



PUC
RIO

PIBIC 05/06

Departamento: SOCIOLOGIA E POLÍTICA
Aluno(a): Fernando Patrício Ribeiro
Orientador(a): Eduardo Raposo
Título do Projeto: As Elites Políticas Brasileiras

AS ELITES POLÍTICAS BRASILEIRAS

Aluno: Fernando Ribeiro
Orientador: Eduardo Raposo

Introdução

O presente projeto propõe-se a compreender o Brasil contemporâneo através do estudo de suas elites políticas. A importância de se estudar elites políticas em um país como o Brasil vem do fato do Estado brasileiro, de origem ibérica, ter desempenhado um papel central como estrategista, produtor, legislador e executor de uma ordem institucional que resiste até os nossos dias. Em outras palavras, um Estado patrimonialista que ainda exerce enorme ascendência sobre nossa sociedade. Alguns diagnósticos realizados por importantes sociólogos brasileiros - entre eles José Murilo de Carvalho que consagrou o termo *Estadania* - já apontaram para o fato de nossa cidadania não ter sido uma conquista da sociedade, mas sim cedida pelo onipotente governo. Dessa forma, procuramos entender o comportamento desse Estado através de sua dinâmica e, também, das características de seus titulares, nos diferentes períodos de nossa história recente. Considerada a relevância do tema, chamamos atenção para duas características fundamentais do Estado brasileiro:

Primeiramente, essas elites, e as instituições das quais são titulares, serão aqui abordadas como frutos da formação social híbrida do Brasil, portadora de uma racionalidade legal, contratual, e universalista - vinda de seu contato com os temas da modernidade - mas, também, com fortes raízes em tradições hierárquicas, corporativas e patrimoniais originárias de sua origem ibérica. Este hibridismo se expressa em paradoxos cunhados pelos principais interpretes do Brasil como atraso e modernidade, centro periferia, estatismo liberalismo, ordem oligárquica e ordem burguesa, iberismo e americanismo, desenvolvimento nacional e desenvolvimento global, que procuram chamar atenção para nosso processo civilizatório. Tensões que a um só tempo precisam ser compreendidas para ajudarem a explicar o que é o Brasil.

Esse ponto se torna mais claro ao olharmos as políticas públicas e os serviços produzidos pelas instituições públicas nacionais, por vezes, extremamente incompatíveis com o grau de desenvolvimento atingido por outros setores da sociedade. Assim, ao longo dos anos, o descaso com a população mais pobre e com os serviços públicos como saúde e segurança, por exemplo, ajudaram a construir a imagem de uma elite perversa, retrograda, corrupta e patrimonialista que apenas almeja a manutenção do seu poder e privilégio. Por outro lado, a criação de projetos universalistas ajudam a mostrar o lado republicano e moderno da sociedade brasileira. Tal dualismo nos ajuda a entender as atitudes e naturezas de nossas elites e suas decisões.

Em segundo lugar, a questão da circulação dessas elites é crucial para o nosso trabalho, isto é, observamos o diagnóstico social, econômico e político feito por cada governo em questão e que atores e instituições foram mobilizados para a solução da crise constatada. Por exemplo, o governo Goulart diagnosticou a crise nacional como sendo de natureza política e social, sendo assim tratou de dar mais valor as elites ligadas a esses dois temas e enfatizar as ações do congresso nacional e das centrais sindicais. Já o governo Castelo Branco

diagnosticou a crise como econômica e, assim sendo, valorizou os setores e elites mais próximas desse segmento como o Ministério da Fazenda e do Planejamento tendo criado o Banco Central do Brasil. O governo Costa e Silva, por sua vez, diagnosticou como sendo de segurança nacional tendo, então, fortalecido e criado instituições como o SNI, o Gabinete Militar, o ministério da defesa e CNS e outros órgãos que focavam essa questão. No governo Médici, os diagnósticos são os mesmos e o que ocorre é uma manutenção das instituições que funcionavam em prol do regime militar. Posteriormente, no governo Geisel, inicia-se a abertura e uma maior participação de setores ligados a política e a economia. O governo Figueiredo, ainda vendo a crise econômica, procurou valorizar as instituições e atores responsáveis por esse setor como o ministério da fazenda e órgãos reguladores. É nesse momento que a idéia da abertura política se consolida e novos órgãos da administração pública passam a ter mais relevância. Já no período Sarney, a organização política e econômica eram os pontos mais importantes e por isso, parlamentares e economistas adquirem importância estratégica. O governo Collor, por acreditar nas medidas neoliberais, toma medidas para fortalecer o setor econômico e os ministérios que viabilizam a sua implementação. O governo Itamar e FHC diagnosticaram a inflação como o principal problema nacional tendo realizado a estabilização da moeda, fortalecido o ministério da Fazenda e o Banco Central.

Portanto, o que pretendo mostrar com esse trabalho é que a natureza das elites políticas brasileiras transforma-se na mesma razão que os diferentes governos realizam diferentes diagnósticos sobre os principais problemas vividos pelo país. Quem são os atores, que numa crise econômica ganham relevância? E em uma crise política? E em uma crise de segurança nacional? Utilizando informações empíricas sobre o primeiro escalão do Estado fazemos alguns cruzamentos iniciais. Dessa forma o presente trabalho a fim de compreender a dinâmica e natureza do Estado examina, também, as características de seus titulares.

