

IX ENCONTRO DA ABCP

AT Participação Política

**ONGs, Partidos e o Governo do PT: Imbricações Vistas Através da Nomeação de
Ativistas da Sociedade Civil no Ministério do Meio Ambiente (2003-2012)**

Rebecca Neera Abers (UnB)
Marília Oliveira (UnB)

Brasília, DF
04 a 07 de agosto de 2014

ONGs, Partidos e o Governo do PT: Imbricações Vistas Através da Nomeação de Ativistas da Sociedade Civil no Ministério do Meio Ambiente (2003-2012)

Rebecca Neaera Abers (UnB) e Marília Oliveira (UnB)

Resumo do trabalho:

Desde que o Partido dos Trabalhadores (PT) assumiu a chefia do poder executivo no Brasil, em 2003, esta sigla partidária chefiou o Ministério do Meio Ambiente (MMA). Foram três ministros que imprimiram na gestão ambiental projetos diferenciados: Marina Silva (2003 a 2008), Carlos Minc (2008 a 2010) e Izabella Teixeira (2010 até hoje). Este trabalho busca examinar como se modificaram as relações entre movimento ambientalista e o governo ao longo destas três gestões, através da análise das trajetórias profissionais dos indivíduos nomeados para cargos em comissão no ministério. A pesquisa se valeu de base de dados sobre 147 nomeados a Cargos DAS 5 e 6 no MMA, entre 2003 e 2013, cruzados com dados do TSE sobre filiações partidárias e buscas na internet sobre as trajetórias profissionais e ativistas dos atores. Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas. Argumentamos que a diminuição no número de cargos ocupados por atores de origem no movimento ambientalista é associada não somente a mudanças nas prioridades programáticas e na estrutura de alianças políticas do governo, mas também ao crescente insulamento burocrático da tomada de decisão.

ONGs, Partidos e o Governo do PT: Imbricações Vistas Através da Nomeação de Ativistas da Sociedade Civil no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013)

Em 11 de dezembro de 2002, poucas semanas antes de assumir o cargo de Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva anunciou que a renomada ativista ambiental Marina Silva seria ministra de meio ambiente em seu governo. O anúncio ocorreu em Washington, Estados Unidos, pouco antes de Lula se reunir com George W. Bush, o então presidente daquele país.

Marina Silva nasceu e se criou numa comunidade de seringueiros no Acre. Ela lutou junto com Chico Mendes, cujo assassinato em 1988 chamou a atenção do mundo inteiro para a luta do movimento seringueiro no Acre. Em 1990, foi reconhecida internacionalmente pelo seu trabalho em defesa do meio ambiente. Em 1994, Marina foi eleita senadora federal pelo seu estado, representando o Partido dos Trabalhadores (PT). Na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), foi líder do PT no Senado, líder do bloco de todos os partidos da oposição. Nas eleições de 2002, Marina foi reeleita senadora, mas se licenciou do cargo para assumir o posto de ministra do meio ambiente.

A nomeação de Marina foi uma agradável surpresa para os ambientalistas, muitos dos quais participaram de uma campanha nacional, liderada por algumas organizações não governamentais (ONG) logo após a eleição de Lula para presidente. A campanha propunha o nome de Marina Silva para assumir a liderança do Ministério do Meio Ambiente. Marina havia sido representante dos ambientalistas no Congresso Nacional ao passo que também exercia grande influência no PT. Ela era uma liderança no seu partido e também no movimento ambientalista, especialmente para aqueles que defendiam a perspectiva socioambientalista. Essa “dupla cidadania” lhe concedeu influência em ambos os campos, uma vez que a senadora tinha conexões e prestígio tanto no partido quanto no movimento. Mas essa condição também seria fonte de tensões quando se tornou ministra. Se, por um lado, os líderes do partido solicitavam que ela mantivesse o movimento ambientalista sob controle, por outro, os ativistas ambientalistas pressionavam para que conseguisse concessões do partido. Apesar dessas complexidades, os ambientalistas tinham grandes expectativas em Marina como ministra, o que também espelhava a euforia generalizada dos movimentos sociais brasileiros com Lula na

presidência. Quando Lula foi finalmente eleito, após três derrotas em campanhas presidenciais, movimentos sociais diversos passaram a trabalhar próximos aos tomadores de decisões governamentais e muitos, de fato, aceitaram empregos no governo.

Contudo, durante os 11 anos desde que o PT assumiu a presidência, a relação entre o partido e os movimentos sociais mudou. Na área ambiental, a mudança foi particularmente dramática. Após Marina deixar o ministério durante a segunda gestão de Lula na presidência, a senadora também abandonou o PT. Em 2010, ela concorreu a eleições presidenciais por outra legenda partidária e hoje é membro da oposição. Marina foi acompanhada por um grupo de ativistas ambientais, que expressaram uma crescente frustração com o atual governo.

Neste artigo, exploramos as mudanças nas relações entre movimentos sociais e o governo do PT pelas lentes da política de nomeações de cargos de alto escalão no Ministério do Meio Ambiente (MMA). O estudo gira em torno das biografias profissionais e políticas de 147 indivíduos nomeados a cargos de confiança, DAS6 (Secretários) e DAS5 (Diretores), no Ministério do Meio Ambiente entre os anos 2003 e 2013¹. Conduzimos buscas na internet a fim de obter informações sobre as experiências profissionais de cada nomeado a esses cargos. Procuramos particularmente por informações sobre suas experiências anteriores em ONGs e em outras organizações da sociedade civil, bem como por outros tipos de experiência educacional e profissional. Uma vez que as pessoas analisadas assumiram posições de destaque no governo federal, tivemos bastante êxito em encontrar informações sobre elas na internet². Nós também incluímos no banco de dados informações sobre a filiação partidária dos nomeados, com o objetivo de identificar aqueles que eram membros do PT no momento de sua nomeação. Na intenção de dar mais sentido a esses dados, conduzimos 23 entrevistas com pessoas que trabalharam no Ministério ou que acompanharam os funcionários públicos durante esses 11 anos do período coberto pela pesquisa.

¹ Os dados sobre nomeados a cargos de confiança entre 2003 e 2012 foram concedidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. As informações sobre os nomeados a cargos DAS 5 e 6 no MMA ao longo de 2013 foram encontradas por meio de busca na seção 2 do Diário Oficial da União. Apesar dos Secretários-Executivos assumirem cargos de natureza especial (NE), nesta pesquisa, eles foram alinhados junto aos secretários (DAS6), organizando todos os secretários em uma única categoria

² A pesquisa na internet foi conduzida, na maior parte, por um conjunto de estudantes de graduação em ciência política, com três estudantes responsáveis por cada ano e trabalhando separadamente para maximizar a qualidade de informação.

Conforme abordaremos nas páginas seguintes, os dados sobre nomeações mostram significativas mudanças no perfil dos indivíduos que assumiram cargos DAS 5 e 6 no MMA durante a gestão dos três ministros que chefiaram o ministério desde que o PT assumiu a presidência do poder Executivo: Marina Silva (2003 a 2008), Carlos Minc (2008 a 2010) e Izabella Teixeira (2010 até agora). O artigo busca explicar a mudança no perfil dos nomeados aos cargos de alto escalão no MMA como reflexo de mudanças nas relações entre o governo do Partido dos Trabalhadores, a sociedade civil e a burocracia estatal. Sugerimos que as alterações no padrão das nomeações do Ministério do Meio Ambiente refletem um processo mais amplo de aproximação do *Party in Government* (Katz e Mair, 1993, 1995) da burocracia estatal - um resultado que envolve tanto transformações de preferências políticas da liderança do governo como a mudança em sua capacidade de tomada de decisões, que se tornou menos dependente da sociedade civil ao longo do tempo.

Na próxima seção, exploramos os debates recentes sobre política de nomeações a cargos de confiança no governo federal e sobre a relação entre movimentos sociais e o governo federal do PT. As seções seguintes trazem um histórico sobre a política ambiental no Brasil e as dinâmicas políticas dos três ministros de meio ambiente na era petista. Na sequência, apresentamos a análise dos dados coletados sobre os nomeados a cargos DAS 5 e DAS 6 no MMA de 2003 e 2013. O artigo finaliza com uma discussão sobre como examinar alterações nos padrões de nomeações a cargos políticos estratégicos no governo federal pode nos auxiliar a entender mudanças nos padrões de relações entre Estado e sociedade civil ao longo do tempo, especialmente quando um partido historicamente vinculado a movimentos sociais passa mais de uma década na presidência da república.

As nomeações políticas e a sociedade civil

Nomeações para cargos da burocracia são tipicamente analisadas como um dos principais recursos de divisão de poder político no governo (Lopez, Bugarin e Bugarin., 2013). Contudo, compreender porque os partidos nomeiam determinadas pessoas e quais elementos indicam quem vai ocupar os cargos mais estratégicos é tarefa complicada. Para muitos, analisar

a política de nomeação de cargos públicos de determinado governo pode significar o mesmo que investigar relações de patronagem partidária (De Winter, 2006). Essa patronagem pode servir a diferentes propósitos. No esquema elaborado por Scherlis (2009), ela pode atender a objetivos eleitorais, pode fortalecer a estrutura organizacional do partido ou pode servir a propósitos governamentais, no sentido de o partido no governo controlar determinadas instituições e políticas públicas e, dessa forma, implementar um governo partidário (Figueiredo, 2010).

