



**Publicação  
Preliminar**

## **QUÃO FECHADAS SÃO AS PORTEIRAS MINISTERIAIS? FILIAÇÕES E FRACIONAMENTO PARTIDÁRIO NA BUROCRACIA POLÍTICA DA ESPLANADA (1999-2018)**

**Autores(as):** Felix Garcia Lopez (IPEA) e Thiago Moreira (UFMG)  
**Produto editorial:** Texto para Discussão do Ipea  
**Cidade:** Brasília  
**Editora:** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)  
**Ano:** 2021  
**Edição** 1<sup>a</sup>

O Ipea informa que este texto não foi objeto de padronização, revisão textual ou diagramação pelo Editorial e será substituído pela sua versão final uma vez que o processo de editoração seja concluído.



# QUÃO FECHADAS SÃO AS PORTEIRAS MINISTERIAIS? FILIAÇÕES E FRACIONAMENTO PARTIDÁRIO NA BUROCRACIA POLÍTICA DA ESPLANADA (1999-2018)

Felix Lopez (IPEA)<sup>1</sup>  
Thiago Moreira (UFMG)<sup>2</sup>

1. Introdução	4
2. Gestão da coalizão e divisão de poder no Executivo federal	5
3. Dados e Metodologia	8
4. Partidos e filiações da média e alta burocracia ministerial	9
5. PT e MDB no controle de cargos: variações intertemporais	13
6. Fracionamento Partidário Intraministerial	15
7. Para além dos ministros: partidos, facções e os arranjos de poder no interior dos ministérios	22
8. Conclusão	25
9. Referências	26

---

<sup>1</sup> Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas sobre Estado, Instituições e Democracia, no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea).

<sup>2</sup> Professor Adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais e pesquisador visitante do Ipea.

## Resumo

No artigo discutimos novos dados sobre filiações partidárias dentro dos ministérios, para caracterizar as nomeações político-partidárias na burocracia de alto e médio escalão, de 1999 a 2018. Argumentamos que são significativas as clivagens partidárias no interior dos ministérios. Para analisar a variação entre pastas, propomos um índice de fracionalização partidária intraministerial. Ao apontar que partidização e fracionalização são dimensões diferentes, e variam de modo significativo entre ministérios, uma implicação de nosso argumento é realçar as clivagens partidárias intraministeriais no estudo do funcionamento do governo e na relação entre Executivo e Legislativo federais. Sugerimos também que observar as divisões político-partidárias em cada ministério é um aspecto ainda pouco considerado nas análises dos processos de governo e do presidencialismo de coalizão brasileiro, incluído o êxito na relação com o Legislativo. Ademais, é também fator-chave para identificar características e obstáculos à boa governança das políticas públicas federais.

Palavras-chaves: cargos de confiança; nomeações políticas; patronagem; presidencialismo de coalizão; Poder Executivo Federal

## 1. INTRODUÇÃO

A divisão do poder político-partidário em cada governo se manifesta no controle dos cargos da burocracia decisória de alto escalão, embora não se limite a isso. Como se equacionam as disputas pelo controle de cargos da burocracia de alto e médio escalão constitui, de resto, um aspecto essencial para se explicar as diferenças no êxito do Executivo em implementar sua agenda de políticas públicas. Em geral, é a nomeação de ministros que constitui o elemento central a sinalizar os poderes partidários em um governo. É o que se deduz de um enunciado tal como "o PMDB controla o Ministério da Saúde", que significa uma presunção genérica de que o partido<sup>3</sup> terá ascendência sobre as políticas públicas e sobre os recursos orçamentários para executar as ações sob a jurisdição da pasta.

Nosso texto sugere a relevância de ir além da premissa do controle do ministro sobre a pasta, mesmo para fins de simplificação analítica, e detalha dimensões da divisão do poder partidário no interior do Executivo que, a nosso ver, enriquecem uma análise mais acurada do processo de governo no presidencialismo de coalizão brasileiro. Para tanto, discutimos a participação dos filiados aos partidos políticos nos cargos da burocracia dirigente de médio (DAS 1 a 4) e alto escalão (DAS 5 e 6) com dados originais, compilados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos registros do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE). Analisamos o período que vai do segundo mandato FHC ao final do governo Temer, que compreende o intervalo para o qual os dados estavam disponíveis.

