforço.

Mais que isso, “zero-um” de verdade é aquele que demonstra até um certo desleixo na conquista dessa honrosa posição, que demonstra mesmo nem ter interesse nisso. O legítimo “zero-um” é agraciado por um dom ou por um talento natural que faz dele “zero-um”. A média final das notas superior às dos demais é apenas um sintoma que confirma sua condição. O “zero-um” legítimo não se torna “zero-um” por esforço pessoal, ele é “zero-um”, e os altíssimos graus que obtém nas provas apenas permitem que tome posse da sua posição, quer dizer, somente revelam sua condição. O verdadeiro “zero-um” tira notas altíssimas e se destaca sem se esforçar para isso ou mesmo sem demonstrar almejar esse destaque. O estudo metódico e constante num “zero-um” pode diminuir-lhe o brilho e enfraquecer o valor da sua posição.

Sérgio Buarque de Holanda (2006, p. 83) explica esse fenômeno típico da sociedade brasileira que se manifesta tão claramente no ritual e no significado da aquisição da Medalha Marechal

Hermes. Quer dizer, este ritual e seus significados se constituem em uma das manifestações de uma característica típica não do Exército, mas da sociedade brasileira.

Com efeito, esclarece o citado autor que a “inteligência”, numa sociedade com características aristocráticas e paternalistas, corresponde “à necessidade que sente cada indivíduo de se distinguir dos seus semelhantes por alguma virtude aparentemente congênita e intransferível, semelhante, por esse lado, à nobreza de sangue”. Nesse sentido, prossegue Holanda, a “inteligência” é um princípio essencialmente antimoderno, “oposto ao sentido de todo o pensamento econômico oriundo da Revolução Industrial” (HOLANDA, 2006, p. 83).

É por isso que “o verdadeiro talento há de ser espontâneo, de nascença, como a verdadeira nobreza, pois os trabalhos e o estudo acurado podem conduzir ao saber, mas assemelham-se, por sua monotonia e reiteração, aos ofícios vis que degradam o homem” (HOLANDA, 2006, p. 181).

A classificação obtida no curso da AMAN é de fundamental importância para toda a carreira do oficial. Essa classificação influencia, inclusive, as oportunidades que se abrirão ao longo da carreira do militar. As promoções a oficial superior, por merecimento, e a oficial-general, por escolha, são grandemente influenciadas por essa classificação. A “carona” não é a regra, mas a exceção. Isto é, um oficial normalmente só é ultrapassado, quer dizer, “leva uma carona”, se houver sofrido algum problema na carreira, como, por exemplo, uma punição. O reverso funciona da mesma forma, um oficial só ultrapassa, quer dizer, “dá uma carona”, se houver feito algo de extraordinário. Dentro da normalidade do desenvolvimento da carreira, essa classificação tende a prevalecer até o fim.

O primeiro colocado de cada Arma, Quadro ou Serviço de uma turma, conforme visto acima, é chamado de “zero-um” e o último de “e”. A partir dessa definição, o “zero-um” sempre será chamado dessa forma e o “e”, também. “Zero-um” porque a classificação do cadete e do oficial é contada da seguinte forma: “zero-um”, zero-dois, zero-três, ..., “e” o nome do último. Sempre que se fizer uma relação com os nomes dos integrantes de uma turma, a ordem deles invariavelmente observará essa sequência. Cada um tem o seu exato *lugar na fila*, como diria Foucault (2009, p. 138-141). Qualquer inversão gera mal-estar. Assim, numa relação, os nomes de todos serão separados por vírgula, à exceção do último, precedido pela conjunção “e” e sucedido pelo

ponto final. Por esse motivo, o único militar da turma a ocupar essa última posição recebe a alcunha de “e”.

Existe uma verdadeira mística em torno do “zero-um”. Quando, por exemplo, um “zero-um” se aproxima de um grupo qualquer de militares, quem o conhece já informa se tratar de um “zero-um”, o que desperta em todos curiosidade e admiração. É quase uma celebridade. O “zero-um” de cada Arma, Quadro ou Serviço de uma turma é um símbolo para aquele grupo, que normalmente o vê como um representante e cujos integrantes lhe devotam admiração e têm nele motivo de orgulho. Quer dizer, é uma referência para a turma.

Quando se comenta sobre algum oficial, a exemplo de um militar esperado em determinada Unidade por motivo de transferência ou nomeação de comandante, quer dizer, quando um oficial já está transferido para uma organização militar, mas ainda não se apresentou pronto para o serviço, se ele for o primeiro da turma, já se dirá tratar-se de um “zero-um”. Uma organização militar é prestigiada ao receber um “zero-um”, e prepara-se para isso. Dentro das Armas, Quadro ou Serviço, há mesmo organizações militares que tradicionalmente recebem “zeros-um” e outras, “es”.

O “zero-um” é percebido por todos, e inclusive pelo seu próprio comandante, como um futuro general, como alguém inteligentíssimo, genial, especial, dedicado, agraciado com todos os valores e atributos inerentes ao profissional das armas. Um legítimo representante da instituição. Muito dele se espera, porém a ele todo respaldo e apoio são dados. Todo esse crédito a ele conferido faz dele realmente alguém especial, dedicado e competente. As coisas feitas por ele dão certo. É apoiado, seguido, respeitado e levado a sério por todos, em todas as suas observações e posicionamentos, inclusive por seus superiores. Este parece ser o grande diferencial de um “zero-um”: ser, a priori, respeitado e ouvido por seus superiores e por seu próprio comandante. Ser um “zero-um” significa começar a carreira já sendo detentor de poderoso e riquíssimo capital simbólico.

Assim, a classificação dos oficiais na turma tem grande peso nas promoções por merecimento, quer dizer, para oficial superior, e por escolha, isto é, para oficial-general, bem como em todos os processos seletivos de que participará o oficial ao longo da sua carreira. Um “zero-um” somente muito excepcionalmente não atinge o generalato, pois a carreira, as circunstâncias e as pessoas o encaminham naturalmente para esse fim. Espera-se isso dele.

Desde muito cedo ele é preparado pela instituição para isso. Ou seja, o “zero-um” já é um oficial selecionado pela instituição, desde o início da sua carreira, para atingir seus postos mais elevados e comandá-la. Uma vez selecionado, o Exército, ao longo de décadas, cuidará dele e do seu desenvolvimento profissional e pessoal com muito esmero, primor e atenção, para que, ao fim, ele venha a ocupar o topo da carreira e dirigir a instituição.

Esse processo não está escrito em nenhum lugar, mas é real. O “zero-um” recebe orientação desde cadete, quando manifesta, ainda no 1º ano, tendências a ser o primeiro colocado. Orientações que o seguirão durante toda a sua vida, não somente verbais, mas também através das oportunidades que, naturalmente, se abrirão e direcionarão sua trajetória e pela forma como será tratado por todos. Este é um aspecto que evidencia a força do poder simbólico se manifestando de maneira clara no campo militar e influenciando decisivamente na formação de uma elite dentro da elite.

Conclusão

É curioso observar o encontro casual de dois cidadãos que nunca tenham se visto antes, num ônibus ou num aeroporto, por exemplo, no qual um seja um jovem tenente e o outro um velho coronel reformado. Ao se conhecerem e descobrirem que ambos são oficiais de Academia, sentem-se completamente à vontade em estar um na companhia do outro. Pisam tranquilamente terreno sólido e familiar e, tão logo façam essa descoberta, invariavelmente se identificam pela turma de formação da AMAN e pela Arma, Quadro ou Serviço a que pertencem.

Parecem e de fato se sentem como velhos amigos, como se pertencessem a uma mesma família, às vezes até como parentes próximos. E de certa forma o são, pois falam das mesmas coisas, descobrem muitos conhecidos comuns (o “cadete ou aspirante do coronel” pode ter sido o comandante do tenente, por exemplo), têm as mesmas opiniões e idênticas são as suas experiências, parecendo mesmo se conhecerem há muito tempo. Um se vê no outro: o jovem é o que o velho já foi; o velho, o que o jovem será. Ou seja, a trajetória profissional e de vida de ambos é a mesma; por isso, conhecem a mesma linguagem e transitam nela juntos com toda a desenvoltura, comungando da mesma visão de mundo.

A Academia Militar única, a AMAN, produz efeitos muito poderosos de coesão e identidade no Exército Brasileiro, pois até os apartamentos; as salas de aula; os campos de instrução e, lá, a

fazenda Boa Esperança e os morros Saboia, Saboião e Saboinha, a FIT (Fibra, Iniciativa e Tenacidade) e a Pista Marechal Rondon; os parques dos cursos; as alas das subunidades e as entrealas; os anfiteatros; o refeitório; os grêmios; a cantina; o AGM, Auditório General Médici e o cinema acadêmico; o pátio interno e o pátio de formaturas (Pátio Marechal Mascarenhas de Moraes e Pátio Tenente Moura); o Saguão das Placas; a biblioteca; a cidade; os restaurantes na cidade frequentados pelos cadetes; a rodoviária; o retão, o famoso retão de 800 metros que cruza o Campo de Marte e liga as monumentais colunas do Portão Monumental da AMAN ao Conjunto Principal; a frase “Cadete, ides comandar, aprendei a obedecer”, são os mesmos de gerações de oficiais já há tantas décadas.

Após declarado aspirante-a-oficial, o militar que sai da AMAN serve nas mesmas organizações militares espalhadas em todo o território nacional dentro da Arma, Quadro ou Serviço a que cada uma pertence. Assim, na referência acima ao jovem tenente e ao velho coronel, se fossem ambos, por exemplo, oficiais de Cavalaria, maior ainda, por inúmeros motivos, seria a identidade entre eles, dentre os quais, o de conhecerem os dois as mesmas Unidades, mesmo que não tenham ali servido pessoalmente, e muitos dos militares que ali serviram.

Quem serve, por exemplo, no 9º Regimento de Cavalaria Blindado, em São Gabriel, no Rio Grande do Sul, antes mesmo de lá se apresentar pronto para o serviço, assim que é publicada sua transferência, já toma ciência de que nessa Unidade, um dia, servira um tal Major Figueiredo, mais tarde general-de-exército e presidente da República, que se tornou, por isso mesmo, uma figura proeminente dentro da Cavalaria.

Nesta situação, quer dizer, na qual dois ou mais oficiais de Cavalaria se encontram, invariavelmente vem a pergunta: “E no sul, onde você (ou o senhor) serviu?”. Isto ocorre pelo fato de que a maior parte das Unidades de Cavalaria concentra-se no Rio Grande do Sul. Assim, é muito comum o oficial de Cavalaria, em alguma fase da sua carreira, passar por aquela região, tida pelos cavalarianos como a região onde verdadeiramente reside o “espírito” daquela Arma.

Estes, dentre muitos outros, são aspectos de identidade que se verificam entre oficiais de Cavalaria que facilitam grandemente a aproximação entre eles, que, mesmo desconhecidos, tornam-se próximos muito rapidamente. Daí a famosa frase: “onde se encontram reunidos dois ou três cavalarianos, encontra-se, aí,

uma confraria". Mas é importante ficar claro que cada Arma, Quadro ou Serviço possui suas próprias peculiaridades que criam e fortalecem a identidade entre os militares que as integram. Aqui, são citadas estas peculiaridades da Arma de Cavalaria somente a título de exemplo e pelo fato de o autor ser um oficial de Cavalaria, tendo vivenciado e ainda vivenciando estas experiências. Quer dizer, pertencer a uma mesma Arma, Quadro ou Serviço fortalece consideravelmente a identidade entre os militares que as compõem.

Contudo, independentemente da Arma, Quadro ou Serviço a que pertença um militar, há que se levar em conta o fato de que o general comandante da AMAN foi cadete exatamente como aquele jovem que hoje adentra solenemente pelo mesmo Portão Monumental da Academia, à margem da Rodovia Presidente Dutra, no km 306, na cidade de Resende, no Rio de Janeiro, usando o mesmo uniforme, através de uma mesma cerimônia de passagem que tem o condão de transformar um jovem civil num cadete, com os mesmos sentimentos, ideais e perspectivas. Da mesma forma como aconteceu, um dia, com todos os comandantes em todos os níveis e escalões do Exército Brasileiro. Com o próprio comandante do Exército e com todos os integrantes do Alto-Comando. É a força da tradição que se evidencia. A força da forma, como se pode depreender do que ensina Bourdieu:

A proximidade dos interesses e, sobretudo, a afinidade dos *habitus*, ligada a formações familiares e escolares semelhantes, favorecem o parentesco das visões do mundo. Segue-se daqui que as escolhas que o corpo deve fazer, em cada momento, entre interesses, valores e visões do mundo diferentes ou antagonistas têm poucas probabilidades de desfavorecer os dominantes (BOURDIEU, 2010, p. 242).

Estes oficiais reproduzem sua linguagem nas escolas de formação de sargentos e, juntos, oficiais e sargentos reproduzem-na na formação dos demais militares, quer sejam de carreira quer temporários. Daí a coesão da instituição, a identidade sólida, a hegemonia dominante, a confiança mútua entre superiores e subordinados e entre pares entre si: a mesma fala, a mesma linguagem, a mesma visão de mundo, a mesma verdade... a única possível.

SANTOS, E. A. dos; RAPOSO, E. V. The elite of the Army. *Perspectivas*, São Paulo, v. 53, p. 59-79, jan./jun. 2019.

■ **ABSTRACT:** *The article starting point is the question about the impacts of a social context, characterized by profound and accelerated transformations, in an institution defined by austerity and traditionalism. In the selected case, the Brazilian Army is analyzed and we work with the hypothesis that this institution, so identifiable with these ingrained characteristics, maintains its organization, structure and traditional attributes due to the actions of its elite group, fundamentally the so-called Academy officers of the Academia Militar das Agulhas (Negras Military Academy of Agulhas Negras, shortened as AMAN). We conclude that the training offered by AMAN and the presence of this elite group generates a sense of cohesion in the Brazilian Army, so that its members, in an intergenerational way, share and identify themselves through their common life trajectories.*

■ **KEYWORDS:** *Brazilian army. Army elite. Institutional cohesion.*

Referências:

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz (português de Portugal). 13ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

BRASIL. Decreto nº 4.346, de 26 de agosto de 2002: aprova o regulamento disciplinar do Exército (R-4) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4346.htm. Acesso: 2 mar. 2019.

DAMATTA, R. *A casa & a rua*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

FOUCAULT, M. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Tradução de Raquel Ramallete. 37ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

GOFFMAN, E. *Manicômios, prisões e conventos*. Tradução de Dante Moreira Leite. 8ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2008.

HOLANDA, S. B. de. *Raízes do Brasil*. Organização de Ricardo Benzaquem de Araújo, Lilia Moritz Schwarcz. Ed. rev. Edição comemorativa 70 anos. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

MANNHEIM, K. *Ideologia e utopia*. Tradução de Sérgio Magalhães Santeiro. 4ª ed. Rio de Janeiro: Guanabara: 1986.

STEPAN, A.C. *Os militares na política: as mudanças de padrões na vida brasileira*. Tradução de Ítalo Tronca. Rev.: Salvador Pittaro. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

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.

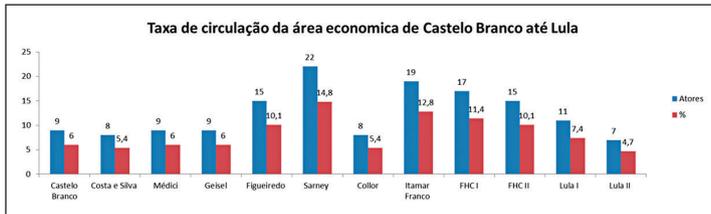
Já as instituições econômicas que trataremos são: o Banco Central do Brasil/SUMOC; o Banco do Brasil; o BNDE/BNDES; o Ministério da Administração e Reforma do Estado; o Ministério da Fazenda, Economia e Planejamento; o Ministério da Indústria e do Comércio; o Ministério da Indústria, do Comércio e do 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 possuísse 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.

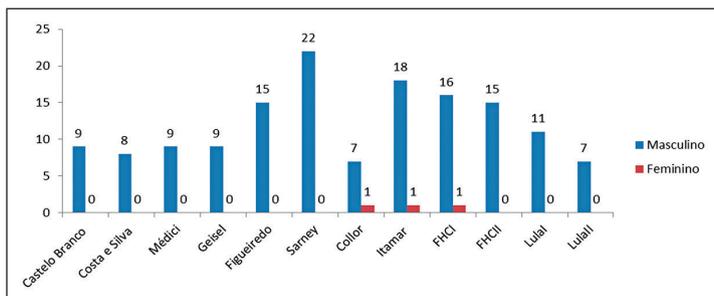
Acompanhemos o Gráfico 1. Castelo Branco, Costa e Silva e Médici representam a estabilização e o avanço econômico, existentes durante um regime ditatorial ou de exceção. Por isso há menor circulação. O governo Geisel é expressivo do começo dos problemas econômicos, mas mesmo assim, em termos estatísticos, 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

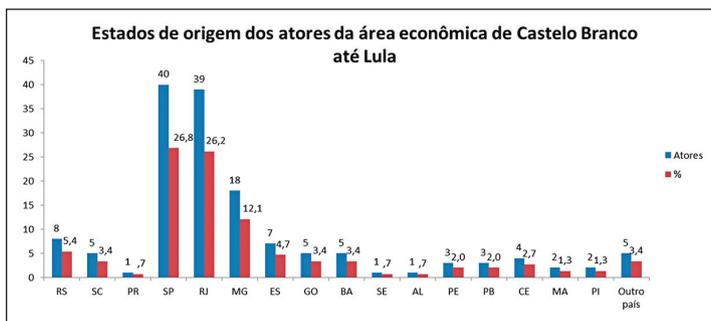


Fonte: Pesquisa *As elites políticas brasileiras*.

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

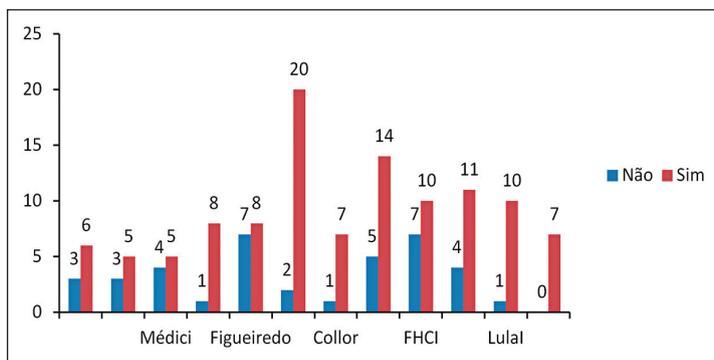


Fonte: Pesquisa *As elites políticas brasileiras*.

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?

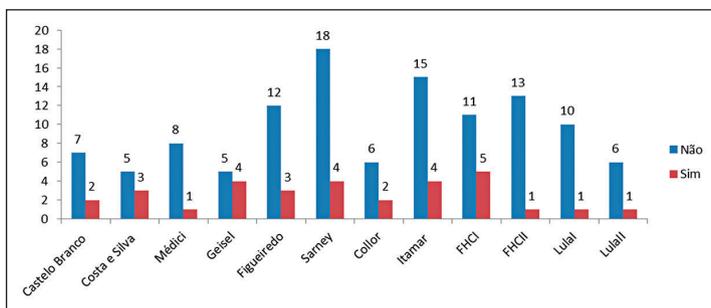


Fonte: Pesquisa *As elites políticas brasileiras*.

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.

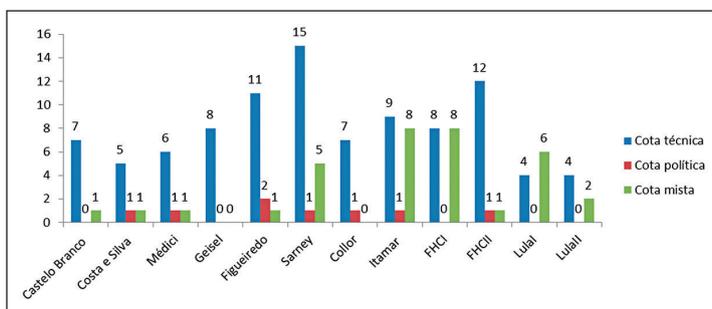
Tal circunstância é compreensível pelo próprio escopo da atuação parlamentar. O representante legislativo nos planos estadual e municipal, em tese, teria maiores dificuldades para pensar as grandes questões nacionais, em especial aquelas que

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 hermetico, 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.

INTERDEPENDÊNCIA ENTRE AS ELITES E OS POBRES EM CONTEXTOS DE ALTA DESIGUALDADE: QUESTÕES CONCEITUAIS E EMPÍRICAS

Matias LOPEZ¹

■ **RESUMO:** Neste artigo, proponho uma discussão sobre a interdependência social entre as elites e os pobres em democracias desiguais. Seguindo a argumentação teórica de Norbert Elias, Abraham de Swaan e Elisa Reis, aponto para mecanismos que levam as elites a desenvolverem sentimentos de interdependência para com os pobres, sentimentos estes que, por sua vez, podem engatilhar processos de distribuição e de democratização. Entre esses mecanismos, destaca-se o efeito das externalidades negativas da pobreza, isto é, da associação entre pobreza e outros fenômenos negativos, tais como a violência urbana e as epidemias. Faço também uma revisão dos resultados de pesquisas empíricas sobre os valores e as estratégias das elites frente à pobreza e à desigualdade no Brasil em contraponto com outras experiências de modernização tardia, em especial na América Latina, mas também na Ásia e na África. Argumento que a percepção de externalidades negativas da pobreza pode ser uma condição necessária, porém insuficiente, para a emergência de um sentimento de interdependência capaz de mobilizar as elites no sentido de promover mais democracia e uma melhor distribuição de recursos.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Elites. Democracia. Desigualdade. Interdependência. Pobreza.

Introdução

Na análise das figurações, os indivíduos singulares são apresentados da maneira como podem ser observados: como sistemas próprios, abertos, orientados para a reciprocidade, ligados por interdependências dos mais diversos

¹ UU – Universidade de Uppsala. Pesquisador de pós-doutorado. Uppsala – Uppland – Suécia. 752-36. mlopez8@uc.cl.

tipos e que formam entre si figurações específicas, em virtude de suas interdependências.

Norbert Elias, *A sociedade de corte*.

Com o consistente aumento da concentração de riqueza e renda nos países desenvolvidos, o tema da desigualdade vem se firmando globalmente no campo da sociologia política e da ciência política. Recentemente, trabalhos como os de Acemoglu e Robinson (2006) têm enfatizado mecanismos que conectam o aumento da desigualdade com a reação estratégica das elites. Segundo estes autores, a opção pela democracia liberal e pelo autoritarismo está relacionada à pressão que os pobres exercem sobre a elite e aos recursos disponíveis para enfrentar ameaças vindas de baixo. O argumento de Acemoglu e Robinson indica um papel importante para a desigualdade na explicação da reação das elites à ameaça representada pelo convívio com os pobres.