Objetivos

O trabalho “As elites políticas Brasileiras” realiza pesquisa sobre o período que se estende do governo João Goulart (1961/1964) ao segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995/2002). Elites políticas são aqui entendidas como os titulares dos principais cargos da administração pública nacional (presidência da República, chefias de governo, ministérios, presidências do Senado Federal e do Congresso Nacional, presidências da SUMOC, do Banco Central do Brasil, do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), presidências das federações e confederações nacionais da indústria, comércio, agricultura e dos bancos (FEBRABAN) e das centrais sindicais (CUT, CGT, Força Sindical).

Uma preocupação, também inscrita em nossos objetivos, será a de caracterizar a transição do período nacional desenvolvimentista - com elites estatais e industriais fortes e no centro do processo do desenvolvimento nacional (que vai do governo João Goulart até o governo de José Sarney), para o período globalizado, quando o mercado e as elites financeiras passaram a desempenhar papel crucial no financiamento não só das atividades produtivas, mas também do estado brasileiro enfraquecido pelo desajuste fiscal, pela escalada inflacionária e pelo endividamento público (do governo Collor de Mello ao segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso).

O que se terá em mente durante toda a realização do trabalho será o cruzamento de variáveis econômicas, políticas e sociais com a mudança sazonal das elites políticas. O que se pretende aqui é entender como que os atores, que participam dos jogos políticos e conflitos de

interesses, ora são chamados para solucionarem as crises do estado, ora são deixados de lado. O cruzamento dessas informações políticas, históricas, biográficas, econômicas e institucionais nos permitirá enriquecer e tornar mais complexa a interpretação do Estado brasileiro e suas elites.

Metodologia:

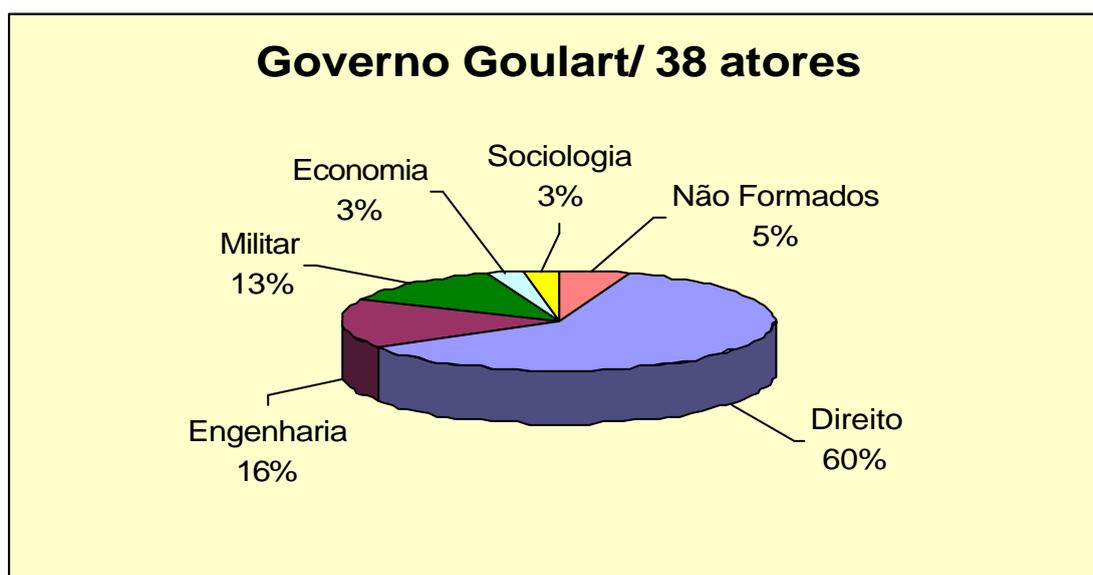
Para a realização do trabalho, uma importante distinção conceitual foi ser feita. Trataremos aqui de uma elite e não de uma classe. Porquê? O conceito de classe, segundo Norberto Bobbio, “serve para identificar os agrupamentos que emergem da estrutura das desigualdades sociais...” portanto um conceito amplo e de contornos indefinidos para analisar. Já o conceito de elite, se refere a “...uma minoria que por várias formas, é detentora do poder, em contraposição a uma maioria que dele está privada...” segundo o mesmo autor. Podemos ver assim que o conceito de elite é mais definido e de fácil visualização o que justifica a opção adotada. Ao longo do trabalho procuraremos:

- a) Estudar as instituições públicas nacionais a luz da hipótese do hibridismo de nossa formação social.
- b) Obter e analisar dados a respeito dos titulares das referidas instituições durante os períodos presidenciais em questão (origem regional, formação profissional, instituição de referencia, locais e instituições de graduação e pós-graduação com datas de formatura e destino institucional);
- c) Levantar dados econômicos e sociais sobre os mesmos períodos (crescimento econômico, inflação, concentração de renda, dívida pública, reservas cambiais).

A primeira parte do trabalho é destinada às análises dos titulares dos cargos públicos, o que será feito no contexto das diferentes crises enfrentadas pelo país desde Goulart até o segundo mandato de Fernando Henrique.

