

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

ELISA MENDES VASCONCELOS

**TÃO PRÓXIMOS, MAS TÃO DISTANTES:**

**Percepção dos dirigentes públicos no Brasil e no Uruguai sobre pobreza e desigualdade.**

Porto Alegre, março de 2018.

ELISA MENDES VASCONCELOS

**TÃO PRÓXIMOS, MAS TÃO DISTANTES:  
Percepção dos dirigentes públicos no Brasil e no Uruguai sobre pobreza e  
desigualdade.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Sociologia.

Orientador: Dr. Antonio David Cattani.

Coorientadora: Dr<sup>a</sup>. Graziella Moraes Silva (UFRJ)

Porto Alegre, março de 2018.

### CIP - Catalogação na Publicação

Vasconcelos, Elisa Mendes

Tão próximos, mas tão distantes: Percepção dos dirigentes públicos no Brasil e no Uruguai sobre pobreza e desigualdade. / Elisa Mendes Vasconcelos. - 2018.

122 f.

Orientador: Antonio David Cattani.

Coorientadora: Graziella Moraes Silva.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Dirigentes públicos. 2. Brasil e Uruguai. 3. Pobreza e Desigualdade. 4. Percepção. 5. Políticas públicas. I. Cattani, Antonio David, orient. II. Silva, Graziella Moraes, coorient. III. Título.

**ELISA MENDES VASCONCELOS**

**TÃO PRÓXIMOS, MAS TÃO DISTANTES:  
Percepção dos dirigentes públicos no Brasil e no Uruguai sobre pobreza e desigualdade.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Sociologia.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Antonio Cattani (Orientador)

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Graziella Moraes Silva (Coorientadora)

---

Prof. Dr. Alfredo Gugliano (PPG Pol. Públicas/UFRGS)

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Letícia Maria Schabbach (PPGS/UFRGS)

---

Dr<sup>ª</sup>. Pâmela Marconatto Marques (PPGEDU/UFRGS)

## AGRADECIMENTOS

Ao Cnpq, pela bolsa, a qual permitiu dedicação integral.

Ao meu orientador, Antonio David Cattani, pelas críticas no decorrer desses dois anos, possibilitando a consistência do texto final. Também agradeço por ter me apoiado nos demais passos desse percurso, pela paciência e por ter sempre sido tão ágil.

À professora Graziella Moraes Silva, por ter aceito o desafio de ser coorientadora, mesmo estando longe. A ela devo não só pela coorientação desse texto e confiança depositada, mas também por todo apoio que forneceu durante minha trajetória acadêmica. Sou muito grata por ter sido orientada pela Grazi durante a graduação e por integrado o Nied, cujo papel na minha formação foi fundamental.

Não poderia deixar de agradecer à professora Elisa Reis (UFRJ) por ter autorizado a utilização do *survey*, bem como as conversas instigantes durante o trabalho de campo.

Um agradecimento especial ao professor Flávio Carvalhaes da UFRJ, pelo apoio durante o trabalho de campo. As conversas com o Flávio motivaram o avanço teórico, e é impagável o tempo que ele me dedicou frente a tantas tarefas a cumprir.

Também agradeço às colegas do Nied pelas críticas: Mani Tebet (UFRRJ), Raquel Guilherme (IESP-UERJ), Samara Mancebo (Puc-Rio) e demais bolsistas. Obrigada pela amizade e pelas conversas durante os últimos anos! Ao Matias López (Puc-Chile), por ter sido sempre tão prestativo em responder aos e-mails, fornecer informações adicionais sobre o *survey* e em indicar referências sobre o Uruguai.

Aos dois amigos do PPG Sociologia UFRGS, Fernando Gonçalves e Bernardo Caprara, pela amizade, leituras, conversas e pelo suporte metodológico!

Também agradeço à amiga Clarissa Sommer, por ter me ajudado tanto em Porto Alegre, e também à Isabel Sommer, que praticamente me adotou como filha.

À Letícia Schabbach por ter me auxiliado com o pré-projeto antes mesmo de eu entrar no PPGS-UFRGS. Também um afetuoso agradecimento aos secretários do programa, Regiane e Marcelo, pela atenção e empenho em sempre ajudar no que fosse preciso.

Aos professores da UFRGS os quais leram os textos precursores desta dissertação e que de alguma forma contribuíram para o produto final: Sandro Ruduit, Marcelo Kunrath, Marilis Lemos de Almeida e Marília Patta Ramos.

Aos membros da banca examinadora, pela disponibilidade, atenção e contribuições.

Por fim, à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por ter me acolhido tão bem.

## RESUMO

Apesar de serem países fronteiriços- o Uruguai tendo sido parte do Império do Brasil e guardando características que o aproximaria da região Sul brasileira- quando analisados sob o prisma da desigualdade social e da pobreza, e também sob a luz do papel que historicamente o Estado desempenhou, os dois países apresentam mais diferenças do que similaridades. O objetivo principal da presente dissertação foi analisar a percepção sobre pobreza e desigualdade social de um grupo pouco estudado pela Sociologia: os dirigentes públicos. Trata-se de cargos de livre nomeação e exoneração do alto escalão do Executivo Federal e exercem papel crucial na formulação e implementação de políticas públicas. No Brasil, esses cargos são denominados Direção e Assessoramento Superior (DAS) 5 e 6 e, no Uruguai, como Diretor de Ministério. Empiricamente, partiu-se da análise de um *survey* aplicado com esses dirigentes em 2013, em uma amostra de 60 entrevistados em cada país. Os objetivos abrangeram três aspectos principais. O primeiro deles foi examinar as diferenças e semelhanças no perfil dos dirigentes públicos do Brasil e do Uruguai que ocupavam cargos em 2013 e na forma como percebiam a pobreza e a desigualdade. O segundo objetivo foi averiguar se os dirigentes públicos percebiam a pobreza e a desigualdade como problemas prioritários, que agente era percebido como o principal responsável por esses problemas e como enxergavam o papel das Ongs e do Estado. E, por fim, o último objetivo da dissertação foi verificar a preferência dos dirigentes por políticas públicas, isto é, como percebiam as políticas que visavam o crescimento econômico, a redistribuição, os programas sociais e a intervenção na economia. Os dados corroboraram alguns argumentos presentes na literatura, e trouxeram indícios que necessitam de futuras investigações qualitativas, dentre os quais se destacam a questão da responsabilidade coletiva e da proeminência do Estado.

Palavras- chave: Dirigentes Públicos. Pobreza e Desigualdade. Percepção. Brasil. Uruguai.

## ABSTRACT

Brazil and Uruguay are neighbouring countries. The latter was part of Brazil's Empire and also has some characteristics which make it similar to Brazilian South. However, they present more differences than similarities when it is taken into account social inequality, poverty and the role of the State. The main objective of this dissertation was to analyse the perception about poverty and social inequality among public sector executives. These are positions of free appointment and dismissal of the high ranking Federal Executive. They play a crucial role in the formulation and implementation of public policies. In Brazil, these positions are called "Direção e Assessoramento Superior" (DAS) 5 and 6 and, in Uruguay, as Director of the Ministry. Empirically, it was analysed a survey applied with these leaders in 2013, in a sample of 60 interviewees in each country. The aims covered three main aspects. Firstly, to examine the differences and similarities in the profile of the public sector executives in Brazil and Uruguay who held positions in 2013 and how they perceived poverty and inequality. Secondly, to investigate whether they perceived poverty and inequality as priority problems; who was perceived as the main responsible for these problems and what was the view about the role of the NGO's and the State. Finally, to verify the preference of the leaders for public policies, such as how they perceived policies focus on economic growth, redistribution, social programs and intervention in the economy. The data corroborates some arguments in the literature, as well as indicates further qualitative investigations, especially concerning the question of collective responsibility and the level of responsibility they attribute to the State.

Keywords: Public Sector Executives. Poverty and Inequality. Perception. Brazil. Uruguay.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### QUADROS

<b>Quadro 1-</b> Percepção sobre Bolsa Família e Asignación Familiar .....	99
<b>Quadro 2-</b> Síntese das afirmativas sobre propostas de políticas sociais .....	101

### GRÁFICOS

<b>Gráfico 1-</b> Evolução Índice de Gini Brasil-Uruguai (1981-2015) .....	20
<b>Gráfico 2-</b> Taxa de incidência da pobreza, sobre a base da linha de pobreza nacional (% da população) .....	21
<b>Gráfico 3-</b> Evolução votos no PT à Presidência da República (1989-2014) .....	49
<b>Gráfico 4-</b> Evolução votos na Frente Ampla (1971-2014) .....	49
<b>Gráfico 5-</b> Cor da pele ou raça .....	64
<b>Gráfico 6-</b> Sexo do entrevistado .....	64
<b>Gráfico 7-</b> Escolaridade do Pai/ Uruguai .....	65
<b>Gráfico 8-</b> Escolaridade do pai/ Brasil .....	66
<b>Gráfico 9-</b> Escolaridade da mãe/Uruguai .....	67
<b>Gráfico 10-</b> Escolaridade da mãe/Brasil .....	67
<b>Gráfico 11-</b> Possui nível superior? (Brasil/Uruguai) .....	68
<b>Gráfico 12-</b> Possui Pós-Graduação Brasil/Uruguai .....	68
<b>Gráfico 13-</b> Pertence a algum partido .....	72
<b>Gráfico 14-</b> Disposição para pagar mais impostos para a eficácia dessas políticas .....	100

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1-</b> Remuneração dos DAS 5 e 6 (2013) .....	42
<b>Tabela 2-</b> Dados da amostra e da população Brasil-Uruguai .....	59
<b>Tabela 3-</b> Principal título de Graduação/ Carreira ou Área/ Uruguai .....	69
<b>Tabela 4-</b> Principal título de Graduação/ Carreira ou Área/Brasil .....	69
<b>Tabela 5-</b> Principal título de Pós-Graduação/ Carreira ou área Brasil/Uruguai .....	70
<b>Tabela 6-</b> Média da idade Brasil/Uruguai (anos) .....	70
<b>Tabela 7-</b> Partido a qual pertence .....	72
<b>Tabela 8-</b> Fatores para êxito económico/ 1ª e 2ª menções .....	75
<b>Tabela 9-</b> Afirmações sobre desigualdade social .....	75
<b>Tabela 10-</b> A desigualdade social em relação há 20 anos .....	76
<b>Tabela 11-</b> Está de acordo com essa frase: Só com crescimento econômico é possível melhorar a vida das pessoas e diminuir a desigualdade social .....	77
<b>Tabela 12-</b> Objetivo do país a médio prazo 1ª e 2ª menções .....	78
<b>Tabela 13-</b> Opinião sobre políticas de distribuição de renda .....	79
<b>Tabela 14-</b> Áreas em que o Estado deve investir mais ou menos: Educação .....	79
<b>Tabela 15-</b> Áreas em que o Estado deve investir mais ou menos: Saúde .....	79
<b>Tabela 16-</b> Objetivos prioritários para o governo 1ª e 2ª menções .....	81
<b>Tabela 17-</b> Causa mais importante da pobreza Brasil-Uruguai 1ª e 2ª menções .....	83
<b>Tabela 18-</b> Consequência mais importante da pobreza/ 1ª e 2ª menções .....	84
<b>Tabela 19-</b> Concorda com a frase: O governo deveria adotar (continuar adotando) uma agenda de privatizações .....	85
<b>Tabela 20-</b> Concorda que o governo deveria: cortar gastos do governo .....	85
<b>Tabela 21-</b> Concorda com a frase: O governo deveria fazer mais parcerias com empresas privadas .....	86
<b>Tabela 22-</b> Conjunto de políticas desejáveis: Garantir educação universitária gratuita .....	87
<b>Tabela 23-</b> Conjunto de políticas viáveis: Garantir educação universitária gratuita .....	87
<b>Tabela 24-</b> Conjunto de políticas desejáveis: Promover o acesso de alunos pobres à Universidade .....	88
<b>Tabela 25-</b> Conjunto de políticas viáveis: Promover o acesso de alunos pobres à universidade .....	88
<b>Tabela 26-</b> Conjunto de políticas desejáveis: Diminuir a diferença de renda entre trabalhadores com e sem formação universitária .....	89

<b>Tabela 27-</b> Conjunto de políticas viáveis: Diminuir a diferença de renda entre trabalhadores com e sem formação universitária .....	89
<b>Tabela 28-</b> Conjunto de políticas desejáveis: Implementar um programa de renda mínima universal para todos com mais de 25 anos .....	90
<b>Tabela 29-</b> Conjunto de políticas viáveis: Implementar um programa de renda mínima universal para todos com mais de 25 anos .....	90
<b>Tabela 30-</b> Conjunto de políticas desejáveis: Garantir seguro desemprego para todos os trabalhadores .....	91
<b>Tabela 31-</b> Conjunto de políticas viáveis: Garantir seguro desemprego para todos os trabalhadores .....	91
<b>Tabela 32-</b> Conjunto de políticas desejáveis: Implementar programa de distribuição de alimentos aos pobres .....	92
<b>Tabela 33-</b> Conjunto de políticas viáveis: Implementar programa de distribuição de alimentos aos pobres .....	92
<b>Tabela 34-</b> Conjunto de políticas desejáveis: Construção de habitações populares .....	93
<b>Tabela 35-</b> Conjunto de políticas viáveis: Construção de habitações populares .....	93
<b>Tabela 36-</b> Conjunto de políticas desejáveis: Assegurar o acesso universal e gratuito aos serviços de saúde .....	93
<b>Tabela 37-</b> Conjunto de políticas viáveis: Assegurar o acesso universal e gratuito aos serviços de saúde.....	94
<b>Tabela 38-</b> Está de acordo com essa frase sobre Bolsa Família/ Asignación Familiar: Estimula a economia .....	94
<b>Tabela 39-</b> Está de acordo com essa frase sobre Bolsa Família/Asignación Familiar: Reduz a desigualdade .....	95
<b>Tabela 40-</b> Está de acordo com essa frase sobre Bolsa Família/ Asignación Familiar: As famílias terão mais filhos .....	96
<b>Tabela 41-</b> Está de acordo com essa frase sobre Bolsa Família/ Asignación Familiar: Incentiva os pais a mandar os filhos à escola .....	96
<b>Tabela 42-</b> Está de acordo com essa frase sobre Bolsa Família/ Asignación Familiar: Estimula o clientelismo .....	97
<b>Tabela 43-</b> Está de acordo com essa frase sobre Bolsa Família/ Asignación Familiar: Gera desincentivos ao trabalho .....	98
<b>Tabela 44-</b> Principal consequência do Bolsa Família/ Asignación Familiar .....	98
<b>Tabela 45-</b> Principal responsabilidade da luta contra a pobreza/ 1ª e 2ª menções .....	102

<b>Tabela 46-</b> Iniciativa para a redução da desigualdade /1ª e 2ª menções .....	103
<b>Tabela 47-</b> Concorda com a frase: As ONGs são mais eficientes que o Estado na prestação de serviços .....	104
<b>Tabela 48-</b> Está de acordo com essa frase: O trabalho conjunto entre ONGs e o Estado é uma fonte de corrupção .....	105
<b>Tabela 49-</b> Está de acordo com essa frase: As ONGs são mais eficientes que o Estado para promover o bem-estar social .....	105
<b>Tabela 50-</b> Está de acordo com essa frase: As ONGs fazem o trabalho que o Estado deveria fazer .....	106
<b>Tabela 51-</b> Está de acordo com essa frase: O Estado deveria controlar mais o trabalho das ONGs .....	106

## **LISTA DE SIGLAS**

**AF-** Asignación Familiar

**BID-** Banco Interamericano de Desenvolvimento

**CNPQ-** Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

**CAPES-** Coordenação de Pessoal de Nível Superior

**DAS-** Direção e Assessoramento Superior

**FA-** Frente Ampla

**FARC-** Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

**FMI-** Fundo Monetário Internacional

**IBGE-** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**INE-** Instituto Nacional de Estatística (Uruguai)

**MDS-** Ministério do Desenvolvimento Social (Brasil)

**MIDES-** Ministério do Desenvolvimento Social (Uruguai)

**MPOG-** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

**NIED-** Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre a Desigualdade

**OIT-** Organização Internacional do Trabalho

**PAC-** Programa de Aceleração do Crescimento

**PANES-** Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social

**PBE-** Programa Bolsa Escola

**PBF-** Programa Bolsa Família

**PC-** Partido Colorado

**PCB-** Partido Comunista Brasileiro

**PedoB-** Partido Comunista do Brasil

**PTB-** Partido Trabalhista Brasileiro

**PIB-** Produto Interno Bruto

**PN-** Partido Nacional

**PNUD-** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**PT-** Partido dos Trabalhadores

**PSD-** Partido Social Democrata

**UDELAR-** Universidad de La República

**UFRGS-** Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**UFRJ-** Universidade Federal do Rio de Janeiro

**SUS-** Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2 DESIGUALDADE E POBREZA EM TEMPOS DE TURBULÊNCIA.....</b>	<b>17</b>
2.1 Pobreza versus desigualdade .....	17
2.2 Tão próximos... mas tão distantes! .....	22
2.3 O “giro à esquerda” .....	25
2.4 Uma questão de cidadania: Estado tutelar versus Estado “colonizado” .....	27
2.5 Resumo do capítulo .....	30
<b>3 A GERÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL E NO URUGUAI .....</b>	<b>32</b>
3.1 Administração Pública clássica versus gerencial .....	32
3.2 (Im)precisão conceitual .....	36
3.3 Afinal, quem são os dirigentes públicos no Brasil e no Uruguai? .....	40
3.4 O Partido dos Trabalhadores (PT) e a Frente Ampla (FA) .....	44
3.5 Resumo do capítulo .....	49
<b>4 DESAFIOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS .....</b>	<b>50</b>
4.1 Abordagem cultural .....	50
4.2 Percepção .....	54
4.3 Metodologia de pesquisa .....	56
<b>5 ANÁLISE DOS DADOS .....</b>	<b>62</b>
5.1. Quem são os dirigentes da amostra? .....	62
5.1.1 Cor da pele/raça .....	63
5.1.2 Sexo .....	64
5.1.3 Nível de escolaridade dos pais .....	65
5.1.4 Escolarização dos dirigentes .....	67
5.1.5 Área de formação .....	68
5.1.6 Idade .....	70
5.1.7 Filiação partidária .....	71
5.1.8 Resumo do perfil .....	73
5.2 Fatores econômicos, causas e consequências .....	74
5.3 Percepção sobre políticas sociais .....	84

5.4 Responsabilidade e soluções .....	102
5.5 Resumo do capítulo .....	108
<b>6 CONCLUSÃO .....</b>	<b>110</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>114</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Sob o prisma da desigualdade social e da pobreza, Brasil e Uruguai podem ser vistos mais marcadamente pela ótica da diferença do que da semelhança. Por um lado, o Uruguai, outrora conhecido como “A Suíça da América”, é o país com o menor coeficiente de Gini da América Latina (0,43)<sup>1</sup>. Por outro, o Brasil é marcado por tamanho abismo entre as classes sociais que mais se assemelha a dois países diferentes do que a um só. O país foi apelidado de Belíndia<sup>2</sup> em meados da década de 1970, em plena ditadura militar, quando experimentou níveis de crescimento econômico surpreendentes e, simultaneamente, o crescimento exponencial da concentração de renda. Belíndia é uma combinação entre a Bélgica e a Índia e faz alusão a essa enorme desigualdade social.

Próximos territorialmente e distantes socioeconomicamente, os dois países apresentam poucas similaridades e muitas diferenças em seus percursos históricos, e em alguma medida isso explica o porquê de tamanhos contrastes. As diferenças tão marcantes no comportamento do fenômeno da desigualdade social e da pobreza são a principal justificativa para a comparação entre Brasil e Uruguai nesta dissertação, cujo tema central é a percepção sobre pobreza e desigualdade social de um grupo pouco estudado pela sociologia: os dirigentes públicos.

Categoria analítica tomada da Administração Pública/Ciência Política, por dirigentes públicos entende-se como os ocupantes dos cargos do mais alto escalão da hierarquia do Executivo Federal no Brasil e no Uruguai. Cargos esses definidos como Direção e Assessoramento Superior (DAS) 5 e 6 no Brasil, e Diretor de Ministério, no Uruguai.

Em linhas gerais, são cargos de livre nomeação e exoneração que podem ser ocupados por servidores de carreira ou não. Respondem diretamente ao ministro da pasta em que o cargo é ocupado, bem como ao Presidente da República. Tal caráter torna claro que a permanência no cargo está atrelada tanto ao mandato presidencial quanto à permanência do ministro da pasta no governo. Ou seja, nos últimos três anos, o Brasil provavelmente experimentou altos níveis de rotatividade dos DAS 5 e 6, tendo em vista o *impeachment* da

---

<sup>1</sup> Fonte: Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>. Acesso: 30/07/2017.

<sup>2</sup> Belíndia foi um termo criado pelo economista brasileiro Edmar Lisboa Bacha, em 1974, aludindo à extrema desigualdade social brasileira. Belíndia é uma combinação da Bélgica - um país pequeno e rico, que simboliza a pequena fração da população que é extremamente rica - e a Índia - um país grande e pobre, que simboliza a maior parte da população.

ex-presidenta Dilma Rousseff e as inumeráveis trocas de ministros<sup>3</sup>.

Os dirigentes públicos possuem papel crucial na formulação e implementação de políticas públicas (LOPEZ, F. 2015; LOUREIRO e ABRUCIO, 1999; MOORE, 1995; REIS e MOORE, 2005). Por exemplo, estão por trás do resultado do plano econômico de combate à inflação do governo Fernando Henrique Cardoso e do aperfeiçoamento e estruturação do Bolsa Família no governo Lula. No Uruguai, onde esses cargos são extremamente politizados, o papel desses dirigentes em políticas exitosas de enfrentamento da crise social como *Asignación Familiar*<sup>4</sup> no governo de José Mujica é inegável.

A desigualdade social é tomada nesta dissertação sob um prisma ainda pouco explorado na Sociologia. Se de fato é verdade que o tema é corriqueiro, por outro se pode retorquir a essa evidência com o argumento de que a temática foi pouquíssimo explorada sob o ponto de vista das pessoas que elaboram as políticas públicas de enfrentamento da desigualdade social. A pesquisa almejou preencher essa lacuna bibliográfica. Ao se produzir mais conhecimento sobre a percepção desses dirigentes, contribui-se para o melhor entendimento das políticas públicas.

A dissertação tem um caráter comparativo-quantitativo-descritivo, e buscou responder à seguinte pergunta: *quais eram as similaridades e diferenças na percepção dos dirigentes públicos brasileiros e uruguaios ocupantes de cargos em 2013 sobre pobreza e desigualdade e no apoio a diferentes opções de políticas para enfrentar esses problemas?*

O caráter da dissertação é justificado pelo perfil do objeto analisado. A principal razão para a lacuna bibliográfica com o alto escalão do Executivo Federal não é a falta de interesse de pesquisadores, mas sim, à enorme dificuldade de acessar um grupo minoritário e poderoso. No Uruguai, essa lacuna é ainda mais problemática, dado o caráter do funcionamento do aparato estatal, que nunca contou com uma burocracia no estilo weberiano, orientada pela aplicação das normas e da impessoalidade.

Por essas razões, uma pesquisa descritiva com esse grupo de pessoas traz muitas contribuições. As regras de provimento para esses cargos mudam a cada governo, pouco se sabe sobre o perfil dessas pessoas e há escassa informação pública disponibilizada por órgãos oficiais. Há pouca transparência e debate público sobre a nomeação de cargos tão importantes como esses.

O material empírico analisado provém do *survey* aplicado por uma equipe do Núcleo

---

<sup>3</sup> Como esse período histórico ainda é muito recente, não foi possível encontrar literatura que validasse esse argumento, mas a afirmação baseia-se na evidência de que esses cargos são de altíssima rotatividade (Lopez, 2015).

<sup>4</sup> Programa de transferência direta de renda no Uruguai, similar ao Bolsa Família, no Brasil.

Interdisciplinar de Estudos sobre a Desigualdade da Universidade Federal do Rio de Janeiro (NIED/UFRJ) e da Universidad de La República (UDELAR), em 2013, durante os governos de Dilma Rousseff, no Brasil, e José Mujica, no Uruguai.

Escrever essa dissertação teve dois principais desafios. O primeiro deles foi lidar com a lacuna bibliográfica existente nos dois países. Se de fato o alto escalão é, no Brasil, um “grupo misterioso” (D’ARAÚJO e LAMEIRÃO, 2009), dada a carência de informações oficiais e de pesquisas, no Uruguai essa carência é ainda mais notável<sup>5</sup>. No Brasil, ao menos, há um esforço substancial em produzir pesquisas com essas pessoas, mesmo levando em conta todas as dificuldades.

O outro desafio diz respeito à imprecisão terminológica. Os cargos de confiança no Brasil são de seis níveis com atribuições diferentes. Os cargos de nível 5 e 6 destoam substancialmente dos escalões do nível 1 ao nível 4, cujas funções envolvem mais tarefas administrativas do que políticas. Por essa razão também é que os níveis mais altos são os mais cobiçados e objetos de disputas políticas.

Os objetivos abrangeram três aspectos principais. O primeiro deles foi examinar as diferenças e semelhanças na forma como os dirigentes públicos do Brasil e do Uruguai que ocupavam cargos em 2013 percebiam a pobreza e a desigualdade. O segundo objetivo foi averiguar se os dirigentes públicos percebiam a pobreza e a desigualdade como problemas prioritários e que agente era percebido como o principal responsável por esses problemas. E, por fim, o último objetivo da dissertação foi verificar a preferência dos dirigentes por políticas públicas, isto é, como percebiam as políticas que visavam o crescimento econômico, a redistribuição, os programas sociais e a intervenção na economia.

Além desta introdução, a dissertação contém mais cinco capítulos. O próximo capítulo justifica a extrema relevância de investigar as percepções dos dirigentes públicos e traz elementos que explicam a pertinência do tema pobreza/desigualdade, bem como as razões para a comparação entre Brasil e Uruguai. O capítulo seguinte entra profundamente na categoria “dirigentes públicos”, contextualizando o surgimento e os motivos para escolha desse termo em particular. Já o capítulo quatro explora as demais definições essenciais para a análise empreendida e apresenta o percurso metodológico. O capítulo cinco é o mais longo e traz os dados e as análises. Por fim, o último capítulo sintetiza e resume os achados e conclusões da dissertação.

---

<sup>5</sup> No Uruguai há muitas pesquisas com elites, tais quais as elites políticas (i.g. BUQUET, 2006; BUSQUETS e SCHENCK, 2010) que não devem ser confundidas com o alto escalão do executivo federal. As elites políticas a que se referem várias pesquisas são os parlamentares eleitos por voto, e não os Diretores de Ministério.

## 2 DESIGUALDADE E POBREZA EM TEMPOS DE TURBULÊNCIA

“No Brasil (...) apenas seis pessoas possuem riqueza equivalente ao patrimônio dos 100 milhões de brasileiros mais pobres. E mais: os 5% mais ricos detêm a mesma fatia de renda que os demais 95%. Por aqui, uma trabalhadora que ganha um salário mínimo por mês levará 19 anos para receber o equivalente aos rendimentos de um super-rico em um único mês.” (OXFAM BRASIL, 2017, p. 6)

No contexto atual, o Brasil passa por uma estagnação econômica, recorde nas taxas de desemprego e crescimento pífio do Produto Interno Bruto (PIB), o que tende a agravar a desigualdade. Um coeficiente de Gini<sup>6</sup> alto está associado a uma menor taxa de crescimento no médio prazo, a um aumento dos conflitos sociais, da criminalidade e da violência, além de prejudicar o combate à pobreza (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2015; OXFAM; 2017).

Desigualdade e pobreza são temas corriqueiros nas Ciências Sociais. Se há uma infinidade de pesquisas com esses assuntos, qual é a originalidade e relevância desta dissertação frente ao que já foi produzido? Esse capítulo responderá a essa pergunta, argumentando que analisar esses assuntos do ponto de vista daqueles que têm influência nas políticas públicas poderá trazer contribuições relevantes sobre a implementação dessas políticas. Adicionalmente, será justificado o motivo para a comparação entre Brasil e Uruguai, o qual se baseia em relações históricas diferentes com esses problemas. Por fim, será apresentado o modelo analítico basilar da análise empreendida nesse texto.

### 2.1 Pobreza versus desigualdade

Dados das Nações Unidas colocam o Brasil como o 10º país mais desigual do mundo (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, 2016). Relatórios recentes apontam que o crescimento dos níveis de desigualdade prejudica o crescimento econômico (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2015; WORLD BANK GROUP, 2015). Ao colocar a pobreza e a desigualdade como temas centrais, a dissertação tenta compreender práticas governamentais que têm grande impacto sobre o desenvolvimento econômico e social do País.

---

<sup>6</sup> O coeficiente de Gini é um índice de medição da desigualdade que varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, mais desigual é o país. Segundo dados da Onu (2016), o Brasil possui coeficiente de Gini de aproximadamente 0,51, um dos mais elevados da América Latina.

O crescimento dos níveis de desigualdade entrou na agenda política até de países que até então não tinham fortes motivações para se preocupar com isso. Pesquisas recentes nos países desenvolvidos mostraram como a desigualdade vem se incrementando em virtude da concentração da renda em proporções gigantescas nas mãos de grupos minoritários (ATKINSON e PIKETTY, 2010; PIKETTY, 2014).

Estudos sobre a concentração de renda e estratificação social são abundantes nas Ciências Sociais, particularmente na tradição que analisa esses fenômenos partindo dos grupos desprivilegiados<sup>7</sup>. Uma outra tradição, a qual parte de uma investigação sobre o papel dos grupos sociais que controlam recursos econômicos, políticos e simbólicos na reprodução das desigualdades, é minoritária. Análises nessa direção são importantes porque o poder influencia a formulação e implementação das políticas públicas.

A tradição minoritária refere-se aos estudos que analisam o papel das elites e dos *top incomes* na reprodução da desigualdade. Um dos problemas dessa abordagem é a dificuldade em alcançar um consenso sobre a definição de “elites” ou “ricos”. Autores que trabalham com o conceito de elites em um sentido institucional consideram os ocupantes dos cargos DAS 5 e 6 uma elite burocrática, ou elite dirigente (D’ARAÚJO e LAMEIRÃO, 2009; REIS, 2000). Alguns autores (CATTANI; KIELING, 2007) criticam essa definição, por considerar que o termo elite é amplo, impreciso e equivocado. A definição de *top incomes* é ainda mais conturbada, pois depende do critério empregado, variando entre 0,1 a 10% dos mais ricos em uma sociedade. Estimativas levantadas por Marcelo Medeiros em 2014 indicavam que, naquele ano, o grupo dos 10% mais ricos do Brasil era composto por indivíduos que ganhavam mais de 38 mil reais por ano- equivalente a cerca de R\$ 3.167,00<sup>8</sup> por mês. Por esse critério, os DAS 5 e 6 comporiam o grupo. Nessas estimativas de Medeiros (2014), são considerados apenas os ricos assalariados. Caso fossem considerados outros ganhos como juros, rendas, aluguéis e dividendos, por exemplo, a escala seria muito maior. Tais querelas sobre essas definições serão evitadas no texto, pois não são fecundas.

Um grupo cujo papel decisivo na formulação e implementação das políticas públicas é indiscutível é aquele composto pelos ocupantes dos cargos do mais alto escalão do Executivo Federal, denominados cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS) 5 e 6. Eles estão por trás do sucesso ou do fracasso de mandatos presidenciais, de planos econômicos e

---

<sup>7</sup> Para Pinçon e Pinçon-Charlot (2007), os pobres são o objeto de predileção dos cientistas sociais seja porque são mais acessíveis a participar de pesquisas, seja porque os sociólogos não querem passar pelo desconforto de entrevistar os grupos sociais mais ricos, que tendem a encará-los com hostilidade. Ao passo que “os pobres se deixam descrever” (PINÇON; PINÇON- CHARLOT, 2007), os “ricos se escondem” (MEDEIROS, 2005).

<sup>8</sup> Fonte: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/535734-desigualdade-de-renda-no-brasil-os-10-mais-ricos-e-a-metade-mais-pobre-entrevista-especial-com-marcelo-medeiros>. Acesso em: 24/02/2018.

políticas sociais (CHEIBUB e MESQUITA, 2001; LOPEZ, F.; BUGARIN, M. e BUGARIN, K, 2014; LOUREIRO e ABRUCIO, 1998). Possuem poder decisivo, são estrategistas políticos e têm papel crucial na formulação e implementação de políticas públicas (LOPEZ, F., 2015; LOUREIRO e ABRUCIO, 1999; MOORE, 1995; REIS e MOORE, 2005; SKRENTNY, 2006). Nesse sentido, compreender o que pensam significa compreender o que pensa o próprio governo (BREHM e GATES, 1999; SCHNEIDER, 1988).

Analisar a desigualdade sob o prisma dos que controlam o poder contribui para o entendimento de como o problema se perpetua em países cujos níveis de concentração de renda são elevados (BLOFIELD, 2011; PHILLIPS, 2009; REIS, 2000). Evidências de países em desenvolvimento sugerem que o sucesso de políticas redistributivas não é meramente o resultado de políticas e instituições corretas, mas também da percepção positiva por parte dos gestores das políticas de que elas são necessárias, como também de uma motivação para implementá-las (BRAUTIGAM e DIOLLE, 2009; KALEBE-NYAMONGO, 2012; SEBUDUBUDU e MOLUTSI, 2009).