Vale ressaltar que a desigualdade, para existir como tal, depende tanto dos pobres como dos ricos. Por essa razão, muitos dos países mais pobres do mundo são, igualmente, parte do grupo de países menos desiguais do mundo. Assim, é visto que, neles, a riqueza (ou melhor, a pobreza) é homogeneamente distribuída. Em contextos de muita pobreza, porém de baixa desigualdade, as elites têm dificuldade em entender a pobreza como algo que afeta o seu mundo. Estudos sobre percepções das elites em Bangladesh, por exemplo, mostraram que as elites tendem a ter uma visão romântica dos pobres e a não associar a pobreza com outras mazelas (HOSSAIN; MOORE, 2005). Mesmo em casos latino-americanos, como o do Uruguai, vemos uma relação entre menos desigualdade e menor propensão da elite em incluir os pobres no seu cálculo de interesses (LÓPEZ, 2013a).

Neste ensaio, discutirei em termos conceituais e com base em dados empíricos os mecanismos que levam as elites a perceber fortes laços de interdependência entre elas e os pobres. Vou me apropriar da noção eliasiana de interdependência social, enquanto sentimento incorporado pelos atores sociais, assim como no seu uso por dois autores contemporâneos, Abraham de Swaan e Elisa Reis. Usarei o termo “elite” de modo abrangente, entendendo-a como conjunto de atores que concentram recursos materiais (ACEMOGLU; ROBINSON, 2006; de SWAAN, 1988), mas também em termos políticos, enquanto grupo que controla os principais recursos de poder (REIS; MOORE, 2005; HIGLEY;

BURTON, 2006). Do mesmo modo, farei referência aos “pobres” genericamente, entendendo-os como conjunto de indivíduos com poucos recursos materiais, em comparação com as elites.

Sobre a interdependência

Para os autores do elitismo clássico, as massas são dependentes da elite, pois todo grupo social se organiza através da formação de lideranças (MICHELS, 2009 [1915]) e de formas legítimas de domínio (WEBER, 2005 [1922]). Essa fórmula ficou conhecida na literatura como a “lei da minoria” (*law of the small number*) ou como a “inevitabilidade das elites” (LÓPEZ, 2013b). Ou seja, a massa precisa gerar uma elite porque ela é incapaz de se governar enquanto massa; ao menos, este é o argumento do elitismo clássico. Já os autores do chamado “novo elitismo” colocam maior ênfase na interdependência da elite em relação à massa (um exemplo está em Higley; Burton, 2006), mas eles o fazem pelo ponto de vista da articulação política. Assim, a elite é posta em uma relação de interdependência com a não-elite, pois ela precisa mobilizar a massa para obter apoio e legitimidade.

A noção de interdependência social também foi uma premissa comum aos teóricos clássicos das ciências sociais, desde Hobbes até Durkheim, que atentaram para a origem coletiva da organização social. Isto é, os indivíduos não podem formar uma sociedade sozinhos. Contudo, isso não quer dizer que as relações de interdependência sejam automaticamente internalizadas pelos atores sociais. Ao longo do processo histórico do Ocidente, é possível ver a formação de um discurso oposto, que coloca o indivíduo como centro de onde emana a capacidade de organização social. A capacidade individual de organização humana funcionou como uma narrativa própria do processo de formação do Ocidente capitalista, como já atentava Marx ao caçoar da figura de Robinson Crusoe e do *self-made man*, exemplos de discursos onde o homem isolado funciona como gênese da organização social (MARX, 2006 [1867]).

Segundo Nbert Elias (1995 [1939]), o crescente sentimento de interdependência é uma das características do processo histórico de modernização na Europa, conceituado pelo autor como “processo civilizador”. O esquema das teias de interdependência apresentado por Elias dá conta de uma estrutura geral do processo histórico, na qual os resultados não programados da ação acabam por direcionar configurações sociais em diferentes sen-

tidos. No mesmo sentido, apresenta uma teoria para o desenvolvimento dos Estados nacionais cuja base é a interdependência entre indivíduos, tidos como moeda e matriz de processos culturais e históricos. O processo civilizador constitui uma mudança na conduta e sentimentos dos indivíduos, mudança essa com uma direção, mesmo que não planejada.

O lugar da contingência é central na teoria de Elias, o que nos leva à ideia do Estado-nação como um acidente histórico. Ao passo que as mudanças históricas se conectam entre si, elas geram novas mudanças, o que nos leva a uma ideia totalizante de interdependência que o autor trata também por meio da noção de “figuração”. Elias também usa o termo “teia de relações”, ressaltando o processo de complexificação do lugar do indivíduo na sociedade como resultado de um processo histórico relativo à divisão do trabalho social e às respostas individuais com relação ao mesmo.

Elias inspira-se em Weber para analisar as condições históricas que possibilitaram ao Ocidente desenvolver um tipo específico de dinâmica social, caracterizado pela autoridade do Estado-Nação em aliança com o dinamismo do mercado. O autor mostra como as redes de interdependência social foram expandidas nos processos de transformação da política e do mercado na Europa, abarcando cada vez mais indivíduos e transformando as relações sociais (ELIAS, 2001 [1969]).

Elias chamou de autocoerção civilizadora essa condição cada vez mais interdependente e autoconsciente das relações sociais na formação da autoridade política moderna. Nesse sentido, reforçou o argumento weberiano sobre a racionalização do mundo e seus fenômenos políticos correlatos. Para Elias, a interdependência social não era sinônimo de solidariedade social, pois a mesma se caracterizava pela disputa entre “unidades interdependentes de ataque e defesa” (ELIAS, 2008, p. 201).

Não obstante, há uma qualidade interna nesse “sentimento de interdependência” que potencializa ou inibe tendências de articulação entre autoridade e solidariedade. Isto é, não está dado que os atores sociais desenvolverão sentimentos de conexão uns com os outros em função de seu interesse material. É factível conceber, portanto, que existam mecanismos catalisadores do sentimento de interdependência.

É nesse ponto que Abraham de Swaan (1988, 2005) se apoia para elaborar sua teoria sobre a origem do Estado de bem-estar ocidental. De Swaan propôs uma teoria da coletivização

ao analisar as origens de políticas de bem-estar social na Europa e nos EUA. O autor vê a internalização de sentimentos de interdependência em virtude dos efeitos das externalidades negativas da pobreza – em especial as epidemias, ameaças de revolução e o aumento da criminalidade – sobre os interesses das elites.

Para ele, as elites tentaram, historicamente, controlar as ameaças e explorar as oportunidades relacionadas à massa de cidadãos pobres. Essa relação de exploração de oportunidades se viu profundamente abalada com o processo de industrialização-urbanização e com suas consequências não antecipadas. Se, por um lado, a industrialização em si não estava em questão para as elites europeias e norte-americanas, por outro havia a percepção de efeitos indesejados advindos dela. Esses efeitos incluíam doenças contagiosas, ameaças políticas, insegurança e imoralidade, questões que afetavam diretamente à elite, mas que estavam relacionadas com as condições de vida dos pobres.

Externalidades negativas da pobreza teriam funcionado como incentivos para o engajamento da elite em projetos locais e privados de assistência. Contudo, a ação de uma parcela da elite fazia com que outras elites se beneficiassem igualmente de seus efeitos sem compartilhar seus custos. A ação dessas elites *free riders*, ou caroneiras, gerava um alto custo para as elites dispostas a arcar com medidas de alívio à pobreza. Nesse contexto, o Estado foi entendido como um ator capaz de impor compulsoriamente os custos de uma ação “coletivizadora”, mitigando os efeitos da pobreza através de medidas oficiais de alívio que resultaram na promoção de sociedades com índices menores de desigualdade e, eu acrescento, na implantação de regimes democráticos de maior qualidade.

A transferência de problemas relativos à esfera privada para a esfera pública só ocorreu quando as elites perceberam que as condições precárias de vida dos pobres representavam um problema também para elas. Assim, as elites perceberam uma relação de interdependência entre elas e os pobres ou, nas palavras de de Swaan, elas ganharam uma “consciência social” (DE SWAAN, 1988, 2005).

Hochmann (1998) sugeriu um processo similar para o caso brasileiro, possível de ser visto na formação do movimento sanitário na Primeira República. Ao olhar para o começo do século XX no Brasil, Hochmann argumentou que as elites perceberam nas doenças transmissíveis uma relação forte de interdependência

entre elas e os pobres, o que as levou a agir para coletivizar bens de saúde, transformando as estruturas de um Estado concebido sob uma ideologia não intervencionista. A doença, desse modo, contribui para fundar uma comunidade nacional e rendeu à elite brasileira uma consciência social.

A despeito do exemplo de Hochmann, de De Swaan e colaboradores (2000), Reis (2000) e Reis e Moore (2005) observaram que, fora do Ocidente, pressões semelhantes às sofridas pela elite europeia no século XIX não geraram respostas análogas por parte da elite durante o século XX. Em países de extrema desigualdade, a elite parecia imobilizada frente a externalidades da pobreza.

O contraste entre a ação das elites nos casos europeus e dos EUA e os casos de modernização tardia na América Latina, África e Ásia levou Reis e Moore (2005) a reconsiderar a proposta teórica de De Swaan, sem descaracterizá-la. Os autores propuseram dar ênfase à noção de “percepções”, unindo aspectos da cultura política com a dimensão racional da reação das elites.

Na abordagem de Reis e Moore (2005), a referência a um jogo de interesses não compromete ou entra em contradição com uma análise valorativa. Para os autores, tanto as elites como os pobres são agentes estratégicos, racionais, porém fortemente influenciados por concepções valorativas a respeito dos papéis do Estado, do mercado e deles mesmos.

Na comparação entre Brasil e Bangladesh, Reis (2000) propõe ao menos dois modos de interpretar diferentes padrões de interação entre elites e pobres. A autora aborda a percepção das elites através do *ethos* religioso, islâmico por um lado e católico por outro, e através da disparidade entre o peso das estruturas estatais no Brasil, onde elas são fortes, e em Bangladesh, onde elas são débeis. A autora também argumenta que as elites brasileiras enxergam externalidades negativas na pobreza, um forte indicativo de percepções de interdependência. Entretanto, essa relação seria limitada, pois esses membros da elite não se sentiriam responsáveis pessoalmente pela pobreza.

De Swaan argumentou que a percepção de laços de interdependência foi um dos motores que levaram as elites europeia e norte-americana a apoiar medidas coletivistas que vieram a formar, mesmo que de modo não antecipado, o que hoje chamamos de Estado de bem-estar social ou, em alguns casos, de social-democracias. Mas os trabalhos de Reis evidenciam que a percepção de interdependência pode vir aliada a padrões de cultura política que funcionam como desincentivos para a ação coletiva.

Segundo a autora, esses padrões estão fortemente influenciados pelo modo como se faz a distribuição de recursos na sociedade. Inspirando-se no conceito de familismo amoral de Banfield (1958), Reis (1998) argumenta que quanto mais assimétrica é a distribuição de recursos, mais abstrata se torna a preocupação das elites com os pobres, portanto, menor é a propensão a agir em função dos mesmos.

Também Blofield (2011) interpretou a inação das elites em relação aos pobres na América Latina como resultado da extrema desigualdade. Para a autora, a falta de solidariedade das elites pode ser vista objetivamente no baixo engajamento destas em atividades filantrópicas e também em expressões cotidianas. Resta indagar se este panorama resulta de um baixo sentimento de interdependência entre as elites com relação aos pobres.

Na sessão seguinte, debatarei alguns resultados de pesquisas recentes sobre visões das elites, com o objetivo de entender como os sentimentos de interdependência, ou a ausência destes, influenciam o escopo da democracia no Brasil e em outros casos de modernização tardia.

Interdependência: questões empíricas

Como vimos, a proposta teórica de Elias sobre o processo civilizador articula os constrangimentos externos da crescente interdependência social com a internalização dos sentimentos de interdependência. Para De Swaan, a internalização de sentimentos de interdependência entre elites e pobres está ligada à percepção de ameaças e oportunidades que a massa de pobres urbanos representou ao longo do tempo.

A América Latina representa um bom laboratório para uma avaliação do argumento teórico de De Swaan, uma vez que a região comporta muitos dos países mais desiguais do mundo, dentre os quais se destaca o Brasil. Muitos estudos vêm apontando para crescentes tensões sociais geradas pela desigualdade e para uma elite pouco engajada em solucionar essas tensões (BLOFIELD, 2011). Alguns, como Sorj e Martuccelli (2008), apontam para essas assimetrias típicas da América Latina como uma importante fonte de problemas para a coesão social e um risco concreto para a democracia. Então, por que ameaças semelhantes às apontadas por De Swaan (1988) parecem não conduzir a uma reação enérgica por parte das elites latino-americanas hoje?

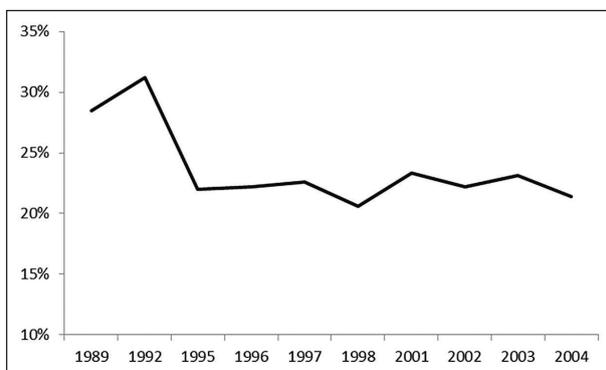
O Brasil, como sabemos, é um país de altíssima desigualdade, caracterizado por uma sociedade multiétnica e com sérios problemas de violação de direitos civis, sentidos especialmente por populações estigmatizadas, dentre as quais se destacam os negros brasileiros (CANO; SANTOS, 2007). A democracia brasileira tem se mostrado estável desde a transição nos anos 1980, porém deficitária em matéria de efetividade de direitos civis e políticos para boa parte da população.

O quadro geral da desigualdade brasileira foi profundamente agravado durante o regime militar. A política econômica do período reduziu drasticamente o poder de compra das classes baixas, além de gerar uma inflação draconiana que fragilizou ainda mais o cotidiano dos pobres.

Com o retorno da democracia, a pobreza foi vista como um possível fator de instabilidade capaz de colocar em risco a consolidação da transição para a democracia (REIS; CHEIBUB, 1996). Contemporaneamente na América Latina, parece haver uma relação entre avanços no processo de democratização e percepção da desigualdade como ameaça institucional, embora não seja clara a direção da causalidade (LÓPEZ, 2014).

Embora a democracia brasileira tenha herdado níveis alarmantes de pobreza e desigualdade, a evolução da pobreza, tomada de modo isolado, não explica os incômodos relacionados a ela. No Brasil, a proporção de pobres tende a diminuir na década de 1990 e nos anos 2000, como exposto na figura 1.

Gráfico 1 – Proporção de habitantes em situação de pobreza urbana no Brasil (%)



Fonte: Banco Mundial (2018)

O panorama de evolução negativa da pobreza contrasta com o crescimento do debate sobre ela. Como ressaltou De Swaan (1988), a pobreza é um problema dos ricos, o problema dos pobres é sobreviver. De fato, ao longo do processo de democratização, a pobreza se constitui no Brasil como um grave problema nacional e as elites começaram a expressar um mal-estar no convívio com a massa de pobres urbanos. Em *survey* levado a cabo entre 1993 e 1994 com elites políticas, burocráticas, sindicais e empresariais, a violência surge como o principal efeito negativo da pobreza na visão das elites brasileiras (REIS, 2000). Esse é um padrão que tendeu a se consolidar nos anos seguintes, como exposto em outros trabalhos de Reis (2005). A conexão entre pobreza e violência remete a uma clara percepção de externalidades negativas.

A percepção de aumento da violência reflete uma crise social comum a praticamente todos os países latino-americanos. Como apontam Briceño-León e Zubillaga (2002), no decorrer das décadas de 1980 e 1990 o homicídio se torna uma das principais causas de morte entre a população jovem na região. Todos os países do continente sofrem um crescimento expressivo no número de homicídios, mesmo países com baixos níveis de violência, como Uruguai e Costa Rica.

Entretanto, a associação entre pobreza e violência não está dada. No Uruguai, por exemplo, essa questão não se coloca. Apesar de a violência urbana ter aumentado drasticamente durante a década de 1990 e início dos anos 2000, as elites uruguaias não tenderam a relacionar violência e pobreza no período (LÓPEZ, 2013a). Em vez disso, as elites uruguaias tenderam a perceber a pobreza como uma fonte de problemas morais, que não afetavam o seu interesse material, embora gerasse incômodos. As elites em Bangladesh tampouco associam pobreza à violência, mas, ao contrário das elites uruguaias, elas tendem a ver qualidades morais nos pobres (HOSSAIN; MOORE, 2005).

Como argumenta Kerstenetzky (2002), a percepção da pobreza como um mal pode ocorrer sob duas premissas muito diferentes: (i) a que sustenta a pobreza como um mal por seu caráter injusto e imoral, e (ii) a que sustenta a pobreza como um mal por entendê-la como uma fonte de outros males. Entre as elites brasileiras, este segundo caso parece ser predominante, indicando uma percepção de externalidades negativas. Esse é um ponto central dentro do conceito de percepção de interdependência tal como em De Swaan (1988). Para que a pobreza gere sentimentos

de interdependência na elite é preciso que sejam percebidos elos entre o bem-estar (ou o mal-estar) de um e de outro.

Estarão as elites brasileiras desenvolvendo um sentimento de interdependência através da percepção de externalidades negativas da pobreza, notadamente a violência? Reis (2005) sugere que não. Segundo a autora, as elites brasileiras não conseguem se ver como agentes da solução, delegando todo o fardo ao Estado e, na prática, suportando os efeitos da desigualdade. Blofield (2011) argumenta, ainda, que a distância social na América Latina é tanta que, na prática, as elites desconhecem as condições de vida dos pobres e têm dificuldade de estabelecer laços mínimos de solidariedade com eles.

Em Bangladesh, Hossain (2005) enxerga uma reação ainda mais trágica. A autora argumenta que as elites do país se apropriam de políticas sociais e as direcionam para pobres “produtivos”, transformando a redistribuição em uma ferramenta de manutenção de mão de obra. Como consequência dessa lógica, pobres “improdutivos”, como os idosos e doentes, são abandonados pelo Estado. Nas Filipinas, as elites entendem que elas estão deixando de ganhar por conta das más condições de vida dos pobres, indicando percepções de interdependência. Entretanto, elas continuam a se relacionar, seguindo padrões tradicionais de clientelismo e familismo, enfraquecendo o Estado e reproduzindo uma estrutura de poder opressora com relação aos pobres (CLARKE; SISON, 2005).

Todas as pesquisas que analisaram a questão da interdependência entre elites e pobres de modo empírico, e em países com graves problemas de pobreza e desigualdade, tenderam a diagnosticar panoramas pessimistas. Além dos já citados, podemos mencionar, ainda, os casos do Haiti (THOMAZ, 2005), da África do Sul (KALANTI; MANOR, 2005) e do Malawi (KALEBE-NYAMONGO, 2010). Entretanto, há uma mudança no horizonte que pode intervir nas relações de interdependência e nas diferenças entre Norte e Sul, apontadas ao longo deste ensaio. A desigualdade está aumentando nos países desenvolvidos e retrocedendo em algumas partes do mundo em desenvolvimento, notadamente na América Latina. Como vimos, boa parte das interpretações sobre a relação entre elites e pobres se pauta pelos efeitos da desigualdade nos níveis de solidariedade social.

Mantendo-se este panorama, o que devemos esperar em sociedades em que o sentimento de interdependência aflorou no passado, mas que hoje se mostram cada vez mais divididas

culturalmente e desiguais economicamente? De igual modo, que impacto a redução da desigualdade terá sobre o modo como as elites se relacionam com os pobres no mundo em desenvolvimento? Estas questões se colocam para a ciência social contemporânea, mas estamos longe de uma resposta satisfatória. O que fica claro é que a pressão de externalidades negativas da pobreza constitui-se como causa necessária, talvez, mas insuficiente para a emergência de sentimentos de interdependência social. Aceitando que estes sentimentos podem conduzir as elites a patrocinar uma distribuição menos assimétrica de recursos e instituições democráticas mais eficazes, resta perguntar se este é o caminho no horizonte do Brasil e da América Latina como um todo.

Considerações finais

Neste ensaio abordei o tema da interdependência social em termos teóricos, baseando-me na obra de Nibert Elias, Abraham de Swaan e Elisa Reis. Demonstrei como, segundo Elias, a noção de interdependência social está ligada aos conceitos de figuração e ao processo histórico de modernização do Ocidente. Argumentei, também, que o autor aponta para o caráter competitivo das teias de interdependência e para processos que catalisam o sentimento de interdependência. De Swaan se ampara nesta última noção para desenvolver sua teoria sobre a emergência do Estado de bem-estar social no Ocidente. O autor alega que o mesmo é uma consequência não antecipada da reação das elites às pressões exercidas por externalidades negativas da pobreza, cujos efeitos tornaram evidentes os laços de interdependência entre elites e não-elites.

Baseando-se em De Swaan, Reis argumentou que tanto no caso brasileiro como em casos não ocidentais é possível pensar a percepção de interdependência das elites como elemento-chave para entender como a desigualdade é tolerada ou naturalizada em contextos de modernização tardia. A autora mostra que nem sempre a pobreza é vista como uma fonte de problemas, o que inibe a percepção de laços de interdependência.

Revisando os estudos empíricos sobre o tema, foi possível notar que a preocupação com os pobres e a percepção de interdependência nem sempre aparecem conjuntamente. Mesmo ações diretas de combate à pobreza podem ser levadas a cabo para cumprir preceitos ético-religiosos, e não como parte de uma

estratégia para atenuar externalidades negativas ou ampliar externalidades positivas.

Estudos mostram que as elites brasileiras apresentam, ao menos, noções de interdependência social através da associação entre pobreza e violência urbana, o que não se vê em outros casos de modernização tardia, como em Bangladesh ou no vizinho Uruguai. Por mais que se possa identificar nesses casos um discurso mais “nobre” sobre os pobres, na prática eles revelam uma elite menos inclinada a incorporar o combate à pobreza ao seu cálculo de interesses. Por outro lado, a percepção de interdependência tampouco parece ser uma condição suficiente para a mobilização das elites.

Em suma, é factível conceber que as pressões da interdependência entre elites e pobres estejam motivando, embora de modo limitado, uma mudança de comportamento das elites no Brasil e em outros casos de democracias muito desiguais. Entretanto, há outras variáveis, dentre as quais a cultura política do país, que ajudam a explicar por que os avanços ocorrem timidamente.

LOPEZ, M. Interdependence between the elites and the poor in contexts of high inequality: conceptual and empirical issues. *Perspectivas*, São Paulo, v. 53, p. 103-117, jan./jun. 2019.

■ **ABSTRACT:** *In this essay I propose a discussion about the social interdependence between elites and the poor in unequal democracies. Following the theoretical arguments of Norbert Elias, Abraham de Swaan and Elisa Reis, I point to mechanisms capable of leading elites toward feelings of interdependence between them and the poor. Among such mechanisms, I highlight the effect of negative externalities such as urban violence and epidemics. I also review recent research about elite values and strategies toward poverty and inequality in Brazil, in contrast with other experiences of late modernization, especially in Latin America but also in Asia and Africa. My argument is that the perception of negative externalities may be a necessary condition, while certainly insufficient, for the emergence of feelings of interdependence capable of mobilizing the elite toward democracy and distribution.*

■ **KEYWORDS:** *Elites. Democracy. Inequality. Interdependence. Poverty.*

Referências

ACEMOGLU, D; ROBINSON, S. *Economic origins of dictatorship and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

BANCO MUNDIAL. Dados - Brasil. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/BR?locale=pt>. Acesso: 20 dez. 2018.