A fim de evitar relações clientelistas e esquemas de patronagem na ocupação de cargos públicos e a conseqüente ineficiência burocrática, Geddes (1990) defende a necessidade de burocratas estáveis e técnicos assumirem o processo de tomada de decisão nas agências públicas a ponto de insulá-las dessa prática considerada daninha para a administração pública. Todavia, esse argumento é contraposto pela literatura que enxerga na política de ocupação de cargos públicos uma ferramenta para viabilizar o presidencialismo de coalizão, ou seja, essa política seria uma forma de o partido no governo partilhar poder com os partidos de sua base aliada no parlamento (Raile, Pereira e Power, 2011). A depender da estratégia adotada pelo governo para nomeações a cargos da administração pública, ele pode se ver diante de um dilema: angariar apoio no Congresso Nacional, mas debilitar a capacidade de eficiência de sua burocracia que estará a serviço de interesses partidários e não do interesse público comum; ou, por outro lado, pode enfatizar a capacidade tecnocrata da administração pública e prejudicar seu poder decisório por falta de apoio partidário de sua base aliada no parlamento (Loureiro, Olivieri e Martes, 2010). Portanto, é lançado ao partido no governo o desafio de equacionar tal dilema de forma a garantir tanto a eficiência e efetividade de sua burocracia e das políticas públicas, bem como assegurar apoio político partidário para coordenar seu poder decisório. Nesse aspecto, há uma dicotomia na literatura entre duas explicações para as nomeações a cargos de alto escalão do governo: a necessidade do governo de garantir apoio político-partidário e a necessidade de garantir a implementação eficaz de políticas públicas. Para alguns autores, essas lógicas decisórias podem concorrer uma com a outra.

Scherlis (2009) chama atenção para o fato de que nenhuma dessas lógicas decisórias é apolítica. O autor especifica quatro motivos diferentes, mas não excludentes, que podem

orientar a seleção de nomeados: membros do partido, expertise, afinidade ideológica e relações pessoais. Mas, para ele, todas essas práticas – inclusive a escolha baseada em expertise técnica – são orientadas pelo desejo do partido em comando do poder Executivo de garantir sua continuidade no poder.

No Brasil, a política de nomeações de cargos públicos já foi analisada a partir de diferentes espectros, tais como a influência de partidos políticos na burocracia (Lopez et al., 2013); o aumento da capacidade estatal em função da composição burocrática (Bersh, Praça e Taylor, 2013); os determinantes para a rotatividade de funcionários federais (Praça, Freitas e Hoepers, 2012); a análise do perfil dos burocratas (D'Araújo, 2010); e o controle que o presidente da república pode exercer sobre a burocracia (Lameirão, 2011). A maioria desses estudos está atenta ao nível de politização da burocracia. No entanto, estudos como o de Praça et al. (2012), sobre a rotatividade dos ocupantes de cargos de confiança na administração pública, destacam que a dinâmica de ocupação desses cargos pode estar mais relacionada com questões burocráticas, que valorizam a expertise política, do que por orientações partidárias.

Uma lacuna existente na literatura sobre nomeações é o papel dos atores oriundos dos movimentos sociais entre os nomeados políticos. Ao considerar a história do PT, há boas razões para examinar a participação desse tipo de ator no governo do Partido dos Trabalhadores. Diferente da maioria dos partidos brasileiros, o PT tem desde a sua origem uma forte proximidade com os movimentos sociais. Da sua fundação, participaram não somente lideranças do Novo Sindicalismo, como o próprio Lula, mas também uma diversidade de movimentos sociais - estudantis, urbanos, ambientais, de mulheres, direitos humanos, saúde, e muitos outros (Keck, 1992; Meneguello, 1989). A organização do partido, nas décadas iniciais de sua formação, destoava daquela dos outros partidos brasileiros por suas características *bottom-up* e pela importância na estrutura organizacional de secretarias setoriais ligadas diretamente aos movimentos (Ribeiro, 2008).

Ribeiro (ibid.) argumenta que, no entanto, ao longo da década de 1990, ocorreu uma aproximação do partido ao Estado ao mesmo tempo em que houve um distanciamento dos movimentos sociais. O autor mostra que o partido se tornou cada vez mais dependente do Estado em termos financeiros com a crescente importância do fundo partidário e das

contribuições obrigatórias para as receitas partidárias de pessoas nomeadas a cargos governamentais (p. 103). Também mostra que os quadros partidários eram cada vez mais compostos por funcionários estatais. A parcela dos delegados nos Encontros Nacionais do PT que tinha cargo comissionado no legislativo ou no executivo subiu de 11% em 1990 para 24% em 2006. No mesmo período, houve um forte declínio da parcela de profissionais de movimentos sociais e de sindicatos (p. 141). Para Ribeiro, a implicação desse feito é clara: ocorreu o processo clássico, previsto há um século por Michels, de oligarquização do partido e de distanciamento das elites partidárias dos militantes de massa.

Embora Ribeiro demonstre a crescente proximidade do partido ao Estado de forma bastante convincente, a tese de distanciamento simultâneo da sociedade civil é mais ambígua. Como mostra Amaral, (2011, 31-32), a afirmação de Ribeiro é colocada em cheque pelas declarações dos próprios delegados nos Encontros Nacionais do partido, uma vez que uma parcela relativamente estável, de em torno de 70% de delegados, declarou ao longo do tempo participar de movimentos e organizações sociais. O próprio Ribeiro reconhece a ambiguidade, sugerindo que nem sempre assumir um cargo governamental implica no abandono de laços com a sociedade civil:

“É preciso, assim, matizar esse deslocamento da sociedade para o Estado. Em alguns casos, não se trata de um ou outro, mas de um e outro. O modelo do partido-anfíbio é adequado para descrever o partido hoje. Embora o PT ainda consiga nadar na sociedade civil, está cada vez mais ajustado ao sólido terreno estatal, em um processo de adaptação evolutiva. Com um pé no Estado e outro na sociedade, trata-se de um modelo híbrido e, em grande medida, ainda singular no quadro partidário nacional.” (Ribeiro, 2008, 172)

No primeiro governo Lula, a proximidade entre o PT e os movimentos sociais se revelou como sendo significativa: ocorreu um incremento forte da presença de movimentos sociais em cargos comissionados. O estudo de Maria Celina D’Araújo mostra, por exemplo, que 45% dos nomeados a DAS5 e DAS6 no primeiro governo Lula e 43% dos nomeados no segundo governo eram filiados a sindicatos. Uma parcela ligeiramente maior declarou ter participado de

movimentos sociais (2009:53). Estudos mais qualitativos como os de Abers, Serafim e Tatagiba (2014), Serafim (2013) e Losekann (2009) mostram o forte impacto que militantes de movimentos sociais tiveram nas políticas ao assumir cargos chave no primeiro governo Lula em áreas como Cidades; Desenvolvimento Agrário; e Meio Ambiente. A obra influente de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), inspirada por essas tendências, propõe um marco teórico para compreender o trânsito de ativistas entre sociedade e Estado, ao argumentar que atores de ambos os lados podem compartilhar projetos políticos. Diversos outros autores mais recentes, como Feltran (2006), Abers e von Bülow (2011), Silva e Oliveira (2011), Tatagiba (2011), Tatagiba, Paterniani e Trindade (2011), Dowbor (2012) e Rich (2013) também analisaram os efeitos da migração de ativistas para o interior do Estado, tanto no governo federal petista, quanto no período anterior ou em governos municipais e estaduais.

Ao mesmo tempo em que há essas aproximações, sabemos que, desde o início do primeiro governo Lula, a relação entre o governo federal do PT e os movimentos sociais sofreu tensionamentos e, às vezes, rupturas. Já nos primeiros anos do governo, o descontentamento de atores ligados a movimentos de esquerda levou a rupturas importantes, como a saída de diversos líderes petistas para o recém criado Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em 2005, após a decisão do governo do PT de apoiar a reforma da previdência (Genro e Robaina, 2006). Alguns movimentos sociais, como o MST, criticaram a falta de compromisso do governo com suas causas, mesmo sem assumir um rompimento completo com o governo (Branford, 2009).

O escândalo do mensalão testou ainda mais as lealdades dos movimentos sociais e teve impactos duros em algumas áreas. O Ministério das Cidades foi a primeira vítima. A criação do Ministério, em 2003, havia sido comemorada como uma grande conquista do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR), especialmente com a nomeação de Olívio Dutra, visto como aliado dos movimentos urbanos. Em Julho de 2005, no entanto, o ministério foi entregue a Márcio Fortes, do conservador Partido Progressista (PP), na tentativa de reconstruir a coalizão governamental após o escândalo. Muitos militantes do FNUR e dos movimentos de moradia saíram do ministério, junto com Dutra (Abers, Serafim e Tatagiba, 2014; Serafim, 2013). Como veremos a seguir, a saída de Marina Silva do MMA, em 2008, foi também associada com um processo de distanciamento entre o governo e um grupo de ONGs ambientalistas.