Argumentamos que a pluralidade de partidos e de atribuições associadas a diferentes órgãos *infraministeriais* reflete parte de uma divisão do poder mais complexa que o modelo convencionalmente utilizado na análise sobre graus de proporcionalidade -- ou de coalescência -- na montagem do gabinete por parte do(a) Presidente. A convivência de diferentes partidos no interior do alto escalão burocrático de uma mesma pasta ministerial não deve ser considerada

---

<sup>3</sup> Quem, no partido, é uma questão que pede análise distinta.

exceção, mas regra. Tal constatação sugere o potencial analítico de rediscutir e reenquadrar os termos de análises sobre as estratégias de divisão do poder partidário no gabinete, assim como as implicações do pluripartidarismo infraministerial para melhor identificar dois aspectos importantes do estudo do processo de governo. Em primeiro lugar, os padrões de interação entre Legislativo e Executivo e os graus de sucesso obtido por este em plenário. Em segundo lugar, do ponto de vista do processo de formação e implementação da agenda, de aspectos relativos à coordenação governamental em meio à hiperfragmentação de partidos em posições decisórias nos órgãos da Esplanada.

Na próxima seção do texto, dialogamos com parte da literatura sobre a divisão partidária de poder no Executivo. Na seção três, descrevemos como os dados de filiados aqui utilizados foram construídos. Na seção quatro descrevemos de maneira longitudinal os dados sobre filiados, por ministério, no médio e alto escalão burocrático. Na seção cinco comparamos em que grau as filiações se associam aos partidos que integram as coalizões governistas e as variações no fracionamento partidário intraministerial, analisando em particular o PT e o PMDB. A seção seis apresenta e discute o fracionamento partidário nos ministérios e a seção sete analisa as principais implicações dos dados apresentados e indica uma agenda de análises. Na conclusão, resumimos o argumento. Há, ainda, um apêndice com tabelas que detalham percentuais de filiados em cargos de direção, bem como a fracionalização, por ministério.

## **2. GESTÃO DA COALIZÃO E DIVISÃO DE PODER NO EXECUTIVO FEDERAL**

A literatura sobre nomeações presidenciais para a burocracia concentra-se principalmente nos aspectos relacionados ao processo de nomeações partidárias – ou apartidárias – dos ministros, os cálculos e jogos de barganha que os explicam, e as implicações do perfil do gabinete para o êxito do governo na arena legislativa (Amorim Neto, 2019, Almeida, 2019, Bertholini e Pereira, 2017). Embora concentrado nas nomeações de ministros, parte da literatura internacional reconhece que gerir coalizões em presidencialismos multipartidários constitui processo mais complexo que o padrão observado em governos de coalizão mais consolidados e menos fragmentadas, a exemplo dos sistemas parlamentares europeus (Müller e Strom, 2003; Laver e Shepsle, 1996; Laver e Schofield, 1998, Abranches, 2018); ou de parte dos presidencialismos multipartidários (Chaisty, Cheeseman e Power, 2018).

No caso do Brasil, quando Sérgio Abranches (1988) enumerou, ainda no início da redemocratização, os instrumentos de que o presidente dispunha para lidar com o “dilema institucional brasileiro” de governar em um regime presidencial, federativo, bicameral, multipartidário e com representação proporcional, reconheceu que o mais desafiante era retratar na representação ministerial clivagens de interesses que respondessem às demandas múltiplas decorrentes da fragmentação política, em parte decorrente da própria fragmentação social:

Tanto o alto fracionamento governamental, quanto uma grande coalizão concentrada, representam uma faca de dois gumes. O primeiro confere maiores graus de liberdade para manobras internas, por parte do presidente, que pode retirar força exatamente da manipulação das posições e dos interesses dos vários parceiros da aliança. Porém, ao mesmo tempo, na medida em que seu partido não detenha maioria parlamentar, ou mesmo governamental, o presidente toma-se, em parte, prisioneiro de compromissos múltiplos, partidários e regionais. Sua autoridade pode ser contrastada por lideranças dos outros partidos e por lideranças regionais, sobretudo os governadores. É a dinâmica do duplo eixo das coalizões nacionais (1988, p.10).