BANFIELD, E. C. *The moral basis of a backward society*. Nova Iorque: Glencol, 1958.

BLOFIELD, M. Desigualdad y política en América Latina. *Journal of Democracy en Español*, vol. 3, p. 58-74, julho, 2011.

BRICEÑO-LEÓN, R.; ZUBILLAGA, V. Violence and globalization in Latin America. *Current Sociology*, vol. 50, n 1, p.19-37, january, 2002.

CANO, I.; SANTOS, N. *Violência letal, renda e desigualdade no Brasil*. Rio de Janeiro: 7letras, 2007.

CLARKE, G. ; SISON, M. Voices from the top of the pile: elite perceptions of poverty and the poor in the Philippines In: REIS, E.. P e MOORE, M. *Elite perceptions of poverty and inequality*. Londres: Zed Books, p. 57-90, 2005.

DE SWAAN, A. Elite perceptions of the poor: reflections on a comparative research project. In: REIS, E. P e MOORE, M. *Elite perceptions of poverty and inequality*. London: Zed Books, 2005, p. 182-194.

DE SWAAN, A.; MANOR, J.; ØYEN, E.; REIS, E. Elite perceptions of the poor. *Current Sociology*, v. 48, nº 01, 2000, p. 43-54.

DE SWAAN, A. *In care of the state: health care, education and welfare in Europe and the USA in the modern era*. Oxford: Oxford University Press, 1988.

ELIAS, N. *A sociedade de corte*. São Paulo: Cia Das Letras, 2001 [1969].

ELIAS, N. *O processo civilizador*. Vol. II. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995 [1939].

HIGLEY, J.; BURTON, M. *Elite foundations of liberal democracy*. Laham: Roman and Littlefield Publishers, 2006.

HOCHMAN, G. *A era do saneamento*. São Paulo: Editora Hucitec, 1998

HOSSAIN, N. Productivity and virtue: elite categories of the poor in Bangladesh. *World Development*, 33.6, p. 965-977, 2005.

HOSSAIN, N.; MOORE, M. So near and yet so far: elites and imagined poverty in Bangladesh. In: REIS, E. P.; MOORE, M. *Elite perceptions of poverty and inequality*. London: Zed Books, p. 91-126, 2005.

KALANTI, N.; MANOR, J. Elite perception of poverty and poor people in South Africa. In: REIS, Elisa. P e MOORE, Mick. *Elite perceptions of poverty and inequality*. London: Zed Books, p. 156-181, 2005.

KALEBE-NYAMONGO, C. Mutual interdependence between elites and the poor. In: DICAPRIO, A., e ROBINSON, J. (orgs.). *The role of elites in economic development*. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 200-230.

KERSTENETZKY, C. L. Por que se importar com a desigualdade. *Dados*, v. 45, n. 4, Rio de Janeiro, 2002.

LÓPEZ, M. Elite theory. *Sociopedia.isa*. Disponível em: <www.sagepub.net/isa/resources/pdf/EliteThey.pdf>. 2013a. Acesso em: julho de 2014.

LÓPEZ, M. The state of poverty: elite perceptions of the poor in Brazil and Uruguay. *International Sociology*, 28.3, p.351-370, 2013b.

LÓPEZ, M. Elite perceptions of inequality as a threat to democracy in six latin american countries. In: DUBROW, J. (org.). *Political inequality in an age of democracy: cross-national perspectives*. London: Routledge, p. 95-109, 2014.

MARX, K. *O capital: crítica da economia política*. Livro 1. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2006 [1867].

MICHELIS, R. *Political parties: a sociological study of the oligarchical tendencies of democracy*. New Jersey: Transaction Publishers, 2009 [1915].

REIS, E. P. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, n. 42, p., fev. 2000.

REIS, E. P. Perceptions of poverty and inequality among Brazilian elites. In: REIS, E. P e MOORE, M. *Elite perceptions of poverty and inequality*. London: Zed Books, 2005

REIS, E. P.; MOORE, M. *Elite perceptions of poverty and inequality*. Londres: Zed Books, 2005

REIS, E. P. Desigualdade e solidariedade: uma releitura do “familismo amoral” de Banfield. In: REIS, E. P. *Processos e escolhas: estudos de sociologia política*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998.

SORJ, B.; MARTUCCELLI, D. *El desafio latinoamericano: cohesión social y democracia*. Buenos Aires: Siglo XXI, São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2008.

THOMAZ, O. R.; REIS, E.; MOORE, M. Haitian elites and their perceptions of poverty and of inequality. In: REIS, E. P. e MOORE, M. *Elite perceptions of poverty and inequality*. Londres: Zed Books, 2005, p. 127-155.

WEBER, M. *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México DF, 2005 [1922].

AS ELITES POLÍTICAS DO NORDESTE E O MODELO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ricardo ISMAEL¹

■ **RESUMO:** O presente artigo pretende realizar um estudo comparativo sobre a visão das elites políticas estaduais do Nordeste, envolvendo especialmente os grupos governantes da Bahia, de Pernambuco e do Ceará, no período de 1995 a 1998, a respeito do modelo federalista e sobre a redefinição do modelo de desenvolvimento regional. Na última década do século passado, no contexto da Constituição Federal de 1988, o federalismo brasileiro avançou na direção de mais competição e menos cooperação, a despeito das transferências tributárias constitucionais da União para as regiões menos desenvolvidas, e da presença de instituições federais de âmbito regional. A hipótese subjacente é que os governadores dos estados economicamente mais desenvolvidos divergiam sobre as mudanças na forma de intervenção do governo federal na região, refletindo interesses políticos e econômicos contraditórios e mudanças em curso na dinâmica federativa mais geral.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Elites políticas. Nordeste. Modelo de desenvolvimento. Instituições federais regionais.

Introdução

Na perspectiva adotada por Celso Furtado, particularmente nas suas reflexões sobre ação política dos políticos do Nordeste no federalismo brasileiro, a cooperação entre os governos estaduais nordestinos aparece como um problema, ou como uma tradição ausente da cultura política regional. Para Furtado, não existia um Nordeste como conceito antes da Superintendência

¹ PUC – RJ – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. Rio de Janeiro – RJ – Brasil. 22451-040. ricismael@hotmail.com.

do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), criada em 1959, pois faltava uma articulação institucionalizada dos interesses estaduais. Tampouco existia uma consciência de solidariedade regional. A ideia de institucionalizar a cooperação regional veio de fora da região, por iniciativa do Governo Juscelino Kubitschek (FURTADO, 1967), enfrentou fortes resistências estaduais, e foi estimulada pelo desafio de integrar a economia nordestina ao centro dinâmico do país, sem enveredar pelo caminho de fortalecimento das oligarquias regionais (FURTADO, 1959). Nesse sentido, o Nordeste representa uma construção no processo de modernização do país, historicamente apoiada pelo governo federal, constituída por forças estaduais centrífugas, muitas vezes predatórias na relação com o poder público, numa realidade social marcada por indicadores sociais degradantes. Em depoimento, no final dos anos de 1990, Furtado destaca o seguinte a respeito desta questão:

A cooperação regional é inventada modernamente pela necessidade de um mercado maior. É colocada pela economia. Antes cada estado cuidava de seu quinhão e se rivalizava com os demais. O problema era ter influência. A Paraíba, por exemplo, foi muito beneficiada com o governo Epitácio Pessoa, que puxava a brasa para Paraíba. [...] Antes o apoio público [federal] era projeto por projeto. Com a SUDENE veio uma inovação, pois [a União] tinha uma política para uma região inteira. O fato de que era preciso ter uma visão regional, de que era preciso se apoiar uns nos outros, criou uma certa harmonia de interesses. A classe política foi se adaptando a isso. E depois a SUDENE tocava como uma orquestra, todos sabiam que o interesse comum prevalecia (FURTADO, 1999, comentários nossos).

Na última década do século passado, no contexto da Constituição Federal de 1988, o federalismo brasileiro avançou na direção de mais competição e menos cooperação, a despeito das transferências tributárias constitucionais da União para as regiões menos desenvolvidas, e da presença de instituições federais de âmbito regional (SUDENE, Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODESVASF), Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), entre outras. O ajuste fiscal comandado pela União e a autonomia estadual para legislar sobre incentivos fiscais terminaram preponderando no processo

político federativo, estimulando a competição entre os estados brasileiros e restringindo o apoio econômico do governo federal às unidades subnacionais. As relações intergovernamentais no Nordeste sofreram o impacto destas mudanças, dando margem para que as negociações entre o conjunto dos governos nordestinos e o federal perdessem vigor. Ao lado disso, estiveram presentes no Nordeste condições desfavoráveis à cooperação entre os governos estaduais tais como a fragmentação partidária, a heterogeneidade de interesses econômicos e a existência de diferentes visões entre os governadores estaduais com relação ao modelo de desenvolvimento econômico regional (ISMAEL, 2005).

Neste momento, pretende-se comparar as diferentes propostas dos grupos governantes da Bahia, de Pernambuco e do Ceará, no período de 1995 a 1998, a respeito do federalismo brasileiro e da redefinição do modelo de desenvolvimento regional criado no Nordeste nos anos 1950. A hipótese subjacente é que os governadores dos estados economicamente mais desenvolvidos divergiam sobre as mudanças na forma de intervenção do governo federal na região. Diferentes interesses dentro do Nordeste fizeram emergir, por assim dizer, distintos nordestes, distintos estadualismos. Em consequência, a divisão das elites políticas em âmbito estadual reduziu o ímpeto e a efetividade da ação regional do Nordeste na federação brasileira.

O Nordeste no contexto federativo da Constituição de 1988

O processo político no Brasil e na região Nordeste será investigado tomando como base o referencial teórico-metodológico descrito por Elazar (1994). Nesta perspectiva, podemos falar de um federalismo competitivo-cooperativo, no qual as relações entre a União e os estados, e destes entre si, podem ser descritas pela presença simultânea de elementos competitivos e cooperativos. A cooperação está presente na origem e no desenvolvimento do arranjo federativo, influenciando permanentemente a relação entre os participantes. Entretanto, a cooperação tem limites. Não pode significar, por exemplo, a intervenção do governo federal sobre a esfera estadual ou permitir a criação de qualquer hierarquia federativa, de modo a comprometer a autonomia dos estados-membros. O que termina restringindo, no plano vertical, a cooperação entre a União e os estados. Já a competição é resultado da não-centralização

do modelo federalista. As diversas unidades estaduais, por exemplo, possuem, dentro dos condicionantes da constituição nacional, poderes para disputar os recursos necessários ao seu desenvolvimento econômico e social. O ambiente competitivo, porém, não deve inibir as iniciativas de cooperação entre os estados, particularmente a formação de arenas políticas cooperativas interestaduais e de projetos comuns de longo prazo (ELAZAR, 1994).

Dessa forma, nos termos definidos por Elazar, a federação brasileira pode ser tomada como exemplo de um federalismo competitivo-cooperativo, especialmente quando a referência é o ambiente federativo posterior à promulgação da Constituição de 1988. A União, segundo o novo texto constitucional, deve repartir com os estados, municípios e regiões parte de sua arrecadação tributária, o que configura uma ação cooperativa clássica. Entretanto, isto não impediu que a União aumentasse sua receita através de contribuições sociais, ou seja, a partir de impostos não passíveis de divisão com os outros membros da federação. Os estados, por outro lado, ganharam maior autonomia política e financeira no bojo da redemocratização do país. A descentralização, entretanto, estimulou a disputa entre as unidades estaduais durante os anos 1990, quando se tratava de atrair investimentos privados (SILVA, 1997). Observa-se, portanto, na experiência brasileira recente, a predominância de um federalismo competitivo-cooperativo, o qual se origina na Constituição nacional e se alimenta do próprio processo político, envolvendo a União e as unidades subnacionais.

A Tabela 1 apresenta o Nordeste e seus estados, destacando a área, a população e o peso econômico dos mesmos no final da década de 1990, período em que foram realizadas as entrevistas com as elites políticas regionais. A região, por exemplo, ocupa uma área equivalente a pouco mais de 18% do território nacional, bastante próxima da extensão atribuída ao Centro-Oeste, à frente do Sudeste e do Sul, mas bem atrás do Norte do país. Além disso, o Nordeste reúne nove estados (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia), com tamanhos territoriais variados. Os maiores estados são Bahia (com 6,64% do território brasileiro), Maranhão (3,9%) e Piauí (2,95%), enquanto os menores são Sergipe (0,26%) e Alagoas (0,33%). As comparações regionais, em termos populacionais indicam, por outro lado, que o Nordeste representava, em 1996, algo em torno de 28,5% da população brasileira. Neste particular,

ficava atrás apenas do Sudeste e muito à frente das demais regiões brasileiras, especialmente Norte e Centro-Oeste. A Tabela 1 destaca ainda, para o ano de 1996, época em que foi realizada a investigação, algumas diferenças particulares a nível regional. Os maiores contingentes populacionais do Nordeste estavam nos estados da Bahia (com 7,99% da população do país), Pernambuco (4,71%), Ceará (4,34%) e Maranhão (3,32%), e os menores em Sergipe (1,03%), Rio Grande do Norte (1,63%) e Alagoas (1,68%).

Tabela 1 – Distribuição da área geográfica, da População e Participação no PIB Nacional por Grandes Regiões e Estados do Nordeste

Grandes Regiões e Estados	Área (%)	População (%)		Participação no PIB Nacional a preços correntes 1998 (%)
		1980	1996	
Maranhão	3,90	3,36	3,32	0,79
Piauí	2,96	1,80	1,71	0,48
Ceará	1,73	4,44	4,34	2,06
Rio Grande do Norte	0,63	1,60	1,63	0,75
Paraíba	0,66	2,33	2,10	0,79
Pernambuco	1,16	5,16	4,71	2,72
Alagoas	0,33	1,67	1,68	0,67
Sergipe	0,26	0,96	1,03	0,55
Bahia	6,64	7,94	7,99	4,24
Nordeste	18,27	29,26	28,50	13,05
Norte	45,27	4,94	7,19	4,48
Sudeste	10,85	43,47	42,66	58,16
Sul	6,75	15,99	14,97	17,47
Centro-Oeste	18,86	6,34	6,68	6,84
Brasil (1)	8.547.403,5	119.002.706	157.070.163	1.002.351.000.000,00

Fonte: Coluna 2: *site* do IBGE (www.ibge.gov.br), acesso em 4/1/2001; Coluna 3: ABEP. Diversidades Brasileiras: um olhar demográfico. São Paulo, ABEP/FNUAP, 1996; Colunas 4 e 5: *site* do IBGE (www.ibge.gov.br), acesso em 5/1/2001.

(1) No caso do Brasil, foram apresentados os valores absolutos.

A Tabela 1 mostra também que o Nordeste representava, em 1998, aproximadamente 13% do PIB nacional, a preço de mercado corrente. Os estados com maior força econômica eram, pela ordem, Bahia, Pernambuco e Ceará, com participação de 4,24%, 2,72% e 2,06% no PIB brasileiro, respectivamente. Os demais estados nordestinos variaram sua participação no PIB do Brasil, para o ano de 1998, de 0,48% a 0,79%. O que aponta, no quadro geral, para a existência de expressiva desigualdade econômica intrarregional. Na comparação com outras regiões, a participação

do Nordeste no PIB nacional aparece bem atrás da região Sudeste, próxima da região Sul do país, e à frente das regiões Norte e Centro-Oeste. Entretanto, em razão da sua elevada população, a *renda per capita* nordestina continuava sendo a mais baixa entre as regiões brasileiras, e, aproximadamente, a metade do nível nacional².

A discussão proposta, neste momento, restringe-se aos estados economicamente mais desenvolvidos do Nordeste, em razão da relevância da Bahia, de Pernambuco e do Ceará no processo de cooperação regional. Para isso será analisada uma série de entrevistas com os grupos governantes destes estados, realizadas entre janeiro de 1996 e novembro de 1999 (ISMAEL, 2005).

As entrevistas buscaram, principalmente, esclarecer a posição dos governos Paulo Souto, na Bahia, Miguel Arraes, em Pernambuco, e Tasso Jereissati, no Ceará, em relação à redefinição do modelo institucional de desenvolvimento regional, composto por SUDENE, BNB e CHESF. A ideia inicial para a realização das entrevistas com aqueles grupos governantes nasceu da leitura de uma pesquisa sobre elites estratégicas, em que é abordada a visão dos congressistas, líderes sindicais, empresários e altos administradores públicos com relação aos principais dilemas brasileiros contemporâneos e sua percepção de possíveis soluções para os mesmos (LIMA; CHEIBUB, 1994). Vale a pena destacar duas diferenças importantes entre os depoimentos tomados no Nordeste, e a pesquisa de referência realizada com as elites estratégicas brasileiras. Em primeiro lugar, o trabalho de campo nos estados nordestinos não teve a pretensão de constituir um *survey*, como aconteceu na pesquisa de Lima e Cheibub, sendo realizado a partir de questões abertas feitas aos entrevistados³. Além disso, os depoimentos colhidos nos estados da Bahia, Pernambuco e Ceará procuraram esclarecer as posições dos governos estaduais a respeito do modelo de desenvolvimento regional, abordando, para isto, o governador, quando foi possível, seus principais auxiliares e correligionários, adversários políticos e estudiosos do assunto.

² O Nordeste ainda hoje apresenta indicadores econômicos aquém do desejável. Números relativos ao ano de 2008 mostram que a *renda per capita* da região representava 46,7% da média nacional (ISMAEL, 2013).

³ O termo *survey* é usado, geralmente, para falar de uma pesquisa quantitativa por amostragem, podendo ser esta probabilística ou não. Em outras palavras, os métodos de *survey* são utilizados para “estudar um segmento ou parcela - uma amostra - de uma população, para fazer estimativas sobre a natureza da população total da qual a amostra foi selecionada” (BABBIE, 1999, p. 113).

As divergências de natureza política e econômica, envolvendo os governos da Bahia, de Pernambuco e do Ceará, a respeito do modelo de desenvolvimento regional criado nos anos 1950, podem ser vistas como um desdobramento dos diferentes interesses estaduais que convivem na região.

O governo Arraes em Pernambuco, no período de 1995 e 1998, defendeu a adoção de um federalismo cooperativo no Brasil. Isto pode ser verificado a partir de suas intervenções contra a guerra fiscal entre os estados brasileiros, em defesa de uma política regional federal voltada para obras de infraestrutura na região, e contra a preponderância do movimento de inserção internacional do país em detrimento de sua integração interna (ARRAES, 1997a). Neste particular, pode-se dizer que os governos Paulo Souto, na Bahia, e Tasso Jereissati, no Ceará, se aproximaram mais de um federalismo cooperativo-competitivo; embora admitissem a necessidade de cooperação entre os entes federados em função da assimetria federativa, não se furtaram em defender a criação de incentivos fiscais estaduais. O governo da Bahia mostrou-se um pouco mais cauteloso, pois registrava a preocupação com a regulação da competição entre as unidades subnacionais (ORNELAS, 1996). O governo do Ceará parecia mais confiante em si mesmo, como pode ser visto, por exemplo, nesta declaração do governador Tasso Jereissati sobre a renúncia fiscal estadual:

A única maneira de acelerar esse crescimento [econômico] e atrair investimentos para cá é por meio de incentivos fiscais. Nosso programa de atração de empresa, no entanto, vai além, com treinamento de mão-de-obra e uma política de interiorização do desenvolvimento. [...] Parte importante de nossa estratégia é a visão da localização geográfica favorável ao intercâmbio com o Hemisfério Norte, mais do que com o Sul. Nós temos as desvantagens de estar muito distantes dos grandes centros do Mercosul, mas temos a vantagem de estar mais perto do Hemisfério Norte (JEREISSATI, 1997, comentários nossos).

Os três governos, por outro lado, concordaram com os mecanismos constitucionais de regionalização do Estado Federal no Brasil, desde que acompanhados de uma descentralização política e financeira fortalecendo os estados da federação. Neste tema, o governo Tasso Jereissati, no período de 1995 a 1998, parecia

aceitar um papel mais relevante para os municípios na formulação de políticas públicas (LOPES NETO, 1996).

É semelhante também a posição de todos quanto ao papel do governo federal no Nordeste, pois concordam que a União deve considerar as desigualdades regionais. Nesta matéria, o governo Arraes pareceu mais preocupado com os investimentos federais na infraestrutura regional (ARRAES, 1997b). Para os governos da Bahia e do Ceará, por sua vez, o governo federal deve ampliar bem mais seu apoio ao Nordeste, interferindo a favor da região na distribuição de incentivos fiscais, nos gastos definidos no orçamento da União, no financiamento dos bancos federais e na distribuição dos recursos dirigidos para educação e o desenvolvimento científico e tecnológico⁴.

As diferenças entre os governos estudados começam quando se aborda a dimensão regional do federalismo brasileiro. O governador Arraes, por exemplo, colocava-se contra as ações estadualistas na relação com o governo federal, chamando a atenção para o seguinte:

As forças que dominam os estados da Bahia e do Ceará são distintas das que prevalecem em Pernambuco. Pernambuco defende uma política para o Nordeste, para a região. Em certo sentido pode beneficiar Pernambuco pela sua localização geográfica, mas não é uma política pernambucana, mas uma política regional, na qual estes outros estados não estariam excluídos. Muito pelo contrário, seria muito importante para uma ação conjunta da região.

Acho difícil que esta política descoordenada nos leve a ter resultados importantes para a região, que os estados isolados tenham mais resultados que uma ação conjunta (ARRAES, 1997c).

Os governos da Bahia e do Ceará não defenderam claramente a ação estadualista na negociação das ações federais na região, provavelmente para preservar a alternativa de cooperação regional. Entretanto, há evidências que confirmam essa opção no período de 1995 a 1998, como se procurou enfatizar anteriormente.

⁴ Veras foi, desde os trabalhos na Comissão Especial do Congresso Nacional, o principal formulador do grupo político liderado por Tasso Jereissati no tema federalismo e desenvolvimento regional. Cf. VERAS, B. (relator). *Relatório Final da Comissão de Desequilíbrio Inter-Regional Brasileiro*, volume 3, Brasília, Congresso Nacional, 1993, p. 18-24; Ornelas foi nos últimos anos o principal formulador do grupo político liderado por Antonio Carlos Magalhães no tema federalismo e desenvolvimento regional (ORNELAS, 1995).

A redefinição do modelo de desenvolvimento regional divide os governos selecionados. O governo Arraes defendia a manutenção da SUDENE, assegurando que sua função política não poderia ser absorvida por uma corporação financeira como o Banco do Nordeste. Esta última instituição deveria seguir as diretrizes definidas nos planos regionais elaborados pela SUDENE. Em outras palavras, para o governo Arraes, a SUDENE deveria continuar centralizando o planejamento regional e coordenando as ações da União no Nordeste (ARRAES, 1997c). Além disso, o governo pernambucano apresentou uma tendência de apoiar, prioritariamente, os investimentos federais voltados para as áreas e segmentos com pouco dinamismo econômico, evitando assim a ampliação da desigualdade na dimensão intrarregional.