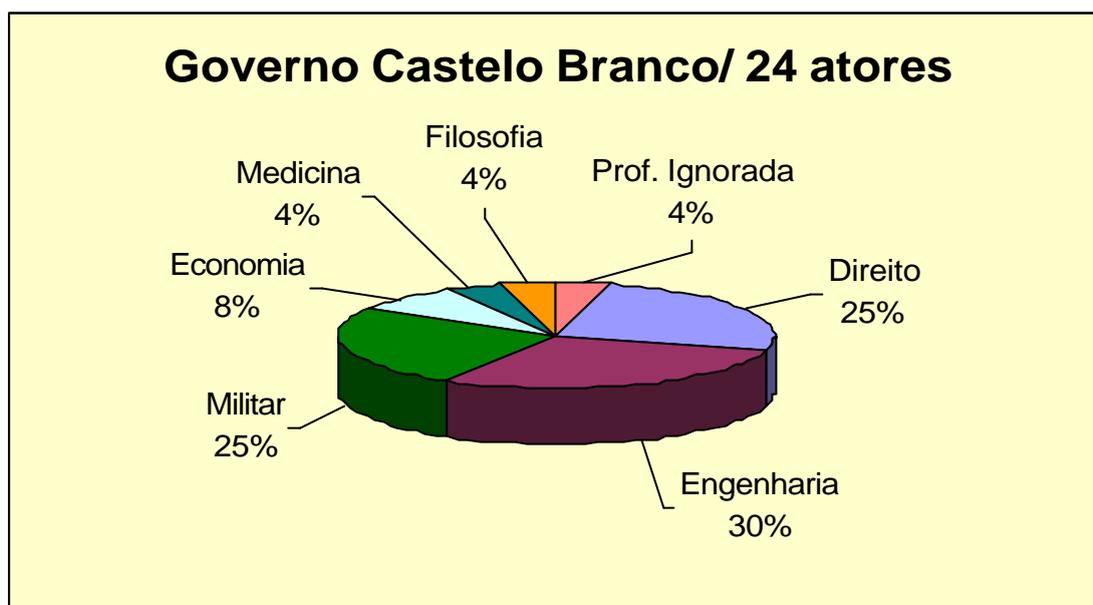
Procuraremos mostrar o andamento do trabalho e algumas conclusões parciais a que estamos chegando.

Os governos



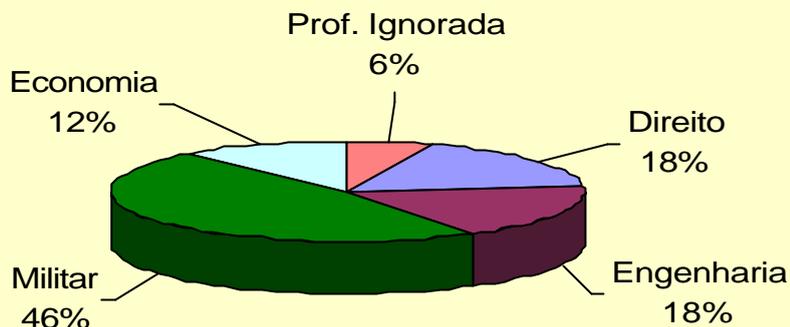
O governo Goulart foi de 1961 a 1964. Nesse período, foi diagnosticado que o problema do Brasil era de natureza política e social, ou seja, para que o Brasil fosse um país

melhor, as questões nessas duas áreas tinham que ser resolvidas. Devemos lembrar, que Goulart tinha pouca estabilidade política, flertava com as idéias de reforma agrária tendo sido seu governo marcado por uma alta taxa de inflação para a época. Nesse primeiro gráfico nota-se a elevada quantidade de advogados, formação da maioria dos políticos da época. Dessa forma dos 38 atores que fizeram parte do governo, 22 titulares eram formados em direito. Se cada instituição possui um único representante, percebe-se que a circulação durante o governo foi alta, caracterizando um período extremamente instável do ponto de vista institucional.



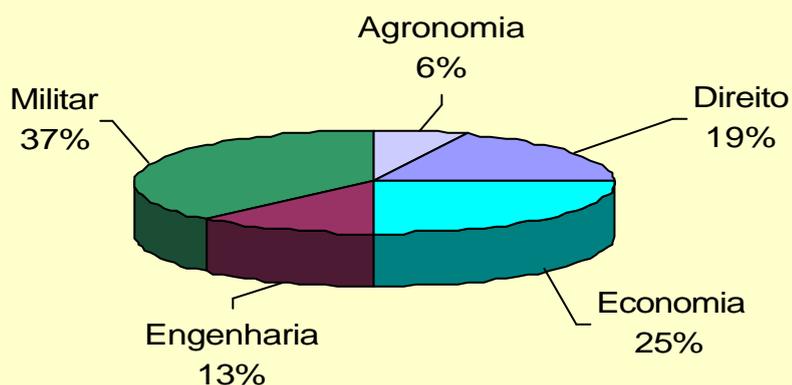
De 1964 a 1967 foi o período do governo Castelo Branco que estabeleceu sua agenda na tentativa de solucionar os problemas de segurança e economia como por exemplo, a inflação e a tentativa de modernização dos mercados de capitais. Para isso, um número maior de tecnocratas, formados em engenharia, economia e os próprios militares ganham espaço comparativamente ao governo Goulart. Os militares juntamente com os economistas e engenheiros, somam 63% dos titulares dos cargos públicos, uma diferença considerável para o primeiro governo. Observa-se também que o número de atores que circulam diminuiu dentro do governo que por sua natureza autoritária diminuiu o número de seus titulares em comparação com o período Goulart.