Tendo isso em vista, a presente dissertação está sintonizada com a preocupação em aprimorar as políticas sociais voltadas para a superação da desigualdade social e redução da pobreza extrema nos dois países.

O principal fato que justifica a comparação entre esses dois países é um contraste, que será desenvolvido no decorrer deste capítulo. Refere-se a uma relação diferente com a pobreza e a desigualdade social, as quais marcam esses países de forma distinta.

Primeiramente, é necessário alguns esclarecimentos relativos às definições. É notório que pobreza e desigualdade são fenômenos diferentes, mas estão interligados. Enquanto a primeira refere-se à escassez de recursos, a segunda refere-se à concentração da riqueza em grupos minoritários. O Brasil não é um país pobre, mas sim, marcado por imensas distâncias sociais. De acordo com Barros, Henriques e Mendonça (2007), a pobreza no País está interligada à desigual distribuição de recursos, e não exatamente à escassez. Por outro lado, no Uruguai a situação é oposta, pois o país conta com limitados recursos econômicos, mas é o país menos desigual da América Latina e do Caribe<sup>9</sup>.

Os gráficos seguintes exemplificam essa diferença entre os dois países. O primeiro mostra a evolução do índice de Gini no Brasil e no Uruguai. Esse indicador é medido no Brasil de forma relativamente periódica há bastante tempo, mas no Uruguai, as medições apresentam menos periodicidade, tendo-se tornado mais estáveis apenas em anos recentes.

---

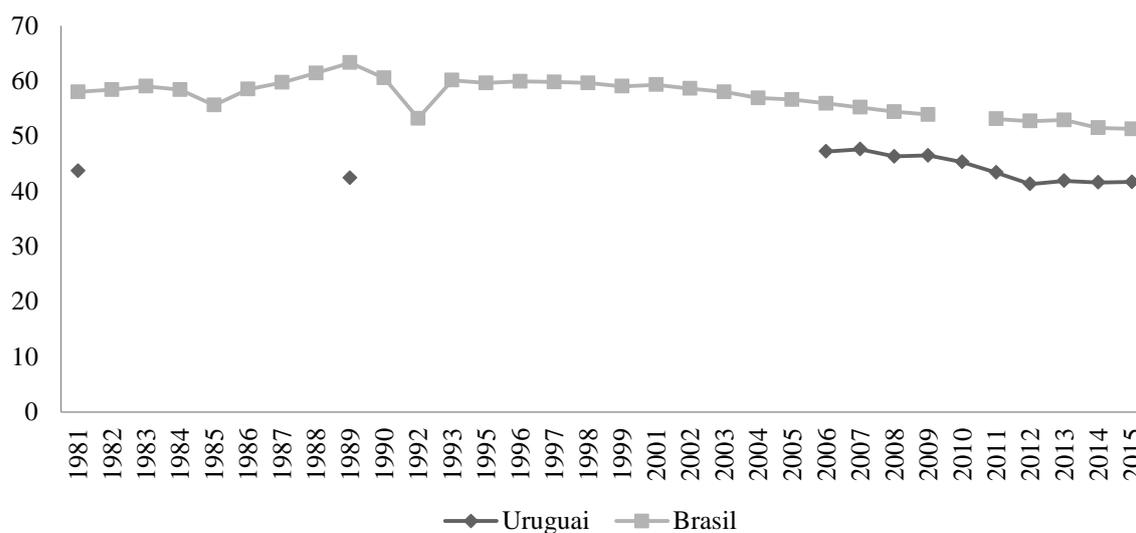
<sup>9</sup> Fonte: Banco Mundial (2018)

Nota-se que, de 2002 a 2015, a desigualdade reduziu constantemente no Brasil, variando de 58,6 em 2002 a 51,3 em 2015. Esse período coincide com os três mandatos presidenciais do Partido dos Trabalhadores (PT). No período anterior, no qual Fernando Henrique Cardoso esteve na presidência do País por dois mandatos consecutivos, o índice de Gini aumentou em todos os anos, com exceção de 1998, 1999 e 2002.

No período de 1989 a 1996, o Brasil chegou a ocupar o posto de país mais desigual do planeta<sup>10</sup>. Nesse período, o coeficiente de Gini alcançou taxas assombrosas. Na série histórica apresentada no gráfico, 1989 representa o ápice no Brasil, com um Gini de 63,3.

De forma similar, entre 2007 e 2015, o Uruguai também passa por uma queda progressiva do índice, coincidindo com os três mandatos presidenciais da Frente Ampla (FA). Apenas de 2006 a 2007 houve um pequeno aumento. O Gini caiu de 47,2 em 2006 para 41,7 em 2015.

**Gráfico 1: Evolução Índice de Gini Brasil-Uruguai (1981-2015)**



Fonte: Banco Mundial (2018)

Antes de 2006, houve também medição do Gini no Uruguai em 1981 e 1989, alcançando 43,7 e 42,4, respectivamente<sup>11</sup>. No Uruguai os dados são menos regulares, mesmo assim os números sinalizam que o País jamais registrou uma desigualdade comparável àquela do Brasil.

Com relação à pobreza, a relação dos dois países também é diferente. O gráfico

<sup>10</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. Brasil é campeão de desigualdade social. São Paulo: 09 de julho de 1996. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/7/09/brasil/7.html>. Acesso: 03/01/2018.

<sup>11</sup> Fonte: Banco Mundial (2018)

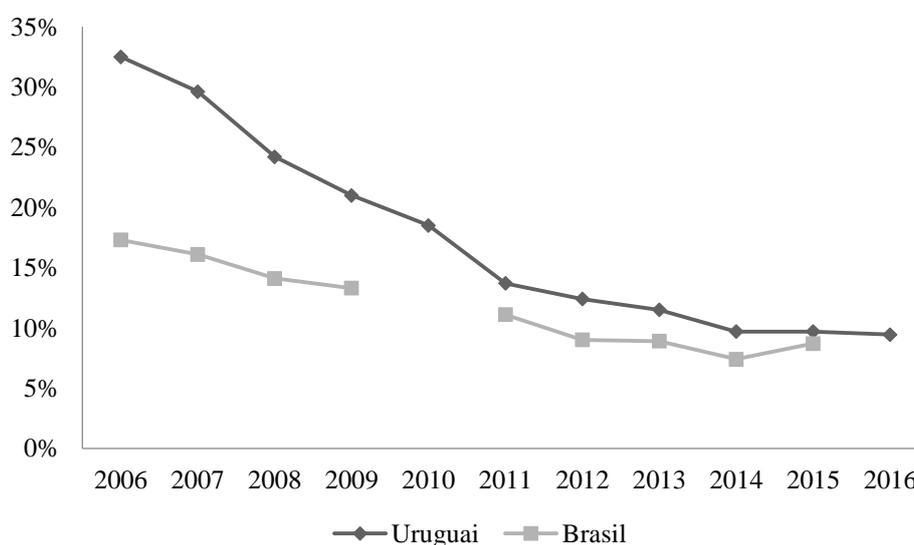
seguinte evidencia o percentual de incidência da pobreza sobre a base da linha de pobreza nacional, em um período de dez anos. Nesse caso, a mediação dos dados brasileiros é que demonstra mais inconstância durante o período. O primeiro fato que chama atenção é que, até anos recentes, o Uruguai tinha uma parcela superior a 30% da população vivendo na pobreza. Mesmo com a desigualdade no Brasil atingindo níveis maiores de 2006 a 2016, o país jamais chegou a ter mais de 18% da população vivendo nessa situação.

O Brasil experimentou uma queda progressiva no percentual da população vivendo na pobreza entre 2006 e 2016, enquanto o Uruguai passou por uma queda drástica, de 32,5% em 2006 para 9,45% em 2016.

Chama a atenção o fato de que de 2014 a 2015 houve um aumento da taxa de pobreza no Brasil. Ainda não existem estatísticas consolidadas para o período 2016-2017 mas tudo leva a crer que, atualmente, o Brasil está numa posição mais desfavorável que o Uruguai.

Essa curta série histórica revela uma relação diferente entre os dois países no que tange à pobreza, mostrando que nos últimos anos foram alcançados níveis bem maiores no Uruguai.

**Gráfico 2: Taxa de incidência da pobreza, sobre a base da linha de pobreza nacional (% da população)**



Fonte: Banco Mundial (2018)

Tomando a desigualdade e a pobreza sob um ponto de vista histórico, Brasil e Uruguai apresentam poucas semelhanças. Quanto mais distante o período histórico, mas diferentes os dois países são. As próximas páginas esmiúçam os elementos históricos que justificam a

relevância da comparação entre os dois países, por representarem extremos opostos.

## 2.2 Tão próximos... mas tão distantes!

Brasil e Uruguai são fronteiriços, mas a história apresenta poucos elementos de convergência entre os dois países. Para o infortúnio dos brasileiros, o País já nasceu desigual. Do período colonial ao final do século XIX, grande parte da economia brasileira esteve sustentada na exploração do trabalho escravo. Proclamada a República, o País relega à marginalidade um enorme contingente de ex-escravos recém libertos, não incorporados no mercado de trabalho<sup>12</sup>. A escravidão deixou marcas até hoje, e a população negra é a que vive sob as piores condições. Além disso, a estrutura agrária dominada por grandes latifúndios permanece como um vetor decisivo na estratificação de posições sociais e nas oportunidades de trabalho<sup>13</sup>.

Embora no século XIX o Brasil já tivesse se constituído como um Estado, a ideia de cidadão não passava de imaginação. “O povo imaginário, na realidade formado por índios enfurnados na mata ou desaparecidos no passado, era tão ausente da política quanto o povo real, formado na sua maioria por mestiços, em grande parte marginalizados, e negros, muitos dos quais eram escravos” (WEFFORT, 2006, p. 302).

O Uruguai massacrou as principais tribos autóctones (Massacre dos Charruas em Salsipuedes, 1831) e as populações indígenas e afrodescendentes até hoje enfrentam condições de vida piores que a população branca (WANDA et al., 2011).

Solari (1964), um importante intérprete da história uruguaia, argumentou que a combinação de certos elementos na constituição do Uruguai como Estado-nação contribuíram para que o país tivesse historicamente níveis de concentração da riqueza bem menores que seus vizinhos latino-americanos, e, conseqüentemente, apresentasse níveis de igualdade social<sup>14</sup> maiores.

Embora com predominância da economia rural como o Brasil, a população sempre foi relativamente pequena. A combinação entre alta taxa de crescimento econômico e baixa

---

<sup>12</sup> Esta situação é bem descrita por Florestan Fernandes no livro *A integração do negro na sociedade de classes* (1964).

<sup>13</sup> Ver relatório do IPEA divulgado em 2017: Retrato das desigualdade de gênero e raça- 20 anos. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=29526](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29526)

<sup>14</sup> Ao afirmar que o Uruguai é um país mais igualitário que seus vizinhos, a afirmação baseia-a na evidência de que historicamente o país apresentou um dos menores ou o menor índice de Gini da América Latina (dados de 2015 do Banco Mundial colocam o Uruguai com o segundo menor índice de Gini da região- 41,7). Isso não quer dizer que não haja desigualdades discrepantes entre diferentes grupos étnicos dentro do Uruguai. Para mais detalhes sobre as desigualdades internas, consultar CABELLA, Wanda et al. (2011).

densidade populacional forçou a distribuição da riqueza (SOLARI, 1964). No começo do século XX, a economia era tão próspera, a igualdade tão elevada, a democracia tão estável e progressista para os padrões da época, que o Uruguai foi apelidado de “A Suíça da América” (LÓPEZ, M., 2012, p. 15).

A ditadura militar nos dois países deixou uma herança maldita, agravando a desigualdade, no Brasil, e a pobreza, no Uruguai. No Brasil, a desigualdade alcançou níveis extremos, levando o país- como já mencionado anteriormente- a ser apelidado de “Belíndia”, uma combinação entre a Bélgica e a Índia (REIS, 1998).

A ditadura no Uruguai durou doze anos (1973-1985) e, diferentemente dos países vizinhos, não desmontou o sistema de bem-estar social, embora ele tenha se deteriorado.

De acordo com Midaglia e Robert (2001), o Uruguai experimentou uma prolongada escassez econômica na década de 1950, provocada pela queda no preço das commodities no mercado internacional. Isso gerou dificuldades para o financiamento do Estado de Bem-estar social, mas mesmo assim ele não sofreu modificações substanciais, o que acarretou uma forte crise fiscal que abriu espaço para o golpe militar em 1973. Para os autores (Midaglia e Robert, 2001), o regime militar foi o resultado da incapacidade dos partidos de redefinir o modelo de proteção social frente à forte crise econômica.

Apesar da suspensão da cidadania, o *welfare state* não foi profundamente desarticulado. Houve uma realocação das despesas públicas que afetaram a educação, saúde e previdência social. Contudo, apesar dos cortes, a despesa social no final da ditadura manteve os níveis anteriores à ruptura institucional.

Segundo Midaglia e Robert (2001), a transição democrática em 1985 e o primeiro governo constitucional optaram em garantir primeiramente a estabilidade democrática, deixando a superação do déficit fiscal para segundo plano. Houve um aumento controlado da despesa pública com o Estado de Bem-estar social, embora a restauração dos padrões anteriores não tenha sido integral.

Os governos democráticos posteriores promoveram alterações substanciais, modificando o modelo de bem-estar social. Para Midaglia e Robert (2001), as alterações incluíram a semiprivatização do sistema de seguridade social, a reforma educativa a qual almejava expandir a intervenção pública nas classes mais baixas e inúmeras terceirizações das prestações sociais. Na terminologia de Nogueira e Pfeifer (2003), o Uruguai implementou um *Welfare Mix*, em que o Estado dividiu a tarefa de proteção social com a iniciativa privada e organizações da sociedade civil.

No Brasil, o período ditatorial durou 21 anos (1964-1985). A política econômica que

marcou o período foi uma estratégia de desenvolvimento com forte endividamento público e concentração da renda, agravando ainda mais a desigualdade social no País.

O projeto político do governo militar no Brasil foi sintetizado na noção de Estado desenvolvimentista, ancorado na ação direta do Estado na economia por intermédio das empresas estatais e de uma política econômica intervencionista (Draibe e Riesco, 2011). A política econômica de crescimento acelerado para geração de riqueza altamente concentradora teve como consequência uma grave crise fiscal, aumento exorbitante da desigualdade e pauperização de amplos setores sociais.

Essa herança da ditadura militar no Brasil ficou como uma dívida para os governos da Nova República. A política de estabilização monetária formulada por Fernando Henrique Cardoso- então Ministro da Fazenda no governo de Itamar Franco- embora tenha controlado a crise fiscal, não foi suficiente para solucionar a grave crise social.

De forma geral, o período posterior à ditadura nos dois países foi marcado pela necessidade de garantir a estabilidade democrática e equilíbrio fiscal, colocando os problemas sociais em segundo plano. A década de 1990 foi particularmente nefasta, em um contexto de avanço do neoliberalismo e da intervenção de organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) nas políticas fiscais de países da América Latina.

O saldo social da década de 1990 não foi muito diferente nos dois países: grande número de pobres urbanos, enorme contingente de trabalhadores informais não incorporados na estrutura de bem-estar social e um salto dos níveis de pobreza (BUSQUETS, 1992; HERMANN, 2005; MIDAGLIA e ANTIA, 2007).

A situação só começou a ser revertida nos dois países quando o PT, no Brasil, e a FA, no Uruguai, venceram as eleições presidenciais, respectivamente em 2002 e em 2004. Assim, foram criados ministérios específicos de combate à pobreza e implementadas políticas públicas de transferência direta de renda, as quais tiveram grande impacto na redução da pobreza extrema.

No Uruguai essa reviravolta teve início em 1999, quando o país entrou em recessão após o real se desvalorizar no Brasil. Pouco depois, em 2002, a Argentina, país com o qual os uruguaios tinham um forte vínculo comercial, enfrentou uma gravíssima crise econômica. Os dois países representavam por volta de 45% do comércio exterior do Uruguai e 90% do turismo (ALMEIDA, 2011, p. 39). Isso causou um colapso bancário no Uruguai, com consequências sem precedentes. O desemprego atingiu taxa de 17%, e 24% da população chegou a viver abaixo da linha da pobreza. Contudo, o Uruguai não transformou a crise econômica em uma crise política, como a Argentina. A FA, astutamente, fez tudo o que podia

para insular o sistema político da fúria da população contra o Estado e os governantes, e saiu vitoriosa nas eleições de 2004 (BASSI, 2016).

A Frente Ampla, à frente da Presidência da República, implantou uma série de reformas e políticas públicas para combater a pobreza, como a criação do programa Asignaciones Familiares (AF), a criação do Ministério do Desenvolvimento Social (MIDES), e a expansão da cobertura de saúde e educação. O Estado voltou a desempenhar um poderoso papel na elaboração de políticas públicas voltadas para a erradicação das situações de vulnerabilidade social (COSTA, 2017), diminuindo progressivamente a incidência da pobreza.

No caso brasileiro, estudos defendem que Lula iniciou em 2003 um novo projeto econômico nacional que prosseguiu no governo de Dilma Rousseff. A nova estratégia econômica foi denominada pela literatura de “novo desenvolvimentismo”, fortemente caracterizado pelo papel central do Estado na economia, complementando o mercado (BOSCHI, 2010; DINIZ, 2011; SICSÛ; DE PAULA; MICHEL, 2005).

Em síntese, Brasil e Uruguai, dependendo do recorte histórico, se aproximam ou se distanciam com relação à desigualdade social e à pobreza. Se tomarmos o período anterior à ascensão do autoritarismo no Uruguai, em meados da década de 1960, notamos que o Uruguai desfruta de níveis de igualdade social invejáveis para os padrões latino-americanos. No período pós-ditadura até o início dos anos 2000, ambos os países compartilhavam de níveis de vulnerabilidade social críticos, sendo a pobreza mais severa no Uruguai e a desigualdade no Brasil. Atualmente, tomando o índice de Gini, o Uruguai é o país menos desigual da América Latina (0,41)<sup>15</sup> e, o Brasil, é o quarto mais desigual da região (0,51).

### 2.3 O “giro à esquerda”<sup>16</sup>

A chegada à Presidência da República de partidos identificados com os valores da esquerda do espectro político teve consequências virtuosas no campo das políticas sociais. O Partido dos Trabalhadores no Brasil e a Frente Ampla no Uruguai implementaram programas que resultaram na progressiva redução dos índices de desigualdade social e pobreza.

Embora nos dois mandatos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e um da ex-presidenta Dilma Rousseff tenham sido criadas diversas políticas sociais (Programa Mais

---

<sup>15</sup> Fonte: Banco Mundial (2018).

<sup>16</sup> Expressão utilizada por especialistas para se referir ao fenômeno de ocupação da Presidência da República em vários países da América Latina, na década de 2000, por partidos políticos considerados de centro-esquerda ou à esquerda do espectro político (LUNA; FILGUEIRA, 2009).

Médicos, Brasil Carinhoso, Prouni, Minha Casa Minha Vida, Fies) a política social mais marcante do período foi o Programa Bolsa Família (PBF), voltado para famílias em situação de extrema vulnerabilidade social.

O PBF foi criado em 2003, inspirado no Programa Bolsa Escola (PBE), proposto pelo então reitor da Unb Cristovam Buarque, em 1986. A ideia do PBE, que inspirou o PBF, era possibilitar que as mulheres das classes baixas pudessem ter uma fonte de renda- pois não trabalhavam porque tinham de cuidar dos filhos- recebendo um incentivo financeiro para manterem as crianças na escola (PASE e MELO, 2016).

O PBF representou a ampliação do PBE, com administração centralizada no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), resultando no aumento da eficiência do programa e ampliando o número de famílias beneficiadas (MDS, 2018). É um programa de transferência direta de renda para redução imediata da pobreza e incentivo ao acesso a direitos sociais por meio de condicionalidades no campo da saúde, assistência social e educação. Essas condicionalidades têm por objetivo fomentar o desenvolvimento da cidadania dos beneficiários, oferecendo ferramentas para que ultrapassem a situação de vulnerabilidade social. De acordo com o MDS (2018) e Pase e Melo (2016), as condicionalidades do PBF são: a) acompanhar o calendário de vacinação e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de sete anos; b) acompanhar o pré-natal das gestantes e as nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos; c) famílias com crianças entre seis e 15 anos precisam comprovar a matrícula e a frequência escolar mínima de 85% e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos; d) crianças e adolescentes com até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, devem participar dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

Para Pase e Melo (2016), “O PBF do Brasil investe 0,47% do PIB, beneficiando mais de 50 milhões de pessoas, ou seja, população maior que a soma da população da Bolívia, Uruguai e Paraguai; é também maior que a população da Argentina” (PASE e MELO, 2016, p. 323).

De forma similar, a FA no Uruguai, nos governos de Tabaré Vázquez (2005-2009) e José Mujica (2010-2014), implementou políticas sociais em diversas áreas: na educação- *Plan Ceibal*- na área tributária, uma reforma para garantir impostos progressivos; na saúde, pela criação do Sistema Nacional Integrado de Saúde; e na assistência social por meio do Plano de Atenção à Emergência Social (Panés), que posteriormente originou o Plano de Equidade (ALMEIDA, 2011).

O PANES foi um programa transitório, implementado no primeiro ano do governo

Vázquez, o qual se desdobrou no Plano Equidade no governo Mujica. Implementado pelo Mides, objetivou “proporcionar oportunidades e ferramentas de médio prazo para sair da condição de extrema pobreza, exclusão social e econômica e implementar estratégias que contribuíssem para que os participantes não voltassem à indigência” (ALMEIDA, 2011, p. 41).

O PANES foi substituído pelo Programa *Asignaciones Familiares*, que fez parte do Plano de Equidade. Muito similar ao PBF no Brasil, também é um programa de transferência direta de renda condicionada, voltado para famílias em situação de vulnerabilidade econômica. Beneficia gestantes, crianças e adolescentes menores de 18 anos. A condição para receber o benefício, no caso das gestantes, é o acompanhamento pré-natal e, no caso dos menores de 18 anos, a frequência à escola (MIDES, 2015).

Dados do IBGE (2015) e da OIT (2014) apontam que Brasil e Uruguai investem aproximadamente a mesma quantidade do PIB nesses programas, o que não chega a 0,5%.

#### **2.4 Uma questão de cidadania: Estado tutelar versus Estado “colonizado”**

No livro *Cidadania, Classe social e Status* (1967), T.H. Marshall argumenta que a cidadania foi uma conquista progressiva de direitos na Inglaterra. Nesse modelo, a cidadania é explicada de maneira evolutiva, e a competitividade entre as elites exerce papel vital na expansão dos direitos. Os direitos de primeira geração, aqueles referentes à conquista de direitos civis (direito de ir e vir, direito à propriedade, à liberdade de expressão e de organização) foram os primeiros a serem conquistados, em meados do século XVIII. Em seguida, vieram os direitos de segunda geração, que são os direitos políticos, como direito a votar e ser votado. Somente um século depois é que os direitos sociais (educação, saúde, previdência e assistência social) foram conquistados, fruto da necessidade de ceder às pressões da classe trabalhadora, a qual passou a contar com representação no parlamento.

Nesse modelo argumentativo, o exercício de um direito está necessariamente atrelado ao exercício do direito anterior para que a cidadania seja plena. Os direitos políticos só foram alcançados porque havia o direito de livre organização e expressão, bem como os direitos sociais só foram possíveis porque o sufrágio foi estendido, abrindo espaço para uma pressão pela garantia de melhores condições de vida para os estratos mais desfavorecidos da sociedade.

José Murilo de Carvalho (2001) argumenta que no Brasil houve uma alteração dessa sequência, havendo uma maior prevalência dos direitos sociais sob os demais. A história

brasileira mostra que a conquista dos direitos não foi progressiva, pois eles eram cedidos e tempos depois retirados, especialmente os direitos de primeira e segunda geração. A conclusão do autor é que a cidadania no país é inconclusa, pois um direito não é garantia para outros direitos- como no caso inglês. No Brasil, a cidadania retrocede e avança pela conveniência das circunstâncias. A garantia de direitos civis e políticos nunca representou a solução de problemas sociais, na opinião do autor.

Wanderley Guilherme do Santos (1979) propôs o modelo de cidadania regulada como imperante no Brasil e em outros países latino-americanos que experimentaram um Estado corporativista, expresso no Brasil pelo varguismo e na Argentina pelo peronismo, por exemplo. Nesse modelo, a cidadania é exercida por meio de uma vigilância estatal. Ele argumenta que na América Latina o populismo inverteu a sequência pregada por Marshall, e o Brasil seria o caso mais paradigmático.

Na Inglaterra, os direitos políticos foram uma conquista lenta e permanente. Progressivamente, maiores setores da sociedade foram incorporados no sistema político até a consagração do sufrágio universal, resultando em uma estabilidade poliárquica, como expressão da democracia representativa descrita por Robert Dahl (1958). Mas, no caso do populismo de Getúlio Vargas, as massas foram incorporadas ao sistema político antes que se tivesse a estabilidade institucional das regras de competição política. Assim, as políticas sociais se converteram em uma forma de universalizar a participação política (CASTELLANO, 1996, p. 111).

Durante o Estado Novo, “os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulação estatal” (DOS SANTOS, 1979, p. 76). Para Dos Santos (1979), a carteira de trabalho no governo de Getúlio Vargas é a certidão de nascimento cívico. Vargas criou um sistema de privilégios sociais, expresso na criação do PTB, partido sindical e popular, e do PSD, partido moderado e rural. Para o autor, a cidadania regulada é o resultado de três elementos: da regulamentação das profissões, da carteira de trabalho e do sindicato público. O Estado se fortaleceu de tal forma que a assistência social prestada por este prejudicou o funcionamento dos partidos políticos.

Para autores como João Pacheco de Oliveira (2014), as origens da tutela no Estado brasileiro remontam à colonização portuguesa. A intervenção tutelar, para ele, visou a uma hierarquização das diferenças entre judeus, negros e índios, e está por trás da reprodução das desigualdades. Nas palavras do autor:

A construção da ordem política nunca correspondeu à supressão da desigualdade entre diferentes segmentos da população. Tratava-se, ao contrário, de engendrar uma intervenção tutelar que, através de procedimentos disciplinadores, viesse a hierarquizar e organizar as diferenças culturais e religiosas encontradas no conjunto da população. As relações entre as elites dirigentes e o povo sempre foram pensadas como o exercício de uma missão civilizadora, pautadas que estavam no modelo colonial. Nessa ideologia, os que em um primeiro momento eram diferentes e estavam fora dos limites da sociedade vigente, eram incorporados pela via da desigualdade (OLIVEIRA, 2014, p. 108).

Como destaca Constanza Moreira (2000), uma diferença notável na formação do Brasil e do Uruguai é quanto ao papel dos partidos políticos na articulação de interesses nacionais. Por um lado, no Brasil a articulação política é desempenhada pelo Estado<sup>17</sup>. Em contrapartida, no Uruguai os partidos foram contínuos desde o século XIX. Para a autora, o Brasil pode ser classificado “como um sistema de intermediação de interesses fortemente ‘corporativo’ desde 1930 até 1988, enquanto o Uruguai pode ser caracterizado como um sistema pluralista de relação entre interesses e Estado” (MOREIRA, 2000, p. 21). A diferença crucial para a autora é que o Uruguai desfrutou da oportunidade de implementação de um estilo ‘pluralista’ de relação entre a sociedade civil e o Estado, com os partidos políticos como mediadores. Infelizmente, o sindicalismo no Brasil foi debilitado pela “usurpação de sua representação” pelo Estado, resultando no corporativismo estatal.

No artigo *Uruguay: Un caso de biestar de partidos*, Ernesto Castellano (1996) defende que o modelo uruguaio de cidadania destoa dos dois modelos polares expressos acima. A singularidade uruguaia reside no fato de que os direitos sociais e políticos foram consagrados de forma simultânea, configurando uma cidadania integral. Essa sequência difere das experiências populistas na América Latina, nas quais os direitos políticos foram deixados de lado. Difere também do modelo inglês, pois lá os direitos sociais só foram conquistados após a universalização dos direitos políticos.

O fato determinante para a constituição dessa cidadania integral foi a debilidade de uma classe dominante desde a independência do país (REAL DE AZÚA, 1984, apud CASTELLANO, 1996, p. 90). Essa fraca coesão “inter elites” no Uruguai promoveu o fracasso das tentativas de implantação de um poder político e social de caráter oligárquico.

Enquanto no Brasil as políticas sociais foram instrumentalizadas pelo Estado e tiveram caráter corporativista, no Uruguai foram instrumentalizadas pelos partidos políticos, por isso tiveram um perfil individualista de cunho liberal. Para Castellano, o Estado uruguaio foi

---

<sup>17</sup> “Schwartzman usa a expressão ‘neopatrimonialismo’ para descrever a forma como as classes dominantes tiveram e têm no Brasil influência direta sobre os poderes do Estado (SCHWARTZMAN, 1982 apud MOREIRA, 2000, p. 19).

“colonizado” pelos partidos políticos. Esse domínio político-partidário bloqueou o desenvolvimento de uma burocracia weberiana porque os partidos imprimiram seus interesses e visões às ações estatais (CASTELLANO, 1996, p. 122).

No caso inglês, a conquista dos direitos sociais veio com o sufrágio universal, o qual trouxe para arena política novos atores, gerando conflitos que forçaram a redistribuição. Houve um embate entre uma nova força emergente- o trabalhismo- e antigos atores- os liberais. O Uruguai não apresentou esse conflito entre partidos de massa e partidos de elites como o que houve na Inglaterra. Nas palavras de Castellano (1996):

Em el caso uruguayo no se presentó el conflicto entre partidos de masas (obreristas) frente a partidos de elites, que al frenar las demandas populares provocaron la necesidad de su sustitución. Los dos partidos tradicionales, por su condición de no ser de elite, participaron activamente de la canalización de las demandas sociales. Con la conseguiente consecuencia de quitar espacio al desarrollo de partidos de clase u obreristas como pudo ser el socialismo de principio de siglo (...) Por outro lado, los dos partidos siempre estuvieron constituidos por fracciones conservadoras y reformistas. (CASTELLANO, 1996, p 121).

O bem-estar social uruguaio é na verdade um bem-estar político porque as políticas sociais tiveram função de integração e estabilidade do sistema democrático e foram coadjuvantes na consolidação da democracia (CASTELLANO, 1996).

Castellano resume as particularidades na construção da cidadania no Uruguai (p. 114): 1) liberalização antecipada do debate político no século XIX, mas com institucionalização lenta e instável; 2) expansão da participação política de diferentes segmentos populacionais, mesmo em um contexto de baixa institucionalidade; 3) direitos sociais e políticos se institucionalizaram simultaneamente; as políticas sociais reforçaram a institucionalidade do regime democrático; 4) as identidades políticas, coletivas e sociais giram até hoje em torno dos partidos políticos. Os partidos políticos são atores centrais em todas as esferas da vida social do país desde a independência. Diferentemente do caso brasileiro, eles não substituem ou cooptam outras organizações sociais, como sindicatos ou organizações rurais e empresariais. Pelo contrário, o surgimento dessas organizações realçou ainda mais o papel central dos partidos políticos na implementação das políticas de bem-estar; 5) fortíssimo estatismo social de cunho pluripartidário, o qual elimina a possibilidade de desenvolvimento de uma burocracia do tipo weberiano.

Levando em consideração todos os elementos históricos apontados neste capítulo, torna-se evidente que Brasil e Uruguai têm pouco paralelismo em suas trajetórias históricas, sendo casos de extremos opostos. Esse argumento será melhor defendido no decorrer dos

próximos capítulos.

## **2.5 Resumo do capítulo**

Partiu-se da constatação que nos dois países considerados embora haja muita pesquisa sobre pobreza e desigualdade, elas dão pouca atenção aos grupos que exercem papel vital na implementação das políticas públicas, como o dos ocupantes dos cargos do alto escalão. Além disso, a evolução da pobreza e da desigualdade marca os dois países de forma diferente, sendo a primeira mais aguda no Uruguai e, a segunda, mais substancial no Brasil.

Apesar de serem fronteiriços, os dois países são muito distantes em termos de semelhanças históricas. É um caso de extremos opostos: de um lado, “a Suíça da América” e, do outro, a junção da Bélgica e da Índia, resultando na “Belíndia”.

Há, porém, alguma similaridade. Exemplo disso foi o “giro à esquerda” que levou à presidência da República no Brasil e no Uruguai governos que implementaram políticas sociais bem sucedidas na diminuição da vulnerabilidade e indigência social.

Aceitando o argumento de Castellano, defende-se nesse texto que o Uruguai tem pouquíssima similaridade com o Brasil. A história evidencia que o Uruguai possui um percurso histórico bem peculiar comparado aos demais países latino-americanos, tanto no desenvolvimento da cidadania quanto na centralidade que os partidos políticos adquirem em várias esferas da vida social, sendo praticamente impossível pensar no país sem pensar nos partidos políticos, o que destoia substancialmente da trajetória brasileira.