A posição do governo da Bahia era bem diferente, pois, em primeiro lugar, admitia a extinção da própria SUDENE, como pode ser verificado na seguinte declaração do senador Antônio Carlos Magalhães:

Há um desequilíbrio regional muito grande, e só quando aparece a seca os homens do Sudeste pensam no problema. A pobreza é por falta de industrialização, agricultura, financiamentos oficiais, enfim, vantagens que são dadas a São Paulo e não ao Nordeste. [...] Reclamei sempre [sobre esse estado de coisas]. Eu sempre insisto nisso. Como governador, reclamei na SUDENE. Mas de certo tempo para cá, a SUDENE tem se desfigurado. Hoje é um órgão pouco útil para o Nordeste (MAGALHÃES, 1998).

O governo da Bahia também se afastava da posição do governo pernambucano quanto à aplicação dos incentivos fiscais federais, pois pregava uma seletividade espacial e setorial, com base na lógica da competitividade. Desta forma, no lugar da SUDENE deveriam surgir novos instrumentos, cujos esforços deveriam estar dirigidos para as áreas mais dinâmicas da economia e com mais chances de se articular com o comércio exterior (MENEZES, 1996). Por outro lado, o governo baiano, nas palavras do senador Antônio Carlos Magalhães, denunciava, no início de 1995, problemas na aplicação do FNE. Neste sentido, sugeria uma reformulação no próprio BNB, como administrador do fundo constitucional (MAGALHÃES, 1995). Entretanto, tempos depois (mais precisamente, em maio de 1997), a posição do governo era favorável ao BNB. O *Diário Oficial* do estado da Bahia (1997), por exemplo, trazia sempre notícias elogiosas

àquela instituição financeira. Finalmente, é preciso destacar que o governo da Bahia, diferentemente do que acontecia nos outros dois estados, fortalecia, no período de 1995 a 1998, a área de planejamento estadual, tornando-se assim menos dependente das instituições regionais (CARVALHO JUNIOR, 1996).

O governo do Ceará apresentava uma terceira posição em relação à SUDENE e ao BNB. Entendia que a SUDENE deveria se transformar em um Centro de Estudos Regionais, transferindo para o BNB todo o sistema de incentivos fiscais federais do FINOR (Fundo de Investimentos do Nordeste). Desta forma, o BNB administraria os recursos públicos federais do FINOR e do FNE (VERAS, 1993). Prevalencia, por assim dizer, a ideia de despolitizar os recursos voltados para o desenvolvimento regional, concentrando todos eles numa corporação financeira. Nesta proposta, o BNB sairia mais fortalecido, passando, na prática, a definir a própria política regional.

Finalmente, vale a pena destacar as posições dos governos estudados com relação à privatização da CHESF e à implementação da transposição das águas do rio São Francisco pelo DNOCS. O governo Arraes colocou-se contra o processo de privatização daquela geradora de energia elétrica, alegando, sobretudo, que isto poderia trazer sérios problemas para o aproveitamento do rio São Francisco (PEREIRA et al., 1997). Esta questão suscitou uma outra posição no governo do Ceará. Na opinião de um dos principais colaboradores do governo Jereissati, por exemplo, a privatização da CHESF é correta porque não seria função do Estado produzir energia elétrica (BENEVIDES FILHO, 1997). O governo da Bahia teve, no período estudado, um posicionamento semelhante ao do governo cearense, defendendo a privatização da CHESF como uma tendência natural dentro do projeto de modernização do Estado brasileiro (ROCHA, 1997). Finalmente, a transposição das águas do rio São Francisco dividiu os governos de Tasso Jereissati e de Paulo Souto em campos opostos, deixando em suspenso a proposta cearense a favor da obra federal (BANCADA FEDERAL DO NORDESTE, 1999).

O Nordeste no federalismo competitivo-cooperativo: a visão das elites políticas estaduais

As posições dos governos da Bahia, de Pernambuco e do Ceará indicam a presença de divergências significativas no que se refere à redefinição do modelo de desenvolvimento regional.

Naturalmente, revelam a força das convicções ideológicas e programáticas dos diferentes partidos políticos dos grupos governantes, mesmo que se verifique algum personalismo. Ainda pode-se dizer que traduzem os interesses econômicos estaduais, especialmente dos segmentos sociais mais organizados.

O quadro 1 resume algumas posições relevantes dos três governos estaduais estudados com relação ao federalismo brasileiro e o modelo de desenvolvimento regional, tendo como inspiração o referencial teórico-metodológico de Elazar e as especificidades do novo contexto federativo inaugurado pela Constituição de 1988. Cabe, porém, uma primeira observação. Não existiu um posicionamento oficial dos governos a respeito dos temas selecionados. O quadro foi montado a partir das seguintes fontes principais: a) depoimentos dos integrantes ou dos principais mentores intelectuais dos governos indicados, no período de janeiro de 1996 a dezembro de 1998, acerca da posição dos governos estaduais da Bahia, Pernambuco e Ceará sobre a SUDENE, o BNB e a CHESF; b) discursos e entrevistas dos governadores Miguel Arraes, Paulo Souto e Tasso Jereissati, e do senador Antônio Carlos Magalhães, entre 1995 e 1998; c) artigos e textos publicados pelas secretarias de planejamento estadual dos estados da Bahia, de Pernambuco e do Ceará, também no período de 1995 a 1998, com destaque para as publicações feitas pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), pelo Instituto de Planejamento de Pernambuco (CONDEPE) e pela Fundação Instituto de Planejamento do Ceará (IPLANCE). Todo o esforço realizado no levantamento foi dirigido, sobretudo, para identificar a posição daqueles governos a respeito da redefinição da SUDENE e do BNB, bem como sobre a privatização da CHESF. A pesquisa de campo, portanto, supriu a ausência de propostas governamentais consolidadas sobre as mudanças nas instituições regionais. Neste sentido, talvez seja possível dizer que o conjunto reunido no Quadro 1 aponta algumas tendências no Nordeste. Elas não foram formuladas claramente em nenhum documento oficial, mas ganharam o mundo público e influenciaram negativamente a cooperação regional.

Quadro 1 – Posicionamento dos Governos de Pernambuco, Bahia e Ceará sobre o federalismo brasileiro e o modelo de desenvolvimento regional (1995/1998)

Temas Seleccionados	Governo Miguel Arraes (PSB)	Governo Paulo Souto (PFL)	Governo Tasso Jereissati (PSDB)
Federalismo Brasileiro	Cooperativo	Cooperativo-Competitivo, mas com a competição horizontal regulada pelo governo federal	Cooperativo-Competitivo
Estrutura Constitucional	Regionalização do Estado Federal no Brasil para reduzir as desigualdades regionais, juntamente com descentralização política e financeira na direção dos estados-membros.	Regionalização do Estado Federal no Brasil para reduzir as desigualdades regionais, juntamente com descentralização política e financeira na direção dos estados-membros.	Regionalização do Estado Federal no Brasil para reduzir as desigualdades regionais, juntamente com descentralização política e financeira na direção dos estados-membros. Admite também, um papel mais ativo para os municípios.
Papel do Governo Federal em relação ao Nordeste	Tratar de forma diferenciada a região Nordeste na federação brasileira, com investimentos federais concentrados na área de infraestrutura.	Tratar de forma diferenciada a região Nordeste na federação brasileira, particularmente na distribuição de incentivos fiscais, nos gastos definidos no orçamento da União, no financiamento dos bancos federais, e na distribuição dos recursos dirigidos para educação e o desenvolvimento científico e tecnológico.	Tratar de forma diferenciada a região Nordeste na federação brasileira, particularmente na distribuição de incentivos fiscais, nos gastos definidos no orçamento da União, no financiamento dos bancos federais, e na distribuição dos recursos dirigidos para educação e o desenvolvimento científico e tecnológico.
Papel dos Governos Nordestinos na Relação com o Governo Federal	Agir em conjunto para negociar ações federais, voltadas para o desenvolvimento econômico dos estados do Nordeste.	Agir em conjunto ou individualmente conforme a conjuntura política.	Agir em conjunto ou individualmente conforme a conjuntura política.
Papel da SUDENE	Definir as políticas regionais federais procurando atuar principalmente nas áreas e segmentos de pouco dinamismo econômico. Além disso, deve dividir com o BNB o financiamento dos empreendimentos privados	Deve ser extinta. Em seu lugar devem ser criados novos instrumentos de política regional federal, com os esforços dirigidos para as áreas e segmentos capazes de efetivamente aproveitar os estímulos, bem como para a articulação da região com o comércio exterior.	Atuar como Centro de Estudos Regionais, nos moldes do IPEA.
Papel do BNB	Operacionalizar as políticas regionais federais definidas pela SUDENE, financiando os empreendimentos privados da região, com especial atenção para as micro empresas.	Financiar os empreendimentos privados da região.	Deve centralizar todo o financiamento dos empreendimentos privados da região.

Temas Seleccionados	Governo Miguel Arraes (PSB)	Governo Paulo Souto (PFL)	Governo Tasso Jereissati (PSDB)
Papel da Secretaria de Planejamento Estadual	Implementar as decisões da SUDENE	Substituir as Instituições Regionais	Implementar as decisões do BNB
Privatização da CHESF	Contra	A favor	A favor
DNOCS assume a transposição das águas do Rio São Francisco	Indiferente	Contra o projeto	A favor
Criação de Incentivos Fiscais Estaduais	Contra	A favor	A favor

Fonte: Elaboração do autor.

Comentários Finais

O desenvolvimento econômico permaneceu como fator relevante de mobilização das forças sociais nos estados nordestinos, no novo contexto federativo brasileiro. Na Bahia, em Pernambuco e no Ceará, entre 1995 e 1998, o tema esteve fortemente presente nos debates, nas expectativas sociais e nas iniciativas governamentais. A força das elites políticas estaduais dependeu frequentemente da capacidade de atrair investimentos privados, de estimular os empreendimentos locais e a geração de empregos, de negociar com o governo federal a oferta de crédito oficial e de incentivos fiscais, e de realizar obras de infraestrutura.

Isto não representa propriamente uma novidade. O baixo nível de acumulação econômica dos estados nordestinos foi uma preocupação constante. Entretanto, diferentemente de alguns momentos do passado, a mobilização em cada unidade estadual em torno do desenvolvimento econômico não produziu cooperação regional. No contexto federativo da Constituição Federal de 1988, prevaleceu a opção pela ação estadualista entre os governos estaduais da Bahia, de Pernambuco e do Ceará. Pode-se dizer que, enquanto atuavam como agentes econômicos, pouco espaço sobrou para uma ação conjunta entre eles, reproduzindo na região uma tendência mais geral do federalismo brasileiro no final do século passado.

As eleições governamentais nordestinas revelaram, especialmente a partir do pleito de 1990, a presença de diferentes partidos políticos, que expressavam muitas vezes diferenças ideológicas e programáticas. Os estados da Bahia, de Pernambuco e do Ceará, por exemplo, foram governados no período de 1995 a 1998 pelo PFL, PSB e PSDB, respectivamente. Cada um dos governadores enfrentou, muitas vezes, no plano estadual, a oposição dos partidos políticos ligados aos eventuais parceiros. Tudo isso terminou trazendo mais dificuldades para a realização de uma ação cooperativa no âmbito regional.

A integração diferenciada das economias estaduais aos mercados nacional e internacional durante o processo de industrialização estimulou a heterogeneidade da economia regional e especializações nos estados nordestinos. A economia pernambucana, por exemplo, ficou mais integrada ao mercado regional, enquanto a economia baiana consolidou sua ligação com o mercado do Sudeste. A soma desta tendência industrializante e de algumas características naturais do território nordestino resultou em um Nordeste constituído por diferentes “nordestes”, marcado pela convivência entre sub-regiões dinâmicas, outras estagnadas, algumas em declínio ou em processo de reestruturação.

As diferenças de natureza política e econômica envolvendo os governos da Bahia, de Pernambuco e do Ceará aparecem nas propostas das elites políticas estaduais sobre a redefinição do modelo de desenvolvimento regional. O governo pernambucano defendeu o fortalecimento da SUDENE como órgão de planejamento, devendo inclusive definir as diretrizes para a atuação do Banco do Nordeste. O governo cearense argumentou a favor da centralização do financiamento do setor privado da região no Banco do Nordeste. Desta forma, a SUDENE assumiria o papel de um centro de estudos regionais. O governo da Bahia admitiu, por sua vez, até mesmo a extinção da SUDENE. No caso da instituição financeira, condicionou, de certa forma, seu apoio à atuação do Banco do Nordeste no financiamento das atividades produtivas locais. Além disso, reconheceu a fragilidade das instituições de âmbito regional para atuar no mundo globalizado, no qual cresceu a escala dos financiamentos dos empreendimentos empresariais, o que levou as autoridades governamentais a defenderem uma maior presença do Nordeste na direção do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

ISMAEL, R. Northeast political elites and the regional development model. *Perspectivas*, São Paulo, v. 53, p. 119-135, jan./jun. 2019.

■ **ABSTRACT:** *This article intends to make a comparative study on the vision of the Northeast state political elites, especially the ones involving the governing groups of Bahia, Pernambuco and Ceará, from 1995 to 1998, about the federalist model and about the redefinition of the model of regional development. In the last decade of the last century, in the context of the Federal Constitution of 1988, Brazilian federalism has moved towards more competition and less cooperation, despite the constitutional tax transfers from the Union to the less developed regions, and the presence of federal institutions with regional level. The underlying hypothesis is that the governors of the most economically developed states disagreed over changes in the form of federal government intervention in the region, reflecting the existing and conflicting political and economic interests and ongoing changes in the more general federative dynamic.*

■ **KEYWORDS:** *Political elites. Northeast. Development model. Federal regional institutions.*

Referências

ABEP. *Diversidades brasileiras: um olhar demográfico*. São Paulo: ABEP/FNUAP, 1996

ARRAES, M. Entrevista ao *Diário de Pernambuco*. 1º Caderno, p. 3, 31 ago. 1997b.

BABBIE, E. *Métodos de pesquisas de Survey*. Belo Horizonte: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais, 1999, p. 77-158.

BANCADA FEDERAL DO NORDESTE. *Seca: o homem como ponto de partida; análises, pressupostos, diretrizes, projetos e metas de uma política de convivência com a seca do Nordeste*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, n. 92, 1999.

CONGRESSO NACIONAL; VERAS, B. (relator). *Relatório final da Comissão de Desequilíbrio Inter-Regional Brasileiro*. 3v. Brasília: Congresso Nacional, 1993.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DA BAHIA. Dirigente do BNB recebido pela direção do legislativo. Salvador, 7 mai. 1997.

ELAZAR, D. J. *Federal systems of the world*. Nova Iorque: Stockton Press, 1994.

FURTADO, C. *A operação Nordeste*. Rio de Janeiro: ISEB/Ministério da Educação e Cultura, 1959.

FURTADO, C. (coord.). *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. 2ª. ed. Recife: SUDENE, 1967.

ISMAEL, R. *Nordeste, a força da diferença: os impasses e desafios na cooperação regional*. Recife: Editora Massangana, 2005.

ISMAEL, R. *Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida*. Brasília, IPEA, Texto para Discussão 1907, 2013.

JEREISSATI, T. Entrevista. *República*. Ano 1, n° 8, 1997, p. 70.

LIMA, M. R. S. de; CHEIBUB, Z. B. *Elites estratégicas e dilemas do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Mimeo, IUPERJ, 1994.

MAGALHÃES, A. C. *Política é paixão*. Rio de Janeiro: Revan, 1995.

MAGALHÃES, A. C. Entrevista. *Veja*. 3/6/1998, p. 11-15.

MENEZES, V. Reinventar a política regional. In: *Conjuntura e Planejamento*. Salvador, SEI, n. 29, outubro, 1996, p. 8-10.

ORNELAS, W. A questão nordestina. In: *O Nordeste e a nova realidade econômica*. Salvador, SEI, Série Estudos e Pesquisas, n.25. 1995, p. 35-48.

ORNELAS, W. A locomotiva na contramão. *O Globo*. 1º. Caderno, 28 dez. 1996, 1996, p. 7.

PEREIRA, J. et al. (orgs.). *Miguel Arraes: pensamento e ação política*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.

ROCHA, C. Arraes está só contra a venda da CHESF. *Jornal do Comércio*. Recife, Caderno de Economia, 20 abr. 1997, p. 1.

SILVA, P. L. B. A natureza do conflito federativo no Brasil. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. De (orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília: Universidade de Brasília, 1997, p. 351-363.

Entrevistas

ARAÚJO, T. B. de, ex-secretária do Planejamento e da Fazenda do Estado de Pernambuco no governo de Miguel Arraes (1987-1990), ex-técnica da SUDENE, e professora da Universidade Federal de Pernambuco-UFPE. *Depoimento concedido a Ricardo Ismael*. [1h50min], Recife, 22 de abril de 1997.

ARRAES, M., governador do Estado de Pernambuco. *Depoimento concedido a Ricardo Ismael*. [45min.], Recife, 1 de agosto de 1997, 1997a.

ARRAES, M., governador do Estado de Pernambuco. *Depoimento concedido a Ricardo Ismael*. [1h50min]. Recife, 2 de agosto de 1997, 1997c.

BENEVIDES FILHO, M., ex-secretário da Fazenda do Estado do Ceará durante o governo Ciro Gomes (1991-1994) e Deputado Estadual do PPS/CE. *Depoimento concedido a Ricardo Ismael e a Washington Luís de Sousa Bonfim*. [1h40min]. Fortaleza, 17 de dezembro de 1997.

CARVALHO JUNIOR, C. V. de, técnico da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia-SEI e economista. *Depoimento concedido a Ricardo Ismael*. [2h]. Salvador, 15 de julho de 1997.

FURTADO, C, Economista. *Depoimento concedido a Ricardo Ismael*. [1h30]. Rio de Janeiro: 9 de novembro de 1999.

LOPES NETO, A., diretor de Gestão Participativa da Secretaria de Planejamento do Estado do Ceará. *Depoimento concedido a Ricardo Ismael*. [1h50min]. Fortaleza, 16 de janeiro de 1996.

POR QUE É IMPORTANTE ESTUDAR AS ELITES POLÍTICAS?

Renato Monseff PERISSINOTTO¹

■ **RESUMO:** O artigo retoma trabalhos clássicos e defende a utilidade teórica de estudos que buscam na compreensão das elites uma forma de se entender aspectos importantes da realidade política. Para tanto, destacam-se três dimensões: 1) o desenho das instituições políticas e da estrutura econômica, considerando também o papel daqueles que efetivamente fazem a política; 2) o reconhecimento de que as elites políticas, por mais autônomas que sejam, atuam em condições objetivas, que limitam suas escolhas ou modelam seus valores; e 3) a percepção de que a busca pelo poder está ligada à definição mesma de elite política, o que não significa que este seja o único aspecto a ser considerado num estudo sobre o tema.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Teoria das elites. Elites políticas. Elites brasileiras.

Apresentação

O estudo das elites políticas no Brasil se constituiu ao longo do tempo num campo tradicional de investigação científica. Foram pioneiros nesse processo os trabalhos de vários “brasilianistas” sobre a elite política imperial e republicana em que pela primeira vez apresentavam-se, de forma sistemática e metodologicamente rigorosa, as características mais importantes dos grupos politicamente dominantes no Brasil (CARVALHO, 1996; PANG E SECKINGER, 1972; BARMAN E BARMAN, 1976; LOVE, 1982; WIRTH, 1982; LEVINE, 1982; FLEISCHER, 1971). Outros estudos se dedicaram a analisar outros tipos de elites (empresariais,

¹ UFPR – Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Curitiba – PR – Brasil. 80060-150. monseff@gmail.com.

estatais, judiciárias e parlamentares) com a preocupação de, em alguma medida, investigar também as relações desses diversos grupos dominantes com o mundo da política (CARDOSO, 1964; DINIZ, 1978; BOSCHI, 1979; IANNI, 1971; CARDOSO, 1975; MARTINS, 1976; CODATO, 1997; PERISSINOTTO, 2000; VIANNA et. al., 1997; SADEK, 2006; MARENCO DOS SANTOS, 1997; SANTOS, 2000)².

Esses estudos todos têm suas especificidades, em grande parte derivadas do objeto a que se dedicam – os diversos tipos de elite. No entanto, todos eles partilham uma pauta em comum, a saber, transformar os agentes sociais e políticos em variáveis explicativas de direito próprio. Assim, não seria possível, nessa perspectiva, entender o Estado brasileiro ou o parlamento ou o funcionamento do Poder Judiciário se não entendêssemos quem são os operadores dessas instituições, isto é, qual o seu *background* social, qual sua trajetória profissional, qual sua “ideologia”. Nesse sentido, os atributos (sociais, econômicos, políticos, ideológicos) dos agentes seriam elementos importantes para entender os objetos em questão. Dito de outra forma, não são apenas as instituições que contam, mas seus operadores também.

Ocorre que o processo de desenvolvimento de estudos sobre as elites, em geral, e as elites políticas, em particular, nunca foi linear. Não por outra razão, os estudos das elites políticas, objeto de nosso interesse neste texto, arrefeceram por volta dos anos 1980-1990, reaparecendo com força somente por volta de meados da primeira década dos anos 2000, inclusive com a recriação de um Grupo de Trabalho na Associação de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS) nesse período. Esse arrefecimento teve como causa, a meu ver, duas modas teóricas importantes, a saber, o marxismo estruturalista, vigente por aqui nos anos 1980, e a crescente hegemonia da teoria da escolha racional a partir dos anos 1990. Essas duas perspectivas teóricas adotam pressupostos que atacam os pilares de qualquer teoria social ou política que coloque sobre os agentes e seus atributos sociais, econômicos e ideológicos a explicação dos fenômenos políticos.

O objetivo deste artigo é estabelecer um diálogo aberto com essas perspectivas e, por meio dele, apresentar uma defesa do estudo das elites políticas (ou de qualquer elite). Para

² Os trabalhos referenciados neste parágrafo são uma amostra muito reduzida de um conjunto de textos muito maior, recenseados em Codato et al. (2018).

tanto, o artigo se estrutura da seguinte maneira. Na primeira seção, apresento as razões teóricas que, a meu ver, justificam o estudo dos grupos politicamente dominantes. Na segunda seção, apresento, por assim dizer, as razões práticas para isso. Na verdade, por “razões práticas” pretendo dizer o conjunto de temas e questões importantes de nossa disciplina que podem ser discutidos a partir do problema das elites políticas. Por fim, a título de conclusão, faço algumas considerações finais sobre as principais ideias do texto.

A razão teórica

Para apresentar a razão teórica que justifica o estudo das elites políticas gostaria de começar este item com um rápido retorno aos anos 1970. Trata-se, na verdade, da citação de um texto escrito durante aquela década, mas publicado no Brasil e muito lido por aqui durante a década de 1980. Esse texto foi responsável, no meu caso especificamente, por suscitar o interesse pelas elites políticas, a despeito da intenção do autor ser claramente contrária à transformação desse objeto em alvo preferencial de análise pelos cientistas sociais. Refiro-me aqui ao texto publicado por Nicos Poulantzas, no seu famoso debate com Ralph Miliband, intitulado “O problema do Estado capitalista”. Neste texto, Poulantzas dizia:

A relação entre a classe burguesa e o Estado é uma *relação objetiva*. Isso significa que se a função do Estado, em uma determinada formação social, *coincide* com os *interesses* da classe dominante, isso se dá devido ao próprio sistema;... a participação direta ou indireta desta classe no governo *de modo nenhum altera a ordem das coisas* (POULANTZAS, 1982, p. 26, grifo nosso).