Governo Costa e Silva/ 17 atores



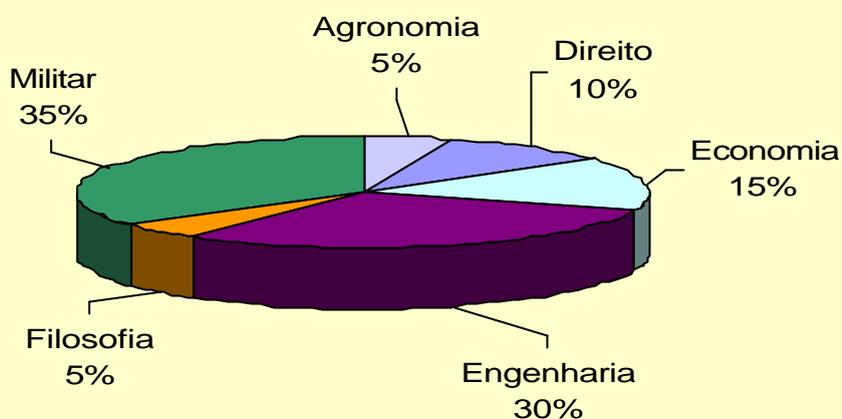
Já no governo Costa e Silva, que vai de 1967 a 1969, foi considerada como o principal problema nacional a questão da segurança pública, continuando a economia a ocupar lugar de destaque. Dessa forma, a presença dos militares passou de 25% a 46%. Ainda há uma presença forte de titulares formados em economia e engenharia na tentativa de organizar a economia. Nota-se também que o número de advogados vem diminuindo consistentemente em face do endurecimento do regime militar. Devemos lembrar que é nesse governo que é decretado o AI 5 e as liberdades políticas foram enormemente cerceadas. É nesse período que a circulação interna diminui mais ainda.

Governo Médici/ 15 atores



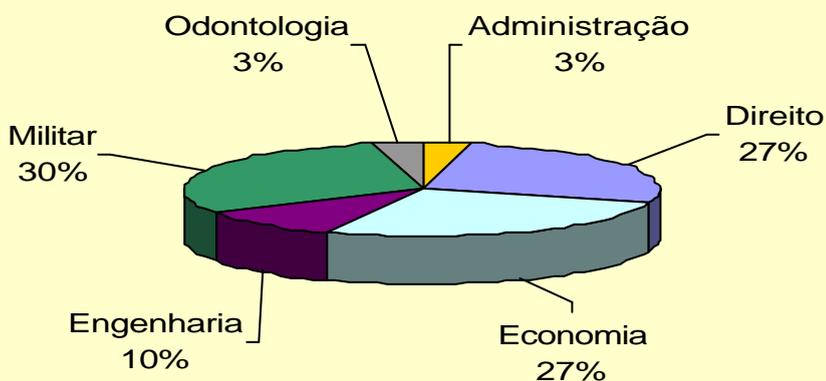
De uma maneira geral o período Médici, de 1969 a 1974, se mantém sem grandes diferenças em relação ao governo Costa e Silva. Os militares e engenheiros continuam ocupando as cúpulas das instituições analisadas, além da circulação desses titulares que não variou muito. Entretanto percebe-se que o número de economistas aumentou de 12% para 25% em função do boom em 1968. Nesse período há uma estabilidade institucional maior tendo o número de atores se mantido praticamente igual ao número de cargos públicos.

Governo Geisel/ 20 atores



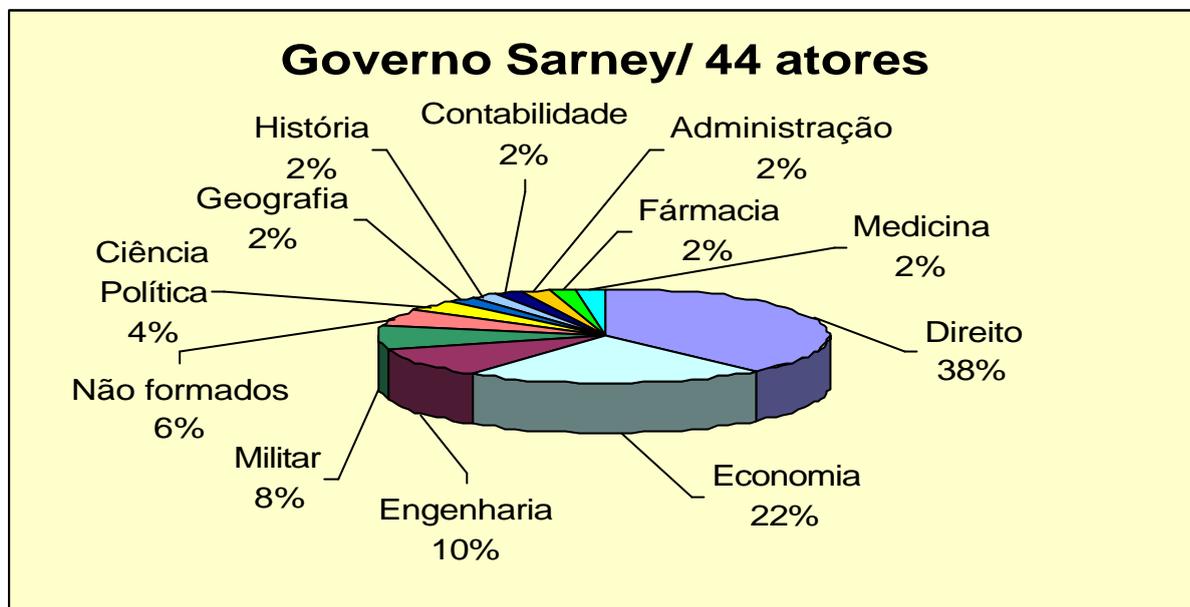
No período Geisel, que foi de 1974 a 1979, nota-se que o início a abertura política fez com que diminuísse o número de militares nos cargos estatais, agora com a presença de 1 titular formado em filosofia, e ainda uma grande parte de engenheiros e economistas mostrando a tentativa de solucionar os problemas econômicos que agora se baseavam no ressurgimento da inflação e na expansão da dívida externa ocasionados pelo choque do petróleo em 73. O enorme número de engenheiros, que saltou de 13% para 30% talvez possa ser atribuído ao PNDII que ajudou a financiar a expansão da produção industrial como aço, alumínio, produtos, petroquímicos, e infra – estrutura como energia hidráulica e nuclear, produção de álcool, transportes e comunicações. A circulação aumenta a partir da abertura gradual mostrando uma certa tensão institucional.