### 3 A GERÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL E NO URUGUAI

O presente capítulo traz elementos sobre a origem da categoria analítica “dirigentes públicos”. Embora haja uma infinidade de termos na literatura nacional e internacional para denominar o alto escalão do Executivo Federal, há boas razões para a escolha de tal categoria, como ficará mais claro a seguir. Além disso, o capítulo entra em detalhes sobre as características dos dirigentes públicos no Brasil e no Uruguai. Para tanto, isso requer um esforço também no sentido de entender o funcionamento dos partidos políticos, especialmente nesse último país, tendo em vista a centralidade que eles assumem dentro do Estado uruguaio.

#### 3.1 Administração Pública clássica versus gerencial

O debate sobre os dirigentes públicos na literatura nacional e internacional é marcado por dois legados. O primeiro corresponde ao paradigma clássico da Administração Pública, inspirado na construção de tipo ideal burocrático e político do sociólogo alemão Max Weber. O segundo corresponde às reformas gerenciais que eclodiram no decorrer da década de 1980 e 1990, com a emergência do *new public management*.<sup>18</sup>

No modelo clássico, o tipo ideal burocrático surge para descrever a administração pública orientada por regras racionais e pela presença de funcionários especializados. Nesse modelo weberiano de burocracia neutra, o burocrata é aquele capaz de atuar de forma técnica, agindo de acordo com que prescreve as leis e as regras administrativas. Esse *ethos* burocrático também prescreve que o funcionário público deve se abster em questões que envolvam preferências pessoais ou políticas (WEBER, 1974). No ordenamento jurídico brasileiro, encontra-se essa inspiração weberiana no princípio do direito administrativo o qual prega que o funcionário público só pode fazer aquilo que a lei autoriza.

Nesse sentido, enquanto o político eleito seria movido por uma ética que exige “tanto paixão quanto perspectiva”, e agiria em nome do interesse público, o burocrata teria um *ethos* distinto, orientado para a aplicação impessoal da norma, para a ação determinada somente pelo regulamento, para uma posição claramente definida em um hierarquia governamental (WEBER, 1971; p. 74).

A dicotomia weberiana burocrata versus político orientou as análises sobre a

---

<sup>18</sup> Expressão que significa “Nova gerência pública”, em alusão às reformas gerenciais que configuraram um novo paradigma na Administração Pública em meados das décadas de 1980-1990 em vários países.

administração pública até meados dos anos 1960, quando emergiram estudos mais contundentes demonstrando que as atribuições dos burocratas iam muito além de um papel meramente técnico. Um dos principais trabalhos foi o de Aberbach, Rockman e Putnam (1981), os quais conduziram entrevistas entre 1970 e 1974 com altos burocratas e políticos nos Estados Unidos e Europa Ocidental. O estudo demonstrou que o papel dos burocratas nesses países envolvia julgamento de valores, representação de interesses, costuras de alianças, sendo muito mais híbrido do que se imaginava, podendo ser caracterizado como uma “burocratização da política e politização da burocracia”(ABERBACH, ROCKMAN E PUTNAM, 1981).

Esse estudo empírico fortaleceu ainda mais as críticas ao modelo weberiano que já vinham surgindo desde meados dos anos 1950, tornando bem nítido que as preferências pessoais dos burocratas e seus valores culturais alteravam os resultados das políticas públicas, pois tal demarcação entre política e burocracia não existe na prática (ABERBACH, PUTNAM e ROCKMAN, 1981; OLSEN, 2005; PACHECO; 2008).

A década de 1980 constitui um marco para as democracias avançadas em termos de reformas gerenciais e, a década seguinte, para as demais democracias. A Grã-Bretanha, sob o governo de Margareth Thatcher, foi pioneira nas reformas administrativas, com o desafio de enfrentar o que foi apresentado como uma “crise fiscal” (CAMPBELL, 1988). Como salienta Sayer (2016), houve uma diminuição dos gastos sociais como forma de gerar reservas para pagar juros ao sistema financeiro e aos rentistas. Por isso, a ideia de “crise fiscal” é contestada por alguns especialistas.

Para alguns (LONGO, 2007), essas reformas gerenciais implicaram na seleção de um dirigente público com um perfil diferente do burocrata e do político, pois ele deveria ser um “cortador de gastos” e seguir metas do governo.

A avaliação de desempenho implementada pelas reformas subsequentes na Grã-Bretanha inspirou as reformas em outros países, como nos Estados Unidos (LONGO; 2003, p.12). Na década de 1990, outros países seguiram os mesmos passos, como a Austrália, a Itália, a Holanda e o Canadá (LONGO, 2003).

Foi em meados da década de 1990 que a gerência pública passou a ser encarada como uma instituição política, resultado dos questionamentos sobre a suposta neutralidade da burocracia. A obra de Mark Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government* (1995), foi um marco importante, problematizando um novo papel para a

burocracia dentro do Estado, em um contexto de avanço e consolidação do neoliberalismo. É a obra dele que consolida a figura do *public manager*- dirigente público- que, mais do que um burocrata que segue leis e regulamentos, é aquele que auxilia o governo à melhor aplicar os recursos públicos (GOULART, 2014).

A partir desse trabalho, a bibliografia especializada passa a definir dirigentes públicos como o alto escalão da Administração Pública Federal, um termo que designa o topo da pirâmide dos cargos em comissão (PACHECO, 2002). É uma categoria analítica diferente tanto do tipo ideal do político quanto do tipo ideal do burocrata.

Primeiro, o dirigente público distingue-se da ideia de burocrata porque ele desfruta de um nível de discricionariedade maior, não é tão somente um fiel cumpridor de regulamentos. Sua conduta orienta-se para a utilização eficiente dos recursos públicos. Diferentemente do burocrata, o dirigente público não precisa necessariamente ser um especialista na área em que ocupa o posto, pois as competências requisitadas são as gerenciais, aquelas que dizem respeito à sua capacidade de melhor utilização dos recursos públicos para alcançar determinados resultados (DE BONIS, 2008).

Segundo, a categoria se distingue do político principalmente porque o dirigente não é eleito. O principal aspecto que distingue as duas categorias são os mecanismos de responsabilização. Enquanto o político é avaliado no processo eleitoral, o dirigente público o é por meio de avaliações periódicas, pelos resultados alcançados e pelo seu superior hierárquico (BEETHAM, 1996).

No Brasil, a literatura aponta a reforma gerencial de 1995 do governo Fernando Henrique Cardoso como um marco na administração pública. Tanto no Brasil quanto na maioria dos países as reformas gerenciais representaram uma resposta à “crise fiscal” dos anos 1980 e à globalização da economia. Até então, a administração burocrática clássica implantada no Brasil em 1936, no governo de Getúlio Vargas, era lenta, cara, auto referida e pouco orientada para as demandas dos cidadãos (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 11).

Tais reformas demonstram que o cargo de dirigente público não foi tão somente uma inovação conceitual, mas representou mudanças administrativas (LONGO, 2003; PACHECO, 2002). A partir desse novo paradigma, a preocupação passou a ser como esses dirigentes públicos deveriam ser recrutados. Se o cargo não é somente técnico, como estabelecer critérios de seleção? Como identificar as habilidades e competências gerenciais?

As principais discussões sobre a forma como os dirigentes devem ser recrutados giram em torno dos seguintes elementos: a) as competências gerenciais as quais devem

portar; b) as vantagens e desvantagens de nomear para os cargos do alto escalão funcionários de carreira ou *outsiders*, c) se tais cargos devem ser de livre provimento ou por concurso público; e d) quais são os impactos de recrutar para esses cargos funcionários filiados a partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais ou associações.

Alguns estudos criticam a livre nomeação por considerar que ela favorece o clientelismo político<sup>19</sup>. Mas, como alertou Regina Pacheco (2008), não há evidência desse argumento.

A administração pública brasileira do alto escalão é centrada em cargos, não em carreiras, o que permite a entrada de profissionais não concursados nos cargos de direção. Uma parte da literatura considera isso positivo (GAETANI, 2002; LOUREIRO e ABRÚCIO, 1998) e, outra, nem tanto. Estes argumentam que o livre provimento dificulta a continuidade de uma política, que é função direta da institucionalização em estruturas, carreiras, práticas e culturas organizacionais (CHEIBUB e MESQUITA, 2001).

Ao final da ditadura, teve início um debate sobre as vantagens e desvantagens do provimento por livre nomeação dos cargos do alto escalão, se seria mais oportuno a nomeação de um técnico ou um político (GAETANI, 2002; LOUREIRO e ABRÚCIO, 1999; PACHECO, 2002). Esses trabalhos questionaram a ideia de que a livre nomeação é realizada apenas por razões partidárias. No Brasil, segundo De Bonis e Pacheco (2010, p. 355-6) a livre nomeação tem sido normalmente criticada por favorecer práticas como o clientelismo político e o nepotismo, mas essa crítica não encontra amparo empírico, pois muitos trabalhos confirmam que na prática sejam combinadas distintas estratégias de nomeação.

Para Regina Silva Pacheco (2002), a herança desses legados obsta o avanço do debate, pois a ideia que está sempre presente é a de que a Administração Pública em países como o Brasil está corrompida pelo uso indiscriminado que os políticos fazem dos cargos de livre nomeação como instrumento de jogo partidário, de práticas patrimonialistas, nepotistas e clientelistas. Em outras palavras, de que os políticos agem no sentido oposto ao que prega a boa teoria da Administração Pública, ancorada na separação entre política e burocracia.

Tradicionalmente, nas Ciências Sociais brasileira, a nomeação de funcionários de fora da carreira (os *outsiders*) para tais cargos de direção foi associada a clientelismo

---

<sup>19</sup> José Murilo de Carvalho (1997) define clientelismo político como: “um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto.” Fonte: CARVALHO, José Murilo. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. *Dados*, vol.40 no. 2, Rio de Janeiro, 1997.

político (GAETANI, 2002). Soma-se a isso ainda a associação negativa que era feita pelos pesquisadores à filiação partidária dos ocupantes dos cargos de direção, vista como uma prática relacionada às grandes oligarquias e ao coronelismo político (MARTINS, 1997). Exatamente por causa desse legado histórico associado às oligarquias regionais e práticas clientelistas, defendeu-se que os cargos de livre nomeação são preenchidos por práticas patrimonialistas viciosas, e somente pelo recrutamento por concurso público é que se poderia garantir uma administração pública eficiente.

O Uruguai, assim como o Brasil, também passou por uma reforma gerencial em 1991, no segundo governo do Presidente Sanguinetti. De tendência liberal, a reforma buscou modernizar a administração pública de acordo com o que preconizava o *new public management*. O país sequer contava com uma burocracia no estilo weberiano, pois a forte influência dos partidos políticos na organização do Estado historicamente impediu o Uruguai de fazer uma distinção clara entre o papel do político eleito e do burocrata, seja ele o concursado ou o livremente nomeado. A reforma administrativa que o Uruguai passou veio para alterar esse cenário e promover a distinção da lógica administrativa da lógica política, aplicando a lógica da administração privada à pública. Isso resultou na eliminação de cargos, na terceirização de atividades, na criação de mais postos do alto escalão e na maior autonomia e descentralização das entidades públicas (NARBONDO; RAMOS, 1999).

### **3.2 (Im)precisão conceitual**

Os cargos do alto escalão do Executivo Federal aparecem com várias denominações na literatura especializada, como elite burocrática, elite dirigente, cargos de livre provimento, cargos de confiança, entre outras. Partindo-se de trabalhos anteriores (DE BONIS, 2008; GOULART, 2014; LONGO, 2008; PACHECO, 2002), adota-se a categoria dirigentes públicos nesta dissertação para se referir a tais cargos. Essa escolha deve-se ao fato dela dar conta da função híbrida desses postos, tendo em vista que tanto os atributos técnicos quando os políticos são fundamentais para as indicações.

Não há consenso na literatura acerca da categoria analítica ou denominação a ser atribuída aos ocupantes dos cargos do alto escalão do Executivo Federal, nem na literatura internacional, nem na nacional. Nos Estados Unidos e na Inglaterra, por exemplo, esses cargos aparecem como *political appointees*, *public sector managers*, *public sector executives*,

*senior executives, public leaders, bureaucratic elites*,<sup>20</sup> entre outras denominações. No Brasil, as denominações mais recorrentes foram explicitadas no tópico anterior. No Uruguai, como a literatura é mais escassa, essa proliferação terminológica é menos expressiva. Os diretores de Ministérios em geral aparecem com nomes similares aos encontrados no Brasil: *personal de confianza*, cargos políticos, *puestos de libre designación*, *directivo público profesional*.<sup>21</sup>

Certamente, a maior singularidade do Uruguai reside no fato de que os Diretores de Ministério são considerados cargos políticos. No Brasil, há certa ambiguidade. Muitos autores reconhecem que os DAS 5 e 6 são cargos híbridos, ou seja, eles na verdade desempenham funções que são políticas e técnicas. Há um reconhecimento que os dois atributos são importantes na nomeação. Contudo, há trabalhos que enfatizam de forma diferente o aspecto político em relação ao técnico, conferindo um papel bem mais destacado ao critério político, embora isso não seja reconhecido com todas as letras. A verdade é que a ausência de trabalhos empíricos dificulta a conclusão sobre que papel de fato tem os ocupantes desses cargos, inclusive no Uruguai. Muito do que se presume na literatura não passa de hipóteses teóricas, não fundamentadas em trabalhos empíricos, haja vista a dificuldade em acessar o grupo. Por exemplo, Félix Lopez (2015; p. 44) demonstrou que de 1999 a 2014 a taxa média de rotatividade anual dos DAS em todos os níveis hierárquicos alcançou quase 30%, o que ele considera prejudicial para a capacidade de planejamento e implementação das políticas públicas. No entanto, como ele mesmo admite, não há nenhum dado empírico que comprove que a alta rotatividade prejudica as políticas públicas. Outro exemplo: alguns autores criticam a livre nomeação por considerarem que ela favoreça o clientelismo político, haja vista que, em princípio, não há nenhum pré-requisito mínimo para ocupar o posto. Porém, isso nunca foi comprovado. Para Regina Pacheco (2010), o critério político é imprescindível no presidencialismo de coalizão brasileiro:

a dimensão política é salutar e desejável, e sua negação é arma de visões tecnocráticas e/ou autoritárias. No presidencialismo de coalizão, como o brasileiro, a politização da burocracia aparece ainda para garantir o apoio congressual ao presidente, através de negociação de acordo sobre Pastas e cargos de ministros – o que leva a problemas para a representação democrática, pois esses apoios não são articulados programaticamente. Mas daí não decorre necessariamente o uso da máquina para fins privados. (PACHECO, 2010, p. 289).

---

<sup>20</sup> Para verificar isso, basta consultar as referências em língua inglesa que aparecem na bibliografia dessa dissertação, todas elas referem-se a uma dessas denominações para se referir aos cargos do alto escalão do Executivo Federal.

<sup>21</sup> Ver NARBONDO e RAMOS (1999).

A taxa de rotatividade é bastante enfatizada nas análises no Brasil. Félix Garcia Lopez, M. Bugarin e K. Bugarin (2014), apresentam dados que mostram como “a mudança de Presidente sem alteração do partido modera o grau de rotatividade” (LOPEZ, F.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K.; 2014, p. 3).

O trabalho desses autores aponta que há “uma rotatividade maior quanto mais alto for o nível hierárquico” (2014, p. 4) e “maior rodízio entre os ocupantes de cargos de DAS que não pertencem à carreira do serviço público”. Em outras palavras, pode-se concluir que, nos níveis 5 e 6 a taxa de rotatividade é maior que nos outros níveis e, dentro dos níveis 5 e 6, essa taxa de rotatividade é maior ainda entre os não integrantes da carreira comparados aos concursados. Essa é uma conclusão lógica quando levamos em conta que se trata de cargos de direção e chefia, em que o alinhamento com o governo que ocupa a Presidência da República é essencial para garantir a permanência no cargo, bem como o sucesso das políticas implementadas. Parece também haver uma tendência de rotatividade menor entre os DAS ocupantes de cargos na pasta econômica quando comparada à social, segundo os autores.

Dentre todas as categorias em voga, dirigentes públicos foi a escolhida por mostrar-se mais coerente. Como demonstrado nas páginas anteriores, a categoria dirigentes públicos surgiu quase que simultaneamente com o movimento de reforma gerencial, iniciado na Inglaterra e nos Estados Unidos em meados da década de 1980. Brasil e Uruguai passaram por reformas administrativas com o objetivo de aprimorar a gerência estatal para uma nova visão sobre a administração pública. Essas reformas evidenciam a intenção de adaptar a administração pública para esse novo contexto e, em princípio, a figura do dirigente público deveria ser incorporada.

Embora no Uruguai esses cargos apareçam claramente como cargos políticos, a categoria dirigente público continua sendo válida. O problema é que o Uruguai historicamente nunca conseguiu sequer implementar uma burocracia no sentido clássico weberiano, com uma divisão nítida entre políticos e burocratas. Como descrito no capítulo anterior, a tese de Castellano aponta que o Estado uruguaio foi “colonizado” pelos partidos políticos, os quais tomaram conta de toda sua organização e isso teria resultado em uma dificuldade em separar o político do administrativo, levando tudo que faz parte do Estado a ser considerado político.

Dentre os demais termos utilizados, o único que aparece como uma categoria analítica e não como uma mera denominação é “elite burocrática”. O *survey* utilizado nessa dissertação integrou um projeto de pesquisa que trabalhou com o conceito de elites, o que sem dúvida repercutiu na forma como as perguntas foram formuladas.

O conceito de elite burocrática é uma consequência do conceito de elites, e refere-se a

um grupo minoritário (como são os DAS 5 e 6, haja vista o número reduzido de cargos) que controla recursos políticos, simbólicos e econômicos em virtude da posição institucional ocupada (REIS e MOORE, 2005). Para os defensores da categoria, os DAS 5 e 6 são uma elite burocrática em função do papel crucial que desempenham na formulação e implementação das políticas públicas.

Na Ciência Política, o conceito de elites é largamente utilizado, mas na Sociologia seu emprego é mais controverso e criticado. Os cânones clássicos da teoria elitista como Vilfredo Pareto, Robert Michels e Gaetano Mosca não contam com muita popularidade e simpatia entre a maioria dos sociólogos, apesar de que só Pareto usou expressamente o termo elites. Os próximos parágrafos mostram a razão para a pouca aceitação do conceito.

Pareto (1988) refere-se a uma “elite social”, dividida entre elite governante e não governante. Michels (1962) e Mosca (1968), todavia, não usam expressamente o conceito. O primeiro refere-se a uma “oligarquia”, constituída por aqueles que controlam a sociedade ou uma alta organização. O segundo, a uma “classe dirigente”, que incluiria aqueles que influenciam as decisões governamentais e aqueles que implementam as políticas.

O objetivo comum que unia esses teóricos era contrariar as ideias democráticas e marxistas sobre o domínio da maioria, e argumentar que as elites têm uma influência decisiva no desenvolvimento nacional, sendo elas inevitáveis em qualquer sociedade, democrática ou não (HOLLANDA, 2011).

Em Pareto, encontramos duas formas diferentes de definição do conceito. A primeira maneira é para acentuar a desigualdade de atributos individuais em todas as esferas da vida social dos diferentes indivíduos. A segunda maneira é no sentido de um grupo de pessoas que exercem diretamente o poder político ou que estão em condições de exercê-lo.

Para Mosca (1968), toda e qualquer sociedade é dividida em duas classes: uma classe minoritária, que governa, desempenha as funções políticas e monopoliza o poder, aproveitando as vantagens que o mesmo traz; e uma segunda classe, dirigida pela primeira, apesar de ser majoritária.

A base fundamental para o controle dessa minoria é sua capacidade de organização, bem como a posse de atributos particulares, como riqueza, poder militar, boa educação, preocupação com o bem público e status. O que facilita a organização da classe dominante é o fato de ser pequena em número, fazendo-a “obedecer a um único impulso”. A maioria, porém, é “desorganizada” e não tem um “propósito comum” (MOSCA, 1968, p. 53-57).

Seguramente, Michels desenvolveu ainda mais a questão da organização. No livro *Sociologia dos Partidos Políticos*, analisa empiricamente partidos operários da Grã-Bretanha,

Itália e Alemanha, e mostra como partidos que nascem revolucionários, ao chegar ao poder, vão adotando uma postura mais reacionária. A linha argumentativa é que a lição da história mostra que os partidos socialistas tornaram-se organismos oligárquicos. Como demonstra no livro, progressivamente, a direção desses partidos é dominada por uma classe profissional. Essa classe afasta os militantes, e sua habilidade em aplicar as regras conserva-a ao mudarem as maiorias. Os dirigentes se esforçam em abafar as oposições. A democracia deixa de ser exercida no interior dos partidos; e aqueles que se definem como revolucionários, aos poucos, vão se aburguesando. Em síntese, para Michels, todo poder é essencialmente conservador e aristocrático. Nesse sentido, a organização, embora necessária para criar vontade coletiva, conduz necessariamente à formação de minorias que impõem sua vontade à maioria, segundo o autor.

Essas ideias foram duramente criticadas por ter um caráter antidemocrático, conservador e principalmente por menosprezar o papel dos movimentos sociais e de outros grupos na história. Como resposta a essas críticas, na década de 1980 alguns trabalhos (BURTON e HIGLEY, 1987; FIELD e HIGLEY, 1980) aprimoraram o conceito, introduzindo a ideia de elites unidas e desunidas e definindo elites em termos institucionais, como indivíduos que ocupam posições estratégicas em organizações poderosas.

Evidentemente, a teoria das elites recebeu e recebe inúmeras críticas. Pluralistas como Dahl (1958), observaram que o poder se torna difuso à medida que as sociedades se diferenciam com a divisão do trabalho. Nesse sentido, nenhum grupo de poder pode controlar uma sociedade, embora haja uma desigualdade entre os grupos de interesse na distribuição dos recursos necessários para influenciar a política. Para ele, a influência política está dispersa na sociedade e é fundamental para o funcionamento da democracia. Para os críticos, pensar em “elites do poder” é uma contradição para a democracia e uma aceitação da desigualdade (HARALAMBOS e HOLBORN, 2000).

Além dessas críticas, o conceito de elites também é acusado de ser pouco claro, pois é utilizado para designar situações bem distintas como, por exemplo, elite do crime ou elite esportiva, dentre uma infinidade (CATTANI e KIELING, 2007).

A fim de evitar as querelas, pouco frutíferas, em torno de conceitos mais controversos, como o de elites, nessa dissertação o conceito de dirigentes públicos foi eleito por ser mais claro e mais apropriado para os objetivos da dissertação.

### 3.3 Afinal, quem são os dirigentes públicos no Brasil e no Uruguai?

Os cargos de Direção e Assessoramento Superior no Brasil variam do nível 1 ao nível 6, mas nesse texto só interessa os níveis 5 e 6, por serem justamente os escalões mais altos. Os DAS's 5 e 6 são cargos de livre nomeação e exoneração, criados por meio do decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Em contraposição aos cargos de direção até o nível hierárquico 4, nos níveis 5 e 6 inexistem cota mínima de ocupação dos cargos por servidores públicos (LOPEZ, F., 2015).

Esses cargos respondem diretamente ao ministro da pasta em que o cargo é ocupado, bem como ao Presidente da República. As regras de provimento são instáveis e mudam a cada governo, mas nos últimos anos prevaleceu a regra que restringe ao Presidente da República ou ao Chefe da Casa Civil autorizar as nomeações (LOPEZ, F., 2015, p. 3).

Félix Lopez (2015, p. 19-36) chama a atenção para o fato de que esses cargos de livre provimento são um mecanismo do presidente para controlar os integrantes das coalizões, bem como um instrumento dos partidos para garantir seus interesses e acordos com grupos de pressão.

Os critérios de nomeação para os cargos do alto escalão variam de acordo com o partido político que está no poder, mas, como argumentam F. Lopez e Praça (2015), combinar técnica e política é o padrão. Conforme asseveram esses pesquisadores, é muito raro haver indicações baseadas exclusivamente em um critério político. Uma das razões para isso é que, apesar do provimento ser livre, ele conta com condicionantes, como a análise técnico-jurídica dos nomes pela Casa Civil, limitando a liberdade das indicações (LOPEZ, F.; PRAÇA, 2015, p. 136).

São cargos que apresentam alta taxa de rotatividade, o que pode, segundo alguns, produzir efeitos deletérios na capacidade de planejamento e implementação das políticas (PRAÇA, FREITAS e HOEPERS, 2011). Possuem acesso privilegiado à informação governamental e as prerrogativas dos cargos lhes permite controlar, influenciar e implementar decisões politicamente relevantes (QUEIROZ, 2009, p. 61-62 apud LOPEZ, F. e PRAÇA, 2015).

De modo geral, os salários são variáveis. A tabela a seguir, retirada do *Boletim Estatístico de Pessoal* (2013), divulgado pelo MPOG, apresenta a média da remuneração nesses cargos. Notam-se duas diferenças na remuneração: uma, que varia de acordo com o nível hierárquico do cargo e, outra, que varia de acordo com o tipo de vínculo do funcionário com a carreira pública. Os DAS do último nível, sejam eles funcionários de

carreira ou não, recebiam remuneração superior aos DAS do nível 5 em 2013. Além disso, os DAS 6 não concursados recebiam cerca de 12.000 reais, enquanto os *insiders* recebiam aproximadamente R\$ 10.800. Em contrapartida, no nível 5, os mais bem remunerados eram os servidores de carreira; os funcionários sem vínculos com o serviço público recebiam cerca de 900 reais a menos.

Acrescenta-se ainda que em 2013 os DAS 5 e 6 representavam cerca de 5,8% do total de DAS no Brasil, o que confirma que de fato o grupo é reduzido.

**Tabela 1: Remuneração dos DAS 5 e 6 (2013)**

Nível da função	Servidor de Carreira	Sem vínculo	Média global
DAS-5	10.381,92	9.680,39	10.189,42
DAS-6	10.801,78	12.076,65	11.246,51

Elaborado: CGINF/DESIN/SEGEP/MP

Fonte: SIAPE- Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos.

Apesar de uma parcela dos pesquisadores defenderem o papel híbrido desses cargos, há quem argumente que, tal qual no Uruguai, a burocracia no Brasil é politizada, como Maria Fernanda Alessio e Lucas Ambrozio (2016) sustentam. Segundo os autores, os políticos eleitos mobilizam sua liderança política e a transformam em capacidade de engajamento da burocracia aos temas da sua agenda. Isso teria sido decisivo no governo do Fernando Henrique Cardoso para obter êxito no controle da inflação, e para o ex- Presidente Lula estruturar as políticas de desenvolvimento social, em especial o Bolsa Família. Neste último caso em especial, teria ocorrido uma forte mobilização do grupo dos DAS no sentido de estruturar o programa, fortalecendo “as tarefas de inovação e coordenações intersetorial e federativa”, essenciais para o aprimoramento da política (Alessio e Ambrozio, 2016, p. 339).

Os posicionamentos em defesa da tese da politização da burocracia não são unânimes. F. Lopez (2015) critica os “mitos” em relação à burocracia do alto escalão, não só aqueles presentes na literatura científica, como também no debate público nos meios de comunicação. O autor analisa o perfil dos nomeados nos seis níveis hierárquicos entre 1999 e 2014 e argumenta que, em primeiro lugar, embora tenha havido aumento do número de DAS, ele é inferior ao crescimento de outras funções de confiança e cargos comissionados da administração pública federal. Segundo, diferentemente do que afirmam as análises de profissionalização da gestão, teria ocorrido uma ampliação da profissionalização desses cargos no período de 1999 a 2014. Isso porque os dados revelaram uma “forte associação

positiva entre o volume de servidores de carreira em cada pasta e a proporção de ocupantes de DAS dessas mesmas carreiras” (LOPEZ, F., 2015; p. 3).

Por fim, o autor critica a forte concentração do debate público sobre a politização da gestão e suposto aparelhamento estatal, em decorrência da nomeação de DAS filiados a partidos políticos, como o que ocorreu notoriamente no governo Lula. Para ele, a filiação partidária não é o ponto central do debate sobre a qualificação da alta burocracia, mas sim “a necessidade de se implantar e desenvolver sistemas de avaliação do desempenho mais apropriados à seleção de nomes para as posições de confiança” (LOPEZ, F., 2015; p 3).

E no Uruguai, como funciona o alto escalão do Executivo Federal? Apresenta-se, a seguir, uma breve descrição, baseada no detalhado artigo de Pedro Narbondo e Conrado Ramos, intitulado *La reforma de la administración central en el Uruguay y el paradigma de la nueva gerencia pública* (1999). De forma geral, o funcionamento é bem parecido com o Brasil. No Uruguai, o setor público é integrado ao governo central, às empresas e aos bancos públicos. Os Ministérios são compostos por unidades executoras (divisões-departamentos-seções)- e unidades administrativas em relação de subordinação hierárquica, conforme um modelo organizativo do tipo weberiano clássico.

Os Ministros, assim como no Brasil, são considerados cargos políticos, e nomeados diretamente pelo presidente. Estes nomeiam subsecretários para os ministérios, que também são considerados cargos políticos.

Os Diretores dos Ministérios atuam dentro das unidades executoras, são considerados cargos de confiança, nomeados e exonerados diretamente pelo ministro da pasta. Nesse sentido, o funcionamento é idêntico aos DAS no Brasil.

Dentro da categoria Diretores de Unidades Executoras nos ministérios, existem outros postos também de livre nomeação, cujo quantitativo é determinado por lei, e inclui, por exemplo, funções como a de subsecretário particular do presidente e subdiretor do órgão de planejamento e orçamento. A nomeação até esse nível ainda é política.

O maior problema da gerência pública no Uruguai, como salientado pelos autores, é que inúmeras funções não são preenchidas por funcionários de carreira que ascendem na hierarquia e fazem jus ao posto, mas por pessoal contratado ou com emprego no serviço público de caráter sazonal. Além disso, é frequente que funcionários de carreira que não ascenderam na hierarquia ocupem postos pelos quais não fazem jus. Assim, a hierarquia administrativa no Uruguai tem muita discricionariedade, se desenvolve de maneira paralela e sem estrita relação com as responsabilidades e tarefas do cargo (NARBONDO; RAMOS, 1999, p. 42).

O que piora a situação é a existência de uma distorção na estrutura administrativa, pois muitos postos não correspondem às funções desempenhadas. Assim, funcionários com iguais cargos e mesma responsabilidade não recebem a mesma remuneração, que é de forma discricionária e não segue um padrão. Conseqüentemente, isso diminui as ambições dos funcionários em seguir a carreira pública.

As razões que explicam o fato do Uruguai apresentar tanta dificuldade em distinguir a função burocrática do Estado da função política remontam ao argumento de Castellano (1996), o qual defende que o Estado uruguaio foi colonizado pelos partidos políticos. Damien Larrouqué (2013), sintetiza:

La historia del Estado en Uruguay se confunde con la historia de los dos partidos políticos tradicionales. A partir de los años 1960 y con el debilitamiento del crecimiento económico, la coparticipación instaurada con el pacto de Chinchulín (1931) deriva en prácticas clientelistas. En otras palabras, el Estado uruguayo es capturado por los intereses partidarios (Lanzaro 2004: 125-126; Zurbriggen 2009: 438-448). Desde medio-siglo, el país tiene dificultad en contar con un aparato estatal de tipo weberiano, formado alrededor de funcionarios públicos de alta calidad y orientados por lógicas racionales y universales. Por añadidura, las tentativas de reformas llevadas a cabo tanto bajo el gobierno de Tabaré Vázquez (Narbondó, Fuentes y Rumeau 2010) como de José Mujica (Narbondó 2011) se revelaron decepcionantes. Hoy por hoy, según las palabras de Jorge Papadopulos y de Cristina Zurbriggen, la administración pública uruguaya sigue siendo ‘formalmente weberiana, discursivamente gerencial y realmente fragmentada y con muy escasa capacidad de ser gobernada’. (Papadopulos y Zurbriggen 2007: 153). Este enfoque poco reluciente de la administración uruguaya es compartido no solamente por los dirigentes políticos, sino también por los actores institucionales ubicados al margen del aparato estatal central (LARROUQUÉ, 2013, p.11).

### **3.4 O Partido dos Trabalhadores (PT) e a Frente Ampla (FA)**

Analisar os dirigentes públicos implica necessariamente abordar questões relativas ao partido político do Presidente da República que autorizou a nomeação. Afinal, a relação entre eles é estreita. Em 2013, a Presidência da República no Brasil era ocupada por Dilma Rousseff, do PT e, no Uruguai, por José Mujica, da FA.

Além disso, no Uruguai, a história e o papel dos dirigentes públicos não podem ser desvinculados da relação com os partidos políticos.

O Uruguai apresenta algumas peculiaridades no sistema político quando comparado ao Brasil. Em primeiro lugar, trata-se de um Estado unitário, não de uma federação, contando com um dos sistemas de partidos políticos mais institucionalizados da América Latina (PAYNE; ZOVATTO; DÍAZ, 2006; KITSCHOLT et al., 2010). O sistema eleitoral foi reformado em 1997 e, desde 1999, o país tem um ciclo eleitoral de 5 anos. Durante esse ciclo,

o eleitor é convocado entre 3 e 4 vezes: a) no ano eleitoral, em junho, para as eleições internas dos partidos e primárias presidenciais; b) em outubro, para as eleições do Legislativo e 1º turno presidencial; c) em novembro, em caso de 2º turno; e, por fim, d) em maio do ano seguinte, para as eleições das autoridades subnacionais. O Uruguai é dividido em 19 governos subnacionais que correspondem aos departamentos em que o país é dividido administrativamente (BUQUET e PIÑERO, 2014).