As duas dinâmicas políticas de nomeações discutidas na literatura acima mencionada – a de angariar apoio político e a de viabilizar tecnicamente a implementação de políticas públicas específicas – podem interagir de forma a diminuir o espaço no governo federal de atores ligados a movimentos sociais. Não temos dados que demonstrem se houve ou não uma diminuição generalizada do número de ativistas de movimentos sociais nomeados a cargos públicos ao longo do período petista no governo federal, pois os únicos dados quantitativos que investigam o assunto foram coletados no início do segundo governo Lula (D’Araújo, 2007, 2009). Os relatos setoriais – Cidades e Meio Ambiente - sugerem, no entanto, duas razões centrais que poderiam explicar a saída de ativistas de cargos governamentais, na medida em que isso de fato ocorreu. Por um lado, a lógica de nomeação para fins de patronagem pode implicar na exclusão de determinados atores quando o governo reavalia sua importância relativa na construção de uma coalizão política. Por outro, mudanças em relação a quais políticas públicas o governo enxerga como necessárias para manter o apoio político também podem levar à auto exclusão de alguns atores, especialmente quando se trata de ativistas comprometidos com causas desvalorizadas.

Os dados apresentados mais adiante mostram não somente uma diminuição significativa da presença de ativistas de movimentos sociais em cargos comissionados de alto escalão, mas também de todas as outras categorias, com exceção de pessoas oriundas da própria burocracia federal. Com apoio não somente dos dados biográficos dos nomeados, mas também de entrevistas com atores envolvidos na política ambiental do período, concluímos que esta mudança resulta, em parte, dos dois fatores citados acima, quais sejam: ocorreu uma reorientação de prioridades políticas e também mudanças na dinâmica de coalizão política (especialmente no sentido de que Marina Silva saiu dela).

No entanto, há uma terceira dimensão do processo de nomeação política que se relaciona com os recursos humanos aos quais um governo tem acesso para recrutar para cargos comissionados. Uma razão pela crescente presença de servidores públicos entre os nomeados pode ter a ver com o crescimento do número de quadros qualificados na burocracia federal para lidar com questões ambientais. Ou seja, no período analisado, ocorreu mudanças não somente na dinâmica política mas também na estrutura do Estado brasileiro, resultado em

parte da política de fortalecimento da burocracia federal implementado pelo próprio governo petista (Cruz, 2010; Marconi, 2010: 254-255; Cardoso Jr., 2012). Ao longo dos anos 2000, fortaleceu-se o coorte de burocratas estáveis e capacitados, tanto na área ambiental, quanto em outras áreas afins. Esse processo pode ter possibilitado a intensificação da aproximação entre o PT e o Estado detectado por Ribeiro (2008) no período anterior a 2003.

Intencionalmente ou não, ao promover uma política de fortalecimento da burocracia, o governo do PT criou maiores condições para o crescente insulamento da tomada de decisão governamental, se liberando de dependências anteriores de atores da sociedade civil.

A Política Ambiental Federal Antes do Governo do PT

Uma análise histórica da política ambiental brasileira demonstra claramente que os ambientalistas sempre construíram uma relação de proximidade com o Governo Federal. Isso não foi apenas uma peculiaridade do governo do Partido dos Trabalhadores. De fato, essa prática tem uma longa história nessa área de políticas públicas. O governo federal brasileiro começou a regulamentar os recursos naturais na década de 1930, na gestão de Getúlio Vargas, o líder autoritário conhecido por iniciar o esforço nacional para tornar o Brasil moderno e industrializado, baseado num conjunto de ideias conhecidos como desenvolvimentismo (Franco, 2002; Drummond e Barros-Plataiu, 2006). Na década de 1950, alguns cientistas e burocratas com interesses profissionais sobre o meio ambiente criaram a organização não governamental Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), no Rio de Janeiro. Para exercerem maior influência sobre as políticas públicas, os burocratas e cientistas da Fundação se organizaram para influenciar e ocupar cargos na administração pública. De acordo com Alonso et al. (2007, p. 155),

“A situação de funcionários públicos dos membros da FBCN deu-lhe desde sempre a feição de um grupo de interesse, procurando influir diretamente sobre as decisões de Estado, por meio de lobby, em detrimento de mobilizações públicas. Antes e durante o regime autoritário, essa estratégia foi bem sucedida: a FBCN influenciou a criação de leis, órgãos e políticas ambientais e seus membros

ascenderam aos cargos de direção na área. Nesse sentido, a trajetória de seus membros se confunde com a montagem da própria burocracia ambiental brasileira, dando à FBCN um caráter paraestatal até a década de 1970.”

Em 1973, em resposta à Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, que aconteceu no ano anterior em Estocolmo, na Suécia, o governo brasileiro criou a Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), subordinada ao Ministério do Interior. Essa agência nasceu sob a influência direta dos institutos de pesquisa conservacionistas. Paulo Nogueira Neto, o primeiro secretário nacional de meio ambiente era um renomado cientista naquele tempo e fundador da FBCN (Hochstetler e Keck, 2007).

Em 1981, ainda durante o período autoritário, a Política Nacional para o Meio Ambiente, escrita quase que inteiramente pelos empregados da SEMA, foi aprovada (Viola e Leis, 1992; Drummond a Barros-Platiau, 2006) e foi considerada uma lei muito avançada para o seu tempo. Essa lei criou um dos primeiros conselhos participativos no Brasil, o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, e lhe concedeu substancial autoridade para escrever e aprovar resoluções ambientais. A institucionalização de políticas ambientais naquele período também incluía várias ideias inovadoras tais como o princípio de subsidiariedade, o licenciamento ambiental e os estudos de impacto ambiental (Drummond a Barros-Platiau, 2006).

Outro momento político crucial para o meio ambiente foi durante a Assembleia Constituinte de 1987. As organizações ambientalistas formaram uma coalizão para apoiar os membros da assembleia comprometidos a proteger o meio ambiente. Quinze por cento dos parlamentares da Assembleia Constituinte se inscreveram na Frente Parlamentar Verde, apta a redigir norma específica sobre o meio ambiente, que se tornou um artigo da Constituição de 1988 (Hchstetler e Keck, 2007).

Na década de 1980, um novo tipo de narrativa ambiental, o socioambientalismo, começou a substituir o foco conservacionista do período anterior (Santilli, 2005; Viola e Vieira, 1992). Essa mudança era parcialmente o resultado das preocupações sociopolíticas que envolviam a abertura política, da percepção da importância dos povos da floresta para a preservação dos recursos naturais, da aproximação dos ambientalistas com partidos políticos,

da capacidade de alguns ativistas brasileiros de mobilizar a atenção da comunidade internacional, especialmente sobre o desmatamento da Amazônia (Keck e Sikkink, 1998; Hochstetler e Keck, 2007). Chico Mendes, líder do movimento dos seringueiros que lutou contra fazendeiros e grileiros que invadiam florestas amazônicas usadas para extração natural da borracha, era um importante ativista ambiental. Quando ele foi assassinado em 1988, sua morte largamente publicizada ajudou a disseminar a ideia de que os protetores da floresta sabiam como, ao mesmo tempo, usar e proteger a floresta. Marina Silva, futura ministra do meio ambiente sob o governo Lula, começou sua carreira política como parte do movimento liderado por Mendes.

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ocorreu no Rio de Janeiro, foi crucial para promover a profissionalização e internacionalização de organizações ambientalistas brasileiras. A criação do Ministério de Meio Ambiente, em 1993, também foi consequência da Rio-92 e proveu os ambientalistas com um novo local institucional para direcionar suas ações. As principais atividades do Ministério envolveram um programa com fundos internacionais para a proteção das florestas, o Programa Piloto para as Florestas Tropicais do Brasil, financiado pelo então grupo dos países mais industrializados do mundo, o G-7, que incorporou várias ideias socioambientalistas. O Programa, também conhecido por PPG-7, implementou projetos experimentais, como o agroflorestal, e criou reservas para o extrativismo sustentável dos produtos florestais, como borracha e castanhas brasileiras. Cada projeto tinha um conselho participativo ou comissão, e o Programa proveu fundos diretos para apoiar a criação de uma organização guarda-chuva para a sociedade civil da Amazônia, o Grupo de Trabalho Amazônico, GTA (Abers et al., 2000).

Durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), o ministério expandiu dramaticamente com a incorporação de um grande portfólio para projetos de irrigação, que objetivava fazer o Ministério politicamente atrativo para o conservador partido PFL, o principal parceiro de coalizão do governo de Cardoso. Gustavo Krause, um político do PFL do nordeste, tornou-se ministro. Durante a primeira administração de Cardoso, a Secretaria de Recursos Hídricos (SRH) tinha mais de 90% do orçamento do Ministério, eclipsando o PPG-7, coordenado pela Secretaria de Coordenação da Amazônia. Em 1999, após a reeleição de

Cardoso, o MMA foi reestruturado e o portfólio de irrigação foi retirado do Ministério. O PFL ainda chefiava o Ministério, mas, dessa vez, estava menos vulnerável a fontes de patronagem. Ele foi entregue a José Sarney Filho, que ainda estava para se estabelecer como um nome forte na política nacional. Sarney Filho nomeou Mary Allegretti para o cargo de secretária de coordenação da Amazônia, que era a secretaria mais importante no ministério. Allegretti tinha um longo histórico de ativismo, que começou nos anos 1980 como uma das auxiliares mais próximas de Chico Mendes. Ela era também fundadora de uma ONG, na qual trabalhou nos anos 1980 e 1990 em defesa de políticas socioambientais, com um foco espacial em reservas extrativistas. Allegretti possuía laços fortes com o movimento dos seringueiros e abriu as portas para esses ativistas durante sua administração. Ela era também próxima a Marina Silva, que, na época, era senadora e colaborava regularmente com Allegretti.