A citação acima sintetiza a orientação teórica preconizada pelos autores filiados ao marxismo estruturalista. Basicamente, a proposição central dessa teoria era a seguinte: a relação entre o Estado e o sistema econômico capitalista é uma relação sistêmica, cuja natureza deve ser desvendada por uma perspectiva funcional. A pergunta essencial para desvendar a natureza social do Estado não seria saber quem são os indivíduos que controlam aquela instituição, mas sim qual a sua “função” perante o sistema econômico no interior do qual ela opera. Informado por essa “problemática”, o cientista social concluiria

que a funcionalidade do Estado para o sistema econômico passa pelas conexões objetivas entre sua estrutura e os benefícios que ela produz na relação com aquele sistema. No caso específico de Poulantzas, essas funções são econômicas, repressivas e, essencialmente, ideológicas. O principal efeito dessas funções é garantir a reprodução do sistema econômico capitalista. Nesse sentido, o Estado é “capitalista” não porque seja controlado por capitalistas (como poderia sugerir uma “problemática” orientada pelos atores), mas porque funciona no sentido de garantir a reprodução do sistema. Enfim, não é um Estado dos capitalistas, mas um Estado da sociedade capitalista.

Sendo assim, não haveria, de fato, qualquer razão teoricamente justificável para transformar os membros das elites políticas e estatais em objetos dignos de atenção. Afinal de contas, por que estudar aqueles que são apenas “efeitos das estruturas”, cujos comportamentos seriam, por conseguinte, apenas a expressão de determinações objetivas que se encontram fora dos atores políticos? Poulantzas via qualquer tentativa de introduzir a problemática do ator no interior do marxismo como uma espécie de contaminação teórica que colocaria em risco o caráter científico da teoria.

Ainda que estejamos acostumados com os teoricismos dos estruturalistas marxistas, é difícil não se sentir incomodado com proposições desse tipo. Como seria possível pensar o domínio político apenas a partir de “relações objetivas”? Como seria possível operacionalizar a ideia segundo a qual a presença ou não dos membros da classe dominante (ou das classes dominadas) no interior do aparelho do Estado não alterasse a ordem das coisas? Hoje estamos cientes de que o objetivo de toda *demarche* teórica daquele autor era descartar os agentes e suas motivações como elementos de explicação dos fenômenos sociais e políticos.

Passada a moda estruturalista, e em parte como reação a ela e a qualquer orientação metodológica sistêmica ou funcionalista, surgiu outra que, ao contrário, afirmava-se como claramente centrada no agente. Essa corrente teórica é conhecida na literatura como Teoria da Escolha Racional (TER). Trata-se de uma variante do individualismo metodológico, mas com especificidades importantes. O agente sobre o qual se assentava a teoria era visto como racional e maximizador, capaz de reagir de maneira ótima aos constrangimentos institucionais do contexto. Havia, no entanto, duas importantes diferenças em relação ao tradicional individualismo metodológico, tomado na sua versão weberiana. A

primeira delas reside no caráter ahistórico de seus axiomas teóricos. Diferentemente do individualismo metodológico encontrado na teoria sociológica, que considera seus tipos de ação sempre tipos históricos, a TER transformou o axioma da racionalidade numa espécie de traço imutável da natureza humana. A velha “ação racional com relação a fins”, que para Weber era aplicável, sobretudo, a sociedades altamente racionalizadas, transformouse assim num modelo de ação universal, útil para compreender toda e qualquer sociedade humana, independentemente de sua forma de organização material e de suas características históricas e culturais. A segunda diferença, profundamente ligada à primeira, consistia em afirmar que esse modelo de ação, transformado em natureza humana, poderia ser aplicado a qualquer tipo de sociedade e a qualquer domínio de ação no seu interior. Desse modo, a TER nasce com claras pretensões a uma universalidade explicativa, algo só possível graças a não-historicidade de seus axiomas fundamentais. A proposição fundamental nesse caso é afirmar que, como todos os indivíduos são racionais e reagem ao contexto em que vivem orientados pela perspectiva da maximização, não importa quem seja esse indivíduo, qual seu *background* cultural ou social, ele agirá da mesma forma que qualquer outro indivíduo racional inserido no mesmo contexto. A síntese desse pensamento pode ser vista na citação a seguir, de um dos mais proeminentes representantes dessa teoria.

Como o único pressuposto dos atores é a sua racionalidade, eles carecem de qualquer outra característica ou identidade. São *intercambiáveis*... É verdade que qualificativos históricos, temporais, culturais, raciais ou outros não entram diretamente em qualquer explicação de tipo escolha racional (TSEBELIS, 1998, p. 54, grifo nosso).

Temos assim essa curiosa consequência, que consiste em formular uma teoria francamente individualista, mas que descarta quaisquer atributos que não a racionalidade para explicar o comportamento dos agentes. Ou seja, não interessa a sua classe social, não interessa a sua socialização cultural e política, não interessa a sua raça nem a trajetória histórica da sociedade a que se pertence. Interessa apenas o fato de que o agente é um ser humano dotado de racionalidade e, por isso, agirá como qualquer outro colocado no mesmo contexto. A ideia de “indivíduos intercambiáveis” da TER anda de mão dadas com a ideia de “indi-

víduos como efeitos das estruturas sociais” no que diz respeito à centralidade dos agentes e seus atributos para explicar os fenômenos sociais e políticos. O *modus operandi* é certamente muito diferente – uma foca no agente, outra nos efeitos funcionais das estruturas -, mas a consequência teórica é muito similar – as duas focam em variáveis exteriores ao agente para explicar seus objetos de estudo: o marxismo estruturalista nas estruturas sociais; a TER no contexto institucional. No fundo, a explicação do comportamento é sempre exógena.

Consequentemente, do ponto de vista teórico, qualquer uma dessas posições é insuficiente porque nenhuma delas permite desvendar o conteúdo substantivo da política. O marxismo estruturalista de Nicos Poulantzas reduz a política a funções sistêmicas, em que os objetivos dos atores políticos, as razões pelas quais eles se mobilizam (e, às vezes, se matam) e as decisões que eles formulam não importam. Seja quem for que estiver à frente do Estado, estará condenado a ser mero veículo para o exercício das funções sistêmicas do Estado. Trata-se de um “superdeterminismo estrutural”, para lembrar a expressão cunhada por Miliband na sua crítica a Poulantzas (BLACKBURN, 1982, p. 238).

A TER, por sua vez, reduz a política a um conjunto de estratégias racionais que conectam meios e fins. O foco nas estratégias, porém, não revela a natureza social dos fins, isto é, os objetivos substantivos que os atores racionais perseguem na luta política diária e cotidiana. Ora, mas é exatamente isso que interessa, em última instância, quando discutimos e fazemos política; é isso que, ao fim e ao cabo, importa na política. Dito de outra forma, é menos importante saber como os agentes perseguem racionalmente seus fins do que entender porque perseguem determinados fins e não outros. Somente considerando os agentes políticos e seus diversos atributos é que podemos entender porque e como a política se produz. Caso contrário, ficamos apenas com um conjunto de estratégias racionais socialmente desencarnadas. Diferentemente, se defendermos que os atributos (sociais, raciais, econômicos, profissionais, de gênero etc.) dos agentes, no nosso caso, das elites políticas, são importantes para explicar os resultados políticos, cabe-nos então fazer uma sociologia política desses atores para tentar entender porque perseguem determinados fins e não outros. O que anima a luta política, como lembra uma vetusta tradição, é o confronto entre diferentes interesses e objetivos. Identificado esse terreno fundamental, podemos então

analisar as estratégias usadas pelos atores para realizar seus objetivos fundamentais e determinar, empiricamente e não por meio de axiomas, a natureza da mesma.

As razões práticas

Há, portanto, importantes razões teóricas que prometem ganhos analíticos significativos se focarmos nossas análises não apenas nas estruturas ou na racionalidade estratégica dos atores³. Esse ganho analítico deve se manifestar em objetos de análise específicos. Assim, quando me refiro a razões práticas, refiro-me ao ponto de vista do pesquisador e não à prática política concreta dos agentes políticos. A pergunta, então, é: que temas podem ser especialmente avançados com os estudos das elites políticas? Penso especialmente em três tipos de objetos de análise que seriam particularmente interessantes de se analisar lançando mão de um foco nas elites políticas. Discuto-os a seguir.

Elites e decisões políticas

Há uma honorável tradição na teoria social e política que identifica o poder com a capacidade de tomar decisões. Por extensão, no domínio da política, o poder seria a capacidade de tomar decisões coletivas, de caráter obrigatório, isto é, que vinculassem todos os membros de uma comunidade com a obediência ao conteúdo da ordem enunciada pela decisão, mesmo discordando dele. Essa ideia é sintetizada pela famosa expressão formulada por David Easton (1968), para quem uma decisão política implica afetar a “alocação autoritária de valores”. Assim definido, o conceito de poder nos remete a uma questão vinculada tradicionalmente à problemática das elites. Isso faz todo o sentido teórico, já que o estudo das elites é, por definição, um estudo dos agentes que exercem o poder, isto é, um estudo do príncipe e, por extensão, das decisões tomadas por ele⁴.

³ Não se pretende, é claro, simplesmente descartar as outras duas perspectivas teóricas. Há também importantes ganhos em adotar, na análise da política, as perspectivas sistêmica e racionalista. As duas perspectivas, porém, fracassam (como, de resto, em nossa opinião, qualquer outra perspectiva em ciências sociais) quando assumem pretensões ao universalismo explicativo.

⁴ É claro que uma definição de poder que identificasse esse fenômeno com os efeitos sistemáticos produzidos por estruturas de diferenciação social, e não por agentes conscientes de seus objetivos e preferências, obrigar-nos-ia a deslocar o foco de atenção para essas mesmas estruturas e sua lógica de funcionamento. Para análises orientadas por essa perspectiva, ver Perissinotto (2008).

Dentro dessa perspectiva de que exercer o poder é sinônimo de tomar decisões políticas, as elites entram como um fator explicativo teoricamente importante porque se pode supor que a natureza das decisões tenha, ao menos em parte, a ver com os atributos (sociais, culturais, raciais, políticos) que definem os agentes. Assim, pode-se sugerir, ao menos a título de hipótese, que, por exemplo, um parlamento formado em grande parte por mulheres tenderá a levar mais em consideração ou estará mais atento a questões referentes à desigualdade de gênero. Do mesmo modo, um parlamento dominado por empresários terá dificuldades em levar em consideração os interesses dos trabalhadores.

Não são poucos os trabalhos importantes que adotaram essa perspectiva e são variadas as suas vinculações teóricas. Por exemplo, na tradição marxista não estruturalista⁵, é frequente esse tipo de vinculação que estabelece uma relação entre a origem de classe dos indivíduos que controlam o topo da burocracia estatal com as motivações que informam as principais decisões políticas formuladas por eles e que, nesse tipo de interpretação, tenderiam a reproduzir a situação que beneficia os interesses de classe dos decisores. Autores como Charles Beard (1941), com sua análise econômica da constituição americana adota exatamente essa perspectiva. O próprio Ralph Miliband (1978), no seu famoso *O Estado na sociedade capitalista*, adota estratégia semelhante ao tentar mostrar que a “elite estatal” é recrutada referencialmente na classe economicamente dominante e, por conseguinte, podemos falar em uma “classe politicamente dominante”. Há dois perigos que devemos evitar ao adotarmos essa estratégia analítica.

O primeiro deles é evitar o que poderíamos chamar de o “vício do sociologismo”, que consiste em abandonar a condição hipotética da proposição e simplesmente assumir que a origem social de determinados decisores explicará automaticamente a natureza das decisões. Não é fácil, na prática da pesquisa, fazer essas conexões de forma cientificamente segura (CZUDNOWSKY, 1982, p. 5). Mesmo quando se tenta estabelecer uma correlação entre essas duas dimensões – atributos dos atores e natureza das decisões –, nunca se sabe ao certo se essa relação é ou não espúria, isto é, se o conteúdo da decisão é ou não determinado por outra variável que não os atributos dos atores. De qualquer

⁵ Criticada pelos estruturalistas quase sempre como economicista ou instrumentalista.

forma, há muitos trabalhos clássicos nessa área no Brasil, que, em geral, vinculam a origem social das elites políticas ao conteúdo das decisões formuladas por elas. Talvez o exemplo mais paradigmático nesse sentido seja a trilogia dos brasilianistas Joseph Love (1982), John Wirth (1982) e Robert Levine (1980). O trabalho de Love, por exemplo, afirma ser o aparelho estatal em São Paulo, durante o período que vai de 1889 a 1937, o comitê executivo da classe dominante exatamente por ser dominado por indivíduos oriundos das classes exportadoras e, por essa razão, tomar decisões no campo da política econômica que privilegiam os interesses de sua classe de origem. Do mesmo modo os trabalhos de Eli Diniz (1978), Renato Boschi (1979) e Maria Antonieta Leopoldi (2000) analisam a estreita relação entre as elites industriais e a política econômica. Na mesma linha, o clássico trabalho de José Murilo de Carvalho (1996), que relaciona as características da elite imperial com a construção da ordem política no Brasil. Todos esses trabalhos procuram operacionalizar empiricamente a relação entre a natureza das elites políticas e o tipo de decisão gerada por elas nos mais diversos campos decisórios. Todos eles, porém, trabalham, quase sempre, com variáveis sociais e *background* profissionais para explicar tal comportamento.

Mais recentemente, porém, esse problema foi diretamente discutido numa literatura que enfatiza menos os atributos socioeconômicos e profissionais dos agentes que decidem e mais seus atributos ideacionais (SCHMIDT, 2008; MARK BLYTH, 2002; PETER HALL, 1989; JACOBS, 2009; BERMAN, 1998; BÉLAND, 2010 e outros). Essa literatura não só enfatiza que “as ideias importam” (algo já presente nas obras clássicas das ciências sociais), mas sistematizam alguns procedimentos metodológicos para que essa assertiva seja de fato testada na pesquisa empírica, em geral conjugando comparação histórica com *process tracing* (PERISSINOTTO; STUMM, 2017). Essa é uma questão fundamental, pois estudiosos das elites políticas (GUTTSMAN, 1965; CZUDNOWSKY, 1982) demonstraram ter diminuído o impacto explicativo das variáveis de tipo social no comportamento das elites. Na verdade, segundo eles, a origem social das elites políticas tem, com a complexificação das sociedades contemporâneas, convergido para um ponto médio, em que os atributos sociais e educacionais terminam por definir quase sempre uma classe média, cujos membros pouco se diferenciam socialmente. Ao contrário, é no terreno da ideologia

e das visões de mundo que a diferença tem se aprofundado e, por conseguinte, afetado de forma mais significativa as decisões políticas.

Esse tipo de interpretação, porém, tem sido aplicada também a processos históricos mais distantes no tempo. Um exemplo muito interessante nesse sentido é o livro de Lynn Hunt (2007) sobre a Revolução Francesa. Para esta autora, tanto as interpretações marxistas como as revisionistas da Revolução se equivocam ao centrar sua atenção nas origens ou nos resultados daquele grande processo histórico, desatentos, portanto, quanto à elite revolucionária que o conduziu. Ao focar nesse grupo, a autora mostra que não se pode entender a Revolução Francesa sem se levar em consideração os padrões culturais comuns que orientaram a classe política revolucionária, padrões estes que não podiam ser reduzidos a nenhuma origem social específica. Essa posição cultural comum era marcada pelo racionalismo, pelo antiaristocratismo, pelo igualitarismo e por influências urbanas desestabilizadoras partilhadas por indivíduos das mais diversas origens sociais. Como se percebe, é uma explicação claramente centrada nos aspectos ideacionais das elites políticas.

O segundo perigo a se evitar é imaginar que a relação entre elites políticas e decisões só seria adequada se as decisões correspondessem exatamente aos desejos e intenções dos agentes. Isso equivaleria a uma visão delirantemente voluntarista do poder político, segundo a qual as elites seriam capazes de moldar o mundo de acordo com sua vontade. Ora, mesmo que os efeitos das decisões não correspondam às intenções dos decisores ou, para ser ainda mais radical, mesmo que as decisões produzam efeitos contrários às intenções dos decisores, ainda assim as elites políticas podem ser um fator explicativo importante. Mesmo nesse caso clássico de produção de “efeitos perversos” (BOUDON, 1993), é preciso observar que as consequências não antecipadas são inseparáveis do tipo de decisão tomada que, por sua vez, está vinculado ao tipo de agente que decide. Essa preocupação, portanto, afirma que decisões políticas não são o resultado apenas de constrangimentos objetivos, mas resultam de escolhas feitas pelos agentes políticos e que essas escolhas têm a ver com quem são esses agentes do ponto de vista de seus atributos sociais ou ideacionais. Não é, portanto, um tema de fácil operacionalização, mas é ainda assim fundamental na história das investigações que colocam as elites política no centro de suas atenções.

Elites e mudanças históricas

A literatura institucionalista, nas suas diversas modalidades, insistiu na importância dos parâmetros institucionais para a definição dos resultados políticos. A proposição central segundo essa corrente é que importam as instituições e não os seus agentes. Há alguma razão nessa proposição, que deriva, aliás, do próprio conceito de instituição. Sem entrar em detalhes teóricos demasiadamente complexos, é senso comum entre os que atuam no campo das ciências sociais que um atributo essencial do conceito de instituição é o fato de ele estar intimamente vinculado à produção de comportamentos regulares, de padrões comportamentais. Nesse sentido, uma instituição eficiente do ponto de vista sociológico é aquela que possui mecanismos de socialização suficientemente eficazes, isto é, capazes de fazer com que os agentes sociais interiorizem determinados valores e crenças que, quase sempre de maneira inconsciente, serão utilizados como categorias mentais que lhes permitirão “ler” o mundo e agir nele. Se esses processos são, como dissemos, eficientes, a tendência é produzir comportamentos que se repetem no tempo. Dessa forma, o conceito de instituição está fortemente vinculado à ideia de estabilidade e continuidade ou, para ser mais técnico, à reprodução social.

No campo da ciência política, a corrente teórica que mais se aproximou dessa perspectiva foi o chamado institucionalismo histórico. Uma das características dessa orientação teórica, como não poderia deixar de ser, é exatamente a questão da “continuidade”, algo que se expressa claramente no conceito de *path dependence*. Ou seja, como as instituições são cristalizações de ações passadas que se reproduzem por meio de processos de socialização eficazes, então uma instituição necessariamente determina o leque de caminhos possíveis de serem seguidos no futuro. Como as instituições são determinantes na configuração final dos resultados políticos, parece decorrer dessa corrente teórica que o objeto mais importante de análise são exatamente os desenhos institucionais. Afinal de contas, em tempos de estabilidade, instituições contribuem exatamente para fixar expectativas e estabilizar procedimentos, diminuindo o espaço para a intervenção idiossincrática dos atores. Portanto, faz todo sentido dizer que, nesses períodos históricos de estabilidade e continuidade, as instituições devem ser um objeto privilegiado de análise.

O outro lado da moeda, portanto, consiste em dizer que as elites políticas se tornam objeto privilegiado de análise em situações opostas, ou seja, em condições definidas pela literatura como “conjunturas críticas”. Nesses casos, os parâmetros institucionais de uma determinada sociedade, seja no campo da economia ou da política, entram, pelas mais diversas razões, em colapso, dando origem a um período de forte incerteza. Nessas conjunturas surge então a necessidade premente de escolher novos caminhos e construir novas instituições. Ora, parece também bastante intuitivo dizer que em situações de incerteza os agentes responsáveis por fazerem as escolhas nesse contexto dramático devem ser particularmente levados em consideração para entender o porquê da escolha de determinados caminhos em detrimento de outros. Há importantes análises nesse sentido. Apenas a título de exemplo, vale a pena lembrar o famoso livro de Peter Gourevitch, *Politics in hard times*, no qual o autor mostra como países semelhantes responderam de maneira muito diversa às crises econômicas internacionais (em especial a de 1873, a de 1929 e a de 1976), seguindo caminhos diferentes em função de vários fatores, entre eles, a natureza das elites políticas que estavam no poder no momento da conjuntura crítica. Os legados produzidos a partir desse ponto poderão ser explicados, em parte, pela natureza do grupo político que conduziu o processo.

No entanto, essa oposição entre instituições (continuidade) e conjuntura crítica (ruptura) pode nos conduzir à conclusão equivocada de que quando falamos em “instituições” seria impossível pensar mudanças. De fato, essa foi umas das mais importantes críticas às primeiras versões do institucionalismo histórico na ciência política. Dizia-se que a ênfase no problema da estabilidade institucional e da *path dependence* impedia os institucionalistas históricos de captarem processos de mudança. Os adeptos dessa corrente teórica só conseguiriam explicar as mudanças quando elas fossem o resultado de fatores exógenos (uma crise econômica, uma guerra, uma crise política) que, de fora, afetariam o funcionamento das instituições e, assim, gerariam uma conjuntura crítica. Nesses casos, mudanças teriam que ser necessariamente entendidas como rupturas dos parâmetros institucionais vigentes.

Essa é certamente uma ideia teoricamente insustentável, pois a história nos apresenta um sem-número de evidências de que mudanças ocorrem e na maioria das vezes de maneira incremental e não na forma de uma ruptura total. Seria estranho,

aliás, pensar de outra maneira, pois isso exigiria que, ao assumir uma perspectiva institucionalista, o analista estaria condenado a dizer que um determinado parâmetro institucional só poderia produzir um tipo de comportamento. Ora, sabemos que isso é totalmente inadequado, pois uma mesma instituição pode produzir, dentro de certos limites, resultados distintos e comportamentos diferentes. Do nosso ponto de vista, seria muito difícil explicar essas variações comportamentais ocorridas no interior de um mesmo parâmetro institucional sem levar em consideração os atores, isto é, aqueles que operam as instituições. Complementando o bordão institucionalista, não são só as instituições que contam; os seus operadores também.

Essa tem sido atualmente a discussão dentro da própria corrente institucionalista. Referi-me acima a um conjunto de autores que defendem a proposição de que a orientação ideacional dos atores políticos é importante para entender a dinâmica da vida política. Esses autores ficaram conhecidos como representantes do “quarto institucionalismo”⁶. Em sua perspectiva, as mudanças no interior das instituições não devem ser pensadas apenas pelo viés da ruptura, mas podem ser vistas de maneira incremental. Uma forma de explicar essas mudanças é exatamente pela ascensão, dentro da instituição, de novas visões de mundo que inauguram novos embates discursivos que, por sua vez, redefinem os padrões decisórios então vigentes sem, no entanto, romper totalmente com os antigos parâmetros institucionais. Assim, mudanças nos atores e nas suas orientações ideológicas são fundamentais para explicar mudanças de comportamento sem recorrer ao paradigma da ruptura institucional.