Governo Figueiredo/ 27 atores

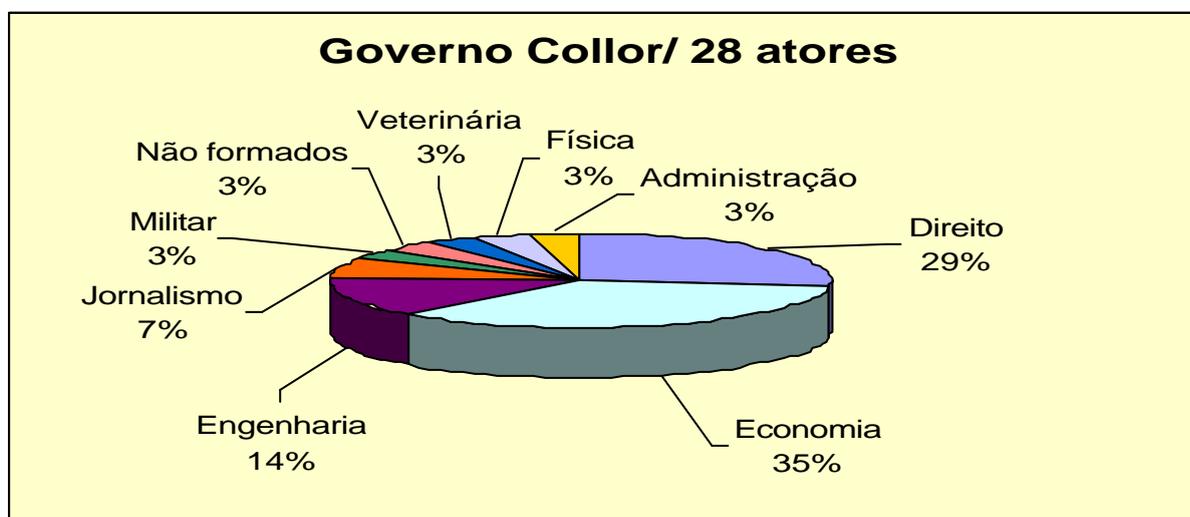


O governo Figueiredo , de 1979 a 1985 é marcado pela abertura política e pelo diagnóstico da crise do estado em torno das questões econômicas. Dessa forma vê-se que o

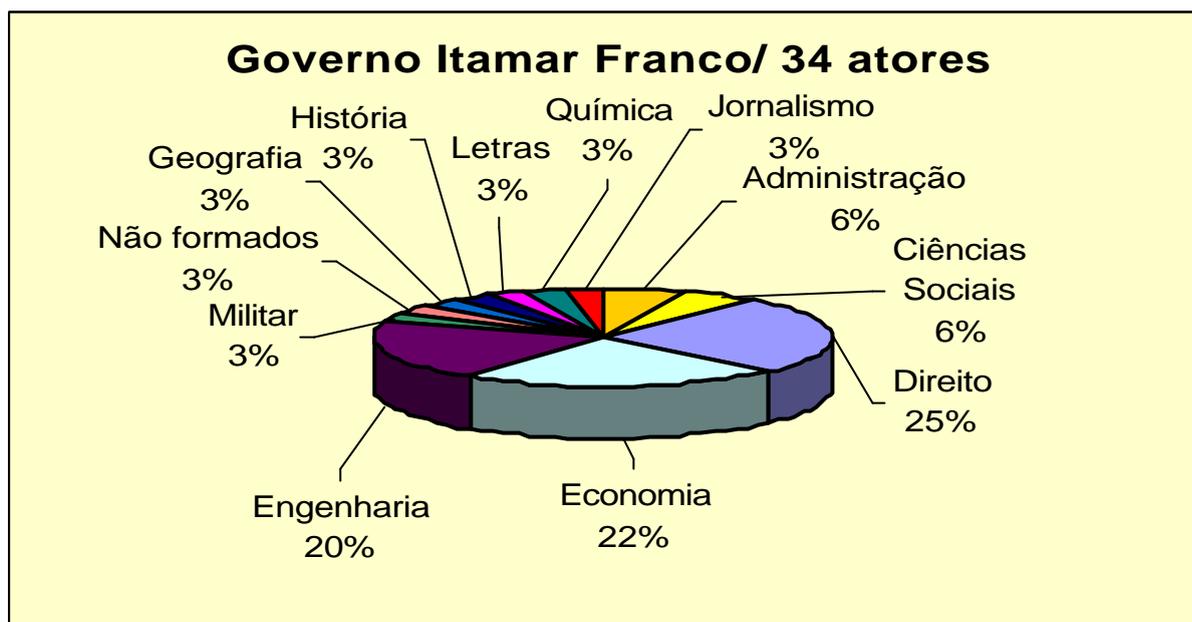
número de economistas cresce e que, em função da abertura e da nova ordem, os advogados tem sua participação aumentada em 17%. Por ser um momento tenso, a circulação dos titulares aumenta consideravelmente e a redução da presença militar ainda é gradual.