As Três Administrações Petistas do MMA

1. Gestão Marina Silva

A indicação do nome de Marina Silva para assumir o Ministério do Meio Ambiente, feita pelo novo presidente da república, Luiz Inácio Lula da Silva, ocorreu quase em concomitância com a de Antônio Palocci, para o Ministério da Fazenda. Foram as primeiras indicações do novo presidente e esse ato guardou um simbolismo que surpreendeu a todos, inclusive representantes de ONGs ambientalistas que haviam feito campanha para a nomeação da ativista. A área ambiental foi historicamente marginalizada pelo governo e aquele ato de Lula sinalizava uma atenção maior a essa pauta, enchendo os ambientalistas de esperança.

A nomeação de Marina era politicamente viável tanto por ela exercer um papel de liderança no Partido dos Trabalhadores como por ser uma ativista ambiental. Ela saltou da posição de agente política relativamente sem experiência em 1994, quando foi eleita senadora da república pelo estado do Acre, para a posição de liderança do partido no Senado no início dos anos 2000. Esse papel fez dela uma escolha natural, pois tinha legitimidade nacional e internacional no movimento ambientalista, mas também no interior do partido.

Durante as diferentes campanhas em que Lula lançou candidatura presidencial ou que outros políticos do PT tentaram candidaturas em prefeituras e governos estaduais, e mesmo a cargos do poder legislativo, grupos diferentes do movimento ambientalista o apoiaram. Alguns apoiavam candidatos de outros partidos, geralmente de esquerda, mas os ambientalistas contribuíram efetivamente nas campanhas petistas, especialmente nas de Lula. Participavam de diferentes reuniões para a montagem de seu plano de governo para a área ambiental e convidavam o candidato para reuniões com apresentações e reflexões sobre o cenário ambiental brasileiro (entrevistas). Portanto, eles foram ativos politicamente, aproximando-se do partido em diferentes situações.

A administração de Marina Silva à frente do MMA foi caracterizada pela tensão entre lealdade ao movimento e ao partido e ficou marcada como a que mais se aproximou da sociedade, tanto por trazer seus representantes para dentro da estrutura ministerial, ao assumir cargos públicos, como também viabilizando sua participação de maneira mais difusa, com consultorias e projetos específicos. Também foram criados e fortalecidos diferentes conselhos de políticas públicas (entrevistas). Ela foi a ministra que primeiro realizou conferência nacional para que a sociedade pudesse participar da elaboração das políticas ambientais do novo governo e para diversificar o diálogo com a sociedade, pois, inicialmente, corria o risco de ficar concentrado apenas entre as ONGs ambientalistas que faziam parte do seu Ministério (Losekann, 2009). O funcionamento do Conselho Nacional de Meio Ambiente, nesse período, foi intenso e constante, integrando diferentes setores para trabalhar os diversos interesses envolvidos em questões ambientais³.

O grupo de ativistas socioambientais se destacou politicamente na primeira gestão petista e no começo da segunda, período em que Marina Silva permaneceu no Ministério (2003 a 2008). O MMA, nesse período, conseguiu implementar uma política efetiva de combate ao desmatamento na Amazônia, o Plano de Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia, que teve apoio integral da Casa Civil e da Presidência da República⁴. Sua equipe também foi responsável por fortalecer o setor florestal com a criação de 270 unidades de conservação,

³ Entrevista realizada com especialista em clima e biodiversidade e florestas, abril de 2014.

⁴ Entrevista realizada com especialista em biodiversidade e florestas, março de 2014.

além da ampliação de mais 20 unidades federais. Registrou-se o equivalente a 695.363 km² de novas áreas protegidas no Brasil⁵. No campo institucional, criaram o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade e Florestas, o Serviço Florestal Brasileiro e elaboraram e aprovaram a Lei 11.284/2006, de gestão de florestas. Essa gestão se destacou pelas reformas e mudanças institucionais empreendidas ao longo dos cinco anos que comandou o MMA.

No início do segundo mandato de Lula, em 2007, foram empreendidas reestruturações no MMA⁶ a fim de fortalecê-lo e ações direcionadas à agenda climática, pois, com o desenvolvimento da pauta de biodiversidade e florestas, a de clima havia ficado em desatenção. A equipe ministerial coordenada por Marina foi também reconhecida por aumentar a importância da agenda ambiental no governo federal, estendendo os compromissos com essa matéria para outros ministérios, numa proposta de transversalidade. Todavia, sua tarefa de elevar a agenda ambiental a outro patamar na esfera pública não foi fácil. Para alguns, sua gestão sofreu grandes derrotas, como a crise dos transgênicos, em 2003, em que a ministra quase entregou o cargo após o governo aprovar legislação de comercialização de produtos agrícolas geneticamente modificados no Brasil (Lisboa, 2011). Mas, para outros, os ganhos superam os períodos de crises e derrotas.

A tarefa de Marina se tornou ainda mais árdua após a segunda gestão do presidente Lula. Segundo alguns ambientalistas entrevistados, a sensação já presente no primeiro governo - de que não haveria prioridade para as questões ambientais - se intensificou logo no começo da segunda gestão, com o aumento do foco governamental na construção de grandes obras de infraestrutura. Em maio de 2008, após Lula haver anunciado, em reunião com governadores da Amazônia, a revisão do Decreto 6.321/2007 - que fortalecia os mecanismos de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia - de forma a abrandar suas determinações, e a transferência do Plano Amazônia Sustentável, coordenado pelo MMA, para as mãos de Mangabeira Unger, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Marina anunciou sua saída do Ministério com a famosa frase de que perdia a cabeça, mas não perdia o juízo.

⁵ Fonte: <http://www.oeco.org.br/reportagens/25222-na-contramao-de-dilma-as-areas-protegidas>

⁶ Ainda na primeira gestão, Marina havia criado a carreira de analista ambiental e realizado alguns concursos a fim de fortalecer institucionalmente o Ministério que praticamente não possuía servidor de carreira.

A partir daquele momento, entrevistados declararam que Marina e sua equipe calcularam que a agenda ambiental vivia um retrocesso em relação à política de desenvolvimento econômico cunhada na expansão do agronegócio e na implementação de obras de infraestrutura de grande porte, como a Usina Hidrelétrica de Santo Antônio e Jirau e a transposição do Rio São Francisco. Um grupo de ambientalistas que ocupava cargos no MMA deixou o Ministério juntamente com Marina. É esse mesmo grupo que trabalhou na candidatura de Marina Silva à presidência da república em 2010 e a apoiou na criação do partido Rede Sustentabilidade, em 2013.

2. A Gestão Carlos Minc

O Ministério do Meio Ambiente foi assumido por Carlos Minc de maio de 2008 a março de 2010. Minc é militante aguerrido do estado do Rio de Janeiro, fundador do PV, em 1980, mas eleito a deputado estadual, várias vezes, pelo PT. Na ocasião de sua escolha para ministro, Minc estava licenciado de suas funções de parlamentar para chefiar a Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Rio de Janeiro.

Como ministro, Minc inicialmente declarou que continuaria a focar nas políticas de combate ao desmatamento e de promoção ao desenvolvimento sustentável. Entretanto, ele teve que lidar com os mesmos obstáculos que sua antecessora: a rápida expansão da agenda de infraestrutura na segunda administração de Lula. A escolha seria deixar a administração ou abnegar de uma postura ambientalista mais radical. Minc escolheu a segunda opção em várias ocasiões. O ato mais simbólico e politicamente importante em relação a isso foi quando o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais (IBAMA) aprovou a licença ambiental prévia para a continuidade da controversa obra da hidrelétrica de Belo Monte. Por outro lado, durante seu período no MMA, Minc teve sorte ao reportar rápidas quedas na taxa de desmatamento na Amazônia. Ele também se engajou no debate sobre mudanças climáticas com algum sucesso (Oliveira, 2012).

As ONGs que apoiaram Marina Silva, entretanto, protestavam crescentemente contra a administração de Minc. Em 2010, logo após deixar o Ministério para disputar o cargo a deputado estadual pelo Rio de Janeiro, um grupo de organizações da sociedade civil publicou

um manifesto de repúdio contra o que eles chamaram o desmantelamento da política ambiental brasileira⁷. Esse documento listou ações do governo do PT que enfraqueceram as regulamentações da política ambiental, tais como o decreto que afrouxou as regras do código florestal; a remoção da legislação de proteção às cavernas, que era obstáculo para projetos de mineração e de eletricidade; e a medida provisória desobrigando a exigência de licença ambiental para expansão e revitalização de estradas⁸. Em outro documento, acusaram os diretores do IBAMA de ignorar relatórios técnicos de analistas ambientais que recomendavam rejeitar certas licenças⁹. Para os ambientalistas, esses fatos demonstraram a fragilidade do Ministério do Meio Ambiente face o projeto do Partido dos Trabalhadores de desenvolvimento econômico e de implementação de obras de infraestrutura de grande porte na Amazônia.

3. A Gestão Izabella Teixeira

Em 2011, a nova presidente Dilma Rousseff nomeou Izabella Teixeira para ministra do meio ambiente de sua administração. Teixeira havia sido secretária executiva de Minc e ministra interina do MMA no final da segunda gestão de Lula. Ela é bióloga, com doutorado na área de eficiência energética. É servidora do IBAMA desde a década de 1980 e assumiu cargos importantes no MMA durante a década de 1990. Ela é a primeira ministra do meio ambiente sem atuação partidária ou conexões com a sociedade civil. Suas credenciais vieram do conhecimento técnico e de sua reputação de boa administradora.