Até 1971, o Uruguai era uma democracia bipartidária, composta pelo Partido Nacional (PN), de bases rurais, e o Partido Colorado (PC), de bases urbanas, os quais antecederam a formação do país enquanto Estado-nação. Esses partidos desempenharam um papel importantíssimo na construção do Estado Nacional, constituíram-se em importantes referências culturais aos uruguaios e consolidaram um sistema bipartidário que perdurou até pouco antes do golpe militar em 1973. Constanza Moreira (2000), resume:

(...) Dividindo o país em duas metades, o Partido Nacional, com suas bases rurais, e o Partido Colorado, com suas bases urbanas, souberam conviver reinventando fórmulas de acordo que viabilizaram a governabilidade do Uruguai, e também conviveram na armação das conspirações que resultaram nos dois golpes de Estado e que souberam reunir direitas “*blancas*” e “*coloradas*”, ainda que o Partido Nacional só tenha conquistado a primeira magistratura em 1958 (MOREIRA, 2000, p. 31).

Desde meados da década de 1970 houve uma sistemática perda de votos desses partidos tradicionais, e conseqüente crescimento eleitoral dos “partidos desafiantes”, aqueles que se juntaram para formar a FA (GONZÁLEZ e QUEIROLO, 2000).

No artigo *A Esquerda no Uruguai e no Brasil: cultura política e desenvolvimento partidário* (2000), Constanza Moreira apresenta uma fascinante comparação entre o PT e a FA, destacando similaridades e diferenças históricas.

A Frente Ampla nasceu em 1971, como uma coalizão de grupos e partidos de esquerda para disputar as eleições nacionais daquele ano. Antecede, pois, o golpe de Estado. Os grupos que a constituíram foram: integrantes dos partidos ideológicos (Partido Socialista e Partido Comunista), sindicalistas e dissidentes dos partidos tradicionais -Partido Colorado e Partido Nacional (BUQUET e PIÑERO, 2014). Surgiu como reação à decadência econômica e política do modelo bipartidário e ressurgiu de maneira decisiva nos anos 1990, de forma a romper resolutamente com o bipartidarismo. Há inúmeras razões que podem ser citadas para explicar o surgimento da FA, tais quais: crise de legitimidade do bipartidarismo no pós-guerra, empobrecimento e radicalização da classe média com a propagação dos movimentos de esquerda latino-americanos e a possibilidade de criação de uma cultura política diferente, resultante do movimento sindical (MOREIRA, 2000).

Do ponto de vista conjuntural, a maior diferença entre o PT e a FA em termos de surgimento reside no fato de o PT ter nascido na transição para a democracia brasileira. Entre os fatores que explicam o surgimento do PT estão o esgotamento do ciclo econômico expansivo iniciado em 1968 combinado com as transformações que a súbita industrialização no pós-guerra ocasionou em termos de composição da mão-de-obra- quais sejam, escolarização, industrialização e urbanização (DIRCEU, 1986; SAMPAIO, 1986 apud MOREIRA, 2000, p. 25). Outros fatores são ainda atribuídos, como a pauperização e assalariamento das classes médias nos anos 1960, o que teria levado à mobilização desses segmentos e conseqüente estímulo dos movimentos sociais na década seguinte (MENEGUELLO, 1989 apud MOREIRA, 2000, p. 25).

O PT, à época de seu surgimento, representou um sindicalismo independente do “(...) Estado e da cooptação de cima para baixo, independente das elites tradicionais e de suas formas de representação política, e independente do legado histórico que fazia do Partido Comunista Brasileiro, o partido operário por cognome.” (MOREIRA, 2000, p. 25). Os grupos integrantes à época do surgimento foram o movimento sindical do setor automotivo de São Paulo, movimentos cristãos de esquerda e militantes e intelectuais do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e do Partido Comunista do Brasil (PC do B). Nisso reside uma diferença em relação à FA, pois na origem o PT manifestou uma identidade classista, com a escolha de um dirigente do movimento sindical como seu principal representante (Lula). Já a FA era, como o próprio nome alude, uma “frente”, composta pelos mais diversos grupos. Paradoxalmente, Líber Seregni, seu principal líder na origem do partido, era um militar (MOREIRA, 2000).

Outra diferença é de caráter programático. Os primeiros programas do PT tinham três frentes de lutas: a redemocratização (expressa no movimento Diretas Já!, pela eleição direta à Presidência da República); reivindicações por direitos trabalhistas básicos, como salário mínimo, seguro-desemprego e jornada de 40 horas semanais; e pressão por uma reforma estrutural para alterar a distribuição da riqueza. (MOREIRA, 2000).

A FA, em 1971, lançou um programa reformista radical pela defesa do cumprimento de direitos humanos e pela legalidade democrática, comprometidos por medidas de segurança que se voltavam contra a organização sindical e as guerrilhas.

Conforme Moreira (2000) destaca, uma das similaridades entre Brasil e Uruguai são os vínculos contraditórios do PT e da FA com os legados do seu passado, de cunho revolucionário. Por outro lado, Brasil e Uruguai são casos opostos em termos de consolidação e institucionalização de um sistema político democrático.

Na América Latina, o Brasil é uma das democracias mais recentes, cujo sistema

partidário é o menos institucionalizado da região. Isso diverge fortemente do Uruguai, o qual é uma das democracias mais antigas e desfruta de um dos sistemas partidários mais institucionalizados.

Com relação à incorporação política, os dois países residem em extremos opostos, de acordo com Moreira. A participação política no Brasil foi pouca inclusiva até o primeiro período democrático (1945-1964), só completada com a redemocratização. Desde o início do século XIX, o Uruguai segue um processo atípico na região, de progressiva incorporação eleitoral. Até a primeira metade do século XX, mais de 60% do eleitorado participava das eleições. No entanto, levando em conta o processo de competição, ambos os países não instauraram regras de competição política aberta até meados do século. No Brasil, na Primeira República, as eleições eram repletas de fraudes e a política do “café com leite” determinava a eleição do Presidente, ora mineiro, ora paulista. No Uruguai, a disputa era bastante restritiva, pois até 1958 o Partido Colorado havia vencido todas as eleições.

Com relação ao desempenho político ao longo do século, a diferença é notável, segundo a autora:

O Brasil teve um regime competitivo entre elites até 1930, um regime autoritário do tipo corporativo até 1945, uma democracia restrita entre 1945 e 1964, um regime militar entre 1964 e 1985 e uma democracia restrita entre 1985 e 1990. O Uruguai, por sua vez, não consolidou uma situação de competição política até 1903, foi uma democracia restrita desde então até 1919, e a partir dali pode-se considerar uma democracia plena, interrompida por dois períodos autoritários (1933-1942/1973-1984). (MOREIRA, C., 2000, p. 19)

Para Constanza Moreira, os partidos desempenharam papéis extremamente diferentes no Uruguai e no Brasil. Enquanto no Brasil o papel de articulação política foi desempenhado pelo Estado, no Uruguai os partidos tiveram continuidade desde a independência do país, no século XIX. As guerras civis no país terminaram em princípios do século XX, o que possibilitou a construção de um Estado democrático. No entanto, diferentemente do Brasil, os partidos políticos protagonizaram a gestão do Estado sob diversas formas de coparticipação (MOREIRA, 2000, p. 20).

Resumidamente, o Brasil é caracterizado pela autora como um sistema de intermediação de interesses de caráter corporativo desde 1930 até 1988. Isso foi possibilitado pela “usurpação” do sindicalismo pelo Estado.

Se, por um lado, o Brasil é um exemplo paradigmático de país onde a democracia permanece concedida e tutelada pelas classes dominantes, o Uruguai o é da democracia representativa. Ao contrário do primeiro, o país contou com um sistema pluralista de relação entre interesses e Estado.

O cenário pré-golpe militar é uma das poucas similaridades históricas, em que ambos enfrentaram alto grau de polarização e realinhamento partidário, segundo Moreira, bem como o declínio da direita, algo que ocasionou o crescimento de uma facção progressista no Brasil e de uma facção mais à esquerda do espectro político no Uruguai.

Ao fim do período militar, já em meados da década de 1980, essas diferenças históricas determinaram diferentes processos de transição para a democracia, como destaca a autora na passagem seguinte:

As distintas trajetórias institucionais de Brasil e Uruguai desembocaram em processos também diferentes de *transição para a democracia*. Usando termos correntes na literatura desses dois países, pode-se ilustrar essas diferenças como o “declínio da ordem regulada” (Brasil) e a “democracia restaurada” (Uruguai). De fato, a transição para a democracia no Brasil enfrenta o tema da “construção” da ordem política, ao passo que em relação ao Uruguai, dificilmente se poderia falar nesses termos. (...) os partidos políticos no Uruguai foram ‘suspensos’ e o regime não elaborou nenhuma proposta que os desafiasse, diferentemente do caso brasileiro, onde alguns partidos foram impostos ‘de cima’ e o espectro político-partidário que emergiu da transição foi radicalmente distinto daquele que havia antes do golpe de Estado (MOREIRA, 2000, p. 22-23).

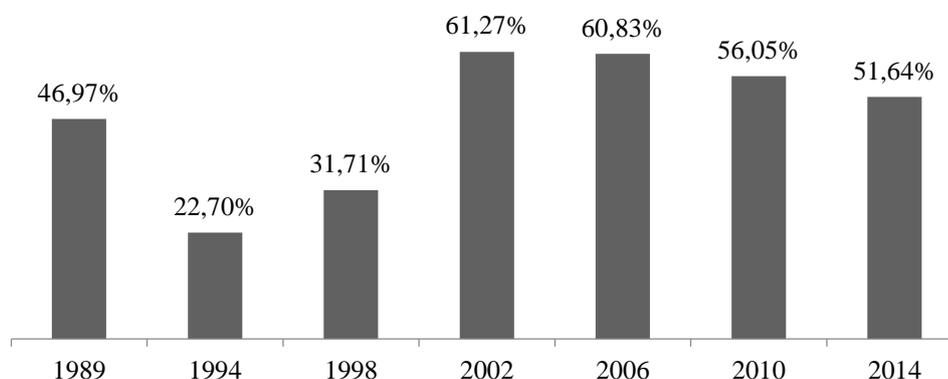
Apesar de todas essas diferenças de ordem histórica, Moreira destaca a existência de inúmeras similaridades entre os dois países no contexto pós-transição, já na década de 1990. São elas: sindicalismo relativamente autônomo, ativo e com vínculos com os partidos à esquerda do espectro político; força dos partidos de esquerda, que alcançaram votação expressiva nas eleições presidenciais; a implantação de modelos econômicos liberais como “legado” da ordem ditatorial; economias inflacionárias que se estabilizaram ao decorrer da década de 1990; por fim, reformas de via econômica no Brasil, com as privatizações em massa, e de via institucional no Uruguai.

Os gráficos a seguir destacam a evolução dos votos à presidência da república no PT e da FA desde o surgimento desses partidos (excluiu-se o período de hiato autoritário, logicamente). Nota-se que, logo na primeira eleição, a FA já estreou com 18% dos votos, desafiando os partidos da ordem. O crescimento da FA foi progressivo e manteve-se até a última eleição, em 2014. No Brasil, O PT estreou em 1989 com 46,97% dos votos, e por pouco Lula não foi eleito. Lula concorreu novamente às eleições presidenciais em 1994 e 1998, mas não alcançou a mesma expressividade de votos que em 1989. O PT perdeu votos na década de 1990 em função do sucesso da política anti-inflacionária do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, ex-ministro da fazenda no governo de Itamar Franco e responsável pelo plano econômico que pôs fim ao tormento das classes médias e baixas: os níveis de inflação exponenciais.

O quadro se reverteu nas eleições de 2002, quando Lula foi eleito e iniciou um ciclo

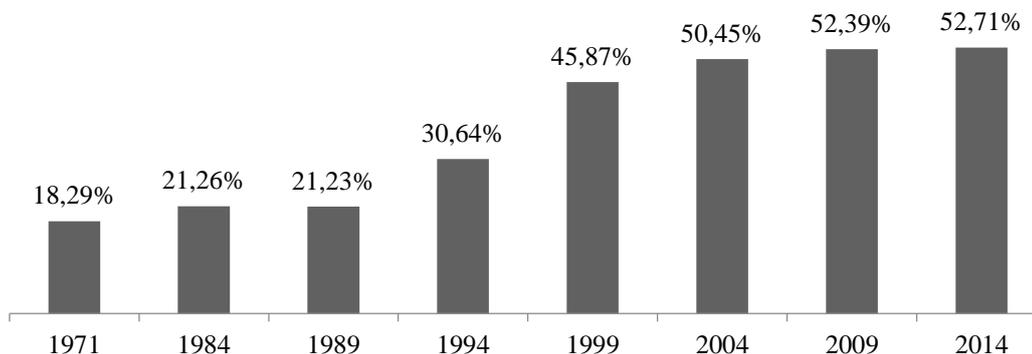
de cerca de 14 anos do PT à frente da Presidência da República, interrompido com o *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff em 2016.

**Gráfico 3: Evolução votos no PT à Presidência da República (1989-2014)**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE.

**Gráfico 4: Evolução votos na Frente Ampla (1971-2014)**



Fonte: Elaboração própria com base no:

'Banco de datos de política de la Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República'. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20131227132822/http://www.fcs.edu.uy/categoria.php?CatId=83>

## Resumo do capítulo

O capítulo tratou de aspectos da Administração Pública clássica e gerencial para contextualizar o surgimento da categoria dirigentes públicos, bem como explicitar a pertinência dessa categoria e as razões para sua escolha. Em seguida, apresentaram-se elementos caracterizadores dos dirigentes públicos no Brasil e no Uruguai. Por fim, discorreu-se sobre o PT e a FA, os partidos políticos do presidente do Uruguai e da presidenta do Brasil, os quais autorizaram as nomeações dos dirigentes ocupantes de cargos em 2013.

## 4 DESAFIOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

“(…) a condescendência com as desigualdades de renda está relacionada à perspectiva que os povos têm dos critérios de estratificação e dos determinantes de renda que operam (e imperam) em seus países. Quando a ascensão social e a obtenção de melhores rendimentos são vistos como resultado dos méritos e características individuais, a desigualdade tem maior grau de aceitação.” (SCALON, 2004, p.340)

Esse capítulo tem por objetivo responder a algumas perguntas teóricas e explicitar o percurso metodológico adotado na dissertação. Como exatamente é definido o termo percepção e porque essa categoria é relevante e original no estudo proposto neste texto são os assuntos centrais das próximas páginas. Argumenta-se que analisar as percepções dos dirigentes é crucial para melhor compreender como determinadas políticas são formuladas e implementadas.

### 4.1 Abordagem cultural

Entre incontáveis perspectivas de problematização da desigualdade e da pobreza pelas Ciências Sociais, encontramos dois blocos que enfatizam dimensões distintas. A perspectiva predominante é aquela que destaca mais a dimensão objetiva- ou material- permitindo a medição desses problemas sociais, como, por exemplo, por meio do acesso a serviços e a renda per capita. A outra perspectiva- que vem ganhando espaço nas últimas décadas- ressalta os aspectos culturais, como a forma como os diferentes segmentos sociais percebem essas questões.

Apesar do tema “pobreza e desigualdade” ser corriqueiro, abordá-lo em uma perspectiva cultural é pouco frequente. Essa dissertação mobiliza a abordagem cultural dos estudos sobre desigualdade e pobreza para captar as percepções dos dirigentes públicos e, com isso, contribuir para preencher a lacuna bibliográfica existente. As análises economicistas sobre a pobreza e a desigualdade, que enfatizam indicadores, têm falhado em produzir respostas satisfatórias para esses problemas (MCGREGOR, 2014). Afinal, pobreza é um termo controverso e relacional, não há consenso normativo nem técnico.

É inegável, porém, que medir a desigualdade e a pobreza de forma material tem muitas vantagens, como na delimitação de indicadores para a execução de políticas públicas. Um parâmetro é necessário, e o estabelecimento de uma faixa de renda por exemplo, é essencial no caso de políticas redistributivas. Não é intenção do texto dizer qual das duas

abordagens é melhor ou pior. Advoga-se que a abordagem material é insuficiente, e que levar a cultura em consideração é necessário.

A abordagem cultural ganhou espaço porque a dimensão material foi se mostrando insuficiente para compreender o fenômeno. A renda é um dos atributos da estratificação social, mas não o único. Quando tomada isoladamente, é uma variável bastante questionável para explicar a “distância social entre as elites e os pobres” (MORAES SILVA e LÓPEZ M., 2015, p. 158), bem como insuficiente para traduzir o que os indivíduos da mesma classe social têm em comum (SOUZA, 2010). Afinal, os grupos sociais não são diferenciados apenas pela renda, mas também por fronteiras simbólicas (LAMONT e MOLNAR, 2002).

Estudos sobre a percepção da pobreza e da desigualdade não são recentes (e.g. VERBA e ORREN 1985; VERBA et al., 1987). Essa abordagem cultural é tradicionalmente dividida em duas vertentes: uma primeira, que sobressalta os valores dos pobres (e.g. LEWIS, 1975) e uma segunda, que enfatiza as culturas políticas nacionais (e.g. ALMOND e VERBA, 1983; INGLEHART, 1988). O foco nos valores e atitudes dos pobres originou o conceito de “cultura da pobreza” (LEWIS, 1975), que comporta a ideia de como os valores culturais presentes nas famílias pobres limitam as possibilidades de mobilidade social. Por seu turno, o foco nos valores nacionais, genericamente conhecido como "cultura política", engloba as sociedades como se fossem definidas por linhas principais culturais que possam promover ou inibir o desenvolvimento social (ALMOND e VERBA, 1983; INGLEHART, 1988).

Ambas as perspectivas foram duramente criticadas. Enquanto a primeira foi acusada de culpar os pobres por sua própria situação, minimizando as causas estruturais da pobreza, a segunda foi acusada de essencializar as culturas nacionais como obstáculos ao desenvolvimento (MORAES SILVA e LÓPEZ, M., 2015).

A abordagem cultural contribui para que sejam derrubados mitos sobre orientações culturais, como argumentam Small, Harding e Lamont (2011). O já aludido trabalho de Lewis (1975) tentou demonstrar como equivocadamente os valores dos pobres eram vistos como a causa da pobreza. Com relação ao Brasil, temos exemplos de trabalhos empíricos com a população beneficiária do Bolsa Família. Trabalhos como os de Soares (2012) puseram em evidência que o entendimento de que a transferência de renda incentivaria os pobres a terem mais filhos, na verdade, não passava de puro mito.

Além disso, ao trazer à tona aspectos culturais, a abordagem cultural contribui para que sejam compreendidos os valores e percepções mobilizados por determinados grupos e a melhor maneira de formular as políticas públicas. A literatura põe em evidência que a percepção equivocada de uma determinada realidade cultural pode levar a políticas públicas

ruins e ineficazes (SMALL, HARDING e LAMONT, 2011).

As causas que os atores sociais atribuem à pobreza e à desigualdade não são as mesmas em quaisquer contextos. Elas variam dependendo do país, da classe social, do gênero e do grupo étnico. Usualmente, essas explicações são agrupadas em duas categorias: liberais ou individuais, e estruturais ou externas (KREIDL, 2000; VERBA e ORREN, 1985).

O primeiro par categórico explica a pobreza como resultado da “culpa” dos próprios pobres, da agência e responsabilidade individual. Exemplos dessa perspectiva são baseados no conceito de “cultura da pobreza” (LEWIS, 1975). Lewis advogou existir uma cultura da pobreza que caracteriza as pessoas desfavorecidas e as impede de superar essa condição. Essa teoria foi muito influente nos Estados Unidos na década de 1960, tendo sido mobilizada como argumento de autoridade contra as políticas sociais voltadas para as populações vulneráveis (MEDRANO, 2013). Felizmente, essa teoria não foi influente nos países em desenvolvimento. Até hoje, os beneficiários de políticas sociais nos Estados Unidos são vistos como moralmente inferiores ao típico norte-americano, porque lhes faltaria uma força de vontade e iniciativa para o trabalho (MONROE e TILLER, 2001).

A abordagem estrutural reforça os fatores externos- como baixa escolaridade ou renda- como variável explicativa para a pobreza (MERTON, 1968; WILSON, 1996), destacando que os pobres estão em uma posição desfavorável nas hierarquias estruturais. Os pobres são vistos como “vítimas” de estruturas sociais, de uma ideologia de estratificação dominante. Essa ideologia representaria um sistema estável e abrangente de opiniões sobre a estrutura das oportunidades, das causas da desigualdade social e da (in)justiça social, e é assumida como sendo compartilhada por praticamente todos os membros de uma sociedade (KRUEGEL e SMITH, 1986).

Estudos que desenvolveram a teoria da estratificação dominante, ao abordar as explicações para a pobreza nos Estados Unidos, mostraram que o princípio da igualdade de oportunidades e a crença na responsabilidade de uma pessoa por seu destino social eram elementos fundamentais da ideologia americana de estratificação dominante (ARONOWITZ, 1997; KRUEGEL e SMITH, 1986; LEE; HINZEE e LEWIS., 1990). Comparações internacionais revelaram que outras sociedades ocidentais compartilham uma estrutura similar de atitudes em relação à desigualdade social (KRUEGEL; MASON; WEGENER, 1995).

Essa teoria foi criticada por tolerar a aparente contradição de que o sistema de estratificação é considerado legítimo mesmo por aqueles que estão em desvantagem (RITZMAN e TOMASKOVIC-DEVEY, 1992). Outras críticas (ABERCOMBIE e TURNER, 1980) também duvidaram que a ideologia dominante pudesse estar profundamente enraizada

na sociedade e afirmam que existe um forte desacordo entre as classes sociais sobre esses valores.

Lister (2004), ao tratar desses dois pares de explicações para a pobreza, destaca que esse tipo de explicação que tende a enfatizar o que as pessoas em condições de vulnerabilidade social fazem ou deixam de fazer são inadequadas para lidar com o combate efetivo da pobreza, preferindo explicações que focam no que as pessoas que têm poder fazem ou deixam de fazer para aliviar o problema, e quais são os impactos de suas ações:

While the actions of individuals in poverty can be a contributory factor, the underlying causes of poverty are to be found in the wider society. We need to pay more attention to the exercise of agency of poor people, but this cannot be divorced from their severely disadvantaged structural position or from the exercise of agency by more powerful actors, which helps to perpetuate that structural position (LISTER 2004, p. 178).

Nesse sentido, investigar a percepção dos dirigentes públicos vai ao encontro do que Lister (2004) clama. De fato, pesquisas que examinaram diferentes políticas públicas sugerem que as definições de problemas sociais não são diretamente derivadas de um exame da realidade manifesta. Também indicam que os participantes na elaboração das políticas dividem uma gama de crenças causais e normativas que servem como mecanismo de filtragem para a promoção de objetivos políticos (LAHAT, 2009; LISTER, 2004; VERBA, 1987). Como defendido por vários autores, um dos elementos que influenciam as escolhas dos dirigentes públicos é sua percepção (LINDER e PETERS, 1989; STONE, 2002).

Por exemplo, John Round e Emila Kosterina, em interessante artigo de 2005, intitulado *The construction of 'poverty' in post-soviet Russia*, argumentam como as elites dirigentes russas controlavam as discussões sobre a pobreza e obstavam reformas desde o fim da União Soviética. Segundo os autores, o colapso da URSS dividiu a sociedade russa em "vencedores" e "perdedores".

Nas entrevistas com as elites, os marginalizados foram descritos como culpados por sua condição, devido à preguiça, à recusa em aproveitar as oportunidades disponibilizadas pela economia de mercado ou abuso de álcool. Os autores salientam que essas elites estão entre os “vencedores” do processo de transição, e expressam repetidamente em suas declarações que não compreendem o cotidiano dos marginalizados, acusando-os de “querer demais”. Não obstante, ao analisar os discursos das políticas do Estado russo, os autores também mostram como os “pobres” são construídos como "um problema", e como um grupo "tentando enganar o Estado".

Para alguns pesquisadores, mostrar o que pensam as pessoas que participam do governo, como os dirigentes públicos, permite analisar os princípios que guiam a sua atuação, compreender os fundamentos, valores e opiniões que estão por trás de determinada política pública, bem como as prioridades que são mobilizadas por determinado Presidente (GOULART, 2014). Outros também destacam que é necessário compreender as atitudes das pessoas que fazem parte da administração estatal, mostrando como expressam seus valores e a sua forma de governo (OLSEN, 2005).

## 4.2 Percepção

Desigualdade social e pobreza são questões complexas que envolvem mais do que elementos de descrição material. Envolvem julgamentos e visões sobre o que é justo ou injusto, aceitável ou inaceitável, além da própria experiência pessoal (SCALON, 2004). Analisar percepções é uma tarefa de delimitação mais obscura que analisar elementos materiais de um determinado objeto de pesquisa, visto que implica elementos subjetivos.

Para essa complexa tarefa, reivindica-se uma “sociologia da percepção do mundo social” (BOURDIEU, 2004, p. 157), conceito resumido nos seguintes termos:

A "realidade social" de que falam os objetivistas também é um objeto de percepção. E a ciência social deve tomar como objeto não apenas essa realidade, mas também a percepção dessa realidade, as perspectivas, os pontos de vista que, em função da posição que ocupam no espaço social objetivo, os agentes têm sobre essa realidade. (BOURDIEU, 2004, p.156-157)

O esforço proposto é, pois, o de interpretar a interpretação dos dirigentes públicos. Seguindo as orientações de Bourdieu, ao analisar as percepções dos dirigentes públicos sobre pobreza e desigualdade, busca-se aqui “não a explicação do comportamento, mas um aspecto do comportamento a ser explicado” (Bourdieu, 2004, p. 52).

Precisamente, adota-se o mesmo sentido para o conceito de percepção presente no trabalho de Reis e Moore (2005), os quais definem percepção em oposição à opinião. Desse modo, enquanto a opinião diz respeito àquelas ideias de curto prazo, a percepção refere-se a pensamentos de longo prazo, mais estáveis e significativos que as opiniões. Assim, na definição dos dois autores, o conceito de percepção é capaz de permitir entender cognições amplas. Além desse aspecto, a percepção demonstra não apenas as cognições dos indivíduos que expressam seu ponto de vista, como também seus valores e normas.

Em Narayan et al. (2000), encontramos a ideia de normas muito bem exemplificada.

No referido trabalho, os autores argumentam como as normas de uma sociedade determinam a interação dos pobres com as outras classes sociais. Como defendem os autores, as interações dos pobres com os não pobres não são governadas pelas “leis da terra”, mas pelas normas que ditaram quem tem o valor em cada interação. Por exemplo, o abuso doméstico na Índia persiste, apesar das mudanças na lei, porque as normas sociais apoiam essas práticas (NARAYAN et al., 2000, p. 278). Embora as leis criem o espaço para a mudança, a prática social não muda sem o apoio de mudanças nas normas sociais.

Por conseguinte, a mudança de normas sociais requer uma mudança nas mentalidades. Caso contrário, por exemplo, se as classes dominantes acreditam que as pessoas pobres são preguiçosas, acomodadas e ignorantes, é improvável que políticas de combate à pobreza sejam formuladas e implementadas de forma a beneficiar os grupos desprivilegiados (NARAYAN et al., 2000).

Nesse sentido, investigar a percepção dos *policy makers* sobre pobreza e desigualdade é fundamental para o avanço do debate sobre o aperfeiçoamento e êxito de políticas sociais, pois são eles que implementam essas políticas. Se eles percebem a pobreza como o resultado de injustiças sociais e algo desejável de ser combatido, é mais provável que políticas de enfrentamento da vulnerabilidade social sejam formuladas. Contudo, se a percepção é de que a pobreza é um problema individual e que o Estado e a sociedade não devem se esforçar para eliminá-la, é menos provável que essas políticas postas em prática.

A motivação desta dissertação partiu do interesse em buscar entender como a desigualdade é vista por aqueles que exercem influência direta na formulação e implementação das políticas públicas.

Embora seja reconhecida uma influência vital dos dirigentes públicos na formulação e implementação de políticas públicas, a carência de estudos limita o entendimento sobre o alcance desse papel. Os estudos concentram-se na Administração Pública e na Ciência Política, cujas preocupações giram em torno do perfil, tipo de recrutamento e qualidades profissionais dos dirigentes. A dimensão cultural tem pouca relevância nas análises dessas disciplinas. Nesse sentido, ao mobilizar a Sociologia cultural e reivindicar a categoria percepção como elemento central, espera-se preencher uma lacuna bibliográfica e trazer contribuições do ponto de vista da Sociologia.

De modo geral, as pesquisas com os dirigentes públicos no Brasil estão preocupadas com a qualificação profissional, o critério para as nomeações (se político ou técnico) e a forma de provimento no cargo, isto é, se são funcionários de carreira ou não (D’ARAÚJO, 2009; GAETANI, 2002; LONGO e RAMIÓ, 2008; LOPEZ, F.; BUGARIN, M. e BUGARIN,

K, 2014; PACHECO, 2002). Grande parte dos trabalhos utilizou técnicas quantitativas para analisar a percepção desses dirigentes, como *surveys* (D'ARAÚJO, 2009: 2011; GOULART, 2014; LIMA e CHEIBUB, 1994; REIS e CHEIBUB, 1996; REIS, 2000). Trabalhos que se valeram de entrevistas em profundidade como Diniz e Boschi (2011), e Pereira, Praça e F. Lopez (2015), e Reis (2000), são limitados, e isso é um reflexo da dificuldade de acesso e maiores empecilhos às entrevistas qualitativas, as quais requerem maior disponibilidade de tempo por parte do respondente.

Os dirigentes públicos são um “grupo misterioso” no Brasil (D'ARAÚJO, 2009). Na literatura especializada, há pouca informação, transparência e debate público sobre a nomeação dos cargos do alto escalão do Executivo Federal (ALESSIO e AMBROZIO, 2016; D'ARAÚJO, 2011), algo fundamental em regimes democráticos. Como consequência desse cenário, a maioria das pesquisas tenta responder à pergunta “quem são?”, e têm, em geral, um viés quantitativo, fazendo uso de *surveys* ou das poucas informações oficiais divulgadas pelo governo na forma de relatórios. Essas pesquisas cumprem um papel importante na tentativa de traçar um perfil profissional e biográfico dos ocupantes desses cargos públicos. O esforço é, sem dúvida, louvável. Porém, também é fundamental saber o que pensam as pessoas que implementam as políticas sociais que terão impacto em toda sociedade (OLSEN, 2005). No Uruguai, a escassez de estudos torna esse tipo de pesquisa ainda mais urgente.

### **4.3 Metodologia de pesquisa**

Essa dissertação tem um caráter comparativo-descritivo-quantitativo, o qual se manifesta na pergunta de investigação, qual seja: quais eram as similaridades e diferenças na percepção dos dirigentes públicos do Brasil e do Uruguai ocupantes de cargos em 2013 sobre pobreza e desigualdade social e em que medida expressavam apoio a diferentes medidas para solucionar esses problemas?

A metodologia empregada partiu da análise de um *survey* aplicado com os dirigentes públicos do Brasil e do Uruguai entre julho e novembro de 2013. O *survey* fez parte do projeto “Fronteiras Sociais e Culturais entre as elites e os pobres” (NIED/IFCS/UFRJ), a qual a autora da dissertação colaborou como bolsista de iniciação científica. Esse projeto, coordenado pelas professoras Elisa Reis e Graziella Moraes Silva, teve como objetivo medir a percepção sobre pobreza e desigualdade e a cultura política de segmentos de elites de países do sul-global. Os setores selecionados foram: elite burocrática, política e empresarial. Além do Brasil, Uruguai e África do Sul integraram o rol de países selecionados. Enquanto a escolha do Uruguai foi movida pelo

contraste, dado que é o país com menor índice de Gini da América Latina, a da África do Sul o foi pela semelhança- além de um alto coeficiente de Gini, o país apresenta similaridades históricas com o Brasil em relação à extrema desigualdade racial.

Essa pesquisa empreendida em 2013 com setores de elites não foi a pioneira no Brasil. Em 1993, como parte da pesquisa intitulada “Elites Estratégicas e Dilemas do Desenvolvimento (IUPERJ)”, Maria Regina Soares de Lima e Zairo Borges Cheibub conduziram a aplicação de um *survey* com 54 congressistas, 95 empresários, 82 líderes sindicais e 89 altos administradores públicos, totalizando 320 entrevistas.

Com relação ao projeto “Fronteiras Sociais e Culturais entre as elites e os pobres”, embora a aplicação do *survey* nos três países tenha iniciado em 2013, a aplicação dos questionários nos três setores de elites e o preenchimento dos bancos de dados só foram finalizados em março de 2016. A principal razão para isso foi a baixa taxa de resposta, principalmente no setor empresarial. Em geral, o setor dos burocratas foi o que teve maior percentual de resposta nos três países, a despeito de que mesmo assim a taxa de resposta não tenha sido tão alta e tenha afetado a aleatoriedade da amostra.

Dessa forma, os bancos de dados ainda não foram plenamente explorados. Em 2014, quando já havia sido coletado os dados dos dirigentes brasileiros, Bárbara Goulart comparou esses dados dos dirigentes brasileiros com os dados de 1993, da supracitada pesquisa coordenada por Maria Regina Soares de Lima e Zairo Borges Cheibub. A dissertação de Goulart, intitulada *Visões do Estado: Percepções dos dirigentes públicos brasileiros nos últimos 20 anos (1993-2013)*, comparou as percepções dos dirigentes brasileiros no governo de Itamar Franco e Dilma Rousseff, focando no papel econômico e social do Estado.