De 85 a 90, o governo Sarney faz seu diagnóstico e constata que há uma crise política (processo de redemocratização e a morte de Tancredo Neves) e econômica (globalização) no país. Reduzindo consideravelmente a participação dos militares, e a inclusão de atores formados nas ciências humanas como na geografia, história e na ciência política, o presidente muda de forma radical a composição dos titulares das instituições estatais. Mesmo assim as crises econômicas parecem enraizadas no país e força o governo a manter um número relevante de economistas. A alta circulação e a instabilidade institucional se devem ao fato de que, não sendo um presidente legítimo, Sarney precisou barganhar mais para se viabilizar seu governo. Além disso, em vista de uma crise política, mais parlamentares, formados em direito passam a ocupar grande parte das instituições selecionadas.

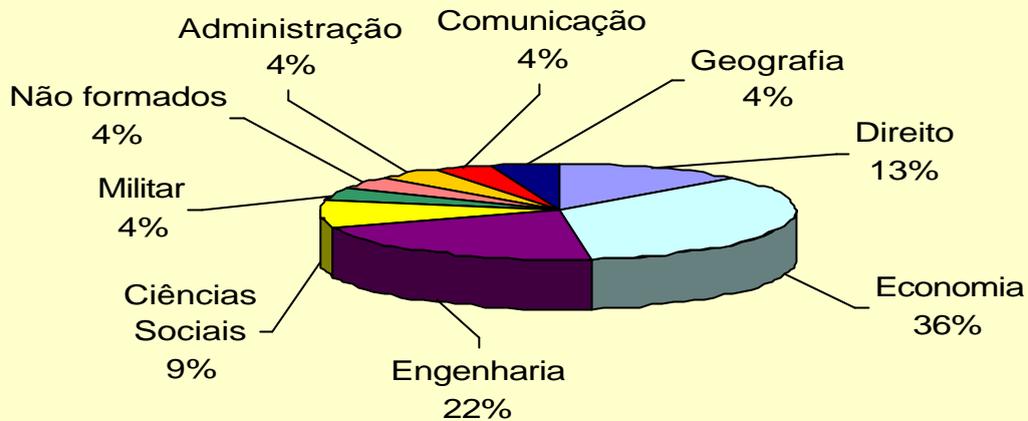


O governo Collor de 90 a 92 foi marcado pela abertura do mercado dado a constatação de uma crise econômica global. Para isso, foram valorizados aqueles atores como os economistas que foram responsáveis pelas políticas neoliberais implantadas. Este governo também enfrentou forte crise política tendo se caracterizado pela importante presença de parlamentares e advogados. Uma das provas dessa crise é a alta circulação dos atores que caracteriza a instabilidade das instituições.

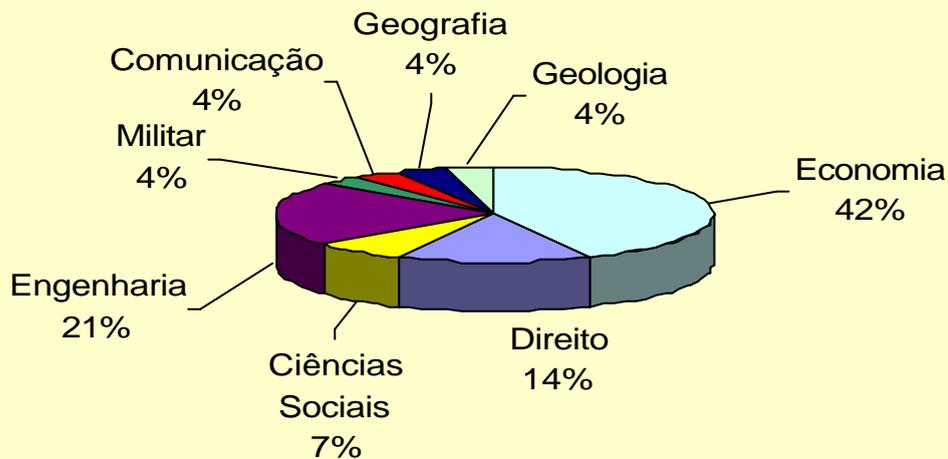


O período do governo Itamar Franco, vai de 92 a 94 e foi marcado por tentar solucionar as crises no campo político e econômico. Com Fernando Henrique no ministério da Fazenda, iniciou-se uma tentativa de estabilização monetária que ajuda a entender os 22% de titulares formados em economia. Entretanto, por ter tomado posse sem ter sido eleito e assumindo um governo que tinha sofrido o processo de impeachment, e por ter idéias contra a liberalização, Itamar precisou articular seu governo com vários atores principalmente parlamentares que muitos eram formados em direito.