Na gestão de Rousseff, grupos econômicos que lutavam contra as regulações ambientais ganharam influência, principalmente no parlamento. Uma grande coalizão de grupos de interesse voltados para o agronegócio trabalhou durante os anos 2011 e 2012 para mudar o código florestal e, apesar da posição crítica do executivo contra o projeto de lei em negociação e do fato da Rousseff ter feito vários vetos à nova versão, o novo código florestal foi aprovado. Ele foi considerado pelo grupo de ambientalistas que apoia Marina Silva como o maior retrocesso na política ambiental brasileira. O governo federal também continuou com as pressões para dar andamento a grandes e contenciosas obras de infraestrutura, como Belo

⁷ Fonte: <http://site-antigo.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2895>, acessado em 15/03/2013

⁸ Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Mpv/452.htm, acessado em 15/03/2013

⁹ Fonte: <http://site-antigo.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2895>, acessado em 15/03/2013

Monte, que começou a ser construída após anos de contestação. Novas políticas ambientais assumiram destaque no ministério, como a Bolsa Verde e o Cadastro Rural, enquanto as políticas mais importantes do período anterior perderam importância.

Apesar de alguns ativistas de ONGs ainda trabalharem no MMA, entrevistados notaram que o ministério, na gestão de Teixeira, mudou seu comportamento com as ONGs. O financiamento de projetos foi praticamente cortado e as organizações sociais tiveram pouco espaço para participar das tomadas de decisões políticas, algo que eles sempre desfrutaram, até mesmo antes da primeira gestão petista. Teixeira foi acusada por lideranças ambientalistas de tentar enfraquecer o papel do CONAMA e, com isso, dificultar a participação da sociedade civil na regulamentação da política ambiental (entrevistas). O CONAMA é uma arena tradicional para a mobilização da sociedade civil e é um dos conselhos nacionais que exerce maior influência sobre as políticas públicas (IPEA, 2012).

A mudança no relacionamento com as ONGs contrastava não somente com o período em que Marina havia sido ministra, mas também com o período anterior, quando praticamente todas as políticas do ministério ocorriam com alguma participação da sociedade civil. A nomeação de Teixeira como ministra foi, para vários entrevistados, claramente associada ao crescente poder da perspectiva específica de ação governamental que privilegiava uma política de desenvolvimento focada em grandes obras de infraestrutura e uma política social de transferência de renda para os mais pobres. Nesse contexto, por exemplo, uma das novas políticas prioritárias do ministério é a Bolsa Verde, um programa que pertence ao Brasil Sem Miséria, o carro chefe do governo na área social. Um entrevistado notou que essa e outra política prioritária, o Cadastro Rural, são valorizadas pela atual administração porque produzem resultados mensuráveis, contribuindo para a imagem gerencial que Teixeira busca construir no seu mandato. Enquanto os ministros de meio ambiente desde Sarney Filho frequentemente criticavam os programas prioritários da cúpula do governo e defendiam políticas que combatiam os efeitos negativos ambientais de políticas federais de outros setores, Teixeira parece estar bem alinhada com o projeto econômico e social da presidência. Nas palavras de um entrevistado: "Ela presta contas apenas a uma pessoa: a Presidente da República."

Enquanto outros ministros tinham de justificar suas ações a grupos da sociedade civil ou ao PT, o entrevistado sugere que Teixeira tem obrigações apenas com sua chefe.

4. Marina Silva Após 2008

Após Marina ter deixado o Ministério, um grupo de ONGs ambientalistas começou a repensar sua estratégia política. O sentimento geral era que, com a saída de Marina, muitas das conquistas do movimento estava em risco. Algo importante precisava ser feito para injetar novamente energia no ambientalismo. A ideia de uma campanha de larga escala a favor do desenvolvimento sustentável emergiu numa conferência publicizada e organizada pelas ONGs logo após Marina ter saído do Ministério.

Durante essa campanha, um número de atores sociais – especialmente jovens que difundiam ideais de representação política renovada e mais participativa - tornou pública a esperança de Marina ser candidata à presidência da república nas eleições de 2010. Para a candidatura ser possível, Marina e muitos dos seus apoiadores se filiaram ao Partido Verde. Essa legenda, de mais de 20 anos de idade, nunca foi de fato uma competidora de destaque na política nacional, em grande medida porque era controlada por um pequeno grupo de dirigentes. As coisas pareciam mudar com a candidatura de Marina Silva à presidência da república. O seu grupo de apoio não imaginou que ela ganharia as eleições, mas apostou na estratégia de que uma campanha eleitoral seria boa para trazer questões ambientais para o *front* da agenda pública. O sucesso eleitoral da campanha surpreendeu a todos.

Além do apoio de várias grandes figuras políticas, uma massa de jovens progressistas que buscavam alternativas ao Partido dos Trabalhadores apoiou Marina Silva, a candidata também recebeu um grande apoio de evangélicos protestantes por conta de seu comprometimento religioso. Ao final do primeiro turno do processo eleitoral, a candidata conquistou um vantajoso terceiro lugar na disputa presidencial.

Na sequência das eleições de 2010, o grupo em torno de Marina começou a sentir que tinha pouco espaço no Partido Verde para a atualização de ideais e de prática política que os seus novos membros procuravam trazer para a legenda. Com isso, eles saíram do PV, junto com Marina, e formaram Movimento por uma Nova Política. Em seus princípios, o movimento

afirma ser uma experiência de um novo modo de fazer política: horizontal, participativo, democrático, em rede. Em janeiro de 2013, em encontro com apoiadores, Marina defendeu que o movimento já estava pronto para virar um novo partido político com o objetivo de “criar uma nova cultura política”¹⁰ no país.

Em 16 de fevereiro de 2013, foi lançada a Rede Sustentabilidade. A Rede se defrontava com o grande desafio de conseguir recolher 500 mil assinaturas, até setembro do mesmo ano, para se oficializar como partido para as eleições de 2014. Seus militantes registraram em torno de 800 mil assinaturas válidas, mas boa parte não foi reconhecida pelos cartórios eleitorais, e o Tribunal Superior Eleitoral lhe negou o registro partidário, necessário para participar das eleições em 2014. Na sequência do parecer negativo, Marina e alguns do seu grupo de apoio (um número bem menor do que aquele que migrou para o PV) se filiaram ao Partido Socialista Brasileira (PSB) para apoiar a candidatura de Eduardo Campos. Candidato a presidente da república pelo PSB, Campos confirmou, em 14 de abril de 2014, o nome de Marina Silva como sua vice. Os ambientalistas que dez anos antes haviam participado do governo petista se estabeleceram, na segunda metade do governo Dilma, não somente como críticos, mas como membros ativos da oposição eleitoral.

As trajetórias profissionais e políticas dos nomeados

Atualmente, no serviço público, há o registro de mais de 2 milhões de servidores federais que assumiram seus cargos por meio de concursos públicos. Quando Marina Silva chefiou o MMA, em 2003, o órgão possuía poucos servidores públicos. A maioria da equipe ministerial era composta por consultores contratados por meio de organismos internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. Esses consultores eram relativamente bem pagos comparados a muitos servidores, mas não tinham estabilidade nem direitos trabalhistas. Lula, ao assumir o governo, por recomendação do Ministério Público da União, comprometeu-se a acabar com esse tipo de contrato considerado precário e realizou vários concursos públicos para fortalecer a burocracia estatal. Marina Silva aproveitou essa

¹⁰ Fonte: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,movimento-esta-preparado-para- virar-partido-diz-marina,987534,0.htm> , acessado em 24/04/2014

oportunidade para consolidar a carreira de especialista em meio ambiente, criando, ao longo dos cinco anos de sua gestão, 1474 novas vagas no Ministério do Meio Ambiente e em suas autarquias. De 2003 a 2013 foram criadas, ao todo, 2258 novas vagas para a carreira de analista ambiental¹¹.

Nossos dados, contudo, focam num conjunto diferente de cargos públicos, os cargos de confiança ou os formalmente intitulados cargos de Direção e Assessoramento Superior - DAS. Existem no governo federal brasileiro em torno de 22 mil cargos de confiança, classificados em seis níveis. O nível seis corresponde ao segundo escalão de empregados, são os secretários que se encontram logo abaixo dos ministros. O nível cinco corresponde ao cargo de diretor de departamento das secretarias, e os cargos de nível quatro são preenchidos por coordenadores-gerais e gerentes de projetos e programas. De acordo com Praça et al. (2012: 145), o governo federal tem 5.467 nomeados no nível quatro, cinco e seis, e mais de 17.114 trabalhadores nos níveis de 1 a 3, que são cargos mais administrativos. Desde 2005, um decreto federal estabeleceu que 75% dos nomeados a cargos DAS 1 a 3 e 50% dos nomeados a DAS 4 devem ser servidores públicos, uma decisão que reduziu drasticamente a possibilidade de patronagem para esses níveis mais baixos de nomeação. Os níveis cinco e seis dos cargos DAS são de livre nomeação: não precisam ser preenchidos por servidores públicos, apesar de que muitos dos que assumem esses cargos são servidores de carreira do Estado (Ibid.). A base de dados que trabalhamos inclui 147 pessoas, 110 que foram nomeadas apenas para cargos DAS 5, 30 pessoas que foram nomeadas apenas para DAS 6 e sete pessoas que foram nomeadas para cada um dos dois cargos, de 2003 a 2013, isto é, nos 11 anos de gestão petista no governo federal. Devemos notar que não se trata de uma amostra probabilística, e sim de um censo, já que coletamos dados sobre todos os indivíduos com cargos DAS 5 ou 6 nomeados no MMA ao longo desse período.