Em 2015, Graziella Moraes Silva e Matias López cruzaram os resultados dos *surveys* de 1993 e 2013, explorando os três setores de elites, e problematizaram as fronteiras simbólicas que as elites brasileiras percebem entre elas e “os outros”, argumentando que esse é um dos elementos que favorecem a persistência da desigualdade social no Brasil e a imobilidade das elites frente às extremas desigualdades. Os autores atualmente trabalham na publicação de um livro que compara os resultados de *surveys* que foram aplicados no Brasil, no Uruguai e na África do Sul na década de 1990 com o que foi aplicado em 2013 com os três segmentos de elites.

Em 2016, Diego Povoas defendeu a dissertação *Pobreza e desigualdade no sul: Percepções das elites brasileiras e sul-africanas*. Explorando os dados do *survey* que foi aplicado em 2013 no Brasil e 2014-15 na África do Sul, Povoas comparou a percepção das elites empresariais, burocráticas e políticas do Brasil e da África do Sul sobre pobreza e

cultura política.

Frente ao que já foi explorado com esses dados, a originalidade da presente dissertação consiste na comparação do setor burocrático no Brasil e no Uruguai, algo que não foi feito por ninguém que trabalhou com o mesmo *survey*.

Em cada um dos países integrantes do projeto- Brasil, Uruguai e África do Sul- foram aplicados 180 questionários em uma amostra de 60 entrevistados de cada segmento de elite. A Universidad de La Republica (Uruguai) e a Universidade de Johannesburgo (África do Sul) foram instituições parceiras nessa aplicação.

A partir dos dados coletados, construiu-se um banco de dados no *software* de pesquisa quantitativa *SPSS*. No caso desta dissertação, só interessaram os dados relativos à elite burocrática do Brasil e do Uruguai. É necessário pontuar que “elite burocrática” foi a categoria utilizada pelas coordenadoras da pesquisa a qual o *survey* se insere, mas não é a categoria adotada nesse texto. Como demonstrado no capítulo 3, não há convergência na literatura sobre a denominação dos cargos do alto escalão. Nesse sentido, o termo deve ser entendido como sinônimo de dirigentes públicos, visto que ambos referem-se aos DAS 5 e 6 e aos Diretores de Ministério.

Com relação aos questionários, foram aplicados face-a-face em uma amostra de 60 entrevistados em cada um desses países, totalizando, portanto, 120 entrevistas. No Uruguai, a aplicação dos questionários foi conduzida por pesquisadores treinados pela UDELAR e, no Brasil, o NIED contratou uma empresa para conduzir a aplicação do *survey*. Muitos dos aplicadores eram doutorandos, pós-doutorandos e doutores.

Ainda no Brasil, o grupo era formado por secretários-executivos, chefes de gabinete, subsecretários, diretores de departamento, coordenador-geral e ouvidores. A amostra em ambos os países privilegiou aqueles que faziam parte de setores da área de desenvolvimento, agricultura, comércio e políticas sociais.

O questionário aplicado foi quase idêntico nos dois países e foi composto por 180 questões, a maioria fechada, e as poucas perguntas abertas foram codificadas posteriormente. A amostra foi estratificada no Brasil, já que o  $n$  da população era maior, e aleatória simples no Uruguai e contou, em ambos os países, com uma listagem aleatória de substituições para o caso de recusa. No Brasil, a delimitação da população foi feita considerando-se a soma dos ocupantes de cargos DAS 5 e 6 em âmbito Federal e, no Uruguai, como a soma dos ocupantes do cargo de Diretor de Ministérios.

A tabela a seguir resume informações da amostra e da população, levando em consideração o ano de referência, 2013:

**Tabela 2: Dados da amostra e da população Brasil-Uruguai**

	<b>N População</b>	<b>Número de tentativas</b>	<b>Tamanho da amostra</b>	<b>% da população</b>	<b>Taxa de resposta</b>
Brasil	1301*	117	60	4,6%	51,3%
Uruguai	102	89	60	58,8%	67,4%

Fonte: NIED, 2013.

\*Essa informação foi retirada do Boletim Estatístico de Pessoal, MPOG, 2013

A amostra não foi representativa da população, portanto, as conclusões não podem ser generalizadas. Nota-se na tabela 2 que a taxa de resposta foi relativamente baixa, especialmente no Brasil, onde a cada dez pessoas contactadas para possível interesse em participar da pesquisa, apenas cinco aceitaram contribuir, aproximadamente. Para entrevistar 60 dirigentes, foram necessárias 117 tentativas. No Uruguai, a taxa de resposta foi um pouco maior: a cada dez diretores consultados, sete, em geral, aceitaram responder ao *survey*. Foram feitas 89 tentativas no Uruguai para conseguir 60 respondentes. No entanto, a população de dirigentes no Uruguai era muito menor do que no Brasil: 102 dirigentes contra 1301 DAS 5 e 6.

Isso representa importantes implicações. A amostra de 60 entrevistados no Uruguai assume dimensões diferentes em virtude do tamanho da população que poderia ser entrevistada. Em um universo de 102 dirigentes, uma amostra de 60 significa que 58,8% deles foram entrevistados, número bastante elevado, o que aumenta o potencial para que os dados relativos ao Uruguai possam ser generalizados para toda a população de dirigentes ocupantes de cargos em 2013.

Já a amostra brasileira representou 4,6% da população. Como foi estratificada em ministérios, isso aumenta o potencial dela ser representativa do universo, mas a baixa taxa de resposta comprometeu a representatividade. Na primeira parte da análise de dados, no capítulo seguinte, serão comparados alguns resultados com os dados presentes no *Boletim Estatístico de Pessoal*, divulgado pelo MPOG, o qual contém informações sobre os DAS 5 e 6 que ocuparam cargos em 2013. Dessa forma, será possível ter um panorama sobre o quão representativa a amostra foi ou não.

Finalmente, a tabela 2 reafirma o caráter diminuto do grupo em questão, e a baixa taxa de resposta evidencia a dificuldade de acesso. Esses elementos sustentam a justificativa de relevância da dissertação apresentada nos capítulos anteriores.

Por fim, são necessárias algumas ressalvas terminológicas. A primeira delas é com

relação aos termos pobreza e desigualdade, tomados na construção do *survey* como sinônimos. Essa aproximação entre os dois termos baseia-se em pesquisas anteriores realizadas com os dirigentes públicos. Como alertaram Reis e Moore (2005), os setores de elites entrevistados por eles referiam-se aos dois termos de forma aproximada e não conseguiam identificar com clareza a diferença entre um e outro. Essa aproximação terminológica entre pobreza e desigualdade foi levada em consideração na construção do *survey*, a fim de evitar inconsistências nas respostas.

Com relação às hipóteses de pesquisa, basearam-se em alguns achados de estudos anteriores.

Um aspecto central na literatura é a distinção entre causas comportamentais e estruturais da pobreza. A primeira descreve o papel central de atributos comportamentais dos indivíduos e famílias como a causa explicativa da perpetuação e transmissão inter geracional da pobreza (LEWIS, 1975). A segunda refere-se à combinação de causas sociais e econômicas, como desemprego, baixos salários, discriminação e políticas governamentais (SMITH e STONE, 1989; WEISS, 2005).

Estudos indicam uma conexão entre a percepção da causa da pobreza e as opções preferenciais por políticas para lidar com isso, embora o foco da maior parte das pesquisas seja na população em geral (Kluegel e Smith 1986). Pesquisas com os dirigentes públicos encontraram nítidas diferenças entre aqueles que se identificavam com valores neoliberais ou igualitários (Verba et al. 1987). Kluegel e Smith (1986) constataram que os dirigentes que apoiam valores igualitários têm preferência por políticas de natureza redistributiva, como criação de empregos e salário mínimo. Os dirigentes que percebem a pobreza como decorrência de causas comportamentais não apoiam benefícios sociais.

Levando em consideração essas pesquisas, as seguintes hipóteses foram testadas:

A: No Brasil e no Uruguai deve haver uma tendência em defender políticas de intervenção estatal (a1), mas no Uruguai os dirigentes públicos devem demonstrar maior disposição em contribuir com soluções coletivas e públicas para solucionar problemas sociais (a2).

B: Como no Uruguai a maioria dos dirigentes são filiados a um partido de valores da esquerda, deve haver uma preferência por políticas distributivas (b1). Por outro lado, como no Brasil a maioria não é filiado, não deve existir tal preferência (b2).

Para responder à pergunta de investigação, os dados foram organizados em duas seções. A primeira visa oferecer um panorama sobre o perfil dos entrevistados. A segunda mostra as causas, consequências e soluções apontadas pelos dirigentes públicos brasileiros e uruguaios para a pobreza e a desigualdade, e em que medida estão dispostos a contribuir para solucionar esses problemas. Além disso, apresenta-se em que termos foram colocadas as prioridades para o investimento em políticas sociais de combate à pobreza e redução da desigualdade e que agente é percebido como o principal responsável por essas questões. É esse o assunto do próximo capítulo.

## 5 ANÁLISE DOS DADOS

O presente capítulo refere-se à análise dos dados. A primeira parte apresenta um perfil da amostra, com o objetivo de trazer elementos que permitam caracterizar os ocupantes de cargos tão importantes no Executivo Federal do Brasil e do Uruguai. A segunda parte refere-se às respostas às perguntas de investigação propriamente. As seguintes perguntas serão respondidas: Quais são as causas e consequências da pobreza e da desigualdade? O que pensam os dirigentes do Brasil e do Uruguai sobre determinadas políticas sociais, como o Bolsa Família e as Asignaciones Familiares? Que soluções são apontadas para os problemas sociais? A quem é atribuída a responsabilidade pelas iniciativas de combate à pobreza e redução da desigualdade?

### 5.1. Quem são os dirigentes da amostra?

No livro *A elite dirigente do governo Lula (2009)*, Maria Celina D'Araújo e Camila Lameirão fazem um levantamento de dados, por meio da aplicação de um *survey*, sobre o perfil dos ocupantes dos cargos DAS do nível 1 ao nível 6, nos dois mandatos do ex-presidente Lula. Para as pesquisadoras, há pouca informação sobre o perfil e a biografia dessas pessoas que ocupam funções públicas, bem como pouca transparência sobre as nomeações. Quase dez anos após a publicação do livro, as autoras continuam corretas, pois, por mais que haja boletins periódicos divulgados pelo MPOG com dados dos DAS em todos os níveis, eles se restringem a informações sobre: tipo de vínculo (servidor de carreira ou *outsider*), idade média, nível de escolaridade, natureza jurídica, sexo, faixa etária e remuneração média.

No Uruguai, a situação ainda é pior, pois não foram encontradas evidências de nenhum tipo de informação oficial detalhada sobre os ocupantes dos cargos de Diretores de Ministério.

As próximas páginas mostrarão algumas informações relativas ao perfil da amostra estudada nesta dissertação. Cruzamentos entre as variáveis do perfil não foram feitas, para garantir a anonimidade dos entrevistados. Como o grupo é muito pequeno, determinados cruzamentos poderiam dar indícios sobre os participantes. A cor da pele é um exemplo evidente no caso do Brasil, dada a pouca representação de pardos e negros em postos de comando no país. O cruzamento dessa variável com qualquer outra poderia revelar a

identidade do informante.

Quando possível, cruzar-se-ão as informações da amostra com as contidas no Boletim Estatístico de Pessoal e de Informações Organizacionais do MPOG de novembro de 2013. Dessa forma, no caso do Brasil, será possível ter dimensão do quanto a amostra é representativa da população ou se ela foi substancialmente enviesada.

### 5.1.1 Cor da pele/raça

A amostra é majoritariamente branca nos dois países. O percentual da população de brancos na amostra uruguaia é bem próximo ao encontrado no universo da população do Uruguai, composta por pouco mais de 96% de brancos<sup>22</sup>, segundo dados do último censo realizado no país pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) do Uruguai<sup>23</sup> (2011).

No Brasil, enquanto os pretos e brancos estão sobre-representados, os pardos estão sub-representados. A população brasileira é composta por 8,2% de autodeclarados de cor preta, e 44,2% de brancos, segundo dados da Pesquisa Nacional por amostra de Domicílios (Pnad), 2016. Na amostra brasileira, os percentuais são de 11,7% e 75%, respectivamente.

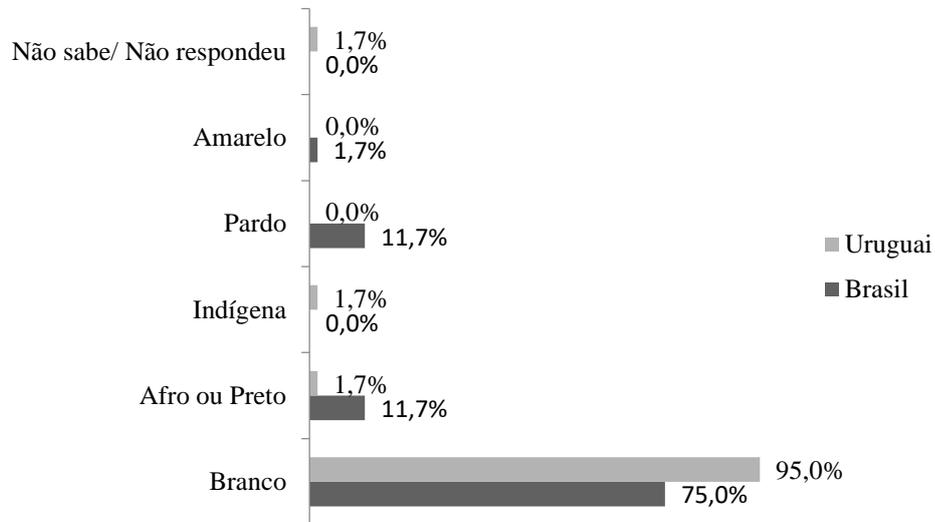
Contudo, enquanto no universo populacional os pardos representam 46,7% dos brasileiros, na amostra do *survey* os números são de 11,7%.

Surpreende o percentual de autodeclarados pretos na amostra, pois é notório que no Brasil, dada a discriminação e as barreiras educacionais e profissionais, pouquíssimos negros conseguem vencer a transmissão intergeracional da pobreza e alcançar altos postos hierárquicos como os de DAS 5 e 6. Infelizmente, o MPOG não divulgou dados no boletim de 2013 sobre o perfil étnico-racial.

---

<sup>22</sup> Ao pesquisar dados demográficos da população e dados oficiais sobre os Diretores de Ministério, a impressão que a autora desta dissertação teve foi que o Uruguai tem muitas dificuldades para a produção desse tipo de informação, as quais necessitam do aparato estatal para organizar e financiar. Os dados disponibilizados pelo INE são precários, há poucos relatórios e a maioria é antigo, anterior ao censo de 2011. Parece não haver preocupação em produzir dados recentes. Por exemplo, sobre a taxa de filiação partidária da população. Ao investigar sobre isso, encontrou-se um artigo que enfatizava: “en Uruguay no existe una institución oficial que construya dicho indicador [filiação partidária]. Fue en el año 2007 la última ocasión en la cual la Encuesta Continua de Hogares realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas incluyó un capítulo sobre la afiliación sindical en nuestro país.” Fonte: <http://uycheck.com/richard-read-uruguay-es-una-tasa-de-afiliacion-sindical-muy-alta-esta-entre-las-10-primeras-del-mundo/>. Acesso em: 03/12/2017.

<sup>23</sup> Wanda al. (2011: p 55) contestam os dados do INE, e estimam a população afrodescendente entre 5% a 8%.

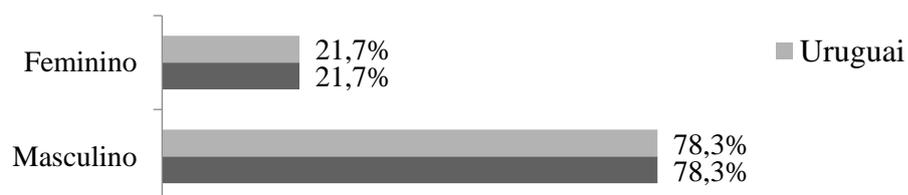
**Gráfico 5: Cor da pele ou raça**

Fonte: NIED/UFRJ, 2013. n= 60 em cada país

### 5.1.2 Sexo

A amostra é majoritariamente masculina. Isso não surpreende, tendo em vista as desigualdades de gênero na ocupação de postos de comando nos países latino-americanos. Curiosamente, o percentual de homens e mulheres nos dois países foi o mesmo, embora não tenha havido seletividade na seleção. Quarenta e sete dos 60 entrevistados nos dois países eram homens, contra 13 entrevistadas do sexo feminino em cada país.

Fazendo uma comparação da amostra do Brasil com o universo, o *Boletim Estatístico de Pessoal* de 2013 aponta que naquele ano 28% dos DAS 5 e 20% dos DAS 6 eram mulheres. Nesse sentido, a média dos percentuais é 24%, valor próximo ao encontrado na amostra brasileira, a qual revelou que 21,7% eram do sexo feminino.

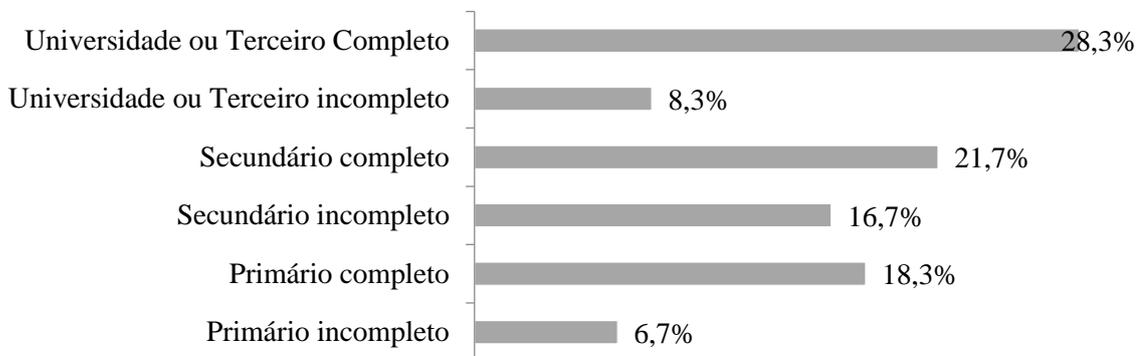
**Gráfico 6: Sexo do entrevistado**

Fonte: NIED/UFRJ, 2013. n= 60 em cada país

### 5.1.3 Nível de escolaridade dos pais

Informações sobre a escolaridade dos pais são essenciais porque oferecem indícios sobre a origem social dos informantes e critérios de seleção para o cargo. No Uruguai, a maioria dos dirigentes vêm de famílias cujo pai tem escolaridade até o que eles denominam “secundário”, o equivalente ao antigo ginásio. A categoria de resposta que individualmente contou com maior percentual ainda assim foi “universidade ou terciário completo”, alcançando quase 30%, com 17 respondentes.

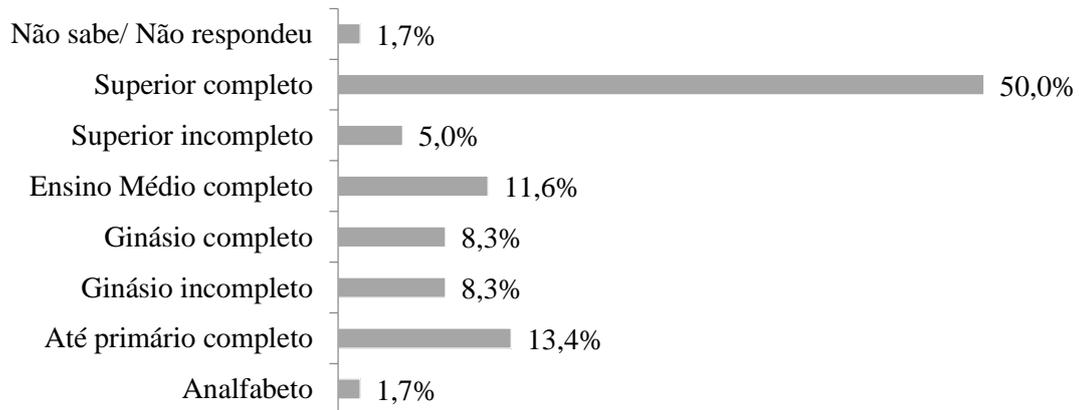
**Gráfico 7: Escolaridade do Pai/ Uruguai**



Fonte: NIED/UFRJ, 2013. n= 60 em cada país

Já no Brasil, 30 dirigentes- o equivalente a 50% da amostra- têm pai com ensino superior completo. Os demais níveis de escolaridade não alcançam percentuais expressivos.

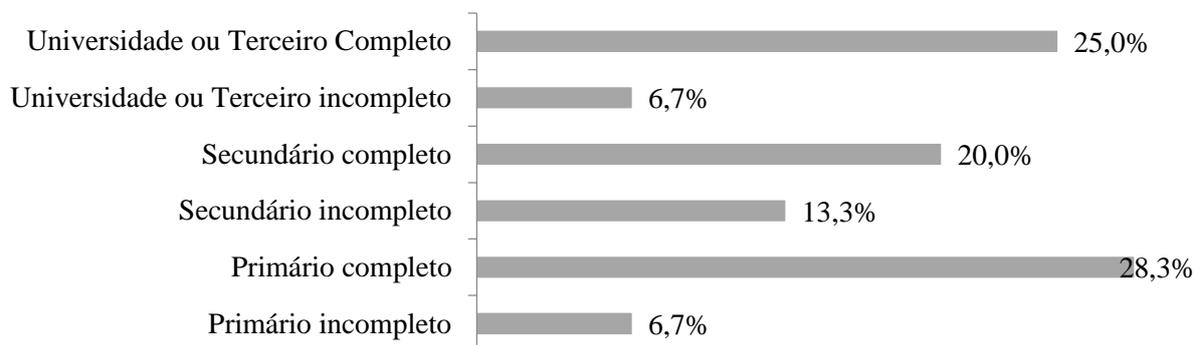
Esses dados mostram que o nível de escolaridade do pai na amostra uruguaia é mais heterogêneo, enquanto no Brasil é mais homogêneo: o pai dos entrevistados tem nível de escolaridade maior que no Uruguai. Essa heterogeneidade no Uruguai aponta para uma maior mobilidade social, visto que esses cargos de direção possuem um percentual expressivo de ocupantes sem ensino superior.

**Gráfico 8: Escolaridade do pai/ Brasil**

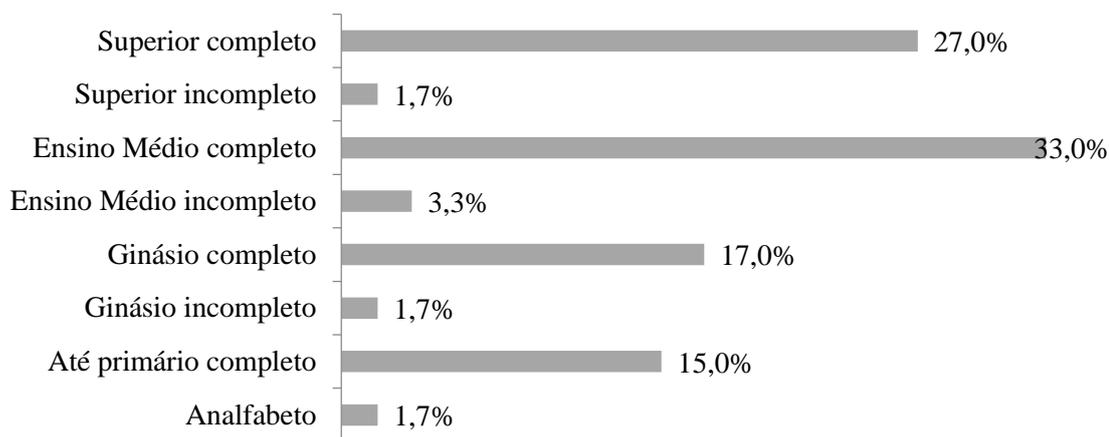
Fonte: NIED/UFRJ, 2013. n= 60 em cada país

Os gráficos seguintes apresentam dados com relação à escolaridade da mãe. É curioso que no Uruguai não haja diferenças tão marcantes entre a escolaridade do pai ou da mãe, que também possui até o ginásio completo. No Brasil, novamente, as mães apresentam escolaridade mais alta que no Uruguai, onde mais de 50% possui o Ensino Médio ou Superior Completo.

Pode-se deduzir que no Uruguai a escolaridade dos pais indica que a maioria possivelmente provém de famílias dos estratos mais medianos ou populares. Já no Brasil, a alta escolaridade é indício de que a maioria dos dirigentes provém de famílias mais abastadas.

**Gráfico 9: Escolaridade da mãe/Uruguai**

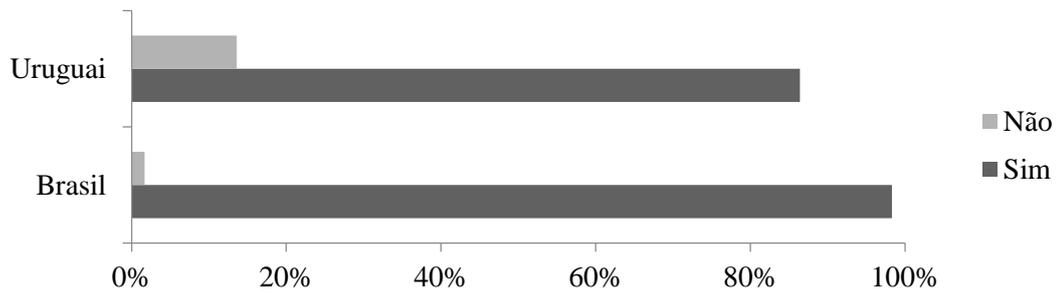
Fonte: NIED/UFRJ, 2013. n= 60 em cada país

**Gráfico 10: Escolaridade da mãe/Brasil**

Fonte: NIED/UFRJ, 2013. n= 60 em cada país

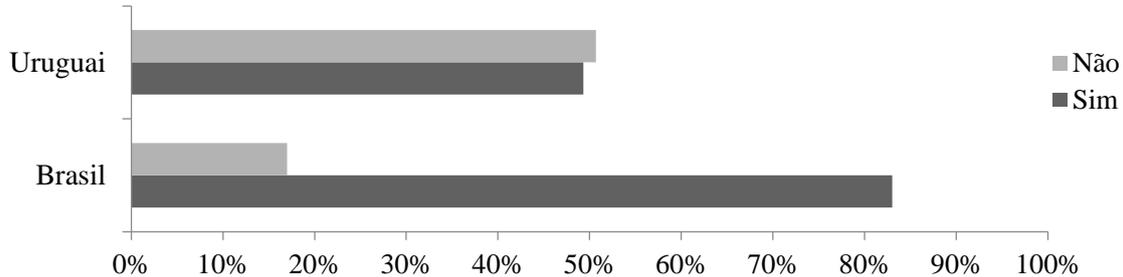
#### 5.1.4 Escolarização dos dirigentes

Dados do SIAPE apontam que pouco mais de 90% dos DAS 5 e 6 do Brasil em 2013 possuíam ensino superior. Esse valor é próximo ao encontrado na amostra brasileira, a qual 59 dos 60 entrevistados afirmaram possuir ensino superior. No Uruguai, encontrou-se um número próximo: 52 responderam que possuíam graduação. Essa pequena diferença não é o suficiente para afirmarmos se a amostra brasileira é mais escolarizada ou não.

**Gráfico 11: Possui nível superior? (Brasil/Uruguai)**

Fonte: NIED/UFRJ, 2013. n= 60 em cada país

Contudo, ao analisar-se os dados referentes aos estudos de pós-graduação, a amostra brasileira mostrou-se mais escolarizada. Cinquenta dirigentes disseram possuir, no mínimo, algum título de pós-graduação (especialização, mestrado ou doutorado). No Uruguai, todavia, a amostra demonstrou maior homogeneidade: 29 responderam “sim” à pergunta “possui pós-graduação?”, e 31 disseram “não”.

**Gráfico 12: Possui Pós-Graduação Brasil/Uruguai**

Fonte: NIED/UFRJ, 2013. n= 60 em cada país

Comparando os dados do Brasil com os do Boletim do MPOG (2013), a amostra apresenta percentuais nem tão similares aos do encontrado na população de dirigentes brasileiros. No universo dos DAS, aproximadamente 90% possuía ensino superior, mas menos de 10% possuía pós-graduação, algo que destoa dos mais de 80% dos dirigentes da amostra que afirmaram possuir títulos de especialização, mestrado ou doutorado.

### 5.1.5 Área de formação

No livro sobre os DAS do governo Lula, D’Araújo e Lameirão (2009) constataram que havia um incomum predomínio de dirigentes nos níveis 5 e 6 com formação em Ciências

Sociais, tanto na graduação quanto na pós-graduação. Disciplinas como Antropologia, Sociologia, Ciência Política e Relações Internacionais alcançaram o segundo maior predomínio, só perdendo para a Economia. Na hipótese das autoras, a razão para isso deveu-se ao forte associativismo dos dirigentes do governo Lula, com taxas muito maiores do que as encontradas na população. Lula teria privilegiado nomeados com experiência sindical ou ligados a movimentos sociais, e isso explicaria porque as Ciências Sociais se destacaram como área de formação dos dirigentes.

Essa estratégia teria sido a mesma utilizada pela ex-presidenta Dilma Rousseff? A mesma constatação não foi encontrada na amostra. As carreiras tradicionais, como Direito, Economia, Administração e Engenharia predominaram como área de formação não só entre os nomeados do Brasil, como no Uruguai, como demonstram as tabelas a seguir:

**Tabela 3: Principal título de Graduação/ Carreira ou Área/ Uruguai**

Direito	9
Economia / Administração/ Engenharia	10
Medicina / Odontologia / Saúde outro	8
Ciências Sociais / História/ Arquitetura	5
Pedagogia	3
Serviço Social	3
Outro	2
Não tem graduação	2
Total	10
	8
	60

Fonte: NIED/UFRJ, 2013.

**Tabela 4: Principal título de Graduação/ Carreira ou Área/Brasil**

Direito	10
Economia	12
Engenharia	9
Administração	5
Contabilidade	4
História	3
Filosofia	2
Medicina	2
Relações Internacionais	2
Ciências Sociais/Sociologia	2
Outros	8
Não tem graduação	1
Total	60

Fonte: NIED/UFRJ, 2013.

A mesma tendência é verificada nas carreiras da pós-graduação. Dos 50 dirigentes brasileiros com pós-graduação, mais da metade (26) cursaram a pós graduação em uma das três áreas: Economia, Administração ou Políticas Públicas. No Uruguai, essas áreas e o Direito se sobressaltaram como escolha de estudo na pós graduação, como evidenciado na tabela 5, a qual explicita também que pouco mais de 50% dos Diretores de Ministério não têm pós-graduação:

**Tabela 5: Principal título de Pós-Graduação/ Carreira ou área Brasil/Uruguai**

	Brasil	Uruguai
Economia/Adm./Pol. Públicas	26	12
Direito	6	7
Ciências Sociais / História	5	1
Medicina / Saúde/ Biologia	3	9
Engenharia	4	0
Outros	6	0
Não tem pós-graduação	10	31
Total	60	60

Fonte: NIED/UFRJ, 2013.

### 5.1.6 Idade

A tabela 6 apresenta a média da idade, em anos, dos entrevistados. De um modo geral, a amostra brasileira era mais jovem que a uruguaia: a primeira apresentou média de idade de 47 anos e, a segunda, 52 anos. A idade com maior frequência na amostra brasileira foi 57 anos e, na uruguaia, 52. O desvio padrão foi um pouco maior no Uruguai. Em síntese, pode-se considerar que no Brasil eles são relativamente mais jovens para postos do alto escalão.

**Tabela 6: Média da idade Brasil/Uruguai (anos)**

País	Média	Desvio Padrão	Moda
Brasil	47	8,639	57
Uruguai	52	9,933	52

Fonte: NIED/UFRJ, 2013. n= 60 em cada país

Com relação ao Brasil, o Boletim Estatístico de Pessoal de 2013 revela que em 2013 a média de idade dos ocupantes dos cargos de DAS 5 era 48 anos e, de DAS 6, 52 anos. Ao analisar a série histórica de 1997 a 2013, é interessante notar que houve pouca oscilação na média das idades, que giraram em torno de 48, 49 e 50 para o primeiro desses níveis hierárquicos, e entre 51, 52 e 53 para o segundo. A média da amostra está um pouco abaixo da média encontrada na população, que é 48,66 anos juntando os dois níveis: o desvio padrão

alto favorece esse distanciamento. Outra diferença é que na população a moda ficou na faixa etária de 51 a 55 anos mas, na amostra, foi 57 anos.

### 5.1.7 Filiação partidária

A taxa de associativismo partidário é apontada pela literatura como um elemento muito importante para entender a prevalência de critérios técnicos ou políticos nessas nomeações. Como foi demonstrado, no Uruguai os cargos de Diretores de Ministério são extremamente politizados, não são vistos com a mesma hibridez que no Brasil. Um critério determinante para a nomeação de indivíduos nos ministérios é a filiação partidária (CHASQUETTI; BUQUET e CARDARELLO, 2013).