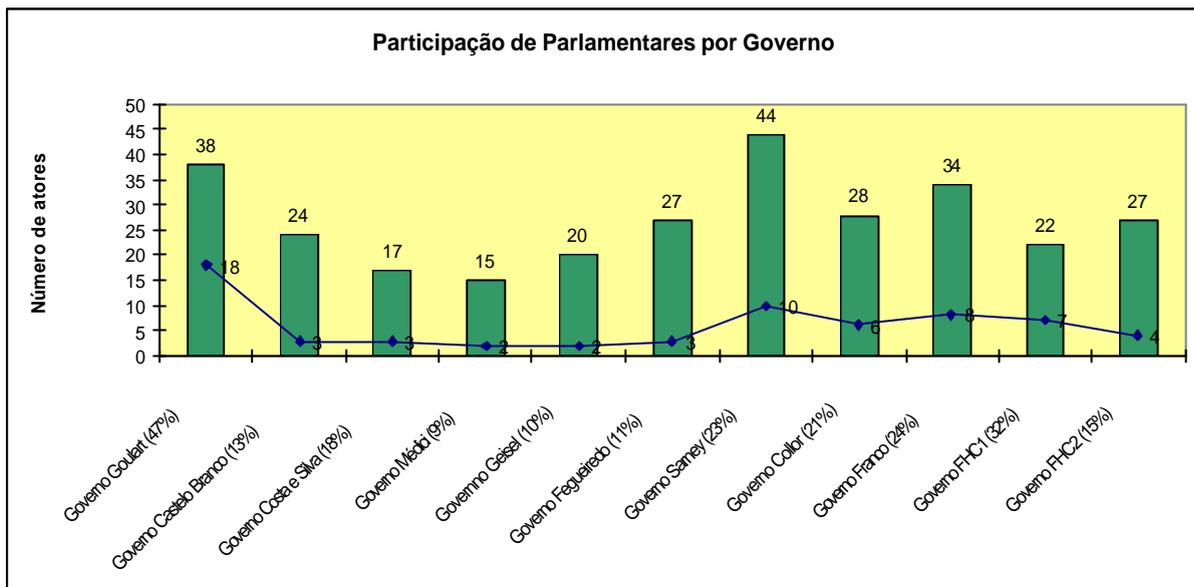
Governo Fernando Henrique 1/ 22 atores



Governo Fernando Henrique 2/ 27 atores

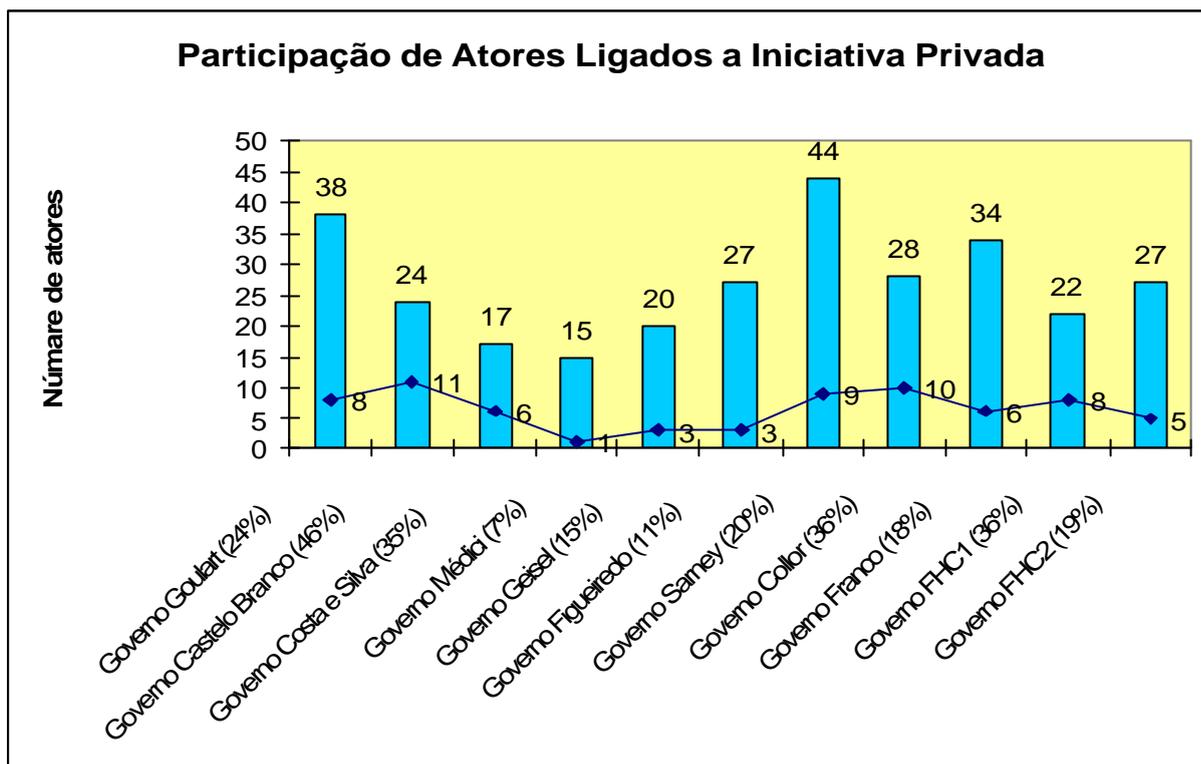


A administração Fernando Henrique de 1994 até 2002 procurou solucionar os problemas econômicos que atravancavam o estado e impediam que o Brasil competisse no cenário internacional. Para tanto, o governo priorizou os atores que tinham em seus currículos a formação de economistas. O que se viu foi uma política de privatização para tentar equilibrar as contas públicas e reestruturar o sistema financeiro com a ajuda do BNDES. A abertura para o mercado de capitais, mostrou que os bancos estatais apresentavam grandes problemas para se adequar ao novo modelo tendo sido privatizados inúmeros serviços públicos. Obviamente, não podemos deixar de citar o sucesso do plano real que trouxe credibilidade e segurança para o setor econômico.