A Tabela 1 reúne os principais dados coletados para a população pesquisada como um todo e para os nomeados de cada gestão ministerial desde que o PT assumiu a presidência. Ao

¹¹ De 1995 a 2002, nenhum concurso público foi realizado para ingresso de novos servidores públicos no Ministério do Meio Ambiente nem em suas autarquias. A carreira de especialista em meio ambiente foi criada em 2002 e os concursos para analista ambiental, cargo de nível superior dessa carreira, começaram a acontecer a partir da gestão petista., Boletim Estatístico de Pessoal, 2011, 2012 e 2013.

analisar os dados de forma global, na última coluna da Tabela 1, abaixo, salta aos olhos a baixa presença de pessoas filiadas ao PT em um ministério que foi comandado por esse partido durante os seus 11 anos de gestão: 20% (29 pessoas). O número de pessoas nomeadas que tiveram experiência de trabalho em ONG ambientalista, antes de assumir cargos no MMA, era um pouco maior do que o número de petistas, 22% (32 pessoas). Também detectamos 12 pessoas (8%) com relações próximas de militância ou assessoria a movimentos sociais. Como alguns dos que trabalharam em ONG também tinham experiências como militantes de movimentos sociais (sem vínculo empregatício), chegamos a um total de 40 pessoas ou 27% do total com experiências de trabalho ou de militância em movimentos sociais ou organizações da sociedade civil.

Há pouca sobreposição entre esse grupo e os petistas: somente 11 das 40 pessoas com experiência em ONGs ou movimentos sociais eram filiadas ao PT na época de suas nomeações. Se entendermos contratações de petistas e pessoas conectadas a movimentos sociais como duas formas de privilegiar aliados políticos, surpreende o fato de que, no MMA, parece ter havido maior espaço para movimentos sociais (entendidos de forma ampla) do que para pessoas do mesmo partido dos ministros e dos presidentes.

Nenhuma das categorias mais “políticas” chega ao tamanho do grupo de pessoas recrutadas de dentro da máquina pública federal. Quase a metade dos nomeados (46%) eram servidores públicos no momento da primeira nomeação, sem incluir 11 pessoas que eram professores concursados em universidades federais. Outras 24% possuía experiência de trabalho no governo federal, mas não eram servidores públicos federais. A maioria desse segundo grupo havia trabalhado no governo federal em outros cargos comissionados, provavelmente de níveis mais baixos. Muitos (37%) tinham experiência de militância ou trabalho em movimentos sociais e 31% era petista.

Os servidores públicos contratados para cargos de alto escalão no MMA apresentam características diferentes daqueles vindos da sociedade civil. São pessoas com pouca experiência de atuação política: apenas 11% era filiada ao PT e 12% trazia experiência de trabalho ou militância em ONGs ou movimentos sociais. Portanto, o recrutamento dessas pessoas pode ser interpretado como sinal de uma política de nomeação “técnica” e não de

patronagem. Outros dados sugerem uma preferência por nomeados bem qualificados em todas as gestões: 26% de todos os nomeados possui doutorado e 18% tem mestrado acadêmico (sem incluir cursos de especialização ou pós-graduação *lato sensu*). Ao longo de mais de 10 anos, o MMA nomeou para os cargos politicamente estratégicos apenas 8 pessoas que já haviam ocupado cargos eleitorais, como o de deputado federal ou estadual. Em resumo, há vários indicadores de que a tomada de decisão sobre nomeações no ministério privilegiou mais a escolha de pessoas com experiência e qualificação técnica do que a de pessoas com biografias mais politizadas, em partidos políticos, nos movimentos sociais, ou mesmo em cargos eleitorais.

A Tabela 1 também possibilita verificar que esse quadro mudou ao longo do tempo. Praticamente todas as categorias estudadas, com exceção dos servidores públicos e das pessoas com pós-graduação, perderam espaço ao longo do tempo. A diminuição da parcela de nomeados com trajetórias em ONGs e em movimentos sociais (Trabalhou em ONG ou Assessorou Organização Social) foi expressiva: esse grupo representava 39% dos nomeados na gestão da Marina Silva e foi reduzido para apenas 24% na gestão da Izabella Teixeira. Porém, as outras categorias estudadas também diminuíram: o número de petistas passou de 22% dos nomeados durante a gestão Marina para 17% na gestão Izabella; a parcela que havia trabalhado no governo federal, mas que não era servidor, foi de 28% para 15%; a porcentagem com experiência em órgãos municipais e estaduais diminuiu de 34% para 20%; o montante que já havia trabalhado como professor universitário foi de 27% para 17%; e o total com experiência de trabalho em consultoria foi de 21% para 13%. Isto é, a comparação entre as administrações sugere uma mudança de preferência cada vez maior em favor de pessoas com credenciais técnicas e acadêmicas e por pessoas que pertencem aos quadros permanentes do governo federal, em detrimento de pessoas recrutadas em organizações externas.

Tabela 1 : Experiências profissionais e políticas dos nomeados a DAS 5 e 6 no MMA por gestão

Experiências		Gestão Marina Silva (2003-2007)		Gestão Carlos Minc (2008-2010)		Gestão Izabella Teixeira (2011-2013)		Totais (2003 a 2013)	
No Partido	Filiado ao PT	15	22%	15	21%	13	17%	29	20%
Nos Movimentos sociais	Trabalhou em ONG	18	27%	16	22%	16	21%	32	22%
	Assessorou organização social	11	16%	7	10%	5	7%	12	8%
	Trabalhou em ONG ou Assessorou Organização social	26	39%	20	27%	18	24%	40	27%
No Estado	Era servidor público federal*	23	34%	33	45%	48	64%	67	46%
	Trabalhou em órgão federal sem ser servidor público federal*	19	28%	21	29%	11	15%	35	24%
	Trabalhou em órgão municipal ou estadual	23	34%	20	27%	15	20%	41	28%
	Teve cargo eleitoral	4	6%	6	8%	3	4%	8	5%
Em outros lugares	Trabalhou como Professor Universitário	18	27%	18	25%	13	17%	32	22%
	Fez doutorado ou mestrado acadêmico	30	45%	31	42%	38	51%	65	44%
	Foi consultor	14	21%	12	16%	10	13%	27	18%
Número total de nomeados		67	100%	73	100%	75	100%	147	100%

Fonte: Pesquisa coordenada pelas autoras a partir de base de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e de pesquisa no Diário Oficial da União

*Não inclui professores universitários

A pesquisa qualitativa realizada ajuda a interpretar essas variações. Sabemos que quando Marina Silva assumiu o ministério, ela levou consigo um conjunto de atores que antes trabalhava em ONGs. Uma ONG específica, o Instituto Socioambiental (ISA), teve um papel de destaque na escolha de um dos seus militantes, Joao Paulo Capobianco, para o cargo de

Secretário de Biodiversidade e Florestas. Entrevistados do ISA nos explicaram que Capobianco foi escolhido pelos membros do próprio Instituto. Sabia-se que a Ministra procuraria a entidade, que concluiu que Capobianco seria o melhor cotado para assumir um cargo governamental. Além de sua experiência gestora, o grupo entendia que ele possuía capacidade técnica destacada para conduzir uma das principais agendas ambientais que o governo e um grupo de ambientalistas vinham desenvolvendo, a de biodiversidade e florestas. Segundo entrevistados, o objetivo não era apenas entrar no governo, mas avançar os projetos específicos que esse grupo de ambientalistas socioambientais priorizava. Ao longo do período em que Marina foi ministra, Capobianco ganhou importância cada vez maior no ministério. A Secretaria de Biodiversidade e Florestas se tornou a mais poderosa do ministério no primeiro governo do PT. No início do segundo governo do PT, Capobianco se tornou o secretário-executivo do Ministério.

Vários outros secretários nomeados no início da gestão da Marina eram pessoas originárias na sociedade civil: Marijane Lisboa, ativista do Greenpeace, foi nomeada Secretária de Qualidade Ambiental. Mary Alegretti, com fortes conexões com o movimento dos seringueiros, continuou responsável pela Secretaria de Coordenação de Assuntos da Amazônia, tarefa que executava desde o governo anterior, de 1999 a 2002. Essas duas pessoas ficaram pouco tempo no governo petista. Mary Alegretti foi substituída por Muriel Saragoussi, que antes da administração da Marina havia trabalhado na ONG Fundação Vitória Amazônica. Marijane Lisboa foi substituída por Victor Zular Aveibil, funcionário de um instituto privado de pesquisa, que havia sido secretário de meio ambiente em município do estado do Rio de Janeiro.

Outros secretários nomeados por Marina eram militantes no Partido do PT na área ambiental. Gilney Vianna, deputado federal que militava em prol de questões ambientais, foi nomeado a chefe da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (SDS). João Bosco Senra, um engenheiro que havia chefiado o órgão de gestão de água do estado de Minas Gerais, se tornou Secretário de Recursos Hídricos no MMA. Claudio Langone, que havia administrado o órgão ambiental do governo do Rio Grande do Sul, foi o primeiro secretário-executivo da Marina. Em suma, todos os secretários nomeados no início da administração de Marina Silva ou possuíam

trajetória profissional de ativismo em ONGs ou assumiram cargos políticos anteriormente associados ao PT.