Por outro lado, no Brasil, independentemente do partido que está no governo, tradicionalmente há um equilíbrio e interdependência entre atributos políticos e técnicos para o alto escalão. Como apontam Pereira et al. (2015), é muito raro haver indicações baseadas exclusivamente em um critério político. Da mesma forma, uma nomeação puramente técnica pode enfrentar dificuldades para emplacar, mas ainda assim é mais comum que a estritamente política (PEREIRA et al., 2015).

Dados da Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas (CSA-TUCA), publicado em 2010, estimam que a taxa de filiação partidária da população uruguaia é em torno de 34% e, a brasileira, ao redor de 20%. No Brasil, a amostra apresentou percentuais parecidos com o estimado na população: pouco mais de 15% disseram ser filiados a algum partido político. Por outro lado, no Uruguai os dados aparecem sobrerrepresentados com relação à população uruguaia: mais de 80% tinham associativismo partidário.

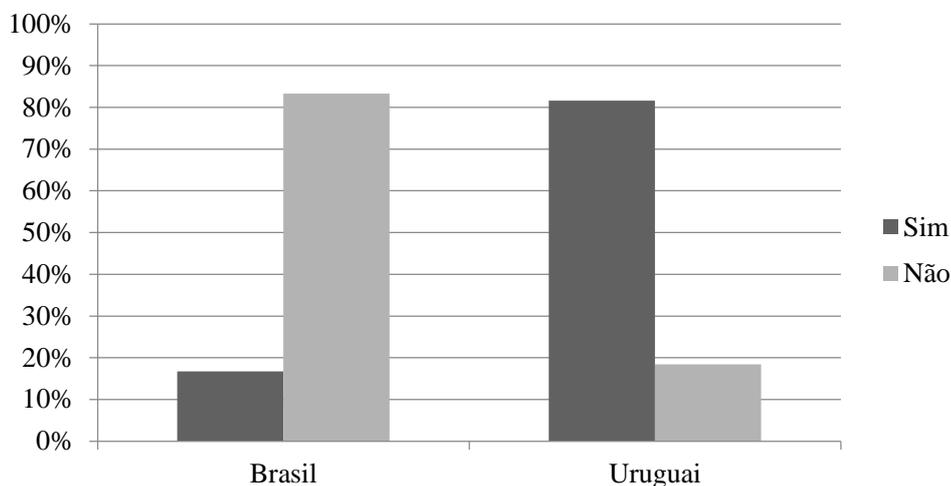
Os dados da amostra uruguaia convergem para a evidência encontrada na literatura de que os cargos de Diretores de Ministério são políticos.

No Brasil, a participação de filiados nos cargos DAS 5 e 6 varia de acordo com o governo. No artigo *PSDB e PT e o Poder Executivo*, Maria Celina D'Araújo (2011) aponta que enquanto no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso não houve indícios de uma seletividade partidária, no governo do ex-presidente Lula foi o contrário. Os dois mandatos do ex-presidente Lula apresentaram um forte compromisso com nomeações sindicais e partidárias.

Se a amostra do Brasil fosse representativa da população dos dirigentes públicos, poder-se-ia dizer que a ex-presidenta Dilma Rousseff não seguiu a política de nomeações de seu predecessor. Como o gráfico seguinte revela, mais de 80% dos dirigentes não eram

filiados a nenhum partido político no Brasil:

**Gráfico 13: Pertence a algum partido?**



Fonte: NIED/UFRJ, 2013. n= 60 em cada país

De fato, essa baixa taxa de filiação partidária no Brasil chama muita atenção, contrastando com os dados empíricos presentes na literatura para governos anteriores. O percentual de 80% é revelador de um claro desequilíbrio entre atributos políticos e técnicos.

A tabela 7 evidencia que, dentre os filiados, 47 no Uruguai integravam a Frente Ampla. No Brasil, 9 disseram integrar o PT, 1 o PMDB e 1 o PDT, partidos da base aliada, naquele ano:

**Tabela 7: Partido a qual pertence**

	Uruguai		Brasil
Frente Ampla	47	PT	9
Partido Colorado	0	PMDB	1
Partido Nacional	0	PDT	1
Não respondeu	1		0
Total	48		11

Fonte: NIED/UFRJ, 2013.

Essa tabela e o gráfico anterior sustentam o argumento presente na literatura de que no Uruguai a burocracia pública é politizada, pois como se percebe, a filiação à FA imperou na amostra, com 47 de 60 entrevistados pertencentes a este partido.

Crítérios técnicos e políticos correspondem a tipo ideais. Na prática, a fronteira entre esses atributos é bastante tênue, especialmente no Brasil, dada a natureza híbrida dessas funções. O governo de Dilma Rousseff foi de coalizão, assim como o do antecessor. No presidencialismo de coalizão, esses cargos são utilizados como moeda de troca. Segundo Lopez e Praça (2015, p. 110), a divisão desses cargos obedece à lógica desse tipo de organização de governo:

O presidente eleito recorre às prerrogativas de nomeação para obter maioria no Congresso e compor uma coalizão – majoritária – que o apoie. Explícita ou implicitamente, há uma permuta entre controle partidário de órgãos governamentais, que inclui o controle das nomeações, e apoio parlamentar no Congresso Nacional. (LOPEZ E PRAÇA, 2015, p. 110).

Nesse sentido, a baixa taxa de filiação partidária na amostra brasileira não necessariamente significa que os postos foram ocupados por “técnicos”. Pode, ao contrário, indicar que eles foram cedidos aos demais partidos da base, o que explicaria a pouca presença de dirigentes pertencentes ao PT.

### **5.1.8 Resumo do perfil**

Embora as amostras não tenham sido representativas da população, ao se comparar, quando possível, os dados da amostra brasileira com os da população de DAS 5 e 6 ocupantes dos cargos em 2013, disponibilizada no *Boletim Estatístico de Pessoal* do MPOG, notou-se que a amostra brasileira apresentou percentuais similares aos encontrados na população de dirigentes.

Em síntese, há convergências e divergências no perfil dos dirigentes dos dois países. Primeira convergência é a carência de informações oficiais, embora no Uruguai haja indícios de que a situação é mais dramática. Segundo, há o predomínio de brancos e do sexo masculino em ambas as partes. Negros e brancos estão sobrerrepresentados em relação à composição étnica da população brasileira, enquanto os pardos estão sub-representados. Os dois países alcançaram os mesmos percentuais para os ocupantes do sexo masculino e feminino.

Com relação à educação dos pais, no Brasil os pais dos dirigentes apresentaram maior escolaridade. No Uruguai houve uma heterogeneidade nos níveis de educação, e não foram encontradas diferenças significativas entre o nível de escolaridade da mãe e do pai. Entre os dirigentes públicos brasileiros, todavia, os pais revelaram ter maior nível de educação formal

comparado às mães.

Em nível de graduação, em ambos os países os percentuais são parecidos, havendo predomínio de dirigentes com nível superior. Quando é considerada a pós-graduação, os dirigentes brasileiros superam os uruguaios em nível de escolaridade.

A área de formação da graduação e da pós-graduação em ambos os países é dominada pelas carreiras vistas como de maior “prestígio social” para o serviço público, como Direito, Administração, Economia e Engenharia.

A média da idade no Brasil é cinco anos menor que no Uruguai, ficando em 47 anos.

Por fim, há uma divergência com relação à filiação partidária. Os dirigentes uruguaios apresentaram esse tipo de associativismo superior a 80% da amostra, dentre os quais 47 em 48 eram filiados ao partido do então presidente José Mujica. No Brasil, a situação foi aposta: mais de 80% não eram filiados a nenhum partido.

Essa primeira parte da análise de dados buscou explicitar elementos caracterizadores do objeto em questão. Os tópicos seguintes visam responder aos objetivos específicos desta dissertação.

## **5.2 Fatores econômicos, causas e consequências**

Indagá-los sobre aspectos econômicos é uma forma de alcançar em que medida acreditam que isso interfere no combate à pobreza e redução da desigualdade. O governo militar no Brasil, na década de 1970, propôs um modelo econômico de crescimento acelerado do PIB e de concentração de renda, visto como necessário naquele momento. Isso é um exemplo de que nem sempre o crescimento econômico favorece uma percepção positiva das políticas de redistribuição. Além disso, como demonstrado no capítulo anterior, algumas visões equivocadas sobre as causas da pobreza obstam a implementação de políticas, como a percepção de que os pobres são “preguiçosos”, “só querem viver de benefícios sociais” ou de que “não estudaram o suficiente para obter bons empregos”.

Ao ser indagados sobre os fatores mais importantes para um indivíduo obter êxito econômico, em duas menções, sobressaíram-se no Brasil o esforço pessoal e a boa formação universitária. No Uruguai, além dessas duas mesmas menções, também se destaca a origem social. Esses dados revelam uma percepção mais individualista para o sucesso econômico entre os dirigentes públicos brasileiros e uruguaios.

**Tabela 8: Fatores para êxito económico/ 1ª e 2ª menções**

	Brasil	Uruguai
Esforço pessoal	47 78,3%	34 56,6%
Boa formação universitária	46 76,6%	30 50%
Origem social	13 21,6%	27 45%
Ter contatos adequados	8 13,3%	22 36,6%
Acesso ao governo	3 5%	6 10%
Não respondeu	3 5%	1 1,7%

Fonte: NIED/UF RJ, 2013  
N= 120

A tabela a seguir exibe dados de afirmações dos dirigentes sobre a desigualdade. Quando perguntados se a desigualdade prejudica a economia, 60% dos entrevistados no Brasil afirmaram que ela sempre prejudica a economia, contra aproximadamente 76% no Uruguai. Isso demonstra que a maioria dos DAS 5 e 6 no Brasil e os Diretores de Ministério no Uruguai têm uma visão negativa da desigualdade, sendo a proporção dos que concordam com tal afirmativa maior no Uruguai que no Brasil.

Além disso, destaca-se que 22 dentre 58 respostas válidas no Brasil foram no sentido de que a desigualdade em níveis moderados pode beneficiar a economia. Esse número é expressivo, pois tal opinião é frequentemente utilizada como argumento contra as políticas sociais.

**Tabela 9: Afirmações sobre desigualdade social**

	Brasil	Uruguai
A desigualdade sempre prejudica a economia	36 60%	46 76,7%
A desigualdade em níveis moderados pode beneficiar a economia	22 36,7%	11 18,3%
Não sabe/ Não respondeu	2 3,3%	3 5%
Total	60 100%	60 100%

Fonte: NIED/UF RJ, 2013

Para a maioria dos entrevistados nos dois países, a desigualdade não foi vista como um

problema tão sério quanto há 20 anos atrás, como evidenciado na tabela 10. Essa percepção é corroborada pelas estatísticas oficiais, apresentadas no segundo capítulo, as quais evidenciaram uma queda expressiva dos níveis de pobreza e desigualdade no Brasil e no Uruguai especialmente a partir de 2003. No Brasil, os níveis de desigualdade em 2013, ano da aplicação do *survey*, eram altos. Ainda que tenha ocorrido uma melhoria louvável comparado com os níveis estratosféricos da década de 1990, o país ainda é um dos mais desiguais do mundo. Contudo, para 90% dos dirigentes no Brasil, o problema é menos sério atualmente. Curiosamente, no Uruguai, o qual sempre teve níveis de desigualdade medianos, o percentual dos que percebiam a desigualdade em 2013 como tão ou mais severa que há 20 anos é maior que no Brasil.

**Tabela 10: A desigualdade social em relação há 20 anos**

	Brasil	Uruguai
A desigualdade segue sendo um problema, mas não tão sério como há 20 anos	54 90%	42 70%
A desigualdade é tão problemática hoje como há 20 anos	4 6,7%	11 18,3%
A desigualdade é mais importante hoje do que há vinte anos	2 3,3%	6 10%
Não sabe/ Não respondeu	0 0%	1 1,7%
Total	60 100%	60 100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

Perguntados sobre se estariam de acordo com a frase de que só com o crescimento econômico é possível melhorar a vida das pessoas e diminuir a desigualdade social, a maioria no Brasil respondeu estar de acordo totalmente ou parcialmente. Já no Uruguai, os dados evidenciaram uma tendência contrária: a maioria discordou que a desigualdade possa diminuir só com o crescimento econômico. Esse dado é interessante ao se levar em conta o desempenho econômico dos dois países. O Brasil figurou e figura entre as maiores economias do mundo, mas isso nunca foi o suficiente para garantir a queda dos níveis de desigualdade social. Pelo contrário, em alguns momentos, como durante o milagre econômico (1968-1973), o crescimento econômico resultou na concentração da riqueza. Assim, a trajetória histórica brasileira é prova real de que crescimento econômico não resulta necessariamente em uma melhoria na vida dos cidadãos.

Os dirigentes uruguaios, nesse aspecto, demonstraram uma percepção da necessidade de diminuir a desigualdade social independentemente do desempenho econômico, o que demonstra que conferem um valor mais elevado, comparado aos brasileiros, à busca pela igualdade social como um princípio inegociável. Como se viu nos capítulos anteriores, de fato, em vários períodos históricos, o Uruguai passou por crises econômicas e mesmo assim o estado de bem-estar social não sofreu cortes, ou quando sofreu não foram substanciais, como na década de 1960 e até mesmo no período militar. Obviamente, isso gerou consequências como o déficit fiscal, mas os direitos sociais foram assegurados.

**Tabela 11: Está de acordo com essa frase: Só com crescimento econômico é possível melhorar a vida das pessoas e diminuir a desigualdade social**

	Brasil	Uruguai
Concorda totalmente	9	4
	15%	6,7%
Concorda em parte	25	10
	41,7%	16,7%
Nem concorda nem discorda	1	0
	1,7%	0%
Discorda em parte	16	23
	26,7%	38,3%
Discorda totalmente	9	22
	15%	36,7%
Não sabe/ Não respondeu	0	1
	0%	1,7%
Total	60	60
	100%	100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

Quando indagados sobre qual deveria ser o principal objetivo do país a médio prazo e o segundo principal objetivo, a erradicação da pobreza e a diminuição da desigualdade se destacaram nos dois países. Em seguida, mas com bem menos destaque, a priorização do crescimento econômico continuado se sobressaltou entre os entrevistados brasileiros. Por outro lado, entre os uruguaios, o segundo maior destaque atribuiu-se a maior integração do país ao mercado mundial e ao incentivo a maior participação da população nas decisões políticas, ambos com o mesmo percentual. Essa última resposta também foi a terceira mais apontada no Brasil, e possivelmente foi favorecida pelo contexto. Em 2013, o país passou por grandes manifestações que eclodiram, em princípio, contra o aumento de passagens de ônibus municipais e, posteriormente, transformaram-se em manifestações contra os grandes eventos

como a Copa do Mundo.

Nota-se com isso que os dirigentes públicos dos dois países em 2013 conferiram bastante relevância à questão da pobreza e da desigualdade.

As tabelas 11 e 12 também evidenciam que no Brasil o crescimento econômico aparece sempre como uma variável central, algo que não acontece no Uruguai.

**Tabela 12: Objetivo do país a médio prazo 1ª e 2ª menções**

	Brasil	Uruguai
Erradicar a pobreza e diminuir a desigualdade	37 61,7%	47 78,3%
Priorizar o crescimento econômico continuado	33 55%	10 16,7%
Incentivar a maior participação da população nas decisões políticas	20 33,3%	15 25%
Assegurar o regime democrático	15 25%	9 15%
Integrar a economia ao mercado mundial	7 11,6%	15 25%
Integrar mais o país aos demais países do Mercosul	1 1,7%	9 15%
Reduzir o Estado	6 10%	2 3,3%
Proteger o meio ambiente	1 1,7%	4 6,7%
Garantir a estabilidade político-institucional	0 0%	7 11,6%
Não respondeu	0 0%	2 3,3%
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>120</b>

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

Outro dado que corrobora a relevância das questões sociais para os dirigentes públicos aparece na tabela seguinte. Quando perguntados se as políticas de distribuição de renda são necessárias ou se devem ser evitadas, considerando-se a amostra de 60 dirigentes, 57 no Brasil e 59 no Uruguai concordaram que as políticas de distribuição de renda são necessárias.

**Tabela 13: Opinião sobre políticas de distribuição de renda**

	Brasil	Uruguai
São necessárias	57 95%	59 98,3%
Devem ser evitadas	2 3,3%	1 1,7%
Não sabe/ Não respondeu	1 %	0 0%
Total	60 100%	60 100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

As duas próximas tabelas exploram a questão social mais detalhadamente. Interrogados sobre se o Estado deveria investir mais ou menos recursos na saúde e na educação- áreas centrais para a garantia do bem-estar social- a maioria dos DAS 5 e 6 e dos Diretores de Ministério mostraram-se favoráveis a maiores investimentos, como fica evidente nas tabelas 14 e 15:

**Tabela 14: Áreas em que o Estado deve investir mais ou menos: Educação**

	Brasil	Uruguai
Deveria investir mais recursos	57 95%	45 75%
Deveria investir menos recursos	0 0%	2 3,3%
Nem mais nem menos / A mesma quantidade	3 5%	13 21,7%
Total	60 100%	60 100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

**Tabela 15: Áreas em que o Estado deve investir mais ou menos: Saúde**

	Brasil	Uruguai
Deveria investir mais recursos	53 88,3%	44 73,3%
Deveria investir menos recursos	0 0%	2 3,3%
Nem mais nem menos / A mesma quantidade	7 11,7%	14 23,3%
Total	60 100%	60 100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

Apesar de não existir variação significativa de uma tabela para outra dentro do mesmo país, nota-se, contudo, uma diferença entre os países. Pouco mais de 70% dos dirigentes no Uruguai afirmaram que deveriam ser investidos mais recursos na saúde e na educação, contra cerca de 88% no Brasil na educação e 95% na saúde. Em outras palavras, uma maior proporção de dirigentes públicos uruguaios em 2013, comparando-os aos dirigentes brasileiros, percebiam como satisfatória a quantidade de recursos investidos nessas áreas. De fato, foi no governo Mujica que o *Plan Equidad* ganhou força, substituindo o PANES, e foi feito um esforço massivo no bem-estar social, o que reduziu a quantidade de famílias na linha da pobreza. No primeiro ano do governo de Mujica, cerca de 18% da população estava nessa situação. Em apenas três anos, esse percentual diminuiu para cerca de 8%<sup>24</sup>. As reformas no plano social para garantir cobertura integral e acesso à saúde e à educação começaram já no governo anterior, de Tabaré Vázquez. Devido à queda progressiva nos níveis de pobreza e melhora dos indicadores sociais desde a chegada da FA à presidência, em 2005, talvez isso explique porque em 2013 uma parte expressiva dos dirigentes uruguaios já percebiam os investimentos como suficientes.

Um exemplo de política no campo social implementada nos primeiros anos de governo da FA foi o *Plan Ceibal*, em 2007. A iniciativa visava diminuir a desigualdade de acesso digital, principalmente nas áreas rurais do país. O governo, em uma iniciativa pioneira sem precedentes em nenhum outro país, implementou uma política de fornecimento de computadores portáteis e acesso à internet a estudantes pobres. A política foi um sucesso e recebeu elogios de organismos internacionais como o BID, a Unesco e o Pnud, e também representou a conquista dos eleitores das áreas rurais, até então fiéis ao Partido Nacional (LARROQUÉ, 2013).

Na tabela seguinte, a saúde pública figura como o problema de maior preocupação entre os dirigentes públicos do Brasil, sendo apontada por aproximadamente 73% dos entrevistados em duas menções como aquele que deveria ser o objetivo prioritário para o governo. No Uruguai, as respostas foram mais divididas entre as diferentes categorias de resposta, destacando-se a qualificação da mão de obra e o investimento em ciência e tecnologia, áreas supostamente não alcançadas pelas políticas sociais implementadas pela FA desde 2005.

Os dados dessa tabela e da anterior mostram que a saúde pública no Brasil apareceu como uma preocupação central, disparada na frente de qualquer outra categoria de resposta.

---

<sup>24</sup> Fonte: Dados do Banco Mundial (2018).

Isso pode ser explicado pelo fato de que em 2013 a ex-presidenta Dilma Rousseff lançou o Programa Mais Médicos, acarretando muita resistência de setores conservadores da sociedade e da própria corporação médica.

O Programa Mais Médicos objetivava melhorar o atendimento no Sistema Único de Saúde (SUS) e, entre as medidas, figurava levar mais médicos a regiões com escassez ou ausência de profissionais qualificados, como o Norte e Nordeste do país<sup>25</sup>. Para alcançar esse objetivo, o governo firmou uma parceria com Cuba e outros países a fim de preencher essas vagas com profissionais destes países, tendo em vista que no Brasil há notória falta de médicos.

Essa medida gerou forte rechaço do sindicato médico e de setores conservadores da sociedade, sobretudo contra a entrada de médicos cubanos.

**Tabela 16: Objetivos prioritários para o governo 1ª e 2ª menções**

	Brasil	Uruguai
Saúde pública	44 73,4%	19 32%
Desenvolvimento regional	22 37%	10 16,3%
Qualificação da mão de obra	18 29,6%	27 45%
A investigação científica e tecnológica	16 26,7%	25 41,7%
Habitação social	1 1,7 %	13 21,7%
Proteção do meio ambiente	5 8,3%	10 16,7%
Promover exportações	3 5%	6 10%
Modernização tecnológica das empresas	4 6,7%	4 6,7%
Apoio a pequena empresa	2 3,3%	5 8,3%
Distribuição de alimentos	0 0%	0 0%
Não sabe/ não respondeu	5 8,3%	1 1,7%
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>120</b>

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

As próximas páginas atentam para a seguinte pergunta: Quais são as causas e consequências que os DAS's 5 e 6 e os Diretores de Ministério atribuem à pobreza e à desigualdade?

<sup>25</sup> Fonte: <http://maismedicos.gov.br>. Acesso em: 30/01/2018

Com relação à causa mais importante da pobreza, chama à atenção a diferença entre os dois países. No Brasil, a incompetência do Estado em cumprir suas funções foi a mais apontada, alcançando quase 57% das respostas. O menor preparo educacional dos pobres apareceu logo em seguida, com pouco mais de 43%. Estamos diante, pois, de duas explicações de natureza diferente para a pobreza. A primeira diz respeito a uma explicação estrutural, pois a pobreza é vista como sendo causa da ineficiência do Estado em cumprir suas funções. A segunda explicação se encaixa no que a literatura considera dentro da categoria individual/ comportamental. Nesse segundo tipo de explicação, as causas para a pobreza são atribuídas a características do indivíduo, que em alguma medida é percebido como o responsável pela sua pauperização.

A responsabilização do Estado pela pobreza não apareceu com as mesmas proporções no Uruguai. Neste país, os dirigentes públicos deram ênfase ao menor preparo educacional dos pobres e ao desenvolvimento econômico insuficiente como causa da pobreza, e ambas as possibilidades de resposta tiveram percentuais aproximados somando-se duas menções- pouco mais de 50%. Em síntese, enquanto no Brasil a ineficiência do Estado em prestar serviços públicos apareceu de forma notável, no Uruguai outras causas se sobressaíram, seja de natureza individual ou estrutural, mas sem que ficasse evidente essa responsabilização do Estado. Essa diferença é bastante relevante e merece ser explorada mais a fundo.

Conforme demonstrado no capítulo 2, o Brasil é considerado pela literatura um exemplo paradigmático de Estado tutelar, no qual os direitos só são exercidos por meio de uma vigilância estatal. Os direitos sociais no Brasil, especialmente os conquistados no período varguista, não foram conquistas obtidas pelas lutas sociais, mas sim graças às concessões do Estado. Essa configuração inicial resultou no fato de que historicamente os direitos são por aqui percebidos como providos pelo Estado, atrofiando o papel de outros agentes na conquista desses direitos, como movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil. Isso pode explicar porque no Brasil a responsabilização do Estado apareceu de forma tão proeminente.

**Tabela 17: Causa mais importante da pobreza Brasil-Uruguai 1ª e 2ª menções**

	Brasil	Uruguai
Não cumprimento das funções sociais por parte do Estado	34 56,7%	11 18,3%
Menor preparo educacional dos pobres	26 43,3%	32 53,3%
Desenvolvimento econômico insuficiente	23 38,3%	31 51,7%
Falta de vontade política	18 30%	11 18,3%
Crise econômica	0 0%	18 30%
Falta de consciência social das elites	16 26,7%	9 15%
Falta de empenho dos pobres para superar sua situação	1 1,7%	4 6,7%
Não sabe/ Não respondeu	2 3,3%	4 6,7%
Total	120	120

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

Na pergunta fechada sobre a consequência mais importante da pobreza, somando-se as duas menções, a violência e a criminalidade apareceram como um ponto de convergência, apontada por 55% da amostra de cada país. Pondera-se que o percentual de não-respondentes dessa pergunta foi elevado, ultrapassando bem mais de 10% em ambos os países.

Um contraste revelador foi a importância atribuída aos valores no Uruguai, onde a degradação moral obteve praticamente a mesma proporção que a violência e a criminalidade como consequência da pobreza. No Brasil, o clientelismo político/ populismo foi a segunda consequência de maior destaque.

**Tabela 18: Consequência mais importante da pobreza/ 1ª e 2ª menções**

	Brasil	Uruguai
Violência e criminalidade	33 55%	33 55%
Degradação moral/ falta de valores	11 18,3%	32 53,4%
Clientelismo político/populismo	28 43,3%	5 8,3%
Falta de mão de obra qualificada	19 31,6%	15 25%
Conflitos entre as classes sociais	12 20%	12 20%
Ausência de um mercado consumidor interno forte	10 16,7%	8 13,3%
Vergonha em comparação com outros países	0 0%	1 1,7%
Não sabe/ Não respondeu	7 11,9%	14 23,3%
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>120</b>

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

### 5.3 Percepção sobre políticas sociais

Antes de analisar especificamente as percepções sobre políticas sociais, será considerada a identificação com valores liberais ou igualitários, pois, conforme evidenciado no capítulo quatro, uma parte da literatura chama a atenção para a identificação com esses valores como algo que afeta a percepção sobre a pobreza e a desigualdade. Teoricamente, aqueles que se identificam com valores mais igualitários tendem a dar maior apoio às políticas de combate à pobreza e redução da desigualdade.

Analisando as perguntas do *survey* direcionadas a captar a percepção sobre o papel do Estado, fica claro que há marcantes diferenças.

A tabela 19 apresenta a percepção sobre uma agenda de privatizações. No Brasil, as opiniões demonstraram ser divididas sobre o assunto. No Uruguai isso foi rejeitado por mais de 80% dos entrevistados.

**Tabela 19: Concorda com a frase: O governo deveria adotar (continuar adotando) uma agenda de privatizações**

	Brasil	Uruguai
Concorda totalmente	9	1
	15%	1,7%
Concorda em parte	21	4
	35%	6,7%
Nem concorda nem discorda	4	5
	6,7%	8,3%
Discorda em parte	8	13
	13,3%	21,7%
Discorda totalmente	18	37
	30%	61,7%
Total	60	60
	100%	100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

A tabela seguinte expressa a opinião sobre corte de gastos do governo. A maioria no Brasil (42/60) foi claramente a favor do corte de gastos; no Uruguai, a maioria foi contra (36/60), e 11 entrevistados foram indiferentes. O percentual de 70% de dirigentes brasileiros a favor do corte de gastos é significativo, indicando uma percepção de que o papel do Estado deva ser reduzido. Em termos de tipo ideal, esse tipo de visão é geralmente associada a uma visão mais neoliberal sobre o papel do Estado, em contrapartida a uma visão mais interventora, a qual geralmente tende a ser associada a maiores investimentos na área social.

**Tabela 20: Concorda que o governo deveria: cortar gastos do governo**

	Brasil	Uruguai
Totalmente a favor	15	2
	25%	3,3%
A favor	27	11
	45%	18,3%
Nem a favor nem contra	4	11
	6,7%	18,3%
Contra	11	26
	18,3%	43,3%
Totalmente contra	3	10
	5%	16,7%
Total	60	60
	100%	100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

Dentre 60 respondentes no Brasil, 45 concordaram em alguma medida que o governo deveria fazer mais parcerias com as empresas privadas, enquanto no Uruguai a situação foi oposta, com 47 respostas contrárias.

**Tabela 21: Concorda com a frase: O governo deveria fazer mais parcerias com empresas privadas**

	Brasil	Uruguai
Concorda totalmente	18 30%	3 5%
Concorda em parte	27 45%	4 6,7%
Nem concorda nem discorda	8 13,3%	5 8,3%
Discorda em parte	6 10%	18 30%
Discorda totalmente	1 1,7%	29 48,3%
Não respondeu	0 0,00%	1 1,7%
Total	60 100%	60 100%

Fonte: NIED/UF RJ, 2013

Dessa forma, os dirigentes públicos brasileiros demonstraram uma percepção menos interventora sobre o papel do Estado, enquanto no Uruguai a percepção foi claramente oposta. Os Diretores de Ministério foram contrários a uma agenda de privatizações, ao corte de gastos e a parcerias com empresas privadas.

Nas próximas páginas será averiguado o apoio às seguintes políticas: a) educação universitária gratuita; b) acesso de alunos pobres à universidade; c) diminuição da diferença de renda entre trabalhadores com e sem formação universitária; d) programa de renda mínima universal para todos com mais de 25 anos; e) seguro desemprego para todos os trabalhadores; f) programa de distribuição de alimentos aos pobres; g) construção de habitações populares; h) acesso universal e gratuito aos serviços de saúde e; i) Bolsa Família/ Asignación Familiar, em particular. Os dirigentes públicos foram indagados se essas políticas eram viáveis e desejáveis e, em caso afirmativo, se eles estariam dispostos a criar os meios para implementá-las.

#### **a) Garantir educação universitária gratuita**

No Uruguai, 57 de 59 respondentes consideraram desejável e 56 viável garantir educação universitária gratuita. No Brasil, os números foram menores: 46 para a primeira pergunta e 35 para a segunda, também com 59 respostas válidas. Nota-se uma diferença relevante na percepção nos dois países sobre o ensino superior público.

Esses dados são reveladores de certa contradição relacionada ao montante do

investimento feito pelo governo federal no ensino superior durante o mandato de Dilma Rousseff, demonstrando que, naquele momento, era plenamente viável financiar as universidades públicas. Dados da Coordenação de Pessoal de Nível Superior (Capes), mostram que o orçamento da instituição no primeiro ano do governo da ex-presidenta Dilma foi ao redor de dois bilhões em 2010, passando para mais de cinco bilhões em 2014<sup>26</sup>. Da mesma forma, no ano de 2010, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Cnpq) financiou 1587 bolsas no país, e em 2014 esse número passou para 2780<sup>27</sup>.

**Tabela 22: Conjunto de políticas desejáveis: Garantir educação universitária gratuita**

	Brasil	Uruguai
Sim	46 76,7%	57 95%
Não	13 21,6%	2 3,3%
Não sabe/ Não respondeu	1 1,7%	1 1,7%
Total	60 100%	60 100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

**Tabela 23: Conjunto de políticas viáveis: Garantir educação universitária gratuita**

	Brasil	Uruguai
Sim	35 58,3%	56 93,3%
Não	24 40%	3 5%
Não sabe/ Não respondeu	1 1,7%	1 1,7%
Total	60 100%	60 100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

#### **b) Garantir acesso de alunos pobres à universidade**

No Brasil e no Uruguai, os dados permitem afirmar sem hesitação que houve uma percepção de que é viável e desejável promover o acesso de alunos pobres à universidade. Cinquenta e nove dirigentes no Brasil e 60 no Uruguai afirmaram que isso é desejável,

<sup>26</sup>Fonte: CAPES(2018). Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/diversos/02052017-ORCAMENTO-POR-PPA-2004-2019.pdf>. Acesso: 25/01/2018.

<sup>27</sup> Fonte: Folha de São Paulo. <http://www1.folha.uol.com.br/ciencia/2017/08/1910556-nao-havera-atraso-nem-corte-de-bolsas-diz-secretario-do-ministerio-da-ciencia.shtml>. Acesso: 25/01/2018.

enquanto 58 no Brasil e 56 no Uruguai disseram que promover o acesso dos alunos pobres à universidade é viável.

**Tabela 24: Conjunto de políticas desejáveis: Promover o acesso de alunos pobres à Universidade**

	Brasil	Uruguai
Sim	59 98,3%	60 100%
Não	1 1,7%	0 0%
Total	60 100%	60 100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

**Tabela 25: Conjunto de políticas viáveis: promover o acesso de alunos pobres à universidade**

	Brasil	Uruguai
Sim	58 96,7%	56 93,3%
Não	2 3,3%	4 6,7%
Total	60 100%	60 100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

**c) Diminuir diferença de renda entre trabalhadores com e sem formação universitária.**

Nos dois países, a maioria dos dirigentes públicos considerou desejável e viável diminuir a diferença de renda entre os trabalhadores com e sem formação universitária. Isso, no entanto, não foi considerável viável na mesma medida que desejável.

Quanto ao fato de ser viável, os números são de 46 de 59 respondentes no Brasil, e 40 de 58 no Uruguai. Dentre as demais medidas já apresentadas, essa figura entre a mais controversas no Uruguai e, no Brasil, tão controversa quanto garantir ensino superior gratuito.