Talvez um dos exemplos mais interessantes nesse sentido venha do campo da política econômica, presente na análise de Margareth Weir (1989) sobre a recepção do keynesianismo nos Estados Unidos e no Reino Unido. Segundo ela, nos Estados Unidos, o keynesianismo é incorporado pelas elites políticas como orientação teórica que afeta as decisões de política econômica antes da Grã-Bretanha, por volta do final dos anos 1920 e após a crise de 1929. Isso ocorre porque naquele país não havia uma ordem institucional estável e monolítica, submetida a uma autoridade central suficientemente poderosa para evitar experimentos no campo da política econômica. Essa ordem

⁶ Em referência à divisão clássica entre os três institucionalismos, o histórico, o sociológico e o de escolha racional (THELEN; STEINMO, 1994; HALL; TAYLOR, 2003).

institucional mais flexível e porosa se mostrou mais propensa a experimentações no início dos anos 1930, quando então o keynesianismo orientou decisões importantes de política econômica. Ao contrário, na Grã-Bretanha, a centralidade da autoridade monetária, representada pelo Tesouro e sua forte capacidade organizacional, foi uma barreira intransponível para a ascensão do keynesianismo naqueles mesmos anos, não porque houvesse algo intrinsecamente antikeynesiano em sua estrutura institucional, mas porque o Tesouro era dominado por monetaristas ortodoxos avessos a qualquer heterodoxia econômica. No entanto, com o final da Segunda Guerra, essa mesma instituição foi tomada de assalto por indivíduos orientados pelo keynesianismo que puderam então colocar aquela mesma capacidade organizacional a serviço de suas ideias. Assim, aquela mesma instituição que antes fora um obstáculo, transformou-se na garantia da hegemonia keynesiana pelos próximos quarenta anos. Mudança brutal sem mudança institucional, mas com importante mudança dos atores.

Elites e estrutura social

De uma forma ou de outra, as duas razões práticas discutidas acima se vinculam ao problema do poder e ao processo de tomada de decisões. No entanto, não seria correto reduzir o tema das elites políticas exclusivamente ao problema do poder, seja este entendido como capacidade de construir instituições ou de tomar decisões. Desde os autores clássicos, as elites políticas são estudadas como a manifestação de processos sociais subjacentes à sua formação e de importância central para a estruturação social. Gaetano Mosca, por exemplo, aborda a temática da “classe dirigente” não só do ponto de vista do domínio político, mas também procurando mostrar como as características desse grupo expressam a estrutura social em que eles operam. Mosca chega até mesmo a formular uma tipologia da classe política cujo critério definidor é o controle de bens socialmente valorizados em determinados tipos de sociedade. Vilfredo Pareto analisa as elites políticas como expressão do estado psíquico de uma dada sociedade e Robert Michels, por fim, trata as oligarquias como o efeito incontornável de processos organizacionais.

Nesse sentido, como lembra muito bem Robert Putnam (1976), as elites políticas podem funcionar como sismógrafos, isto é, como detectores de mudanças sociais de longo e médio

prazo que se expressam na composição do grupo. Nesse sentido, o analista olha para a elite política não com a preocupação de captar o seu comportamento, isto é, suas decisões, mas para observar os mecanismos de recrutamento e como eles afetam a formação do grupo.

É importante precisar aqui do que estamos falando quando nos referimos ao recrutamento da elite política. Todo processo de recrutamento é, por definição, um processo de seleção e exclusão. Nesse sentido, o recrutamento político, como observa Czudnovski (1975), tem como tema central de suas preocupações explicar como se constrói na prática a divisão social do trabalho político na sua dupla dimensão, isto é, na divisão entre elite e massas e na divisão intraelites. Dito de outra forma, caberia perguntar acerca dos mecanismos sociais, econômicos, simbólicos e culturais que designam determinadas pessoas de determinados grupos para as posições de mando no interior de uma dada sociedade.

O ponto de partida, como é sobejamente conhecido, quase sempre é a comparação das características sociais, econômicas, raciais, de gênero (ou qualquer outra que seja relevante no contexto em análise) da elite política com as mesmas características da população como um todo. Quase sempre, como também é amplamente reconhecido, a elite política representa uma imagem muito distorcida da sociedade, com grupos claramente subrepresentados e outros altamente sobre-representados. A questão então é saber, como dissemos, quais mecanismos sociais produzem essa imagem desvirtuada e, portanto, são responsáveis por relegar grande parte da sociedade à condição de “massa”, para usar a terminologia clássica, e uma parte diminuta à posição francamente minoritária dos que mandam. Como parte fundamental do desvendamento desses mecanismos, é importante estudar o processo de recrutamento em toda a sua extensão, isto é, desde o *pool* de possíveis recrutáveis, notadamente a população de eleitores e de interessados pela política, passando pelos militantes, os filiados aos partidos, por aqueles que se lançam como candidatos e, finalmente, os que “chegaram lá”. Somente a análise desse longo processo de filtragem é que pode nos ajudar a identificar os mecanismos que operam como filtro e vão, pouco a pouco, excluindo aqueles que, a despeito de quererem “chegar lá”⁷, não

⁷ Ademais, é preciso reconhecer o fato de que o universo dos que “não querem” ser políticos e que, portanto, não desejam participar da corrida pelos cargos públicos deve ser também objeto de atenção, pois essa ausência de desejo pode muito bem ser socialmente construída. Nesse sentido, por exemplo, o pequeno número de mulheres que participam desse processo pode ter muito mais a ver com o viés de

conseguem por serem desprovidos das qualidades que o sistema e seus selecionadores consideram essenciais.

São vários os estudos dessa natureza. Comento rapidamente dois. O primeiro deles, já clássico, é o estudo secular de William Leo Guttsmann (1965). Uma das justificativas para o seu trabalho é que:

[...] se observamos os políticos britânicos dentro do contexto de sua sociedade e vimos sua ascensão sob a influência de novas forças sociais em condições de mudanças sociais, também podemos entender algo das mudanças estruturais na sociedade britânica" (GUTTSMANN, 1965, p. 16).

Desse modo, Guttsman mostra como as mudanças estruturais da sociedade britânica levaram a uma constante decadência da aristocracia e a seu gradual declínio dentro da elite política, substituída, cada vez mais, por um pessoal de classe média, altamente profissionalizado.

O segundo trabalho é o de Keneth Prewitt (1970), que sintetiza as principais preocupações teóricas e metodológicas de um estudo sobre recrutamento político. Ele chama a sua perspectiva analítica de "caixa chinesa", procurando entender o recrutamento político a partir da metáfora do brinquedo oriental, em que caixas pequenas estão contidas em caixas maiores. As caixas maiores devem ser vistas como os grupos maiores dos quais são recrutados os grupos menores a cada etapa do processo seletivo.

A caixa chinesa sugere uma abordagem no estudo do processo de seleção de líderes políticos. Há um processo gradual e contínuo de seleção e eliminação que afunila toda uma população até os poucos que de fato ocuparão um cargo (PREWITT, 1970, p. 7).

Desse modo, o autor observa que qualquer comunidade política sempre tem um número alto de cidadãos que preenchem as exigências legais mínimas para o exercício de cargos públicos. Mas desse grande conjunto, somente alguns estão atentos aos problemas políticos, isto é, "o público politicamente atento". Desse público sai outro menor, o grupo dos que são "politicamente ativos"; desse grupo sai um outro ainda menor, que são de fato

gênero presente na divisão social do trabalho (por exemplo, a famosa segunda jornada feminina) do que com uma falta de vontade supostamente natural.

recrutados para os canais que conduzem aos cargos públicos. Nesses canais são escolhidos os candidatos e dos candidatos saem os poucos que ocuparão as posições de mando. O estudo desse processo tem que levar em consideração várias dimensões do recrutamento, como as barreiras sociais para a política, os limites institucionais, os processos de socialização política que podem gerar disposição para a política (ou, ao contrário, apatia) e o comportamento eleitoral, já que o voto é um filtro importante nas democracias representativas.

Assim, mesmo sem vincular o estudo das elites políticas ao problema do poder e das decisões, esse objeto permanece central como porta de entrada para o entendimento da formação da estrutura de mando político de uma dada comunidade, conectando os cumes da política com os processos sociais mais amplos que estruturam as relações de dominação entre os poucos e os muitos.

Conclusão

Não pretendemos neste artigo defender a exclusividade explicativa dos fenômenos políticos a partir da perspectiva das elites políticas. O nosso objetivo foi defender a utilidade teórica dos estudos que focam a sua atenção nas elites para entender aspectos importantes da realidade política. Nesse sentido, gostaríamos de enfatizar, a título de conclusão, três pontos que podem ser recuperados a partir das considerações acima.

Primeiro, a dinâmica da vida política se assenta em vários condicionantes. O desenho das instituições políticas e a estrutura econômica são certamente duas delas e, por isso, devem ser tomados como objetos de análise incontornáveis para qualquer estudo abrangente. Parece-nos, entretanto, que, sob pena de cairmos em afirmações demasiadamente abstratas ou excessivamente formalistas, não há como não levar em consideração aqueles que fazem a política, isto é, os operadores das instituições.

Segundo, o estudo das elites políticas permite diálogo entre diversas tradições teóricas, pois tê-las como objeto de análise não implica adotar uma visão voluntarista da política. Toda análise das elites políticas reconhece que seus membros estão inseridos em condições objetivas que limitam suas escolhas ou modelam seus valores por meio de eficientes processos de socialização. Mas reconhecem também que, dentro dos limites impostos por aquelas condições, seus membros são capazes de fazer escolhas

que afetarão os destinos das sociedades que comandam. Nesse sentido, tomar as elites políticas como objeto de estudo permite ao investigador conjugar em sua análise as dimensões estruturais e volitivas que afetam os fenômenos políticos e, por conseguinte, refutar a antinomia estrutura e prática tão presente nas ciências sociais. Permite-se, assim, evitar a reificação das estruturas sociais e a mistificação da vontade dos decisores.

Por fim, é preciso reiterar que o poder é um tema inextricavelmente ligado à definição mesma de elite política, mas isso não quer dizer que este seja o único propósito de um estudo que tenha as elites como objeto central. Como ensina uma importante tradição da teoria sociológica, os atributos dos indivíduos que compõem as elites políticas são sempre a expressão de posições sociais. Nesse sentido, tomar a elite como uma amostra dessas posições pode contribuir para entender a dinâmica das hierarquias sociais e sua relação com a política ao longo do tempo.

PERISSINOTTO, R. M. Why is it important to study political elites? *Perspectivas*, São Paulo, v. 53, p. 137-158, jan./jun. 2019.

■ **ABSTRACT:** *The article reviews classic works and defends the theoretical usefulness of studies that seek to understand the elites as a way of comprehending important aspects of the political reality. In the results, three dimensions are emphasized: 1) the design of political institutions and of the economic structure, also considering the role of those who actually take part in elaborating the policy; 2) the recognition that political elites, however autonomous they may be, operate under objective conditions, which limit their choices or shape their values; and 3) the perception that the search for power is linked to the very definition of an political elite, which does not mean that this is the only aspect to be analyzed in a study on the topic.*

■ **KEYWORDS:** *Theory of elites. Political elites. Brazilian elites.*

Referências

BARMAN, R.; BARMAN, J. The role of the law graduate in the political elite of imperial Brazil. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 18, n. 4, p. 423-450, 1976

BEARD, C. *An economic interpretation of the constitution of the United States*. Nova Iorque: The Free Press, 1941.

BÉLAND, D. The idea of power and the role of ideas. *Political studies review*, 8(2), p. 145–154, 2010.

BERMAN, S. *The social democratic moment*. Londres: Harvard University Press, 1998.

BLYTH, M. *Great transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

BOSCHI, R. R. *Elites industriais e democracia*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

BOUDON, R. *Effets pervers et ordre social*. Paris: Presse Universitaire de France, 1993.

CARDOSO, F. H. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARDOSO, F. H. *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*. São Paulo: Difel, 1964.

CARVALHO, J. M. *A construção da ordem: a elite política imperial; Teatro de sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, Relume-Dumará, 1996.

CODATO, A. *Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64*. São Paulo: Hucitec-Anpocs, Editora da UFPR, 1997.

CODATO, A.; PERISSINOTTO, R.; BOLOGNESI, B.; COSTA, L. D.; MASSIMO, L.; COSTA, P. La sociologia política de las elites políticas y estatales de Brasil. In: VOMMARO, G.; GENÉ, M. (eds.), *Las elites políticas en el Sur: un estado de la cuestión de los estudios sobre la Argentina, Brasil y Chile*. Buenos Aires: Ediciones UNGS, 2018.

CZUDNOWSKI, M. (org.). *Does who governs matter? Elite circulation in contemporary societies*. Illinois: Northern Illinois University Press, 1982.

CZUDNOWSKI, M. Political recruitment. In: GREENSTEIN, F. I.; POLSBY, N. W. (eds.). *Handbook of Political Science: micropolitical theory*. California: Addison-Wesley Publishing Company, 1975, p. 155-242.

DINIZ, E. *Empresário, Estado e capitalismo no Brasil: 1930/1945*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

EASTON, D. *Uma teoria de análise política*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

FLEISCHER, D. O recrutamento político em Minas, 1890-1918. *Revista brasileira de estudos políticos*, p. 9-94, 1971.

GOUREVITCH, P. *Politics in hard times: comparative responses to international economic crises*. Ithaca: Cornell University Press, 1986.

GUTTSMAN, W. L. *The British political elite*. Londres: MacGibbon & Kee, 1965.

HALL, P. A. *The political power of economic ideas: keynesianism across nations*, Nova Jersey: Cambridge University Press, 1989.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, 58, p.194–223, 2003.

HUNT, L. *Política, cultura e classe na Revolução Francesa*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

JACOBS, A. M. How do ideas matter? Mental models and attention in German pension politics. *Comparative Political Studies*, 42(2), p. 252–279, 2009.

LEOPOLDI, M. A. P. *Política e interesses na industrialização brasileira: as associações industriais, a política econômica e o Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

LEVINE, R. *A velha usina: Pernambuco na federação brasileira, 1889-1937*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

LOVE, J. *A locomotiva: São Paulo na federação brasileira, 1889-1937*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

MARENCO DOS SANTOS, A. Nas fronteiras do campo político. Raposas e outsiders no Congresso Nacional. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, vol. 12, n. 33, p. 87-101, 1997

MARTINS, L. *Pouvoir et développement économique: formation et evolution des structures politiques au Brésil*. Paris: Éditions Anthropos, 1976.

MILIBAND, R. *O Estado na sociedade capitalista*. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1978.

MILIBAND, R. Poulantzas e o Estado capitalista. In: BLACKBURN, R. (org.). *Ideologia na ciência social: ensaios críticos sobre a teoria social*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 233-241.

PANG, E.; SECKINGER, R. L. The mandarins of Imperial Brazil. *Comparative studies in society and history*, vol. 14, n. 2, p. 215-244, 1972.

PERISSINOTTO, R. *Estado e capital cafeeiro em São Paulo, 1889-1930*. São Paulo: Annablume, 2000.

PERISSINOTTO, R. Poder: imposição ou consenso ilusório? Por um retorno a Max Weber. In: NOBRE, R. F. (org.). *O poder no pensamento social: dissonâncias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 29-58.

PERISSINOTTO, R.; STUMM, M. A virada ideacional: quando e como ideias importam. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, p. 121-148, 2017.

POULANTZAS, N. O problema do Estado capitalista. In: BLACKBURN, R. (org.). *Ideologia na ciência social: ensaios críticos sobre a teoria social*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982, p. 219-233.

PREWITT, K. The recruitment of political leaders: a study of citizen-politicians. Nova Iorque: The Bobbs-Merrill Company Inc., 1970.

PUTNAM, R. D. *The comparative study of political elites*. Nova Jersey: Prentice Hall, 1976.

SADEK, M. T. *Magistrados: uma imagem em movimento*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006.

SANTOS, F. Deputados federais e instituições legislativas no Brasil: 1946-1999. In: BOSCHI, R; DINIZ, E.; SANTOS, F (eds.), *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*, São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, 2000, p. 89-117.

SCHMIDT, V. A. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Annual review of political science*, 11(1), p. 303-326, 2008.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical Institutionalism and Comparative Politics. In: STEINMO, S; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (eds.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

TSEBELIS, G. *Jogos ocultos*. São Paulo: Edusp, 1998.

VIANNA, L.W.; CARVALHO, M. A. R. de; MELO, M.P. C. e BURGOS, M. B. *Corpo e alma da magistratura brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1997.

WEIR, M. Ideas and politics: the acceptance of Keynesianism in Britain and the United States. In: HALL, P. (ed.), *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989, p.53-86.

WIRTH, J. *O fiel da balança: Minas Gerais na federação brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

AS ELITES POLÍTICAS BRASILEIRAS: UMA PROPOSTA DE ABORDAGEM

Eduardo de Vasconcelos RAPOSO¹

■ **RESUMO:** O artigo faz uma revisão das abordagens de Vilfredo Pareto, com a teoria da “circulação das elites”; Gaetano Mosca, com a teoria da “classe política”, e Robert Michels, com a teoria da “lei de ferro das oligarquias” com o objetivo de formular uma nova abordagem, que considere as contribuições e críticas desses autores transportadas para a necessidade contemporânea de aperfeiçoamento das democracias modernas. Busca-se ir além da afirmação tão presente no debate político contemporâneo – “a culpa é das elites” – para que se responda a questões encobertas por tal reducionismo, como quem forma a elite política, quais suas características e como seus membros são recrutados.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Teoria das elites. Vilfredo Pareto. Robert Michels. Gaetano Mosca. Elite brasileira.

No Brasil, a expressão “a culpa é das elites” transformou-se em um mantra frequentemente ouvido nas discussões sobre as mazelas da vida política nacional. Poucas vezes associadas ao bem-sucedido ciclo de industrialização, urbanização e crescimento econômico que o país experimentou a partir de 1930, as elites políticas brasileiras são responsabilizadas, mais frequentemente, pelo padrão de desenvolvimento implantado no país, do qual resultou uma sociedade hierarquizada, corporativa e autoritária que emerge em um cenário bastante insistente de desigualdades sociais.

Não é difícil perceber que essa acusação, surgida em situações de querela e exaltação, mais esconde do que revela, deixan-

¹ PUC – RJ – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais. Rio de Janeiro – RJ – Brasil. 22451-900. raposo@puc-rio.br.

do sem resposta perguntas fundamentais como: O que é elite? Podem elites políticas ser democráticas e virtuosas, como já sugeria Aristóteles? No Brasil, quem pertence a esse grupo e quais são suas principais características? Onde são recrutadas e quais suas credenciais para exercer o poder? Representam os interesses capitalistas, como sugerido pela literatura marxista? Pertencem a um grupo que explora o Estado como um bem familiar, como pensam os seguidores de Max Weber? Constituem vários grupos que disputam o poder, como querem os representantes da teoria do pluralismo, ou são monolíticas, como sugeriu Charles Wright Mills ao estudar os Estados Unidos da América?

Platão, um dos fundadores da filosofia política ocidental, mesmo sem utilizar o termo “elite”, nos falou, em *A República*, dos reis-filósofos que, por suas virtudes, seriam os mais capazes para exercer o governo. Essa ideia de uma “elite de sábios” ser a mais qualificada e vocacionada para governar é a espinha dorsal de uma longa tradição que se estende até os dias de hoje.

Estudar elites, porém, não significa necessariamente acreditar que a solução para os problemas políticos de uma sociedade estaria em uma República onde os sábios governassem. Mesmo porque, em se tratando de política, “sábios” são aqueles considerados como tal pelo povo, o que nos devolve à democracia com todos os seus conflitos, crises, problemas e, também, virtudes.

O que são elites políticas?

Em termos gerais, elites são formadas por pequenos grupos de indivíduos que se destacam entre seus pares como os melhores em uma determinada atividade. Assim, existe a elite do samba, do futebol ou de qualquer outra área social².

Quando ao termo “elite” é agregada a palavra “política”, seu significado passa a referir-se ao mundo do poder, designando aqueles que possuem, entre suas características, algumas que lhes conferem a capacidade de conduzir a vida política das comunidades a que pertencem. Conhecimento, riqueza, prestígio, poderio militar, desenvolvimento tecnológico, lugar de nascimento, competição pública e, também, mérito são as principais fontes de poder das elites políticas em todo o mundo. Porém, a julgar por trabalhos consagrados, a capacidade de

² Para o italiano Vilfredo Pareto (1984), um dos autores da teoria das elites políticas, há, em todas as esferas e em todas as áreas de atuação humana, uma minoria de indivíduos que se destaca dos demais por seus dons e por suas qualidades superiores.

organização desses pequenos grupos se constitui em elemento primordial que permite que governem cidadãos comuns, imersos na rotina anônima de suas atividades pessoais, dispersos e desconectados da vida política de suas comunidades³.

Três pensadores contribuíram mais decisivamente para o que hoje se convencionou chamar de “teoria das elites”: Vilfredo Pareto, com a teoria da “circulação das elites”; Gaetano Mosca, com a teoria da “classe política”, e Robert Michels, com a teoria da “lei de ferro das oligarquias”. Apesar de estarem de acordo quanto à tendência universal de as elites dominarem as massas em todas as sociedades humanas, criaram um conjunto de críticas considerado de extrema utilidade para o aperfeiçoamento das democracias modernas⁴.

Pareto e a circulação das elites

Vilfredo Pareto – cientista político, sociólogo e economista italiano a quem se atribui o pioneirismo da utilização do termo elite para fins sociológicos – acreditava que em todos os domínios da ação humana alguns indivíduos se sobressaíam por possuírem qualidades superiores, conformando assim um grupo de elite, característica encontrada em todas as sociedades humanas. Fato que ocorria, também, no mundo da política, com a constituição de uma elite governante. Pareto, que tinha uma visão “unicista” da sociedade, acreditava que apenas um grupo monopolizava os principais cargos do governo, diferenciando-se tanto das elites não governantes quanto daqueles que não pertenciam à elite⁵. Acreditava que as causas da conduta humana originavam-se no

³ Gaetano Mosca, outro italiano também fundador da referida teoria, acreditava que “um dos aspectos mais óbvios de todos os organismos políticos era o de que havia sempre duas classes de pessoas, uma mais e outra menos numerosa, sendo a primeira dirigida e a segunda dirigente. O que distinguia a minoria da maioria, conferindo-lhe o poder de dirigir, era, inicialmente, a organização. Organizada, coordenada, ela se impunha a uma maioria atomizada, desarticulada. Além disso, a minoria também se destacava por possuir algum atributo, alguma qualidade altamente valorizada em termos sociais, como a força física, o contato direto com divindades, o saber, a riqueza e assim por diante” (MOSCA, 1982, p. 50).

⁴ Para Pareto e Mosca, as lutas que melhor explicam a dinâmica política de uma sociedade são as que se travam não entre desfavorecidos economicamente contra os privilegiados, mas entre duas minorias: os que detêm postos políticos e os que a eles aspiram. Com o passar do tempo, a discussão envolvendo os enunciados da teoria das elites se amplia, abrangendo tanto pensadores da tradição liberal quanto da corrente estruturalista marxista como, também, do chamado elitismo democrático (Charles Wright Mills, Joseph Schumpeter, Robert Dahl, Nicos Poulantzas, etc.). Os trabalhos mais completos produzidos no Brasil sobre a teoria das elites são de Mário Grynzspan (1999) e de Renato Perissinotto (2009).

⁵ Para Pareto existiam elites não governamentais e governamentais. Para esse autor, a elite governamental era formada por todos aqueles que, direta ou indiretamente, desempenhavam um papel de destaque no governo (PARETO, 1984).

que chamava de “resíduos,” características que, combinadas adequadamente (persuasão e força), gerariam uma elite governamental virtuosa.