Ao assumir o Ministério, em 2008, Minc acabou substituindo a maioria daqueles que foram nomeados por Marina Silva aos cargos DAS 6 e 5. Apenas dois secretários que participaram da gestão de Marina permaneceram: a Secretária de Biodiversidade e Florestas, Maria Cecília Wey de Brito e o Secretário de Desenvolvimento Sustentável, Egon Krakhecke. Brito assumiu o lugar de Capobianco na SBF quando ele se tornou secretário-executivo do Ministério, em 2007. Ela trabalhou anteriormente no governo do estado de São Paulo. Krakhecke substituiu Gilney Viana, em 2007, e, tal como seu predecessor, era vinculado ao Partido dos Trabalhadores. Ele foi vice-governador pelo partido no estado do Mato Grosso do Sul. Para a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental, criada em 2007, Minc nomeou Suzana Kahn Ribeiro, engenheira mecânica e professora universitária. Vicente Guillo, servidor da CPFL, empresa de energia no estado de São Paulo, foi nomeado para chefiar a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano. Ele foi Secretário de Desenvolvimento Urbano em Campinas, São Paulo. Minc nomeou Izabella Teixeira, servidora do Ibama, como sua secretária-executiva. A única pessoa nomeada para assumir um cargo DAS 6 e que vinha de experiência profissional em ONG foi Samyra Crespo, que coordenou a Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania. Ela era vinculada ao Instituto de Estudos Religiosos - ISER, situado no Rio de Janeiro, mas Crespo também era servidora pública licenciada do Ministério de Ciência e Tecnologia.

A administração de Teixeira mostra mudanças ainda mais fortes do que aquelas já iniciadas por Minc. Tal como na gestão de seu antecessor, a única secretária com experiência em ONG era Samyra Crespo, que permaneceu no mesmo cargo. Para a Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, Teixeira nomeou Nabil Bonduki, provavelmente o único secretário com conexões mais próximas com movimentos sociais, especialmente o movimento urbano e ambiental do estado de São Paulo. Ele é professor universitário e também guarda fortes laços com o PT. Bráulio Dias, professor universitário, mas com perfil mais técnico, assumiu a SBF. Para a SDS, foi nomeado Roberto Vizentin, que assessorou Gilney Viana em suas atividades políticas no Mato Grosso e também quando foi deputado federal. Tanto Vizentin quanto Dias

foram nomeados a cargos diferentes no MMA desde 2003. Eduardo Assad, outro professor universitário e pesquisador da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), assumiu a Secretaria de Mudanças Climáticas.

Teixeira nomeou para sua equipe ministerial um número ainda maior de servidores públicos: 64% de todos os nomeados na sua gestão. Embora o número de pessoas que havia trabalhado como professor universitário diminuiu, o número de pessoas com pós-graduação acadêmica aumentou. Dos 48 servidores públicos nomeados para DAS 5 ou 6 na gestão da Izabella Teixeira, 30% tinha doutorado e 21%, mestrado acadêmico.

Na mesma gestão, a parcela de petistas baixou para apenas 17% dos nomeados. A parcela de pessoas ligadas a ONGs e movimentos sociais baixou para 21%. A mudança se exacerba durante a gestão Izabella Teixeira: se em 2011 a Ministra nomeou 14 pessoas com experiência de trabalho ou militância em ONGs ou movimentos sociais, em 2013, somente 8 delas sobravam em cargos de alto escalão. Para alguns entrevistados, a candidatura da Marina Silva influenciava as nomeações e exonerações. Alguns deixaram o ministério voluntariamente para trabalhar para a candidatura dela. Outros não eram diretamente envolvidas na criação do novo partido que Marina liderava, porém reclamavam que o clima era cada vez mais hostil para quem era associado aos movimentos ambientalistas.

Como a história relatada na seção anterior influenciou as nomeações políticas apresentadas nesta seção e em que medida podemos atribuir as mudanças no padrão de nomeações aos crescentes conflitos políticos entre o grupo de ONGs que apoiavam Marina e o governo Dilma? Pela a análise quantitativa das biografias das pessoas nomeadas para cargos de confiança de alto escalão do Ministério do Meio Ambiente, torna-se difícil atribuir as variações das nomeações apenas a conflitos políticos entre movimentos sociais e o governo.

A Transformação da Relação entre Estado e Sociedade Civil na Era Petista

A análise dos dados quantitativos sobre o governo sugere que atribuir a mudança no perfil das nomeações à polarização política entre os ambientalistas que apoiaram Marina Silva e a cúpula do governo do PT é uma explicação apenas parcialmente correta. É evidente que o acirramento do conflito entre Marina Silva e o governo resultou na saída de diversos atores que

tinham laços com movimentos sociais e com a sociedade civil. No entanto, a mudança no perfil das nomeações vai além do papel do grupo de ONGs que participou do ministério na época da Marina. Ao longo do período analisado, todas as categorias de atores, exceto servidores públicos federais perdem peso: pessoas que vieram de governos estaduais e municipais, professores universitários e consultores também perderam espaço no ministério. Até a parcela de nomeados com filiação ao PT diminuiu. Como podemos entender esta mudança no perfil dos nomeados no Ministério de Meio Ambiente?

Primeiramente é importante lembrar que em nenhum momento ao longo do período analisado predominaram nomeações que poderíamos identificar com “patronagem” no sentido de terem como função única a garantia de apoios políticos: nem os filiados ao partido dos ministros (e dos presidentes) foram privilegiados nas contratações. Petistas representaram pouco mais do que um quinto dos nomeados nas gestões de Marina Silva e Carlos Minc e um pouco menos na gestão da Izabella Teixeira.

Será que a patronagem no MMA ocorreu através da nomeação de pessoas ligadas a movimentos sociais? Nesse sentido, um possível argumento para se compreender as nomeações feitas por Marina Silva seria que ela levou para dentro do ministério pessoas de confiança política tanto do partido quanto das ONGs, o que Scherlis (2009) chamaria de patronagem por relações pessoais.

A nossa interpretação dos dados, no entanto, sugere que a maior presença de pessoas ligadas aos movimentos durante a gestão da Marina se devia em grande parte à necessidade da ministra de recrutar recursos humanos capacitados. Vários entrevistados sugeriram que a ida de ativistas para cargos governamentais não se devia apenas a relações pessoais ou políticas, ou à tentativa da ministra de se cercar de pessoas “de confiança”, embora isso também possa ter acontecido. Uma outra razão que pode justificar um grande número de profissionais de ONGs ter sido chamado para assumir cargos de confiança no MMA era para que o ministério pudesse acessar uma expertise técnica que naquele momento era mais forte na sociedade civil do que no próprio estado.

O MMA, conforme dito anteriormente, tinha pouquíssimos funcionários concursados no início do governo Lula. O Ministério era frágil em termos técnicos e dependia de contratos e

convênios com entidades externas, especialmente com organizações não governamentais, para realizar atividades diversas. Mesmo antes de 2003, o MMA mantinha as portas abertas para ONGs ambientalistas em grande parte para poder beber da capacidade técnica que algumas daquelas organizações haviam desenvolvido ao longo da década anterior.

Ao longo da década de 2000, esses trabalhadores foram paulatinamente substituídos por concursados. Foram criadas 2258 novas vagas, fortalecendo, assim, a carreira de analista ambiental e, conseqüentemente, o MMA. Dessa forma, podemos dizer que se criou um *pool* de funcionários qualificados e permanentes na área ambiental que antes não existia. Isso não resultou automaticamente no incremento de nomeações de diretores e secretários oriundos daquele grupo. Diferente dos níveis mais baixos de nomeação, não é obrigatório que os cargos DAS5 e DAS6 sejam assumidos por servidores públicos. Podemos, assim, entender que a crescente presença de servidores públicos entre os nomeados a cargos estratégicos reflete uma decisão política. Uma decisão que se tornou mais fácil, com o crescimento do número de servidores públicos qualificados em matéria ambiental.

Nossa interpretação desse processo, baseada nas informações colhidas nas entrevistas, é que a intensificação das contratações de servidores públicos reflete não somente o fato de um esfriamento das relações entre o governo e o movimento ambientalista, mas também uma diminuição da dependência do governo federal nas ONGs para alcançar expertise técnica. Se antes as ONGs serviam como fonte de capacidade, hoje o governo encontra essa capacidade no interior do seu corpo burocrático.

O Ministério do Meio Ambiente se tornou mais insulado, não somente perante a sociedade civil, mas também em relação a todos os atores externos que antes participavam de cargos de alto escalão. Esse insulamento certamente reflete as preferências políticas da ministra Izabella Teixeira – conhecida como uma “tecnocrata” – e da própria presidenta da república. Mas isso somente foi possível porque o governo petista investiu na criação de um corpo burocrático concursado.

Esse resultado nos parece importante não somente para se compreender a política ambiental, mas como evidência de que pode ter ocorrido mudanças profundas na relação entre o governo petista e a sociedade civil nos últimos 11 anos, pelo menos na medida em que o

Ministério do Meio Ambiente seja representativo do governo como um todo (e estamos conscientes de que é um caso com algumas singularidades). Se analistas como Ribeiro (2008) argumentaram que, antes de assumir o poder federal, o PT passou por um processo de aproximação do Estado e de distanciamento da sociedade civil, os anos como partido no governo parecem ter intensificado esse processo. Se, por um lado, esse processo contraria acusações de que o governo petista é capturado por interesses econômicos e sociais, por outro, sugere que a presença histórica de movimentos sociais que lutam para a justiça social e ambiental hoje tem menos influência no governo federal.