Celi Scalon (2004), ao investigar a percepção dos brasileiros sobre as desigualdades de renda, notou que a população brasileira não percebe como injusta diferenças salariais tão extremas entre trabalhadores com e sem qualificação, o que denota uma tolerância para a aceitação de desigualdades de renda. Esse argumento vai de encontro aos dados dos dirigentes públicos explicitados nas duas tabelas seguintes. Nota-se, ainda, que no Uruguai a aceitação dos dirigentes para com a diminuição das diferenças de renda entre trabalhadores com e sem

formação universitária é ainda menor que no Brasil. É preciso considerar que o Uruguai é um país menos desigual e, possivelmente, essa diferença nos rendimentos não deve ocorrer na mesma dimensão que no Brasil. Isso explicaria o porquê de naquele país os dirigentes públicos demonstrarem maior tolerância à diferença de rendimentos do que nesse.

**Tabela 26: Conjunto de políticas desejáveis: Diminuir a diferença de renda entre trabalhadores com e sem formação universitária**

	Brasil	Uruguai
Sim	46 76,6%	40 66,7%
Não	13 21,7%	18 30%
Não sabe/ Não respondeu	1 1,7%	2 3,3%
Total	60 100%	60 100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

**Tabela 27: Conjunto de políticas viáveis: Diminuir a diferença de renda entre trabalhadores com e sem formação universitária**

	Brasil	Uruguai
Sim	41 68,3%	32 53,3%
Não	18 30%	25 41,7%
Não sabe/ Não respondeu	1 1,7	3 5%
Total	60 100%	60 100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

**d) Implementar um programa de renda mínima universal para todos com mais de 25 anos.**

O apoio a esse tipo de política parece mais controverso para os dirigentes públicos. No Uruguai, aproximadamente 50% dos diretores de Ministério se mostraram favoráveis, e a outra metade não expressou apoio. No Brasil, 60% da amostra se mostrou contrária, havendo cinco respostas omissas. Quanto à viabilidade, os dados revelam de forma mais nítida que nos dois países a implementação de um programa de renda mínima para todos com mais de 25 anos não foi percebida como viável, contando com mais de 50% de respostas contrárias em ambos os países.

**Tabela 28: Conjunto de políticas desejáveis: Implementar um programa de renda mínima universal para todos com mais de 25 anos**

	Brasil	Uruguai
Sim	19	29
	31,6%	48,3%
Não	36	29
	60%	48,3%
Não sabe/ Não respondeu	5	2
	8,4%	3,4%
Total	60	60
	100%	100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

**Tabela 29: Conjunto de políticas viáveis: Implementar um programa de renda mínima universal para todos com mais de 25 anos**

	Brasil	Uruguai
Sim	23	20
	38,3%	33,3%
Não	32	38
	53,3%	63,4%
Não sabe/ Não respondeu	5	2
	8,4%	3,3%
Total	60	60
	100%	100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

**e) Garantir seguro desemprego para todos os trabalhadores.**

Toda a amostra uruguaia considerou desejável garantir seguro desemprego para todos os trabalhadores, contra 54 de 59 respondentes brasileiros. Quanto à viabilidade, o mesmo número é mantido no Brasil, contra apenas 45 no Uruguai.

Nesse sentido, apesar dos Diretores de Ministério serem unânimes ao afirmar que garantir o seguro desemprego para todos os trabalhadores é desejável, apenas 45 afirmou ser isso viável.

**Tabela 30: Conjunto de políticas desejáveis: Garantir seguro desemprego para todos os trabalhadores**

	Brasil	Uruguai
Sim	54 90%	60 100%
Não	5 8,3%	0 0%
Não sabe/ Não respondeu	1 1,7%	0 0%
Total	60 100%	60 100%

Fonte: NIED/UF RJ, 2013

**Tabela 31: Conjunto de políticas viáveis: Garantir seguro desemprego para todos os trabalhadores**

	Brasil	Uruguai
Sim	54 90%	45 75%
Não	4 6,7%	12 20%
Não sabe/ Não respondeu	2 3,3%	3 5%
Total	60 100%	60 100%

Fonte: NIED/UF RJ, 2013

#### **f) Implementação de programa de distribuição de alimentos aos pobres.**

No Brasil, 34 das 59 respostas válidas mostraram-se favoráveis à implementação de um programa de distribuição de alimentos aos pobres, e 25, contrários. Embora isso tenha sido considerado desejável para uma pequena maioria, fica nítido que tal política não foi viável para 86% da amostra.

Já no Uruguai, a distribuição de alimentos aos pobres foi considerada tanto desejável, para 39 dos 56 respondentes, quando viável para 46 das 57 respostas válidas. É curioso que a proporção dos que percebiam tal proposta como viável seja maior do que a proporção dos que consideraram desejável.

**Tabela 32: Conjunto de políticas desejáveis: Implementar programa de distribuição de alimentos aos pobres**

	Brasil	Uruguai
Sim	34	39
	56,6%	65%
Não	25	17
	41,6%	28,3%
Não sabe/ Não respondeu	1	4
	1,7%	6,7%
Total	60	60
	100%	100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

**Tabela 33: Conjunto de políticas viáveis: Implementar programa de distribuição de alimentos aos pobres**

	Brasil	Uruguai
Sim	52	46
	86,6	76,7%
Não	7	11
	11,6%	18,3%
Não sabe/ Não respondeu	1	3
	1,7%	5%
Total	60	60
	100%	100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

### **g) Construção de habitações populares.**

No Uruguai, todos os respondentes afirmaram que a construção de habitações populares é não só desejável como também viável. Essa opinião também foi predominante no Brasil, contando com o apoio de mais de 90% dos respondentes.

No período de aplicação do *survey*, estava em pleno vigor, no Brasil, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o qual desembocou na política de financiamento habitacional Minha Casa Minha Vida. Essa política visou possibilitar o financiamento da casa própria para as classes populares, permitindo que famílias extremamente pobres residentes de habitações de risco fossem beneficiadas. Nesse sentido, em 2013, havia uma política em vigor atestando a plena viabilidade da construção de habitações populares no Brasil.

**Tabela 34: Conjunto de políticas desejáveis: Construção de habitações populares**

	Brasil	Uruguai
Sim	56 93,3%	60 100%
Não	4 6,7%	0 0%
Total	60 100%	60 100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

**Tabela 35: Conjunto de políticas viáveis: Construção de habitações populares**

	Brasil	Uruguai
Sim	55 91,7%	59 98,3%
Não	5 8,3%	0 0%
Não sabe/ Não respondeu	0 0%	1 1,7%
Total	60 100%	60 100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

**h) Assegurar o acesso universal e gratuito aos serviços de saúde**

Cinquenta e sete entrevistados no Brasil e cinquenta e oito no Uruguai consideraram desejável assegurar o acesso universal e gratuito aos serviços de saúde. Quarenta e nove uruguayos também consideraram a proposta viável, contra 41 no Brasil.

No caso do Brasil, como apontado anteriormente, o governo de Dilma Rousseff fez um esforço em melhorar o SUS com a criação do Programa Mais Médicos, enfrentando resistências de alguns setores da sociedade.

**Tabela 36: Conjunto de políticas desejáveis: Assegurar o acesso universal e gratuito aos serviços de saúde**

	Brasil	Uruguai
Sim	57 95%	58 96,7%
Não	3 5%	1 1,7%
Não sabe/ Não respondeu	0 0%	1 1,7%
Total	60 100%	60 100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

**Tabela 37: Conjunto de políticas viáveis: Assegurar o acesso universal e gratuito aos serviços de saúde**

	Brasil	Uruguai
Sim	41 68,3%	49 81,70
Não	19 31,7%	9 15%
Não sabe/ Não respondeu	0 0%	2 3,3%
Total	60 100%	60 100%

Fonte: NIED/UFRI, 2013

**i) Bolsa Família/ Asignación Familiar, em particular.**

Com relação aos programas de transferência de renda Bolsa Família (BF) e Asignación Familiar (AF), foram feitas algumas afirmativas com o objetivo de captar o quanto os dirigentes concordavam ou não. Foram indagados sobre: estímulo à economia; redução da desigualdade; incentivo à “procriação”<sup>28</sup>; incentivo à escolarização dos filhos; estímulo ao clientelismo; desestímulo ao trabalho e; a principal consequência dessas políticas.

Estímulo à economia: Cinquenta e seis dirigentes no Brasil concordaram que o BF estimula a economia. No Uruguai, 48 concordaram o mesmo em relação ao Asignación Familiar. Nesse sentido, o estímulo à economia aparece de forma mais positiva para os dirigentes no programa de transferência direta de renda brasileiro.

**Tabela 38: Está de acordo com essa frase sobre Bolsa Família/ Asignación Familiar:**

**Estimula a economia**

	Brasil	Uruguai
Concorda totalmente	41 68,3%	20 33,3%
Concorda em parte	15 25%	28 46,7%
Nem concorda e nem discorda	0 0%	0 0%
Discorda em parte	3 5%	4 6,7%
Discorda totalmente	1 1,7%	7 11,7%
Não sabe/ Não respondeu	0	1

<sup>28</sup> “Procriação” é a categoria usada no *survey*. Opta-se por utilizá-la entre aspas no texto pois o termo pode ter uma denotação negativa. O emprego das aspas busca esclarecer que a palavra refere-se à categoria utilizada no *survey*, embora não seja a escolha mais apropriada, na opinião da autora deste texto.

	0%	1,7%
Total	60	60
	100%	100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

Redução da desigualdade: No Brasil, os dados indicam que a maioria concordava totalmente que o BF reduz a desigualdade. Os resultados indicaram uma divisão dos respondentes no caso uruguaio em concordar totalmente ou em parte que o AF reduz a desigualdade, embora o percentual dos que concordaram totalmente seja levemente superior.

Mais precisamente, 57 brasileiros foram a favor de que o BF reduz a desigualdade, contra 49 no Uruguai. Novamente, essa outra consequência positiva dos programas de transferência de renda foi mais bem percebida pelos dirigentes no caso do BF que do AF.

**Tabela 39: Está de acordo com essa frase sobre Bolsa Família/Asignación Familiar:  
Reduz a desigualdade**

	Brasil	Uruguai
Concorda totalmente	41 68,3%	27 45%
Concorda em parte	16 26,7%	22 36,7%
Nem concorda e nem discorda	0 0%	1 1,7%
Discorda em parte	2 3,3%	5 8,3%
Discorda totalmente	1 1,7%	5 8,3%
Total	60 100%	60 100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

Incentivo à “procriação”: A maioria nos dois países discordou em alguma medida que o BF ou o AF pudessem incentivar as famílias a terem mais filhos: 41 no Brasil e 35 no Uruguai. Outra vez, os DAS 5 e 6 demonstraram uma visão mais positiva que os Diretores de Ministério.

**Tabela 40: Está de acordo com essa frase sobre Bolsa Família/ Asignación Familiar: As famílias terão mais filhos**

	Brasil	Uruguai
Concorda totalmente	4 6,7%	8 13,3%
Concorda em parte	13 21,7%	10 16,7%
Nem concorda e nem discorda	2 3,3%	5 8,3%
Discorda em parte	13 21,7%	16 26,7%
Discorda totalmente	28 46,7%	19 31,7%
Não sabe/ Não respondeu	0 0%	2 3,3%
Total	60 100%	60 100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

Incentivo à escolarização dos filhos: Nos dois países, a maioria concordou em alguma medida que os programas de transferência de renda incentivam os pais a mandar os filhos à escola. Contudo, o grau de concordância no Brasil mostrou-se maior que no Uruguai: 54 contra 41, respectivamente.

**Tabela 41: Está de acordo com essa frase sobre Bolsa Família/ Asignación Familiar: Incentiva os pais a mandar os filhos à escola**

	Brasil	Uruguai
Concorda totalmente	35 58,3%	18 30%
Concorda em parte	19 31,7%	23 38,3%
Nem concorda e nem discorda	1 1,7%	5 8,3%
Discorda em parte	3 5%	11 18,3%
Discorda totalmente	2 3,3%	3 5%
Total	60 100%	60 100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

Estímulo ao clientelismo: Enquanto no Brasil a maioria tendeu a concordar em alguma medida que o BF estimula o clientelismo político, no Uruguai quase 57% afirmaram discordar

totalmente com a afirmativa. Ainda no Uruguai, chama atenção que ninguém afirmou concordar totalmente que o AF estimula o clientelismo.

Essa é a primeira pergunta na qual os uruguaios apresentaram, de forma geral, um posicionamento mais positivo que os brasileiros em relação à política de transferência direta de renda.

É interessante esse tipo de percepção por parte dos dirigentes brasileiros, tendo em vista a existência de uma série de pesquisas mostrando como a transferência direta de renda foi fator chave para a eliminação de práticas clientelistas e patrimonialistas, a exemplo do que ocorria com o programa antecessor, o Fome Zero (TOMAZINI e LEITE, 2016).

**Tabela 42: Está de acordo com essa frase sobre Bolsa Família/ Asignación Familiar:**

<b>Estimula o clientelismo</b>		
	Brasil	Uruguai
Concorda totalmente	16 26,7%	0 0%
Concorda em parte	20 33,3%	8 13,3%
Nem concorda e nem discorda	0 0%	3 5%
Discorda em parte	10 16,7%	13 21,7%
Discorda totalmente	14 23,3%	34 56,7%
Não sabe/ Não respondeu	0 0%	2 3,3%
Total	60 100%	60 100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

Desestímulo ao trabalho: Essa afirmativa gerou mais divisão no Brasil, onde os dados não nos permitem afirmar se houve uma concordância ou não. No Uruguai, 70% dos dirigentes discordaram em parte ou totalmente que o AF gerasse desincentivos ao trabalho.

**Tabela 43: Está de acordo com essa frase sobre Bolsa Família/ Asignación Familiar:****Gera desincentivos ao trabalho**

	Brasil	Uruguai
Concorda totalmente	7	3
	11,7%	5%
Concorda em parte	22	12
	36,7%	20%
Nem concorda e nem discorda	1	3
	1,7%	5%
Discorda em parte	8	18
	13,3%	30%
Discorda totalmente	22	24
	36,7%	40%
Total	60	60
	100%	100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

Principal consequência: Os dirigentes brasileiros e uruguaios concordaram que o primeiro principal impacto do BF/AF é a redução da desigualdade e, o segundo, o estímulo aos filhos dos beneficiários a frequentar a escola.

**Tabela 44: Principal consequência do Bolsa Família/ Asignación Familiar**

	Brasil	Uruguai
Reduz a desigualdade	31	34
	51,7%	56,6%
Estimula os filhos dos beneficiários a frequentar a escola	14	16
	23,3%	26,7%
Gera incentivos à economia	11	6
	18,3%	10%
Estimula as famílias a ter mais filhos	0	3
	0%	5%
Outro	4	1
	6,7%	1,7%
Total	60	60
	100%	100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

Em síntese, pode-se resumir que os dirigentes públicos dos dois países em 2013, de forma geral, compartilhavam uma postura favorável aos programas sociais de transferência de renda de seus respectivos países. Para eles, o BF/AF estimulava a economia, reduzia a desigualdade e incentivava os pais a mandarem os filhos à escola. No Brasil, também podemos afirmar que os DAS's 5 e 6 não acreditavam que o BF incentivasse o aumento do

número de filhos. Por outro lado, os Diretores de Ministério não compartilhavam a opinião segundo a qual o AF gerava desincentivos ao trabalho.

O clientelismo político colocou os dirigentes de lados contrários, pois no Brasil eles concordaram que isso fosse estimulado pelo BF, enquanto no Uruguai discordaram que o AF o estimulasse de alguma forma.

Apesar das convergências, ficou evidente que as posições variaram em graus diferentes. Os dirigentes brasileiros apresentaram visão mais positiva que os uruguaios em relação ao estímulo à economia, à redução da desigualdade, e à discordância sobre o incentivo ao aumento do número de filhos. Em contrapartida, no Uruguai foi mais positiva a postura em relação ao incentivo à escolarização dos filhos e à discordância sobre desestímulo ao trabalho. O quadro a seguir resume a percepção predominante sobre o BF/ AF:

**Quadro 1: Percepção sobre Bolsa Família e Asignación Familiar**

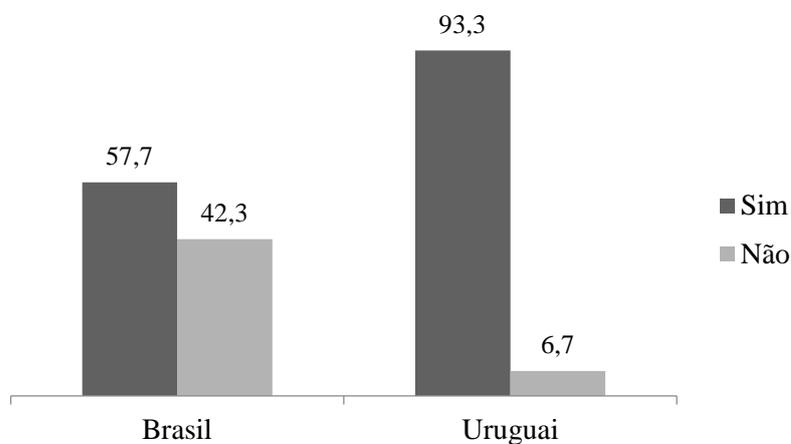
	<b>Brasil</b>	<b>Uruguai</b>	<b>Convergência na percepção em ambos os países?</b>
Estímulo à economia	Sim	Sim	Sim
Redução da desigualdade	Sim	Sim	Sim
Incentivo para os filhos frequentarem a escola	Sim	Sim	Sim
Incentivo à procriação	Não	Tendência a discordar	Não
Geração de desincentivos ao trabalho	Opiniões bem divididas.	Não	Não
Incentivo ao clientelismo político	Sim	Não	Não

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de NIED (2013)

Por fim, os dirigentes foram indagados se estavam dispostos a criar os meios para implementar as políticas públicas que julgaram desejáveis.

O gráfico 14 revela que no Uruguai os Diretores de Ministério estavam muito mais dispostos a contribuir para a eficácia das políticas que julgaram desejáveis, em comparação aos DAS's 5 e 6. O alto escalão brasileiro mostrou-se mais dividido em relação a isso. Mais precisamente, cerca de 93% foram favoráveis a contribuir por meio de impostos no Uruguai e, no Brasil, aproximadamente 57%.

**Gráfico 14: Disposição para pagar mais impostos para a eficácia dessas políticas**



Fonte: NIED/UFRJ, 2013

Esse gráfico revela uma menor disposição dos DAS 5 e 6 em contribuir para implementação de certas políticas por meio de impostos e, por oposição, um posicionamento contrário dos Diretores de Ministério em relação aos DAS.

Max-Everest Phillips (2009) mobiliza o conceito de “moral tributária” para refletir sobre a dificuldade de superar as desigualdades na América Latina. Para o autor, a resistência das elites da região em contribuir por meio de impostos para o financiamento do estado de bem-estar social- a exemplo do que ocorreu em outros países- favorece a perpetuação de extremas desigualdades. Os dados do gráfico 14 podem ser um indício de que o Uruguai difere dos demais países da região nesse aspecto.

O quadro a seguir resume a percepção sobre o quão desejável e viável são as políticas sociais mencionadas. Como a amostra é pequena, para haver uma diferença percentual significativa, considerou-se, para fins analíticos, como uma política desejável e/ou viável quando houve a concordância de no mínimo 60% da amostra, pois esse é um percentual razoável para indicar a predominância de uma posição.

**Quadro 2: Síntese das afirmativas sobre propostas de políticas sociais**

	Brasil		Uruguai	
	Desejável?	Viável?	Desejável?	Viável
Educação universitária gratuita	Sim	Não	Sim	Sim
Acesso de alunos pobres à universidade	Sim	Sim	Sim	Sim
Diminuir diferença de renda entre trabalhadores com e sem formação universitária	Sim	Sim	Sim	Não
Programa de renda mínima universal para todos com mais de 25 anos	Sim	Não	Não	Não
Seguro desemprego para todos os trabalhadores	Sim	Sim	Sim	Sim
Programa de distribuição de alimentos aos pobres	Não	Sim	Sim	Sim
Construção de habitações populares	Sim	Sim	Sim	Sim
Acesso universal e gratuito aos serviços de saúde	Sim	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de NIED (2013)

Em síntese, encontraram-se convergências e divergências na percepção dos dirigentes ocupantes de cargos em 2013 acerca das afirmativas sobre as propostas de políticas sociais.

Para De Swaan (1988), umas das condições para que as elites estejam dispostas a contribuir para as políticas de combate à pobreza é uma coordenação para implementar políticas que beneficiem os pobres quando os meios viáveis estão disponíveis e, caso não estejam, em criar esses meios. Baseando-se nessa teoria, indagou-se no *survey* que políticas os dirigentes públicos consideravam desejáveis e viáveis. Ao perguntar se consideravam desejáveis, buscava-se medir o quanto esses dirigentes apoiavam a implementação de determinadas políticas públicas. E, ao indagá-los sobre a viabilidade, buscava-se medir se eles percebiam que os meios para implementar essas políticas estavam disponíveis.

Levando em conta os dados apresentados, pode-se avaliar que a condição viabilidade, descrita por De Swaan (1988), manifestou-se na percepção dos dirigentes? Analisando as perguntas do *survey* sobre o quão determinadas políticas sociais foram consideradas desejáveis/ viáveis, conclui-se que, entre oito políticas citadas, sete foram consideradas desejáveis e seis viáveis pela maioria, em ambos os países. Dessa forma, conclui-se que esses dirigentes não só apoiavam muitas iniciativas de políticas de combate à pobreza e redução da desigualdade, como também que os meios para implementar a maioria dessas políticas foram avaliados como disponíveis. No entanto, só no Uruguai houve uma clara disposição para

contribuir por meio de impostos. Esse posicionamento foi contrastante com o encontrado no Brasil, onde os dirigentes perceberam as políticas como desejáveis e viáveis, concederam bastante importância aos investimentos em educação e saúde e ao PBF, mas não se mostraram dispostos a contribuir com os próprios recursos. Como já analisou Elisa Reis em *Processos e Escolhas* (1998), essa é uma característica importante das classes abastadas brasileiras: formalmente se preocupam com a pobreza, mas se recusam de maneira categórica em arcar com os custos de qualquer redistribuição de renda.

#### 5.4 Responsabilidade e soluções

A percepção de quem é responsável por promover iniciativas para combater a pobreza e a desigualdade é importante para identificar a criação dos meios para resolver esses problemas.

Essa pergunta foi feita tendo em vista achados anteriores de pesquisas com os dirigentes públicos, denominados por parte da literatura de “elite burocrática”, conforme reiterado anteriormente.

A tabela a seguir evidencia que no Brasil e no Uruguai o Estado foi percebido nitidamente pelos dirigentes públicos como o maior responsável pela luta contra a pobreza. Em segundo lugar, foi citada a sociedade civil organizada. Pouco protagonismo foi conferido às Ongs ou às pessoas ricas.

**Tabela 45: Principal responsabilidade da luta contra a pobreza/ 1ª e 2ª menções**

	Brasil	Uruguai
O Estado	53 88,3%	56 93,3%
A sociedade civil organizada	42 70%	38 63,4%
Os movimentos sociais	7 11,6%	13 22%
Os empresários	6 10%	2 3,3%
Pessoas como você	6 10%	2 3,3%
Pessoas ricas	3 5%	1 1,7%
ONGs	1 1,7%	0 0%
Não sabe/ Não respondeu	2 3,3%	8 13,3%
Total	120	120

Quando indagados sobre quais deveriam ser as iniciativas para redução da desigualdade, observa-se que nos dois países conferiu-se um papel protagonista ao Estado em tomar essas iniciativas. Isso fica claro quando nos detemos nas duas primeiras linhas da tabela 46. Pondera-se, no entanto, que no Brasil a percepção desse protagonismo do Estado indicou ser mais proeminente do que no Uruguai, haja vista que 70% dos entrevistados brasileiros apontaram como principal iniciativa serviços públicos sociais mais eficientes, contra cerca de 48% no Uruguai.

Chama atenção também os resultados da terceira e quarta linhas, indicando que uma considerável parcela percebeu a questão tributária como ponto central para reduzir a desigualdade, especialmente no Uruguai, onde alcançou cerca de 43% contra 31% no Brasil:

**Tabela 46: Iniciativa para a redução da desigualdade /1ª e 2ª menções**

	Brasil	Uruguai
Serviços públicos sociais mais eficientes	42 70%	29 48,3%
Mais gastos públicos em programas sociais	23 38,4%	26 43%
Um imposto de renda mais progressivo	19 31,7%	26 43%
Imposto sobre grandes fortunas	13 21,7%	13 21,7%
A reforma agrária	7 11,6%	3 5%
Mais controle estatal sobre a economia	9 15%	7 11,6%
Controle populacional	1 1,7%	5 %
A participação dos empregados nos lucros das empresas	1 1,7%	5 8,3%
Não sabe/ Não respondeu	5 8,3%	6 10%
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>120</b>

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

A questão tributária na América Latina tem ganhado a agenda pública. Blofield (2011) destaca o Uruguai como um país que parece estar começando a seguir um caminho diferente dos demais países latino-americanos, desde a conquista da Frente Ampla da Presidência da República. A autora coloca que não pode ser uma mera coincidência que o Uruguai seja o país da América Latina com o menor índice de Gini e onde as elites se mostram mais progressivas, haja vista a aprovação- ou quase aprovação- de políticas como a descriminalização de drogas

leves como a maconha para consumo pessoal, do aborto, a regulamentação do trabalho doméstico, discussões sobre a taxaço e reforma tributária. Vale lembrar que já nos primeiros anos do governo Vázquez o Uruguai aprovou uma reforma tributária que resultou em impostos mais progressivos (ALMEIDA, 2011). Em países como o Brasil, com enorme concentração de renda, as elites são mais conservadoras em relação a esses tópicos e demonstram muita resistência para contribuir para um contrato social bem sucedido. A consequência é um desastre social com níveis de violência que se equiparam a países que vivenciam situações de guerra.

Outro ponto a tratar é a percepção sobre as organizações não-governamentais. Para Blofield (2011), a distância social na América Latina tem como consequência a falta de solidariedade entre os diferentes setores da sociedade, resultando em baixos níveis de filantropia. Por que razão os dirigentes não concederam um papel de destaque às Ongs na luta contra a pobreza?

Na tabela seguinte é possível notar que 70% dos dirigentes públicos no Brasil não concordaram que as ONGs são mais eficientes que o Estado na prestação de serviços. No Uruguai, a percepção foi diferente. Os dados indicam que os Diretores de Ministério demonstraram uma maior confiança, já que o percentual dos que concordaram que as Ongs são mais eficientes chega perto dos 50% (45%, precisamente). O percentual dos que adotaram uma postura indiferente é relevante, alcançando 18%.

No Brasil, uma vez mais, como suporte da teoria do Estado tutelar, esses dados corroboram o peso conferido ao Estado no País, algo que não acontece no Uruguai.

**Tabela 47: Concorda com a frase: As ONGs são mais eficientes que o Estado na prestação de serviços**

	Brasil	Uruguai
Concorda totalmente	1 1,7%	2 3,3%
Concorda em parte	15 25%	25 41,7%
Nem concorda nem discorda	2 3,3%	11 18,3%
Discorda em parte	21 35%	10 16,7%
Discorda totalmente	21 35%	10 16,7%
Não sabe	0 0%	1 1,7%
Não respondeu	0 0%	1 1,7%
Total	60 100%	60 100%

Fonte: NIED/UF RJ, 2013

Houve uma desconfiança muito grande no Brasil acerca das parcerias entre as Ongs e o Estado, manifestada por 35 entre 60 entrevistados. Contrariamente, no Uruguai, mais de 49 discordaram que o trabalho das Ongs com o Estado é fonte de corrupção.

**Tabela 48: Está de acordo com essa frase: O trabalho conjunto entre ONGs e o Estado é uma fonte de corrupção**

	Brasil	Uruguai
Concorda totalmente	9 15%	1 1,7%
Concorda em parte	27 45%	7 11,7%
Nem concorda nem discorda	3 5%	2 3,3%
Discorda em parte	16 26,7%	11 18,3%
Discorda totalmente	5 8,3%	38 63,3%
Não sabe/ Não respondeu	0 0%	1 1,7%
Total	60 100%	60 100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

Contudo, ainda que no Uruguai as Ongs não sejam vistas como corruptas, os dirigentes públicos consideraram que o Estado é mais eficiente que elas para promover o bem-estar social, assim como no Brasil, opinião esta manifesta por 35 DAS's e 38 Diretores.

**Tabela 49: Está de acordo com essa frase: As ONGs são mais eficientes que o Estado para promover o bem-estar social**

	Brasil	Uruguai
Concorda totalmente	2 3,3%	0 0%
Concorda em parte	18 30%	11 18,3%
Nem concorda nem discorda	5 8,3%	10 16,7%
Discorda em parte	18 30%	23 38,3%
Discorda totalmente	17 28,3%	15 25%
Não sabe/ Não respondeu	0 0%	1 1,7%
Total	60 100%	60 100%

Fonte: NIED/UFRJ, 2013

Com relação ao trabalho das Ongs, no Brasil as opiniões demonstraram ser bem divididas. No Uruguai, mais da metade discordou que as Ongs fazem o trabalho que o Estado deveria fazer:

**Tabela 50: Está de acordo com essa frase: As ONGs fazem o trabalho que o Estado deveria fazer**

	Brasil	Uruguai
Concorda totalmente	4 6,7%	3 5%
Concorda em parte	23 38,3%	20 33,3%
Nem concorda nem discorda	4 6,7%	2 3,3%
Discorda em parte	15 25%	19 31,7%
Discorda totalmente	14 23,3%	15 25%
Não sabe/ Não respondeu	0 0%	1 1,7%
Total	60 100%	60 100%

Fonte: NIED/UF RJ, 2013

Nos dois países, mais de 60% opinou que o Estado deveria controlar mais o trabalho das Ongs. Precisamente, 37 DAS's e 41 Diretores.

**Tabela 51: Está de acordo com essa frase: O Estado deveria controlar mais o trabalho das ONGs**

	Brasil	Uruguai
Concorda totalmente	20 33,3%	23 38,3%
Concorda em parte	17 28,3%	18 30%
Nem concorda nem discorda	1 1,7%	3 5%
Discorda em parte	11 18,3%	7 11,7%
Discorda totalmente	11 18,3%	6 10%
Não sabe/ Não respondeu	0 0%	3 5%
Total	60 100%	60 100%

Fonte: NIED/UF RJ, 2013

Em resumo, no Uruguai os dirigentes demonstraram uma percepção mais positiva em relação às Ongs. Houve uma maior confiança na eficiência das Ongs na prestação de serviços, quando comparamos com a percepção no Brasil. Neste, a maioria dos dirigentes julgaram que as parcerias entre as Ongs e o Estado é fonte de corrupção. Todavia, ainda que os Diretores de Ministério não percebessem as Ongs como corruptas, eles julgaram que o Estado é mais eficiente para promover o bem-estar social, tal qual apontado no Brasil.

Essa forte protagonização do Estado na solução dos problemas sociais é bem descrita pela literatura no Brasil e no Uruguai. Como demonstrado no segundo capítulo, a formação dos laços nacionais no Brasil foi posterior à formação das estruturas estatais. O Estado brasileiro historicamente desempenhou papel protagonista em várias esferas da vida social, principalmente no mercado e na solidariedade social. É por isso que iniciativas da sociedade civil, como movimentos sociais e organizações não governamentais, não são vistas como responsáveis em atuar na solução de problemas sociais (REIS, 1998; 2000). Cardoso (1964) também explicitou a dependência ao Estado dos empresários brasileiros para promover a industrialização do país, o que foge de valores empresariais clássicos.

O Uruguai, de forma muito precoce no continente, já na primeira metade do século XX, institucionalizou um sistema de políticas sociais de caráter universal, cobrindo o campo educacional, a saúde e a proteção dos trabalhadores (FILGUEIRA, 1998 apud MIDAGLIA e ANTIA, 2007). Para Midaglia e Antia, essa precocidade do Estado no campo social limitou a presença de instituições privadas e filantrópicas.

Nesse sentido, ainda que os Diretores de Ministério tenham demonstrado uma postura menos negativa que no Brasil com relação às Ongs, o Estado ainda é preferido.

Demonstrou-se que os dirigentes nos dois países responsabilizaram diretamente o Estado em combater a pobreza e levar adiante iniciativas para reduzir a desigualdade. Apesar dessa convergência na percepção dos dirigentes, há elementos que indicam que no Uruguai os dirigentes ocupantes de cargos em 2013 perceberam que essa responsabilidade deveria contar com a contribuição de outros atores sociais, seja porque eles estavam mais dispostos a contribuir com impostos, seja pela percepção mais positiva acerca das organizações filantrópicas da sociedade civil.

## 5.5 Resumo do capítulo

Respondendo à questão geral de investigação, vimos que os dirigentes públicos dos dois países, ocupantes de cargos em 2013, apoiavam, de forma geral, políticas de enfrentamento da desigualdade e da pobreza, julgavam que os meios para implementá-las estavam disponíveis e mostravam um posicionamento favorável aos programas de transferência de renda. O *survey* não permitiu ir mais a fundo na questão tributária, porém, no Uruguai houve uma disposição mais clara para contribuir por meio de impostos. Houve indícios de que os dirigentes uruguaios apresentavam uma maior moral tributária.