Para Pareto, a democracia, concebida como o governo do povo, era irrealizável. Acreditava, porém, que o apoio das massas teria o efeito positivo de legitimar, ou não, uma elite no poder que, em razão de sua aceitação, poderia ser substituída por outra, configurando o que ele chamava de “circulação das elites” que revigorava e oxigenava a vida política permitindo sua renovação, equilíbrio e longevidade⁶.

Gaetano Mosca e a Teoria da “classe política”

Gaetano Mosca – jurista, historiador, cientista político e político italiano que viveu na virada do século XIX para o XX –, diferentemente de Pareto, tinha uma visão “pluralista” da sociedade, segundo a qual diferentes elites políticas se confrontam procurando conquistar a preferência dos eleitores⁷.

Mosca, também nesse aspecto em oposição a Pareto, não acreditava ser a elite formada pelos mais habilidosos ou qualificados da sociedade, atribuindo o poder da elite mais a sua capacidade de organização que, reforçada por qualidades valorizadas socialmente, fazia com que pequenos grupos se distinguíssem dos demais.

Para o elitismo democrático de Mosca, agora em concordância com Pareto, a democracia clássica, entendida como soberania popular e governo do povo, era desprovida de fundamento real. A existência de eleições não significava que o povo estivesse no poder, limitando-se o eleitor a optar entre os candidatos previamente escolhidos e impostos por minorias organizadas.

No que diz respeito à formação da classe política, Mosca acreditava existirem duas situações básicas: quando o poder é transmitido por herança, conformando regimes aristocráticos, ou quando a classe dirigente é formada por membros vindos das classes inferiores, conformando regimes democráticos.

⁶ No Brasil, circulação das elites pode ter outros significados. Convivendo com a ideia antioligárquica de Pareto de que a circulação oxigena, a circulação no ritmo frenético que ocorre nas instituições públicas brasileiras em certos períodos significa crise, incapacidade de decifrar. Fato frequente no Brasil moderno povoado por inúmeras crises.

⁷ A teoria de Mosca, além de pluralista, chama mais atenção para o elemento político do que propriamente estatal, aproximando-se, nesse aspecto, às teorias de Max Weber, Schumpeter, Raymond Aron e Robert Dahl. “Somente seu declínio e a aparição de traços de Estado na sociedade americana tornaram possível a eclosão de uma teoria política americana que procurará, a partir de uma releitura de Weber e de Marx, refletir em termos de Estado e não mais de sistema” (BIRNBAUM, 1985, p. 42).

Assim, apesar das limitações apontadas, Mosca também acreditava que, através da competição plebiscitária democrática, poder-se-ia constituir uma classe dirigente aberta a novos elementos, impedindo-se que apenas um grupo fechado controlasse o poder político do Estado.

Robert Michels e a “Lei de ferro das oligarquias”

O terceiro autor da teoria das elites é o alemão Robert Michels, para quem também é a organização que está na origem da dominação das elites. Para Michels – que estudou os partidos da social democracia alemã do início do século XX –, no interior das organizações partidárias, mesmo das que se julgam socialistas e democráticas, criam-se, inevitavelmente, oligarquias, fenômeno que designou como “Lei de ferro das oligarquias”. Ao olharmos para organizações políticas brasileiras, partidos e sindicatos, onde os mesmos dirigentes as comandam há décadas, podemos sentir os ecos da sentença de Michels.

Para Michels, em concordância com Pareto e Mosca, o principal fato da vida política era uma permanente disputa entre oligarquias. As massas eram incompetentes e despreparadas para tomarem por elas mesmas decisões políticas. Assim, delegavam tais funções para representantes. Tais representantes, ao operarem profissionalmente as organizações partidárias, acabavam desenvolvendo interesses que se diferenciavam dos interesses da sua base política procurando, inevitavelmente, sobrepujarem-se a ela.

Diante de tais circunstâncias, a democracia como um governo direto das massas também não seria possível; mas, seria possível um sistema onde as oligarquias poderiam ser controladas evitando-se que exercessem o controle absoluto da política.

Críticas

A abordagem da sociedade a partir da observação de suas elites gerou inúmeras críticas, agitando o ambiente de debates nas ciências sociais, sobretudo a partir do final do século XIX até a primeira metade do século XX. Os mais férteis localizam-se no vértice das posições teóricas formuladas por Karl Marx e Max Weber. Marx, em suas análises, valorizou o que chamou de “infraestrutura da sociedade”, onde trabalhadores e burgueses, as classes mais envolvidas diretamente no processo de produção

de bens e serviços, lutavam em razão de interesses antagônicos. A visão de Marx – que a vida política refletia essa infraestrutura – fez com que a literatura por ele influenciada olhasse e valorizasse mais esses condicionamentos do que propriamente a classe política.

De maneira geral, os autores agrupados na linhagem teórica que se orientou pelo marxismo, a despeito de sua diversidade, tinham algumas características em comum: olhavam criticamente o excesso de poder que a teoria das elites atribuía a certos grupos, fazendo parecer que os mesmos teriam a capacidade de modelar o mundo de acordo com suas intenções e características pessoais. Ao contrário, postulavam que os políticos, que detinham postos na burocracia do Estado, estavam condicionados e limitados em suas ações, quase que obrigados a defender e a reproduzir a lógica do Estado capitalista. Não importavam as motivações pessoais dessas elites, muito menos suas origens sociais e suas crenças, pois, subordinadas à lógica da luta de classes, elas sempre expressariam os interesses das classes dominantes⁸. Acreditavam que estudar elites não nos revelaria os constrangimentos estruturais a que essas elites estão submetidas, esses sim limitadores de suas ações⁹. Em outras palavras, por que estudar as elites políticas se as mesmas são muito mais reflexo do que causa da dinâmica política de uma sociedade?

Na verdade, a política e o Estado só ganharam protagonismo na obra de Marx em seu livro *O 18 Brumário*, onde analisa o golpe de Estado que levou Luiz Bonaparte ao poder. Marx descreve uma situação onde as divisões internas da classe dirigente eram tão profundas que impediam que a mesma dominasse a classe trabalhadora. Circunstâncias favoráveis para que o despotismo de um único homem se imponha. Como apontado por Alain Rouquié (1975), esse modelo “bonapartista” foi extensamente utilizado e aplicado, sobretudo, para analisar distintos tipos de governos autoritários, como o que vigeu na antiga URSS, o gaullismo na França e os regimes militares da América Latina.

⁸ “Alguns, como Tom Bottomore (autor de *As elites e a sociedade*) e Ralph Miliband (autor de *O Estado na sociedade capitalista*), aceitavam o conceito de “elite” como sociologicamente válido, desde que submetido ao crivo crítico da teoria marxista; outros, como Nicos Poulantzas (*Poder político e classes sociais*), Paul Sweezy (*Elite do poder ou classe dominante?*) e Goran Therborn (*Como domina la classe dominante?*) rejeitavam ou desprezavam o rendimento analítico desse conceito” (PERISSINOTTO, 2009, p. 86).

⁹ Nesse campo, e a partir de critérios próprios, escolas sociológicas como a marxista e a do institucionalismo de escolha racional afirmam que estudar as características das elites não leva a compreender as decisões políticas tomadas por seus membros (PERISSINOTTO, 2009).

Em outra posição, Weber acreditava que, em função do processo de divisão social do trabalho ocorrida na modernidade, as instituições estatais, e seus ocupantes, já haviam adquirido certa autonomia em relação ao mundo econômico, fornecendo pistas de pesquisa sobre a natureza dos Estados e dos políticos que os ocupavam. Nessa linha, uma extensa tradição tem mostrado, através de inúmeros trabalhos, que o mundo político e suas organizações possuem características e vida próprias que não podem ser reduzidas a meros reflexos de influências externas.

Com o tempo, esse debate envolvendo a teoria das elites ampliou-se, abarcando cientistas sociais de outras tradições. Aspectos da visão “unicista” das elites políticas governamentais de Pareto passaram a ser compartilhados por outros autores, como os americanos Wright Mills e Floyd Hunter, para quem o estudo das elites era importante na medida em que estudá-las significava estudar aqueles que tomavam as grandes decisões políticas. Mills (1962), como “unicista”, considerava a elite do poder que dominava a sociedade americana como um conjunto homogêneo composto por líderes do mundo dos negócios, das Forças Armadas e do Estado. A partir dessa conclusão, Mills, em seu *A elite do poder*, questionou os termos que descrevem a democracia norte-americana. Ao pesquisar a origem social e a trajetória escolar e profissional dessa elite do poder – militares, empresários e Estado –, encontra afinidades entre seus membros, que constituem a minoria que toma as principais decisões que afetam a nação americana. Chega, portanto, à conclusão de que essa elite, apesar de formada por integrantes de três corporações, é unitária e toma decisões que não são, de fato, sujeitas a controles democráticos.

O cientista político Robert Dahl, ao criticar as conclusões de Mills, procura mostrar que o “pluralismo” – onde o poder está disperso entre diferentes minorias – fornece uma perspectiva analítica bem mais realista quando se trata de compreender a dinâmica da sociedade norte-americana.

Os “elitistas pluralistas” – que, como os outros elitistas, acreditam que a democracia popular e direta é insustentável – concebem o Estado como uma arena e a vida política como resultado da concorrência entre diversas minorias autônomas que desejam ocupar seus principais postos.

Outro grupo, formado pelos chamados “neo-elitistas (Peter Bachrach, Morton Baratz, etc.), acrescenta mais alguns ingredientes às críticas que os “pluralistas” dirigiram aos “elitistas

unicistas”, como Wright Mills. Argumentam que quem exerce o poder não são apenas os grupos que tomam decisões, mas, também, os que impedem que decisões sejam tomadas. Acreditam que, sendo a política o ato de tomar decisões que afetam a vida das coletividades, as elites não-governamentais também produzem decisões coletivas. Com essa crítica, procuravam valorizar o desenvolvimento das sociedades democráticas e não apenas dos governos democráticos (PERISSINOTO, 2009).

Não seria demais lembrar que as teorias sociológicas não são recepcionadas da mesma forma em todas as sociedades. Realidades diversas exigem teorias específicas. Sociedades pluralistas sempre foram mais receptivas a teorias do elitismo pluralista e sociedades de Estados fortes são mais afeitas a teorias “unicistas”. A esse respeito, o sociólogo francês Pierre Birnbaum chama atenção para a rejeição da interpretação “unicista” de Wright Mills nos Estados Unidos, onde concepções “pluralistas”¹⁰ e democráticas são princípios fundamentais.¹¹ Rejeição que já havia sido apontada pelo sociólogo americano Robert Dahl, quando chamou atenção para a incompatibilidade existente entre a tese unicista de Wright Mills e o caráter pluralista da sociedade americana (PERISSINOTTO, 2009; BIRNBAUM, 1985).

Políticos e estratégias

Alguns autores das ciências sociais chamaram atenção para a leitura transversa que normalmente fazemos da realidade. Leitura condicionada por elementos que, apesar de ocultos, interferem no juízo que fazemos dos fatos e de como devemos interagir com eles.

Platão, em sua “Alegoria da Caverna”, nos falou de homens aprisionados à sua própria ignorância; Marx denunciou discursos que expressavam mais os interesses de classe do que a própria realidade; Freud, com a descoberta do inconsciente, apontou para fatos que, mesmo sem serem convidados, se manifestam em nossas atitudes; Foucault, com a ideia de episteme, trouxe à tona

¹⁰ A perspectiva pluralista pressupõe que há nas sociedades uma competição entre diferentes elites pela conquista do poder.

¹¹ Birnbaum (1985), sociólogo francês especialista em elites políticas, chama atenção para o fato de a conceituação oferecida por Pareto ter duas características, uma das quais repercutiu negativamente em sua aceitação nos Estados Unidos. A primeira refere-se à falta de nitidez da conceituação no que se refere a sua fronteira (elite x não elite), posto que dela fazem parte todos os que, direta ou indiretamente, desempenham um papel de destaque no governo. A segunda característica refere-se ao caráter monolítico que assume a elite política.

os pressupostos que estruturam e condicionam o pensamento de qualquer época. Elementos que têm em comum a capacidade de interferir em nossas aptidões cognitivas e intelectuais.

Essas interferências – ou essas lentes que se encontram entre o observador e o que está sendo observado – variam em razão de vários fatores. Um dos mais marcantes é a identidade prevaiente de quem lê a realidade. Diplomatas, militares, operários, empresários, apenados, religiosos, revolucionários, mulheres etc. veem a “realidade” a partir de condicionamentos muito distintos, relativos às suas formações e ao mundo onde se encontram¹².

O político diferencia-se de outros atores sociais pela importância que a luta pelo poder exerce em suas atividades. Julga, invariavelmente, os fatos com os quais se depara em sua vida em razão de sua estratégia de poder¹³. Ser político é ter estratégias e não há como compreender as ações daqueles que atuam nesse campo separadamente de suas estratégias. Para o político, tudo o que é observado vem acompanhado de seu valor estratégico e passa a ser considerado como uma oportunidade em sua escalada para o poder. O que é visto é traduzido e “naturalizado” à luz dos interesses que comandam suas ações. Um “tipo ideal” de político moderno pode ser descrito como *um ator social que age imbuído de cálculos estratégicos visando obter e manter poder, que pode ou não ser convertido em riqueza e prestígio*.

Vencer eleições, implementar programas, derrotar concorrentes, obstruir pautas em debates parlamentares, obter recursos orçamentários e se reeleger são objetivos que requerem estratégias. Os meios e os fins que dirigem a carreira de um político, o que deve ser feito e o que deve ser evitado para que conquiste o poder, tudo se transforma em estratégias.

O político, ao contrário do burocrata tal qual descrito por Max Weber, não tem jornada de trabalho. Preocupa-se diuturnamente com sua carreira e com sua parte de poder no jogo político. Situação de classe social, crenças religiosas ou pertencimento a um determinado partido político são condicionamentos que “naturalmente” se encaixam em suas estratégias políticas. Tudo sintetizado no cálculo que acompanha e orienta suas

¹² Identidade adquirida no processo de socialização de um indivíduo. Pode, em parte, manifestar tanto interesses de classe como valores adquiridos em instituições fortes como o Exército ou ordens religiosas como, também, valores estamentais de honraria, geracionais etc.

¹³ Originalmente, *estratego* – líder de exército – foi um título usado na Grécia Antiga para designar o cargo conhecido nos dias de hoje como general.

ações. Suas origens sociais, seus vínculos clientelísticos, suas alianças de classe, as ações que imprime para galgar cargos mais importantes, os vínculos de lealdade com o poder central, os padrões ideológicos e as visões de mundo que organizam suas percepções, tudo converge para sua estratégia política. Enfim, os meios, o significado e o valor das “coisas” são obtidos pelo lugar que ocupam em seus objetivos políticos.

Se políticos se caracterizam por agirem imbuídos de razões estratégicas, o que isso significa mais precisamente? Que condições levam ao aumento da importância da atividade estratégica em uma sociedade?

A esse respeito, deve ser dito que foi, sobretudo, em sociedades em “crise” que encontramos o maior número de livros publicados sobre estratégia. Livros que pretendem ser úteis, principalmente, em ambientes onde a arte de fazer política adquire importância bem maior do que nas sociedades onde convenções e leis robustas deixam poucas dúvidas quanto ao que deve ou não ser feito.

Nicolau Maquiavel, o célebre conselheiro florentino (séc. XVI), Miyamoto Musashi (séc. XVII), Baltasar Gracián (séc. XVII), Torquato Accetto (séc. XVII) e o Cardeal Mazarin (séc. XVII), que escreveram algumas das mais conhecidas páginas de estratégia do mundo moderno, são exemplos significativos dessa produção.¹⁴ Escreveram em um mundo vulnerável e institucionalmente frágil. Seus trabalhos, sempre com o objetivo de conquistar ou manter no poder, continham aconselhamentos políticos úteis, sobretudo em uma época de poucas referências intelectuais disponíveis sobre o tema.

Essa abundância de textos de “autoajuda” política durante os séculos XVI e XVII ocorreu em um momento muito particular, marcado, por um lado, pela diluição das instituições medievais e, por outro, pela ainda incipiência do Estado moderno, com

¹⁴ Nicolau Maquiavel pretendeu fornecer ensinamentos que, seguidos por um príncipe, levariam a Itália a unificar suas várias regiões, tornando-a menos vulnerável a invasões por parte de países já consolidados, e menos instável na política interna. Escreveu *A arte da guerra* e *O príncipe*. *O livro dos cinco anéis*, escrito por Miyamoto Musashi em 1645, é outro exemplo. Contendo estratégias, técnicas e ensinamentos que o fizeram vencer 60 duelos no correr de sua vida, o livro é hoje lido como um guia de conduta política. No século XVII surgiram o *Oráculo manual e arte da prudência*, de Baltasar Gracián (1647) e *Da dissimulação honesta*, de Torquato Accetto (1641). Ambos contendo aconselhamentos políticos úteis (em uma época de crise e de poucas regras), visando proteger os menos afortunados. Um desses textos, *Breviário dos políticos*, foi escrito pelo Cardeal Mazarin, que, em 1643, sucedeu o Cardeal Richelieu como primeiro-ministro da França. Nesse mesmo clima de fragilidade institucional, Mazarin oferecia ensinamentos sobre a melhor maneira de cativar os poderosos e de eliminar inimigos sempre com o objetivo de conquistar ou se manter no poder.

seus parlamentos, eleições, partidos políticos, tribunais e demais instituições de âmbito nacional ainda não consolidadas. Na ausência de uma regularidade institucional geradora de referências e parâmetros que orientassem a ação política, a mesma passou a repousar mais na criatividade dos indivíduos que conceberam, a partir de virtudes e habilidades pessoais, estratégias de conquista e manutenção de poder em um ambiente de poucas e não confiáveis convenções sociais. Um mundo extremamente individualista, onde a política tornou-se mais arte do que direito, mais estratégia do que convenção.

Momentos de transformações generalizadas, como os ocorridos no Renascimento, também se efetivaram no século XX quando a revolução tecnológica e as enormes transformações no mundo da economia, da política e das instituições em geral promoveram um ambiente de “mudança”, recepcionado de maneira original em cada parte do mundo, formando a diversidade de nossas civilizações.

Se políticos se caracterizam por desenvolverem estratégias, o que caracteriza o político brasileiro? Existe algum traço que possa ser considerado comum a tantos e tão diferentes espécimes?

A resposta a essa pergunta deve levar em conta que o Brasil moderno, posterior a 1930, caracterizou-se, sobretudo, pela construção de um Estado corporativo e por suas sucessivas crises; e foi nesse ambiente que se formaram inúmeras gerações de políticos que atuaram e ainda atuam na vida política nacional das últimas décadas.

As indicações mais visíveis desse ciclo de crises que começou a se formar no Brasil dos anos de 1930 são: a própria “Revolução” de 1930; o golpe de Estado de 1937; a redemocratização de 1945; o suicídio de Vargas, em 1954; a renúncia de Jânio Quadros, em 1961; a difícil posse de João Goulart, que, a seguir, em apenas dois anos e sete meses à frente da presidência da República, trocou cinco vezes de ministério e duas vezes de sistema de governo, e o golpe que o depôs em março de 1964. Instabilidade que continuou a se manifestar durante o regime militar – que editou 17 atos institucionais que modificaram profundamente as constituições de 1946 e 1967 – e esteve presente, mais recentemente, nas constantes modificações infringidas à moeda nacional e na alta rotatividade dos titulares dos principais cargos do Poder Executivo.

Essas crises – que expressaram frequentemente o esgotamento e a consequente modificação tanto de regimes políticos

(autoritários ou democráticos) quanto econômicos (liberais ou desenvolvimentistas) – constituíram-se no cenário mais constante no qual os políticos brasileiros das gerações recentes formaram-se, construíram suas estratégias de poder e suas maneiras de pensar e fazer política.

Por mera experiência histórica, o político brasileiro sempre considerou em seus planos a possibilidade de crises, de mudanças nas regras do jogo. Sobre as relações e entrelaçamentos que estabelecem entre crises, políticos e estratégias, algumas indicações devem ser feitas.

Crises

Entendo crises na linha do que foi sugerido pelo sociólogo francês Michael Dolbry (1986), ou seja, como conflitos que, generalizando-se, transbordam e atingem todo sistema institucional de um país.

Aceitando-se que os políticos do Brasil moderno elaboraram frequentemente suas estratégias em ambiente de crise, é razoável acreditar que se pode melhor compreendê-los conhecendo-se melhor as crises que enfrentaram e que influenciaram suas escolhas.

Essa relação entre crises e elites políticas encontra-se na própria origem do mundo moderno. Foi em consequência de crises que, na Europa, a partir do século XII, surgiram elites políticas que passaram a delimitar fronteiras nacionais e a criar centros de poder.¹⁵ Em um quadro de revoltas, epidemia, fome e recessão generalizada da economia, apareceram os grandes restauradores da ordem – Luís XI, na França; Henrique VII, na Inglaterra; e Fernando de Aragão e Isabel de Castela, na Espanha – que criaram mecanismos financeiros que possibilitaram a coleta de impostos e a formação de elites burocráticas, tanto civil como militar, que estão na origem das nações modernas.

As crises do mundo medieval levaram, por diferentes caminhos, à criação dos Estados nacionais e dos mercados modernos que se tornaram as bases dos novos países que surgiam. Albert Hirschman (1979), em seu clássico *As paixões*

¹⁵ Sobre esse quadro, Immanuel Wallerstein aponta-nos a enorme multiplicação das revoltas camponesas na Europa Ocidental do século XIII “Elas se produziram na Inglaterra, no norte da Itália e, depois, na costa de Flandres, no início do século XIV; na Dinamarca, em 1340; em Majorca, em 1351; na França, com a “jacquerie” de 1358, e um pouco em toda a Alemanha; e isto bem antes da guerra dos camponeses, em 1525” (WALLERSTEIN, 1980, p. 54).

e os *interesses*, chama atenção para o Estado e para o Mercado como instituições inventadas pela modernidade ocidental para substituir as instituições teocráticas medievais, então em crise. Estados e mercados dotados, em cada país onde surgiam, de força e características muito próprias, como próprias e irregulares foram suas relações com as diferentes épocas da história moderna. Durante o século XIX, os mercados preponderaram e, em outros momentos, como no século XX, os Estados foram os principais protagonistas. Fato é que, consideradas as variações de lugar e época, todos os países do mundo moderno constituíram-se alicerçados em Estados nacionais e mercados modernos.

As crises, que rompem com os tempos passados, apresentam-se como enigmas, tanto para os Estados quanto para os mercados, que se veem obrigados a se adaptarem a outras circunstâncias, quando o que havia sido solução se transforma um novo problema a ser enfrentado.

O que não deixa de surpreender é que, no ambiente da modernidade, as elites estatais são “chamadas” para “resolver” crises criadas por governos liberais, e as elites dos mercados são chamadas para “resolver” crises geradas em governos desenvolvimentistas.

Crises econômicas e sinais trocados

Para a análise que aqui proponho, é importante diferenciar crises econômicas de crises políticas, em suas causas e efeitos. Uma importante característica que confere singularidade às crises econômicas pode ser vista se as olharmos sob a perspectiva da longa duração histórica, como sugerido por Fernand Braudel (1985).