Em resumo, os dados analisados neste trabalho chamam a atenção para uma possível transformação do “modo petista de governar” que se sustenta em mudanças no próprio Estado. O governo petista pôde se distanciar dos movimentos sociais e de outros atores da sociedade justamente porque ao longo dos últimos anos construiu-se uma base de apoio técnico no interior do próprio governo federal. Se antes precisava dos movimentos sociais não somente para apoio político, mas também como fontes de ideias e capacidades, hoje o PT construiu outra fonte de apoio técnico. Esse processo tende a se acentuar, pelo menos enquanto o partido mantiver o controle da Presidência da República.

Bibliografia

- Abers, Rebecca Neaera, Serafim, Lizandra, and Tatagiba, Luciana. “Repertórios de Interação Estado-Sociedade Em Um Estado Heterogêneo: A Experiência Na Era Lula.” *Revista DADOS* 57, no. 2 (2014).
- Abers, Rebecca N., e Marisa von Bülow. “Movimentos Sociais Na Teoria E Na Prática: Como Estudar O Ativismo Através Da Fronteira Entre Estado E Sociedade?” *Sociologias* 13, no. 28 (December 2011): 52–84.
- Alonso, Angela; Costa, Valeriano; Maciel, Débora. “Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro”, *Novos Estudos CEBRAP*, vol. 4, n. 70, (2008): 151-167, Abers, Rebecca; Von Bülow, Marisa; Little, Paulo; Millikan, Brent. *Civil society participation in the Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest*. Strategic Compact and Rain Forest Trust Fund Study. World Bank, 2000
- Amaral, Oswaldo. “Ainda Conectado: O PT E Seus Vínculos Com a Sociedade.” *Opinião Pública* 17, no. 1 (2011): 1–44.
- Bersch, Katherine; Praça, Sérgio; Taylor, Matthew. “Satate capacity and Burocratic Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil”. Paper prepared for presentation at Princeton-Oxford State Building Workshop. Oxford University, Maio 2013.

- Branford, Sue. "Lidando com Governos: O MST e as Administrações de Cardoso e Lula. in M. Carter (org). *Combatendo a Desigualdade Social: O MST e a Reforma Agrária no Brasil*, São Paulo, UNESP, 409-430, 2009.
- Cardoso Jr., José Celso. *Burocracia e Ocupação no Setor Público Brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, 2011.
- Cruz, Rachel. "Carreiras Burocráticas E Suas Transformações: Os Caso Dos Gestores Governamentais No Brasil." In *Burocracia E Política No Brasil: Desafios Para a Ordem Democrática No Século XXI*, Maria Rita Garcia Loureiro, Fernando Luiz Abrucio, e Regina Silvia Pacheco (orgs), 307–28. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.
- Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J., and Panfichi, Aldo. "Para Uma Outra Leitura Da Disputa Pela Construção Democrática Na América Latina." In *A Disputa Pela Construção Democrática Na América Latina*, edited by Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J., and Panfichi, Aldo, 13–92. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- De Winter, Lieven. "Sixty Years of Party Patronage in the Belgian Partitocracy: Quantitative and Qualitative Transformations." Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops, Nicosia, 25-30 April, 2006.
- Dowbor, Monica. *Arte da institucionalização: estratégias de mobilização dos sanitaristas (1974-2006)*. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, 2012
- D'Araújo, Maria Celina (Org). *Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite no poder*. Rio de Janeiro, CPDOC, 2007.
- D'Araújo, Maria Celina. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro, CPDOC, 2009
- Drummond, José; Barros-Plataiu, Ana Flávia. "Brazilian Environmental Laws and Policies, 1934-2002: A Critical Overview". *Law and Policy* 28(1) (January, 2006), 83-108.
- Feltran, Gabriel de Santis. "Descolamentos -- Trajetórias Individuais, Relações Entre Sociedade Civil E Estado No Brasil." In *A Disputa Pela Construção Democrática Na América Latina*, edited by Dagnino, Evelina, Olvera, Alberto J., and Panfichi, Aldo, 371–416. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- Figueiredo, Argelina. "Executivo e burocracia", em: Lessa, Renato (Org.). *Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política*. São Paulo: ANPOCS. 2010.
- Franco, J. L. A. "Proteção à Natureza e Identidade Nacional: 1930–1940." Tese de doutorado, História, Universidade de Brasília, Brasília, 2002.
- Geddes, Barbara. "Building 'state' autonomy in Brazil, 1930-1964". *Comparative Politics*, v. 22, n.2, Jan. 1990.
- Genro, Luciana; Robaina, Roberto. *A Falência do PT e a Atualidade da Luta Socialista*. Porto Alegre: L&PM. 2011.
- Hochstetler, Kathryn; Keck, Margaret E. *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham and London, Duke University Press,. 2007.
- IPEA. "Processo Político e Decisório no Âmbito do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA)". Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA. 2011.
- Katz, Richard S., e Peter Mair. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy the Emergence of the Cartel Party." *Party Politics* 1, no. 1 (1995): 5–28.
- Katz, Richard S., e Peter Mair. "The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization." *American Review of Politics* 14, no. 4 (1993): 593–617.

- Keck, Margaret E. *The Workers' Party and Democratization in Brazil*. New Haven: Yale University Press, 1992.
- Keck, Margaret E.; Sikkink, Kathryn. *Activists Beyond Borders*. New York: Cornell University Press, 1998.
- Lameirão, Camila R. "A ordenação dos cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) como estratégia para o fortalecimento institucional e decisório do presidente da república", em: CARDOSO JR., José C.; PIRES, Roberto Rocha. C. (Orgs.) 2011. *Gestão pública e desenvolvimento*. Brasília: Ipea. 174-196. 2011
- Lisboa, Marijane V. "Balanço da política ambiental do governo Lula: grandes e duradouros impactos"., em Paula, Marilene de (Org.). 2011. *"Nunca Antes na História desse País...?" Um balanço das políticas do governo Lula*. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Stiftung. 2011
- Lopez, Félix g.; Bugarin, Karina; Bugarin, Maurício. "Partidos, facções e a ocupação de cargos de confiança no executivo federal (1999 – 2011)". 37º Encontro Anual da ANPOCS. GT 3 Estudos legislativos: avanços e perspectivas, pp. 1-27. 2013
- Losekann, Cristiana. "A Presença Das Organizações Ambientalistas Da Sociedade Civil No Governo Lula (2003-2007) E as Tensões Com Os Setores Econômicos." Tese de doutorado, Universidade Federal de Rio Grande do Sul (Ciência Política), 2009.
- Loureiro, Maria Rita; Olivieri, Cecília; Martes, Ana Cristina B. "Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: Loureiro, Maria Rita; Abrúcio, Luiz Fernando; Pacheco, Regina Silvia. *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI*. 73-108. Rio de Janeiro: FGV. 2010.
- Marconi, Nelson. "Uma Radiografia Do Emprego Público No Brasil: Análise E Sugestões de Políticas." In *Burocracia E Política No Brasil: Desafios Para a Ordem Democrática No Século XXI*, Maria Rita Garcia Loureiro, Fernando Luiz Abrucio, e Regina Silvia Pacheco (orgs), 219–76. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2010.
- Meneguello, Rachel. *PT: A Formação do Partido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- Praça, Sérgio; Freitas, Andréa; Hoepers, Bruno. "Political appointments and coalition management in Brazil, 2007-2010". *Journal of Politics in Latin America*, vol. 3, n-o 2, pp. 141-72. 2011.
- Praça, Sérgio; Freitas, Andréa; Hoepers, Bruno. "A Rotatividade dos Servidores de Confiança no Governo Federal Brasileiro: 2010-2011". *Novos Estudos Cebrap*, N. 94, 91-107. Novembro 2012.
- Ribeiro, Pedro José Floriano. "Dos Sindicatos Ao Governo: A Organização Nacional Do PT de 1980 a 2005." Tese de doutorado, Universidade Federal de São Carlos (Ciência Política), 2008.
- Raile, Eric; Pereira, Carlos; Power, Timothy. "The Executive toolbox: building legislative support in a multiparty presidential regime" In: *Political Research Quarterly*, 64, 2, 323-334. 2011
- Rich, Jessica AJ. "Grassroots Bureaucracy: Intergovernmental Relations and Popular Mobilization in Brazil's AIDS Policy Sector." *Latin American Politics and Society* 55 (2) (2013): 1–25.
- Serafim, Lizandra. "Participação No Governo Lula: As Pautas Da Reforma Urbana No Ministério Das Cidades (2003-2010)." Tese de doutorado, Universidade Estadual de Campinas (Ciências Sociais), 2013.

- Scherlis, Gerardo. "Political appointments and party patronage in Argentina: building parties as governmental networks" Texto apresentado no 21º Congresso Mundial de Ciência Política, Santiago, Chile. 2009
- Tatagiba, Luciana.. "Relação entre movimentos sociais e instituições políticas na cidade de São Paulo. O caso do movimento de moradia" In *SÃO PAULO Miradas Cruzadas: Sociedad , política y cultura*, Lucio Kowarick and Eduardo Marques, eds. Quito, Olacchi, 2011.
- Tatagiba, Luciana, Stella Zagatto Paterniani and Thiago Trindade. "Aparecido.Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo." *Opin. Publica* [online]. 18 (2) (2011): 399-426