Mostrou-se que, com relação à causa mais importante da pobreza, houve diferenças na percepção. No Brasil, ocorreu o realce da incompetência do Estado em cumprir suas funções sociais. Por outro lado, esse destaque não surgiu com a mesma intensidade no Uruguai, onde foi dada maior ênfase ao menor preparo educacional dos pobres e ao desenvolvimento econômico insuficiente como causa da pobreza.

De forma convergente, os DAS's e os Diretores de Ministério mostraram uma visão negativa da desigualdade, concordando que prejudicava a economia. Contudo, como ponto de divergência, no Brasil o crescimento econômico apareceu sempre como uma variável central, algo que não ocorreu no Uruguai.

A violência e a criminalidade surgiram como um ponto de convergência na percepção dos dirigentes sobre a consequência mais importante da pobreza. A degradação moral foi indicada também com quase a mesma intensidade no Uruguai. No Brasil, o clientelismo político alcançou o segundo maior destaque.

Como vimos também, para os DAS's 5 e 6 e os Diretores de Ministério, enfrentar a pobreza e a desigualdade era um objetivo prioritário para o país a médio prazo, e a desigualdade foi considerada um problema que afeta a economia.

Com relação às políticas de distribuição de renda, elas foram consideradas necessárias para um percentual superior a 90%. Os dirigentes percebiam como extremamente importante investir mais recursos em saúde e educação. As iniciativas de políticas sociais foram, na maioria das vezes, consideradas desejáveis e viáveis. Os programas Bolsa Família e *Asignación Familiar* foram percebidos de forma muito positiva, havendo mais pontos de convergência do que divergência na percepção dos dirigentes em relação a isso.

Apesar das convergências, houve variações nos posicionamentos. Os dirigentes brasileiros apresentaram visão mais positiva que os uruguaios em relação ao estímulo à economia, à redução da desigualdade, e à discordância sobre o aumento da quantidade de

filhos. Em contrapartida, no Uruguai foi mais positiva a postura em relação ao incentivo à escolarização dos filhos e à discordância sobre desestímulo ao trabalho.

No Brasil, a proeminência do Estado como principal responsável pela luta contra a pobreza e redução da desigualdade apareceu de forma muito mais enfática que no Uruguai. Levando em conta que a percepção desses dirigentes em grande medida reflete a percepção do próprio governo, tal achado confere suporte ao argumento de que no Brasil o Estado é tutelar.

Além disso, os DAS's mostraram maior aversão ao papel das Ongs e parcerias com a sociedade civil. Ainda que os Diretores no Uruguai tenham percebido o papel das Ongs de forma mais positiva, para eles o Estado é mais eficiente que elas na promoção do bem-estar social, assim como no Brasil.

Com relação às hipóteses, averiguemos. Na primeira hipótese figurava que no Brasil e no Uruguai deveria haver uma tendência em defender políticas de intervenção estatal (a1), mas no Uruguai os dirigentes públicos demonstrariam maior disposição em contribuir com soluções coletivas e públicas para solucionar problemas sociais (a2). As tabelas 19, 20 e 21 tornaram explícito que os dirigentes públicos brasileiros ocupantes de cargos em 2013 tinham uma percepção menos intervencionista sobre o papel do Estado, enquanto no Uruguai a percepção foi mais intervencionista, sendo recusada uma agenda de privatizações, corte de gastos e parcerias com empresas privadas. Dessa forma, refuta-se a1, pois no Brasil ficou nítido um posicionamento menos interventor. Porém, aceita-se a2, visto que ficou claro que os Diretores de Ministério estão inclinados a contribuir com soluções coletivas e públicas.

A hipótese b1 assumia que, como no Uruguai a maioria dos dirigentes eram filiados a um partido de valores da esquerda, deveria haver uma preferência por políticas distributivas. Acrescentava que, como no Brasil a maioria não era filiado, não deveria existir tal preferência (b2). Refuta-se b1 e b2, pois, como visto, nessa questão a percepção nos dois países é a mesma, não sendo identificadas diferenças significativas. Ou seja, não foi identificada uma correlação entre filiação partidária e preferência por determinado tipo de política.

## 6 CONCLUSÃO

O primeiro objetivo da dissertação foi examinar as diferenças e semelhanças no perfil e na forma como os dirigentes públicos do Brasil e do Uruguai que ocupavam cargos em 2013 percebiam a pobreza e a desigualdade.

Quando comparamos os dados do perfil da amostra brasileira com os dados do universo dos DAS's 5 e 6 disponíveis no *Boletim Estatístico de Pessoal* do MPOG, ficou claro que a amostra brasileira apresentou percentuais próximos aos encontrados na população de dirigentes.

O perfil da amostra nos dois países apresentou similaridades e diferenças. Como pontos de aproximação destacam-se a composição racial e a predominância de homens. A média da idade foi um pouco superior no Brasil.

Embora a escolaridade não seja critério para o cargo, essa variável é importante para avaliar o nível de qualificação. A amostra uruguaia apresentou percentuais de escolarização menor, e essa diferença ficou mais notável ao levar em conta a pós-graduação. A escolaridade dos pais dos dirigentes uruguaios foi mais heterogênea, apontando para uma maior mobilidade social, enquanto no Brasil foi mais homogênea, um indicativo de uma maior reprodução social. Os níveis de filiação partidária em ambas as amostras foi a diferença que mais chamou a atenção.

Com relação à causa mais importante da pobreza, enquanto no Brasil ocorreu o destaque para o papel do Estado em cumprir suas funções sociais, no Uruguai outros elementos ganharam maior evidência, como o menor preparo educacional dos pobres e o desenvolvimento econômico insuficiente. Houve divergência também sobre o crescimento econômico, que apareceu como uma variável central no Brasil. Mas, de forma convergente, em ambos os países sobressaltou-se uma visão negativa da desigualdade, como algo que prejudicava a economia. Outro ponto de convergência na percepção dos dirigentes foi sobre a consequência mais importante da pobreza, citando-se a violência e a criminalidade.

O segundo objetivo foi averiguar se os dirigentes públicos percebiam a pobreza e a desigualdade como problemas prioritários, que agente era percebido como o principal responsável por esses problemas e como enxergavam o papel das Ongs e do Estado.

Enfrentar a pobreza e a desigualdade foi considerado um objetivo prioritário a médio prazo, e a desigualdade foi considerada um problema que afeta a economia em ambos os países. As Ongs foram vistas de forma mais positiva no Uruguai, onde também a

responsabilidade exclusiva do Estado na luta contra a pobreza e redução da desigualdade apareceu com menos força do que no Brasil.

O último objetivo da dissertação foi verificar a preferência dos dirigentes por políticas públicas, isto é, como percebiam as políticas que visavam o crescimento econômico, a redistribuição, os programas sociais e a intervenção na economia.

As políticas de distribuição de renda foram consideradas necessárias para a maioria dos DAS's 5 e 6 e os Diretores de Ministério. Para ambos os grupos, a maioria das iniciativas de políticas sociais foram, consideradas desejáveis e viáveis, embora com algumas variações nos posicionamentos. Por exemplo, o *Asignación Familiar* no Uruguai- o equivalente do Bolsa Família- foi visto de forma muito positiva em relação ao incentivo à escolarização dos filhos e à discordância sobre desestímulo ao trabalho, destoando do Brasil.

Argumentou-se, pois, que sob o prisma da relação com a desigualdade social e a pobreza, há pouco paralelismo na trajetória histórica do Brasil e do Uruguai. Por um lado, a desigualdade é a marca de nascença da fundação do Estado brasileiro e, a igualdade, do Estado uruguaio. O Uruguai é historicamente um país que contou com níveis de igualdade social muito superiores aos encontrados no Brasil, levando em conta o índice de Gini. Por outro lado, este pequeno país sofreu mais com as consequências de crises econômicas que ocasionaram a pauperização de grande parcela da população.

Estudar a percepção dos dirigentes públicos sobre a pobreza e a desigualdade no Brasil e no Uruguai é de extrema importância, visto que eles representam o próprio governo enquanto gestores das políticas públicas. Além de vital pelo papel que o alto escalão do Executivo Federal desempenha, estudos como o empreendido nesta dissertação são também essenciais tendo em vista a pouca atenção dada ao grupo e a carência de literatura.

O caráter descritivo da dissertação não diminuiu sua contribuição. Pelo contrário, a parca produção sobre os DAS 5 e 6 e os Diretores de Ministério torna imprescindíveis estudos que investiguem quem são os ocupantes dos postos mais altos da hierarquia do Executivo Federal, bem como o que pensam. Afinal, trata-se de um “grupo misterioso”, diminuto e de difícil acesso. Espera-se que essa dissertação tenha contribuído para minimizar o aludido “mistério”.

Os dados corroboraram alguns argumentos presentes na literatura, e trouxeram indícios que necessitam de futuras investigações qualitativas. Primeiro, a questão da proeminência do Estado. Se bem verdade é que o Estado foi percebido como o responsável principal pelas questões sociais em ambos os países, esse papel surgiu com mais ênfase no Brasil, o que sustenta a teoria do Estado tutelar (DOS SANTOS, 1979). A tese de Castellano

(1996) também encontrou suporte. Um elevado percentual da amostra uruguaia possuía filiação partidária, indicando um domínio político-partidário e possível bloqueio de uma burocracia no sentido weberiano: o Estado uruguaio parece ser “colonizado” pelos partidos políticos.

Ainda que a amostra uruguaia não tenha sido representativa da população, representou 58% da população de Diretores de Ministério, o que aumenta a probabilidade dos achados poderem ser generalizados para todo o universo dos dirigentes públicos no Uruguai em 2013. No Brasil, como o alto escalão é bem mais numeroso, a amostra representou um percentual de menos de 10% da população e também não foi representativa.

Os dados sobre o perfil da amostra brasileira revelaram que a maioria dos DAS 5 e 6 possuíam nível superior e pós graduação, o que vai ao encontro das sugestões de D’Araújo (2009) e Pacheco (2008), segundo as quais o alto escalão brasileiro possui plena qualificação profissional para atuar no cargo que ocupam. Em suas pesquisas, as autoras encontraram evidências que atestam o alto nível de escolaridade, experiência profissional diversificada e carreira no serviço público. Isso derruba o argumento de organismos internacionais e parte da literatura nacional, segundo os quais a livre nomeação é reduto do clientelismo. Já no Uruguai, a taxa de escolaridade ficou bem abaixo da média brasileira, o que pode sugerir menor qualificação para o posto.

Em uma visão em termos de tipos ideais, há claras evidências de que a burocracia pública no Uruguai no governo de José Mujica foi extremamente politizada, abrindo espaço para as acusações de que a livre nomeação no Uruguai é clientelista. No entanto, deve-se considerar o peso dos partidos políticos na consolidação do Estado uruguaio. Enquanto no Brasil a articulação política é desempenhada pelo Estado, no Uruguai o é pelos partidos políticos, os quais são centrais para se entender o país.

Por outro lado, no Brasil a situação foi oposta: mais de 80% da amostra não assumiu associativismo partidário. A baixa taxa de filiação partidária na amostra brasileira pode indicar que esses cargos foram bastante utilizados como moeda de troca para apoio congressual. A presença de posicionamentos mais conservadores entre os dirigentes brasileiros (por exemplo, posição favorável ao corte de gastos e indisposição para contribuir com recursos próprios para a implementação de políticas) pode ser indício de que no presidencialismo de coalizão do governo Dilma os partidos de centro-direita tiveram grande influência nas nomeações do alto escalão.

Por fim, há indícios de uma percepção diferente quanto à disposição para contribuir para o sucesso das políticas de combate à pobreza e redução da desigualdade. Os dirigentes

públicos uruguaios demonstraram maior inclinação em contribuir por meio de impostos. Essa diferença é vital, tendo em vista a existência de um sistema tributário no Brasil que penaliza as classes médias e populares e de um no Uruguai que passou por reforma recente para implementar uma taxa mais progressiva. A percepção desses dirigentes no Brasil é um indicativo da pouca vontade de seguir o caminho trilhado pelo país vizinho na consolidação de um estado de bem estar social comprometido com a redução das distâncias entre ricos e pobres e promoção da justiça social. Enquanto isso, no presente cenário, verifica-se um incremento dos níveis de desigualdade no Brasil e consequente comprometimento de todas as conquistas dos últimos quinze anos na esfera social. O infeliz título de Belíndia, que vinha se tornando ultrapassado, ressurgiu frente a tantos retrocessos.

Restam, por fim, algumas ponderações. O *survey* não foi construído para analisar especificamente a percepção de dirigentes públicos, ou, em outras palavras, a percepção dos ocupantes dos cargos do mais alto escalão do Executivo Federal. Ele fez parte de uma ambiciosa pesquisa que levou a diante o difícil projeto de medir percepções de três segmentos de elites (empresariais, políticas e burocráticas) em três diferentes países (Brasil, Uruguai e África do Sul). Para conduzir essa empreitada, naturalmente, as perguntas do *survey* foram padronizadas para que fizessem sentido para os três segmentos de elites nos três países, desconsiderando especificidades do grupo (por exemplo, não foi perguntado se eles eram integrantes de carreira ou não) e dos países.

Espera-se que a dissertação tenha contribuído para tornar o estudo dos dirigentes públicos mais abundantes, tendo em vista a extrema importância desses postos.

## REFERÊNCIAS

- ABERBACH, Joel D; PUTNAM, Robert D. e ROCKMAN, Bert A. **Bureaucrats and politicians in western democracies**. Harvard University Press, 1981.
- ABERCOMBIE, N. e TURNER, B. S. **The Dominant Ideology Thesis**. London: Allen & Unwin, 1980.
- ALESSIO, Maria Fernanda; AMBROZIO, Lucas. A composição da alta burocracia no Brasil e no Chile à luz das dimensões de legitimidade e desempenho. **Revista do Serviço Público**, p 319-350, Brasília, jul/set: 2016.
- ALMEIDA, L. **O papel do Estado no Uruguai contemporâneo: políticas públicas e bem-estar social (2005 - 2009)**. Dissertação de mestrado. 139 f. Universidade de Brasília, (Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas). Brasília, 2011.
- ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. **The civic culture: political attitudes and democracy in five nations**. Boston: Little, Brown & Co, 1963.
- ARONOWITZ, S. **Between nationality and class**. Harvard Educ. Rev, Boston, v. 67, p. 188–207, 1997.
- ATKINSON, Anthony; PIKETTY, Thomas. **Top incomes over the twentieth century**. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- BARROS, R. P. de; HENRIQUES, R., MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **RBCS**, vol. 15, n. 42. Fevereiro, 2007.
- BASSI, Raul. Left Victory Will Leave Masses Wanting More. **Green Left Weekly**. September 2016. <https://www.greenleft.org.au/content/uruguay-left-victory-will-leavemasses-wanting-mor>. Acessado em 27 de Setembro, 2017.
- BEETHAM, David. **Bureaucracy**. University of Minnesota Press, 1996.
- BLOFIELD, Merike. Desigualdad y política en América Latina. **Journal of Democracy en Español**, v. 3, p. 58-74, 2011.
- BOSCHI, Renato. Corporativismo Societal, a Democratização do Estado e as Bases Social-Democratas do Capitalismo Brasileiro. **Inteligência**, no. 48, pp.84-103. 2010.
- BOURDIEU, P. **Coisas Ditas**. São Paulo: Brasiliense, 2004.
- BRAUTIGAM, D.; DIOLLE, T. Coalitions, Capitalists and Credibility: Overcoming the crisis of confidence at independence in Mauritius. Developmental Leadership Programme, **Research Paper No 4**, 2009.
- BREHM, John; GATES, Scott. **Working, shirking, and sabotage: Bureaucratic response to a democratic public**. University of Michigan Press, 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública à gerencial. **Revista do Serviço Público**, ano 47, vol 120, nº 1, jan-abr 1996. rto Alegre, v 8, nº 1, p 127-148, jan-abr, 2014.

BUQUET, Daniel; PIÑERO, Rafael. La consolidación de un nuevo sistema de partidos en Uruguay. **Revista Debates**, Porto Alegre, 2014.

\_\_\_\_\_. Opiniones de las elites: ¿Y ahora? El primer ciclo del gobierno de izquierda en Uruguay. **Informe de Coyuntura** N° 6. p.: 112 - 115, 2006.

BUSQUETS, José e SCHENCK, Marcela. **Análisis de las percepciones de las elites: políticas y reformas en la arena social en el gobierno progresista (2005-2007)**. In: SERNA, Miguel (Org) “Pobreza y (des)igualdad en Uruguay”. UDELAR: Montevideo, 2010.

BUSQUETS, Jose M. La reforma de la política social alimentaria uruguaya un nuevo modelo: focalización, selectividad y deficiencia? (1985-1989). In: **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, n 5 Montevideo: Instituto de Ciencia Política, 1992.

BURTON, M. e HIGLEY J. Elite Settlements. **American Sociological Review**, v. 52(3), p. 295 -307, 1987 .

CABELLA, Wanda et al. **Atlas sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay: las necesidades básicas insatisfechas a partir de los censos 2011**. Ediciones Trilce: Montevideo, 2013.

CAMPBELL, Colin. 1988. The Political Roles of Senior Government Officials in Advanced Democracies. **British Journal of Political Science**, Vol. 18, No. 2., Apr., 1988.

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

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil – o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

\_\_\_\_\_. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. **Dados**, vol. 40 no. 2, Rio de Janeiro, 1997.

CASTELLANO, Ernesto. Uruguay: Un Caso de Bienestar de Partidos . **Revista Uruguaya de Ciencia Política**. N° 9, 1996

CATTANI, Antonio D.; KIELING, Francisco dos Santos. A escolarização das classes abastadas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 9, nº 18, p. 170-187, jun./dez. 2007.

CHASQUETTI, Daniel; BUQUET, Daniel; CARDARELLO, Antonio. La designación de gabinetes en Uruguay: estrategia legislativa, jerarquía de los ministerios y afiliación partidaria de los ministros. **América Latina Hoy**, vol. 64, -, 2013, pp. 15-40, Salamanca, 2013.

CHEIBUB, Zairo; MESQUITA, Wânia A. Belchior. Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional. **ENAP: Texto para discussão nº 43**. Brasília: ENAP, 2001.

- COSTA, Renzo. . **The Ministry of the Poor? Institutionalizing, Perceiving and Targeting Poverty and Vulnerability in Uruguay**. Dissertação de mestrado.89f. Graduate Institute of International and Development Studies. Geneva, junho de 2017.
- DAHL, R. A. A critique of the Ruling Elite Model. **The American Political Science Review**, Vol. 52 (2): 463-469, 1958.
- D'ARAÚJO, Maria Celina; LAMEIRÃO, Camila. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas-CPDOC, 2009.
- D'ARAÚJO, Maria Celina. PSDB e PT e o Poder Executivo.**Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial**, pp. 65-100, 2011.
- DE BONIS, Daniel. **O dirigente público como categoria analítica: um exercício de definição**. Dissertação de mestrado apresentada à EAESP-FGV. Rio de Janeiro, 2008.
- DE BONIS, Daniel; PACHECO, Regina Silva. **Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público**. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silva (org). Burocracia e política no Brasil. São Paulo: FGV, 2010. Cap. 9, p 329-362.
- DE SWAAN, Abraham. **In care of the Sate**. Oxford: Oxford University Press, 1988.
- DRAIBE, Sônia e RIESCO, Manuel. Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimentismo em gestação? In: **Sociologias** v13, n 27 2011.
- DINIZ, Eli. O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010). **Revista Dados**, No. 4, vol. 54, 2011
- DINIZ, E.; BOSCHI, R. Brasil, Uma Nova Estratégia de Desenvolvimento? A percepção de elites do Estado (2003-2010). In: **Seminário da ALAS**, Recife, setembro, 2011.
- FIELD, G.L. e HIGLEY, J. **Elitism**. London: Routledge and Kegan Paul, 1980.
- GAETANI, Francisco. Com Quem Governar? Dilemas da Montagem de Equipe no Executivo Federal. In: **Balanco da reforma do Estado no Brasil**, 2002.
- GONZÁLEZ, Luiz E.; QUEIROLO, Rosario. **Las elecciones nacionales de 2004: Posibles escenarios**. In: Instituto de Ciencia Política. Elecciones 1999/2000. p. 299-322. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2000.
- GOULART, Bárbara. **Visões do Estado: percepções de dirigentes públicos nos últimos 20 anos (1993-2013)**. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro; Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.
- HARALAMBOS, M. e HOLBORN, M. **Sociology: Themes and Perspectives**. London: Collins Educational, 2000.
- HERMANN, J. **Reformas, endividamento externo e o “milagre” econômico**. In:

GIAMBIAGI, F. et al. (Ed.). *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, Editora Campus, 2005.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Teoria das Elites**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

INGLEHART, Ronald. The renaissance of political culture. **American Political Science Review**, 82/4, p. 1203-1230, 1988.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective**. Prepared by Era Dabla-Norris, Kalpana Kochhar, Frantisek Ricka, Nujin Suphaphiphat, and Evridiki; June 2015

KALEBE-NYAMONGO, Chipiliro. **Elites attitudes towards the poor and pro-poor policies in Malawi**. 371f. Doctor of Philosophy (International Development Department)-The University of Birmingham- Birmingham, 2012.

KITSCHOLT, Herbert et al. **Latin American Party System**. New York, NY: Cambridge University Press, 2010.

KLUEGEL, J. R., & SMITH, E. R. **Beliefs about Inequality: American's View of What is and What Ought to Be**. New York: Aldine de Gruyter, 1986.

KLUEGEL, J. R., MASON, D. S., e WEGENER, B. (eds.) **Social Justice and Political Change. Public Opinion in Capitalist and Post-Communist States**. New York: Aldine de Gruyter, 1995.

KREIDL, M. Perception of poverty and wealth in western and post-communist countries. **Social Justice Research**, 13(2), 151–176, 2000.

LAHAT, L., & MENAHEM, G. Causes and remedies for poverty: Perceptions among local elected leaders in Israel. **Journal of Poverty and Public Policy**, 1(2), 1–31, 2009.

LAMONT, Michelle & MOLNAR, Virag. The study of boundaries in the social sciences. **Annual Review of Sociology**, 28, p. 167-195, 2002.

LARROUQUÉ, Damien. La implementación del plan ceibal: coaliciones de causa y nueva gerencia pública en uruguay. **Rev. Urug. Cienc. Polít.**, vol.22 no.1, Montevideo, 2013.

LEE, B. A.; HINZE, Jones, S. e LEWIS, D.W. Public beliefs about the causes of homelessness. **Soc. Forces**, v. 69, p. 253–265, 1990.

LEWIS, Oscar. **Five Families: Mexican case studies in the culture of poverty**. New York: Basic Books, 1975.

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

LINDER, S., e PETERS, G. Instruments of government: Perceptions and contexts. **Journal of Public Policy**, 9(1), 35–58, 1989.

LISTER, R. **Poverty**. Cambridge: Polity Press, 2004.

LONGO, Francisco. A consolidação institucional do cargo de dirigente público. **Revista do Serviço Público** 54 (2): 7-33, abr-jun, 2003.

LONGO, Francisco. **Mérito e Flexibilidade. A Gestão das Pessoas no Setor Público**. São Paulo: FUNDAP, 2007.

LONGO, Francisco e RAMIÓ, Carles. **La Profesionalización del Empleo Público em América Latina**. Barcelona: Ed. CIDOB, p.173-200, 2008.

LOPEZ, Felix Garcia. Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na Administração Pública Federal. Brasília: **Ipea: nota técnica número 16**, outubro, 2015.

LOPEZ, Felix Garcia; PRAÇA, S. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In: LOPEZ, F. G.(org). Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro. Brasília : IPEA, 2015.

LOPEZ, Felix Garcia; BUGARIN, Maurício; BUGARIN, Karina. Rotatividade dos cargos de confiança da Administração Pública Federal Brasileira (1999-2012)- Resultados Preliminares. **Boletim de Análise Político-Institucional número 05**; IPEA, 2014.

LÓPEZ, Matias. Estado, Mercado e pobreza na visão das elites no Brasil e no Uruguai. Dissertação de mestrado: Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil, 2012.

LOUREIRO, Maria Rita, e ABRUCIO, Fernando. Burocracia e Política na nova ordem democrática brasileira: O provimento de cargos no alto escalão do governo executivo do governo federal (governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC). **EASP/FGV/NPP**; relatório n° 9,1998.

\_\_\_\_\_. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, volume 14, número 41, outubro, 1999.

LUNA, Pablo e FILGUEIRA, Fernando. The left turns as Multiple Paradigmatic Crises. **Third World Quarterly**, p. 371-395, 2009.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a Revolução Gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 1, p. 43- 79, 1997.

MCGREGOR, J.A. Poverty, Wellbeing, and Sustainability. In: NEUMAYER et al (orgs). **Handbook of Sustainable Development**. Edward Elgar, 2014.

MEDEIROS, M. **O que faz os ricos ricos: o outro lado da desigualdade**. São Paulo: Hucitec, 2005.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro H. G. F.; AVILA, Fábio. **A Estabilidade da Desigualdade de Renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do Imposto de Renda e Pesquisas Domiciliares**. Social Science Research Network, 2014.

MEDRANO, A. Elites and Poverty in the Neoliberal Era: The Case of México. **Poverty & Public Policy**, 5(2), 2013.

MERTON, R. **Social Theory and Social Structure**. New York: Free Press, 1968.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos políticos**. Brasília: Editora Unb, 1982.

MIDAGLIA, Carmen e ANTÍA, Florencia. La izquierda en el gobierno: ¿Cambio o continuidad de bienestar social?. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, n 16. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, 2007.

MIDAGLIA, Carmen e ROBERT, Pedro. **Uruguay: un caso de estratégias mixtas de protección para sectores vulnerable**. In Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

MIDES. **Asignaciones familiares — plan de equidad**. 2015. Disponível em: <http://www.mides.gub.uy/14546/asignaciones-familiares---plan-de-equidad>. Acesso em: 14/12/2017.

MONROE, P. A., e V. V. TILLER. Commitment to Work Among Welfare-Reliant Women. **Journal of Marriage and the Family**, 63(3): 816–28, 2001.

MOORE, Mark . **Creating Public Value: strategic management in government**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995.

MORAES SILVA; Graziella e LÓPEZ; Matias. Brazilian people” in the eyes of elites: repertoires and symbolic boundaries of inequality. **Revista Sociologia e Antropologia**: Rio de Janeiro, vol 5, 01, p 157-182, Abril, 2015.

MOREIRA, Constanza. A Esquerda no Uruguai e no Brasil: cultura política e desenvolvimento partidário. **Opinião pública**, Campinas, Vol.VI, nº1, p.17-54, 2000.

MOSCA, Gaetano. História das doutrinas políticas. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

NARAYAN D., PATEL R., SCHAFFT K., RADEMACHER A., e KOCH-SCHULTE S. **Voices of the Poor: Can anyone hear us?** Washington: University Press, 2000.

NARBONDO, Pedro; RAMOS, Conrado. La reforma de la administración central en el Uruguay y el paradigma de la nueva gerencia pública (1995-1999). **Revista Uruguay de Ciência Política**, v. 11, p. 35-58, Montevideu, 1999.

NOGUEIRA, Vera Maria. PFEIFER, Mariana. O Papel do Estado e o "Welfare Mix". **Serviço Social em revista**. Volume 5- Número 2. Londrina: UEL. Jan/Jun 2003. Disponível em <[http://www.ssrevista.uel.br/c\\_v5n2\\_veramaria.htm](http://www.ssrevista.uel.br/c_v5n2_veramaria.htm)> Acesso em 23/01/2018.

OLSEN, Johan P. “Maybe it is time to rediscover bureaucracy.” *Journal of public*

administration research and theory, v. 16, n. 1, p. 1-24, 2005.

OXFAM BRASIL. **A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras**. 2017.

PACHECO DE OLIVEIRA, João. **Sem a tutela, uma nova moldura de nação**. p. 89-111. In: LIMA, Antonio Carlos de Souza. *Tutela : formação de Estado e tradições de gestão no Brasil / organização Antonio Carlos de Souza Lima*. - 1. ed. - Rio de Janeiro : E-papers, 2014.

PACHECO, Regina. Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção. In: **VII International CLAD's Conference**, 2002.

\_\_\_\_\_. Organizando o debate: dirigentes públicos no Brasil. In: **I Congresso CONSAD de Gestão Pública**, realizado em Brasília de 26 a 28 de maio, 2008.

PARETO, Vilfredo. *Manual de Economia política*. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1988.

PASE e MELO. **Políticas públicas de transferência de renda na América Latina**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 51(2):312-329, mar. - abr. 2017.

PAYNE, Mark J.; ZOVATTO, Daniel; DÍAZ, Mercedes M. **La política importa: democracia y desarrollo en América Latina**. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2006.

PEREIRA, C.; PRAÇA, S.; BATISTA, M.; LOPEZ, F. **A nomeação de secretários-executivos e o monitoramento da coalizão no presidencialismo brasileiro**. In: LOPEZ, F. G.(org). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília : IPEA, 2015.

PHILLIPS, Max- Everest. When Do Elites Pay Taxes? Tax Morale and State-Building in Developing Countries. **WIDER Elites conference**, IPSA, June, 2009.

PINÇON, Michel; PINÇON-CHARLOT, Monique. Sociologia da alta burguesia. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 9, nº 18, jul./dez. 2007, p. 22-37.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014.

POVOAS, Diego. **Pobreza e desigualdade no sul: percepções das elites brasileiras e sul-africanas**. 2016. 111f. Dissertação (Mestrado em Antropologia e Sociologia)- Universidade Federal do Rio de Janeiro- UFRJ, Rio de Janeiro, 2016.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010. **Journal of Politics in Latin A America**, v. 3, n. 2, p. 141-172, 2011.

REIS, Elisa P; CHEIBUB, Zairo B. Burocratic, Political, culture and democratization in Brazil. **Nova Economia**, v6, n 1, p 143-162, 1996.

REIS, Elisa . Percepção das Elites sobre Pobreza e Desigualdade. **Revista Brasileira de Estudos de Ciências Sociais**, Vol. 15, nº 42, 2000.

\_\_\_\_\_, Elisa P. **Processos e escolhas: estudos de sociologia políticas**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998.

REIS, Elisa. P. e MOORE, Mick. **Elite Perceptions of poverty and inequality**. Londres: Zed Books, 2005.

RITZMAN, R. L., e TOMASKOVIC-DEVEY, D. Life chances and support for equality and equity as normative and counternormative distribution rules. **Soc. Forces** v., 70, p. 745–763, 1992.

ROUND, J; EMILA, K. The Construction of ‘Poverty’ in Post-Soviet Russia. **Perspectives on European Politics and Society**, v. 6:3. Koninklijke Brill NV, Leiden, The Netherlands, 2005. 403-434, 2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro, E d . Campos, 1979, 138 p.

SAYER, Andrew. **Why we can’t afford the rich**. Cambridge: Policy Press, 2016.

SCALON, Celi. **Imagens da Desigualdade**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2004.

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

SEBUDUBUDU, D.;MOLUTSI P. Leaders, Elites and Coalitions in the Development of Botswana. **LECRP**, Research paper, 2009.

SEGEP – SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA. **Boletim estatístico de pessoal e informações organizacionais**. Brasília, v. 18, n. 211, 2013.

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

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

SMALL, Mario Luis; HARDING, David & LAMONT, Michelle. Reavaliando cultura e pobreza. **Sociologia & Antropologia**, 1/2, p. 91-118, 2011.

SOARES, Serguei. Bolsa Família, its design, its impacts, and possibilities for the future. **Working Paper n°98**, fevereiro, 2012.

SOLARI, Aldo. **Estudios sobre La sociedad uruguaya** (vol I). Montevideo: Arca Ediciones, 1964.

SOUZA, Jessé. **A ralé brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

STONE, D. A. **Policy paradox**. New York, London: W. W. Norton, 2002.

THEODORO, Mário. **A formação do Mercado de trabalho e a questão racial no Brasil.** In: Theodoro, Mário; Jaccoud, Luciana; Osório, Rafael; Soares, Sergei. *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil 120 anos após a abolição.* 1ª ed, Ipea, novembro 2008.

TOMAZINI, Carla Guerra e LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão? *Revista Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 13-30, jun 2016.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report.** New York, 2016.

VERBA, Sidney e ORREN, Garry. **Equality in America: the view from the top.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 1985.

VERBA, Sidney et al. **Elites and the idea of equality: a comparison of Japan, Sweden and the United States.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987.

WEBER, Max. **Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída.** Os Pensadores, Vol. XXXVII. São Paulo: Ed. Abril, 1974.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia.** Rio de Janeiro: Zahar editores, 1971.

WEFFORT, Francisco C. **Formação do Pensamento Político Brasileiro: Idéias e Personagens.** São Paulo: Ática., 2006.

WEISS, I. Is there a global common core to social work? A cross-national comparative study of BSW graduate students. *Social Work*, 50(2), 101–110, 2005.

WILSON, W. J. **The Poorest of the Urban Poor: Race, Class and Social Isolation in America's Inner City Ghettos.** In: BLUMER, A.; REES, & M.(eds). *Citizenship Today. The Contemporary Relevance of T. H. Marshall*, pp. 223-48. London: UCL Press, 1996.

WORLD BANK GROUP. **Mind, Society and Behaviour.** Washington DC, 2015.