É utilizando esse gráfico que novas informações podem ser acrescentadas ao nosso trabalho. Observando-se primeiramente a coluna verde, ficam claros os períodos mais e menos estáveis, pois a circulação maior indica uma fragilidade das decisões e instituições analisadas. Por exemplo, a crise do período Goulart aumentava o descontentamento e a possibilidade de golpe criando assim uma tensão no governo pelos grupos de oposição. Posteriormente, desde o governo Figueiredo até o governo de Itamar, a conjuntura política abalava as instituições cujas crises foram marcadas pela abertura política, pela posse de um presidente não eleito, o impeachment de um presidente corrupto e sem apoio e novamente a posse de um presidente não votado e sem articulações.

Assim, a relação entre as circulações, as crises e a participação de parlamentares por governo, ganha mais significado. Visualmente percebe-se que os governos que tiveram uma circulação mais intensa devido a suas sistemáticas crises, necessitavam e valorizavam os parlamentares a fim de poder fazer alianças e articulações que garantam a mínima estabilidade do seu governo.



Nesse quadro podemos ver, além da circulação das elites no governo, a participação de atores ligados a iniciativa privada. Uma das análises que podem ser feitas é que no governo Castelo Branco, a tentativa de estabilização, contenção da inflação e expansão da capacidade produtiva, tiveram o apoio da iniciativa privada e a presença de 8 integrantes dela no governo. Já no governo Sarney, a tentativa de contenção da inflação levou a valorização da iniciativa privada. Posteriormente o governo Collor procurou conter a inflação e abrir as portas para o mercado externo, uma política na qual a iniciativa privada também foi privilegiada. Com a administração FHC 1, a privatização continua na agenda, novamente a iniciativa privada foi chamada para ajudar a solucionar os problemas econômicos.

De uma maneira geral percebe-se que o estado quando atua de forma mais incisiva, não permite que a iniciativa privada se manifeste, e quando ele se afasta da função de regulador da economia, a iniciativa privada ganha fôlego novamente. A análise aqui é que o estado, durante o endurecimento da ditadura (período nacional desenvolvimentista), se colocou como o orientador e regulador da economia, enquanto que em um período posterior (globalização), a iniciativa privada e o mercado tiveram uma maior importância nas tentativas de se solucionar os problemas econômicos.

Conclusões parciais

Nossas conclusões são parciais em função de nosso projeto estar em andamento. Estamos caracterizando os diferentes períodos presidenciais do Brasil contemporâneo a partir não só de uma reflexão teórica e histórica como, também, em razão das características dos titulares das referidas instituições.

A presente proposta valoriza a perspectiva - rotineira nos processos políticos - segundo a qual nos diferentes períodos governamentais de uma sociedade, determinados grupos portadores de diagnósticos, características, interesses e visões de mundo específicas, são mais valorizados do que outros - por processos eleitorais ou por quaisquer outros processos de competição política - para fazerem frente as diferentes crises por que passa uma sociedade.

Assim, são alçados aos postos-chave das instituições públicas atores políticos com características compatíveis com a crise a ser enfrentada. O governo Goulart, por exemplo, decorreu de uma crise de natureza política e social, tendo como consequência a valorização de instituições e de elites ligadas a esses temas. Foram, sobretudo, valorizadas nesse período a Presidência da República, o Congresso Nacional, as centrais sindicais, os partidos políticos a SUPRA etc. No governo Castelo Branco, que havia feito o diagnóstico da crise como sendo de natureza econômica (PAEG/inflação) houve, conseqüentemente, o fortalecimento dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento (Otávio Gouveia de Bulhões e Roberto Campos) tendo sido criado nesse período o Banco Central do Brasil. Mesmo caso do governo Fernando Henrique Cardoso que - a despeito do contexto democrático e global -, também foi marcado pelo combate à inflação o que veio a valorizar, igualmente, as instituições e elites ligadas a essa tarefa, ou seja: Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Banco Central do Brasil e todo o sistema financeiro que operou esse diagnóstico. Nos governos Costa e Silva e Médici o diagnóstico apontava para uma crise de segurança nacional o que teve como consequência a valorização dos órgãos de informação e segurança, e assim por diante.

Como dito, a pesquisa ainda esta sendo realizada e o que se propõe para as próximas etapas é enriquecer nossa análise e poder entender melhor ainda a natureza do estado brasileiro e a circulação de atores, com novos titulares que pertencem a instituições como o Supremo Tribunal Federal, partidos políticos, câmara dos deputados e senado além de incluir o governo Lula. Pretendemos também ligar esses dados com variáveis macroeconômicas como inflação e PIB. Por outro lado procuraremos estabelecer indicadores políticos e sociais para que possamos visualizar melhor a característica do hibridismo na formação dos atores, na composição e organização do governo. É dessa forma que pretendemos dissecar o Estado a fim de entender melhor o seu comportamento frente a pressões de diferentes grupos e a contextos internacionais diversos.

Referências:

- 1- BIRNBAUM, Pierre. **Les sommets de l'État**. Éditions du seuil. 1980. Paris
- 2- SULEIMAN, Enzra N. **Les hauts fonctionnaires et la politique**. Collection sociologie politique. 1976. Paris
- 3- BIRNBAUM, Pierre. **La classe dirigeante française**. Press universitaires de France. 1978. Paris
- 4- BIRNBAUM, Pierre. **La logique de l'Etat**. Fayard. 1982. Paris
- 5- CARVALHO, José M. **A Construção da Ordem** Editora Universidade de Brasília. 1981 Brasília

- 6- BAER, Werner. A Economia Brasileira. Nobel. 2002. São Paulo
- 7- Holanda, Sérgio Buarque. Raízes do Brasil. Companhia das Letras, 1995. São Paulo
- 8- Carvalho, José Murilo de. A construção da ordem: a elite política imperial. Civilização Brasileira. 2003. Rio de Janeiro