Refiro-me ao aspecto cíclico da modernidade, ou melhor, do capitalismo que, alternadamente, elege ou o Estado ou o mercado (e suas elites) como protagonistas do processo de desenvolvimento econômico, deixando para o outro a tarefa de criticar e “resolver” os impasses criados pelo primeiro. A história do mundo ocidental, nos últimos 150 anos, nos remete aos papéis desempenhados, circularmente, tanto pelos governos quanto pelos mercados na regulação das crises econômicas.

Tanto a chamada longa depressão de 1873 quanto a crise de 1929, ocorridas no contexto liberal que comandou todo o século XIX na Europa, tiveram como efeito a intervenção reguladora dos governos e Estados nacionais que se afirmaram em boa parte do

século XX como patrocinadores do desenvolvimento econômico do mundo ocidental.

Invertendo os sinais, porém, esses Estados desenvolvimentistas do século XX entraram em crise a partir da década de 1970, perdendo espaço para uma sociedade mais globalizada e para os mercados financeiros, que passaram a ser os promotores do desenvolvimento econômico de um novo mundo que surgia. A partir de então, a presença do Estado como instituição primordial ao planejamento e financiamento do crescimento econômico entra em declínio, atingido por inúmeros eventos de natureza global e por violentos processos de hiperinflação e de endividamento, o que fez com que a lógica do mercado, as políticas macro-econômicas estabilizadoras e a proposta de bancos centrais mais independentes passassem a predominar.¹⁶

Invertendo os sinais, mais uma vez, a crise financeira de 2008, que começou nos Estados Unidos, atingindo rapidamente uma economia global extremamente interdependente, trouxe de volta a importância das ações estatais, que, esquecendo as preocupações com o equilíbrio fiscal, passaram a desembolsar vultosos recursos para estimular a economia de seus países, tentando evitar a depressão econômica. Num certo sentido, todos somos keynesianos de novo, como escreveu um economista a respeito dessa nova fase do capitalismo.¹⁷

A alternância desses períodos veio sempre sob a forma de crises que ora questionaram a capacidade do Estado como o principal promotor do desenvolvimento econômico das sociedades a que servem, ora as instituições do mercado, frequentemente

¹⁶ A esse respeito, não deixa de ser significativo que, nessa crise iniciada nos anos de 1970, não apenas os Estados dirigidos por coalizões conservadoras tenham adotado políticas econômicas liberais, como a Inglaterra de Margaret Thatcher, em 1979; os Estados Unidos de Ronald Reagan, em 1980; a Alemanha de Kohl, em 1982; e a Dinamarca de Schluter, em 1983 (com inúmeras variações nas políticas públicas aplicadas). Também os euro-socialistas Mitterrand, na França; González, na Espanha; Soares, em Portugal; Craxi, na Itália; e Papandreu, na Grécia seguiram caminhos semelhantes. O mesmo ocorreu na Austrália, na Nova Zelândia e nos países do Leste Europeu como Polônia, Rússia e República Tcheca. Na América Latina também ocorreu o mesmo com o Chile de Pinochet; o México de Salinas; a Argentina de Menem; a Venezuela de Carlos Andrés Pérez; o Peru de Fujimori; e, no Brasil, do governo Collor até os três primeiros anos do governo Lula.

¹⁷ Sobre os períodos de expansões financeiras, o historiador italiano Giovanni Arrighi, que a partir de um artigo sobre a década de 1970 acabou escrevendo *O longo século XX*, chama a atenção para o fato de terem ocorrido, várias vezes na história do capitalismo, lançando boas pistas de pesquisa sobre aspectos não só da crise que então se configurava, mas, também, das manifestações cíclicas do capitalismo em sua dimensão histórica mais ampla. Para Arrighi, em esquema interpretativo deduzido de Braudel, “O capital financeiro não é uma etapa especial do capitalismo mundial, muito menos seu estágio mais recente. Ao contrário, é um fenômeno recorrente, que marcou a era capitalista desde os primórdios, na Europa do fim da Idade Média, e início da Era Moderna. Ao longo de toda a era capitalista, as expansões financeiras assinalaram a transição de um regime de acumulação em escala mundial para outro” (ARRIGHI, 1996, p. ix-x).

infladas por processos que misturaram excesso de otimismo com excesso de crédito. Assim, elites estatais são “chamadas” para “resolver” crises criadas nos períodos e governos liberais, e elites dos mercados são “chamadas” para “resolver” crises criadas nos períodos e governos desenvolvimentistas.

Nesses diferentes “campos” e “tempos” criados pelas crises econômicas, elites estatais e elites dos mercados alternaram-se como principais protagonistas do processo de desenvolvimento social. São nesses “campos” e nesses “tempos” que as elites nacionais escolhem seus caminhos e definem e colocam em prática suas estratégias.

Crises políticas

Se as crises econômicas impõem, em razão de suas características, uma alternância entre os protagonismos do Estado e do mercado que entram em crise e se “salvam” circularmente, nas crises de natureza política é o elemento estratégico que fornece a lógica central do jogo. São as alianças e ações estratégicas, por parte dos grupos e atores envolvidos, que definem os seus desfechos e, frequentemente, a transformação de seus regimes.

Creio que as crises políticas no Brasil resultam, em boa medida, da maneira pela qual a política passou a ser aqui praticada a partir dos anos de 1930. Vários fatores e circunstâncias concorreram para essa transformação. O principal deles foi o desenvolvimento de um Estado corporativo que, monopolizando serviços, orçamentos e contratos, passou a deter enormes poderes tanto sobre o mundo patronal quanto sindical. Recursos que se transformam em moeda forte, desejada e oferecida nas negociações políticas destinadas a compor a base social e política de apoio aos governos. Fato de tal importância que não poderia deixar de interferir na maneira pela qual a competição política como um todo passou a ser feita no Brasil.

Diante da posição estratégica que o Estado brasileiro adquiriu para a vida nacional, os agrupamentos e os atores políticos passaram a relegar a um segundo plano a competição pelos seus serviços, dedicando-se, prioritariamente, a disputar a exclusividade de seu controle. Esse Estado, ao ser capturado, foi sistematicamente modificado segundo as convicções, visões de mundo e interesses de seus então titulares. Os excluídos dos benefícios controlados por esse Estado procuraram, por sua

vez, desestabilizar essas mesmas instituições que os excluía. Esta dinâmica fez oscilar permanentemente as identidades e atribuições das instituições públicas nacionais à mercê das pressões e dos interesses das diferentes coalizões políticas que se alternaram no poder nas últimas décadas.

Esse modelo é a matriz da instabilidade de nosso sistema institucional e nos diferencia dos países onde instituições e regras encontram-se ancoradas em coalizões mais estáveis, adquirindo, conseqüentemente, o respaldo necessário para planejar o desenvolvimento das sociedades a que servem. É exatamente porque a estratégia fundamental da disputa política no Brasil não visa diretamente à conquista dos recursos geridos pelo Estado, mas sim ao próprio controle do Estado, que o mesmo se tornou instável, à mercê das pressões dos diferentes grupos que se alternam no poder. A frequência com que surgiram crises nesse período reflete, de maneira cristalina, a falta de consenso da sociedade brasileira a respeito do caráter das regras e das instituições que devem presidir a repartição dos bens públicos¹⁸. Essa falta de acordo sobre as “regras do jogo” é a chave para entendermos a natureza das crises políticas brasileiras.

Essa é, provavelmente, a grande diferença entre os políticos brasileiros e os políticos de países do Hemisfério Norte, onde há mais consenso sobre a natureza das regras que regem as disputas políticas. A maioria dos políticos desses países, como também a maioria de suas populações, aceitam, apoiam e defendem essas regras; situação que propicia o respaldo necessário para que haja planejamento de suas atividades políticas e administrativas.

Algumas considerações finais ou como e para onde olhar

Os conceitos aqui mobilizados, contextualizados e entrelaçados constituem-se em uma proposta de abordagem, um roteiro sugerido, para a leitura da vida política brasileira a partir do estudo de suas elites.

¹⁸ É preciso sublinhar que esse modelo gerador de instabilidade nada tem a ver com o processo de *State Making* que caracterizou os últimos quase dois séculos das sociedades ocidentais do Hemisfério Norte. As barreiras legais e institucionais restritivas à entrada de novos atores no jogo da competição política, tais como sexo, idade, renda, raça, religião e instrução foram aí paulatinamente desestabilizadas e derrubadas. Tal processo, que acabou conformando os atuais regimes democráticos, caracterizou-se pela abertura e conseqüente inclusão de novos atores na arena de competição política. Já no Brasil, apesar de todas essas barreiras também já terem sido formalmente derrubadas, o acesso aos bens e serviços públicos que efetivariam uma participação política universal dos membros da sociedade é monitorado por um arcabouço institucional que promove, de fato, uma violenta seleção entre os grupos em disputa.

Estado, crises políticas e econômicas e estratégias surgem aqui para compor o cenário onde as elites políticas brasileiras formaram-se, formularam suas estratégias e atuaram. Atuação condicionada por ciclos formados por circunstâncias e períodos que sugerem estratégias específicas, apesar da presença de duas constantes características do Brasil moderno: o corporativismo do Estado nacional, surgido a partir dos anos de 1930 e ainda hoje robusto, e as crises desse mesmo Estado, que muda de identidade ao sabor das diferentes coalizões que ocupam suas instituições.

Os políticos do Brasil moderno são autores e vítimas desse modelo. As diferentes coalizões políticas, ao se tornarem governo, modificam, sistematicamente, o perfil do Estado e das regras que deveriam regular a competição política nacional, procedimento gerador de um tipo de competição política extremamente desestabilizadora.

A partir desses fundamentos, propomos uma abordagem de pesquisa sobre a vida política nacional que direcione nosso “olhar sociológico” para as dimensões da sociedade mais carregadas de significados políticos. Assim, diante do Estado brasileiro ou de suas instituições mais fortes somados a conjunturas rotineiras que favorecem que suas elites sejam impregnadas e condicionadas pelos valores das referidas instituições, o mais indicado seria considerar a dinâmica e os valores desse Estado e dessas instituições como fundamentais para a compreensão tanto do caráter de nossa vida institucional quanto da natureza da atividade política de seus titulares.

Sobre estados e instituições fortes, regidos por regras mais consolidadas, que impõem a seus membros seus critérios e valores, casos extremos são encontrados nos clássicos estudos de Irving Goffman e Foucault, quando nos falam de “instituições totalizantes” e “corpos dóceis” (GOFFMAN, 2001).

Ao contrário, as instituições mais fracas do Estado brasileiro, sobretudo em contextos de crise, são mais frequentemente impregnadas pelos valores e interesses pessoais de seus ocupantes. Instituições fracas, via de regra, são penetradas pelos valores pessoais de seus quadros, que para lá levam seus interesses e sua maneira de olhar a vida. Nesses casos, o mais indicado seria observar as elites que ocupam essas instituições e que as impregnam com seus valores e interesses.

RAPOSO, E. de V. Brazilian political elites: a proposal for an approach. *Perspectivas*, São Paulo, v. 53, p. 159-177, jan./jun. 2019.

■ **ABSTRACT:** *The article reviews Vilfredo Pareto's propositions, with the "circulation of elites" theory; Gaetano Mosca's, with the "political class" theory, and Robert Michels', with the "iron law of the oligarchies" theory, review made with the aim of formulating a new approach, which considers the contributions and criticisms of these authors along with the contemporary need for perfecting and improving modern democracies. We seek to go beyond the statement so present in the contemporary political debate – "this is because of the elites" – to answer questions hidden behind such reductionism, as who is part of the political elite, what are their characteristics are and how their members are recruited.*

■ **KEYWORDS:** *Elites theory. Vilfredo Pareto. Robert Michels. Gaetano Mosca. Brazilian elite.*

Referências

ARRIGHI, G. *O longo século XX*. Rio de Janeiro: Contraponto/Unesp, 1996.

BIRNBAUM, P. L'action de l'état, différenciation et dédifférenciation. In: GRAWITZ, M. ;LECA, J. *Traité de science politique*. Paris: Press Universitaires de France, 1985.

BRAUDEL, F. *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*. Paris: Armand Colin, 1985.

DOLBRY, M. *Sociologie des crises politiques*. Paris: Presses de la Fondation National des Sciences Politiques, 1986.

FOUCAULT, M. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1996.

GOFFMAN, E. *Manicômios, prisões e conventos*. 7ª ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

GRYNZSPAN, M. *Ciência política e trajetórias sociais: uma sociologia histórica da teoria das elites*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

HIRSCHMAN, A. O. *As paixões e os interesses*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

- MARX, K. *O 18 Brumário e Cartas a Kugelmann*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- MICHELS, R. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília, UNB, 1982.
- MILLS, W. *A elite do poder*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1962.
- MOSCA, G. *La clase política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- PARETO, V. Coleção Grandes Cientistas Sociais (org.) J.A. Rodrigues. São Paulo: Ática, 1984.
- PERISSINOTTO, R. *As elites políticas: questões de teoria e método*. Curitiba: IBPEX, 2009.
- ROUQUIÉ, A. L'hypothèse bonapartiste et l'émergence des systèmes politiques semi-compétitifs, *Revue française de science politique*, 1975.
- WALLERSTEIN, I. *Capitalisme et économie-monde 1450-1640*. Paris: Flamarion, 1980. v.2.

ÍNDICE DE ASSUNTOS

Ator social, p. 15
Coesão institucional, p. 59
Democracia, p. 103
Desigualdade, p. 103
Economia política brasileira, p. 81
Elite brasileira, p. 159
Elite do Exército, p. 59
Elite governante, p. 33
Elites, p. 103
Elites brasileiras, p. 15, p. 137
Elites políticas, p. 119, p. 137
Exército brasileiro, p. 59
Formação ministerial, p. 81
Gaetano Mosca, p. 159
Instituições federais regionais, p. 119
Interdependência, p. 103
Modelo de desenvolvimento, p. 119
Nordeste, p. 119
Pobreza, p. 103
Poder Judiciário, p. 33
Recrutamento de elites, p. 81
Robert Michels, p. 159
Supremo Tribunal Federal, p. 33
Teoria das elites, p. 81, p. 137, p. 159
Trajetórias de vida, p. 15
Vilfredo Pareto, p. 159

SUBJECT INDEX

- Army elite*, p. 78
Brazil's economic policy, p. 100
Brazilian army, p. 78
Brazilian elite, p. 176
Brazilian elites, p. 31, p. 154
Democracy, p. 114
Development model, p. 133
Elites, p. 114
Elites theory, p. 176
Federal Court of Justice, p. 54
Federal regional institutions, p. 133
Gaetano Mosca, p. 176
Inequality, p. 114
Institutional cohesion, p. 78
Interdependence, p. 114
Judicial power, p. 54
Life trajectories, p. 31
Ministerial training, p. 100
Northeast, p. 133
Political elites, p. 133, p. 154
Poverty, p. 114
Recruitment of elites, p. 100
Robert Michels, p. 176
Ruling elite, p. 54
Social actor, p. 31
Theory of elites, p. 100, p. 154
Vilfredo Pareto, p. 176

ÍNDICE DE AUTORES / *AUTHORS INDEX*

- CAMARGO, A. B. A. de, p. 15
ISMAEL, R., p. 119
LOPEZ, M., p. 103
PAIVA, M. J. de, p. 81
PERISSINOTTO, R. M., p. 137
RAPOSO, E. de V., p. 59, p. 159
SANTOS, E. A. dos, p. 59
SERRANO, P. M. de M., p. 33

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DOS ORIGINAIS

Informações gerais

A Revista *Perspectivas* publica trabalhos inéditos de autores de instituições nacionais ou internacionais na forma de artigos, retrospectivas, resenhas e traduções. Os trabalhos apresentados, desde que considerados adequados ao padrão editorial e disciplinar da revista, serão avaliados por um membro do Conselho Consultivo e por um parecerista da comunidade acadêmica com reconhecimento no tema tratado. Em caso de um parecer ser favorável e outro contrário, o texto será enviado a um terceiro membro do referido Conselho ou a um parecerista externo, dependendo do assunto do texto. Além de artigos, serão aceitas resenhas de livros, desde que tenham sido publicados no Brasil, nos dois últimos anos, e, no exterior, nos últimos quatro anos.

Os trabalhos poderão ser redigidos em português ou em espanhol. O **Título**, o **Resumo** e as **Palavras-chave** que precedem o texto deverão ser escritos no idioma do artigo; os que sucedem o texto (**Título**, **Abstract**, **Keywords**), em inglês.

Preparação dos originais

Apresentação. Os autores deverão enviar o artigo, rigorosamente, dentro das normas para apresentação de originais, por via eletrônica pelo sistema SEER, e, através do e-mail perspectivasunesp@gmail.com, enviar também ao diretor da revista. O trabalho deverá ser redigido em *Word for Windows*, versão 6.0 ou superior, em papel tamanho

A4 (21 cm x 29,7 cm), com margens superior e esquerda de 3,0 cm e com margens direita e inferior de 2,0 cm. A fonte deverá ser *Times New Roman*, tamanho 12. O trabalho deverá ter uma extensão máxima de trinta páginas (incluindo referências) digitadas com espaçamento duplo. Os trabalhos que ultrapassem esse limite serão avaliados, previamente, pela Comissão Editorial que considerará a possibilidade de sua publicação.

Estrutura do trabalho. Os trabalhos devem obedecer à seguinte seqüência: **título** centralizado, em maiúsculas com negrito, no alto da primeira página; **nome do autor**, por extenso e apenas o último sobrenome em maiúsculas, duas linhas abaixo do título, alinhado à direita; **filiação científica**, em nota de rodapé, puxada no final do nome do autor, constando Universidade (SIGLA) – Universidade (por extenso). Faculdade ou Instituto – Departamento. Cidade – Sigla do Estado – País. CEP – E-mail; **resumo** (com, no máximo, duzentas palavras e fonte 11), duas linhas abaixo do título, sem adentramento e em espaçamento simples; mantendo-se o espaçamento simples, duas linhas abaixo do resumo deverão constar as **palavras-chave** (no máximo sete e fonte 11), separadas por ponto final. A Comissão Editorial sugere que, para facilitar a localização do trabalho em consultas bibliográficas, as palavras-chave sejam retiradas de *Thesaurus* da área, quando houver, ou correspondam a conceitos mais gerais da área do trabalho. Duas linhas abaixo das palavras-chave, se inicia o **texto**, em espa-

çamento duplo e parágrafo 1,25 cm. Os subtítulos correspondentes a cada parte do trabalho deverão figurar à esquerda, em negrito sem numeração e sem adentramento; duas linhas após o término do texto, à esquerda, em negrito e sem adentramento, deverão constar **agradecimentos** (quando houver), **título** (em inglês, em fonte 12), **abstract** e **keywords** (ambos, em fonte 11, espaçamento simples e itálico). Duas linhas abaixo, à esquerda, em negrito e sem adentramento, deverão figurar as **referências**, em ordem alfabética e cronológica, indicando os trabalhos citados no texto.

Referências. Devem ser dispostas em ordem alfabética pelo sobrenome do primeiro autor e seguir a NBR6023 da ABNT, de agosto de 2002. Exemplos:

- Livros e outras monografias:

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Metodologia do trabalho científico*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1986. 198p.

- Capítulos de livros:

JOHNSON, W. Palavras e não palavras. In: STEINBERG, C. S. *Meios de comunicação de massa*. São Paulo: Cultrix, 1972. p.47-66.

- Dissertações e teses:

BITENCOURT, C. M. F. *Pátria, civilização e trabalho: o ensino nas escolas paulista (1917-1939)*. 1988. 256f. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.

- Artigos e periódicos:

ARAUJO, V.G. de. A crítica musical paulista no século XIX: Ulrico Zwingli. *ARTEUnesp*, São Paulo, v.7, p.59-63, 1991.

- Trabalhos apresentados em evento (publicado):

MARIN, A. J. Educação continuada. In: CONGRESSO ESTADUAL PAULISTA SOBRE FORMAÇÃO DE EDUCADORES, 1., 1990, São Paulo. *Anais...* São Paulo: UNESP, 1990. p.114-188.

- Autor entidade:

IBGE. *Normas de apresentação tabular*. 3. ed. Rio de Janeiro, 1993.

Citação no texto. O autor deve ser citado entre parênteses pelo sobrenome, em letras maiúsculas, separado por vírgula da data de publicação (BARBOSA, 1980). Se o nome do autor estiver citado no texto, indica-se apenas a data entre parênteses: “Morais (1955) assinala [...]”. Quando for necessário especificar página(s), esta(s) deverá(ão) seguir a data, separada(s) por vírgula e precedida(s) de p. (MUMFORD, 1949, p.513). As citações de diversas obras de um mesmo autor, publicadas no mesmo ano, devem ser discriminadas por letras minúsculas após a data, sem espaçamento (REESIDE, 1927a, 1927b). Quando a obra tiver dois ou três autores, todos poderão ser indicados, separados por ponto-e-vírgula (OLIVEIRA; MATEUS; SILVA, 1943), e quando houver mais de três autores, indica-se o primeiro seguido de et al. (GILLE et al., 1960). As citações diretas no texto, com mais de três linhas, deverão ser destacadas

com recuo de 1,25 cm da margem esquerda, mantendo a fonte *Times New Roman*, com letra corpo 11, espaçamento simples e sem aspas.

Abreviaturas. Os títulos de periódicos deverão ser abreviados conforme o *Current Contents*.

Notas. Devem ser reduzidas ao mínimo e colocadas no pé da página, as remissões para o rodapé devem ser feitas por números, na entrelinha superior.

Anexos e/ou Apêndices. Serão incluídos somente quando imprescindíveis à compreensão do texto.

Figuras e Tabelas. Desenhos, fotos, gráficos, mapas, esquemas, fórmulas, modelos, e outras figuras, assim como tabelas, devem ser impressos em folhas separadas do texto principal. A localização das figuras e tabelas no texto deve ser indicada entre colchetes, em uma linha entre dois parágrafos: [Figura 1. aproximadamente aqui]. Os arquivos eletrônicos de tabelas devem ser fornecidos no formato *Word for Windows* (*.doc) e gráficos no formato *Excel for Windows*. Fotografias e outras figuras devem ser apresentadas nos formatos eletrônicos bitmap JPEG (*.jpg) ou *Windows* bitmap (*.bmp). Figuras e tabelas devem ser identificadas por uma legenda, incluir os termos "Figura" ou "Tabela", seguidos por algarismos arábicos. As figuras e tabelas devem ter largura máxima de 114 mm e comprimento máximo de 174 mm. Todas as legendas, números e textos incluídos em figuras e tabelas devem estar claramente legíveis. Apenas em casos especiais serão aceitas figuras e tabelas colo-

ridas, recomenda-se, portanto, aos autores que façam as adaptações necessárias e as apresentem em branco e preto.

Os dados e conceitos emitidos nos trabalhos, bem como a exatidão das referências, são de inteira responsabilidade dos autores. Os trabalhos que não se enquadrarem nessas normas serão devolvidos aos autores, para que eles providenciem as adaptações necessárias.

Impressão e Acabamento: Imagem da capa:



Composição própria com três elementos.

Títulos: 1) Anatomy Brain; 2) Personal Group Silhouettes
Free Photo; 3) Crowd Silhouette

Autores: 1) Wallbase; 2) Pixabay; 3) Rojal

Fonte: 1) Wallhere; 2) Needpix; 3) Pngal