Mais de uma década depois, em um texto que se tornou central para esse debate, Amorim Neto (2000; 2019) sugeriu, em um registro diferente, que maior proporcionalidade na divisão de ministérios em relação ao tamanho das bancadas partidárias que compunham a coalizão aumentaria o apoio desses partidos à agenda presidencial (Amorim Neto, 2000; Almeida, 2019). Bertholini e Pereira (2017) adotaram a equidade da divisão das pastas ministeriais como métrica para mensurar os custos de governar e avaliar quão boa é a "gerência da coalizão" por parte dos presidentes. Nomear ministros partidários consiste, a propósito, em uma das principais ferramentas na caixa de instrumentos que o presidente brasileiro dispõe para governar com maiorias legislativas (Raile, Pereira e Power, 2010).

Uma agenda de pesquisas posterior voltou-se ao entendimento da política de funcionamento do próprio Executivo. Nessa agenda, tornou-se chave identificar o peso político relativo de cada ministério nas políticas públicas formuladas e suas implicações para os cálculos de barganha na montagem e gestão de governo (Gaylord e Renno, 2015; Batista, 2014; 2018). Desdobramentos dessa agenda salientaram a existência de *clusters* ministeriais distintos (Palotti, 2017), o peso político relativo de cada pasta no cálculo dos apoios parlamentares ao presidente (Zucco; Batista e Power, 2019) e as características do processo de decidir em meio à pluralidade de partidos, ministérios e agentes com poder de veto no interior do Executivo (Cavalcante e Gomide, 2019). O estudo da divisão de poder no Executivo resultou também em descrições sobre as características e perfis da burocracia decisória e seus graus de profissionalização, as conexões entre o perfil da burocracia, se mais política ou técnica, com a natureza das políticas públicas que conduzem e dos graus de institucionalização de suas burocracias de carreira (Batista e Lopez, 2021; D'Araújo, 2009; 2018).

O debate sobre diferenças nos perfis e graus de politização da burocracia decisória remonta à análise das "gramáticas" utilizadas na política e burocracia política do Brasil, baseada em uma tipologia formulada por Edson Nunes (1976). Essa tradição ganhou novo impulso quando Bárbara Guedes (1994) cunhou, a esse propósito, uma dicotomia segundo a qual os presidentes cedem áreas de governo à patronagem política e reservam áreas essenciais da administração às burocracias técnicas.

Um novo avanço empírico apontou *clusters* de órgãos infraministeriais cujos perfis da burocracia dirigente e de carreira variavam em "capacidades", "autonomia decisória" e no grau de "dominância partidária" (Bersch, Praça e Taylor, 2016). Ao descer dos ministérios para o nível infraministerial, os autores sublinharam a ampla variação entre os órgãos, que vão das 'ilhas de excelência' dominadas por carreiras estruturadas e pouco politizadas a setores sem quadros próprios e altamente partidarizados.

Nosso artigo dialoga com a literatura acima mencionada ao analisar as nomeações de filiados a partidos para cargos da alta e média burocracias dirigentes federais, em seus ministérios e órgãos vinculados, com dados longitudinais de 20 anos. Esperamos contribuir para o entendimento do papel que a divisão de poder infraministerial e dos cargos de confiança do alto escalão exercem sobre as diferentes dimensões acima mencionadas: ampliar a fidelidade partidária à agenda de governo, identificar obstáculos à coordenação do Executivo, deslindar as estratégias de divisão de poder no Executivo em meio a um legislativo fragmentado com dezenas de legendas, bancadas temáticas, regionais ou estaduais e correntes partidárias.

Há três motivações adicionais para analisar as nomeações de filiados para a burocracia decisória. O primeiro é que a montagem de painel comparativo das nomeações contribui para saber se o comando político-partidário da pasta monopoliza o acesso às posições de poder em seu interior e mantém, por assim dizer, a “fechada a porteira”. A partir daí, pode-se refinar medidas atualmente disponíveis na literatura que tomam o poder partidário no Executivo como equivalente ao número de pastas ministeriais que este detém.

A maioria dos ministérios têm estrutura administrativa complexa – autarquias, fundações, secretarias, superintendências – e há órgãos equivalentes, em poder e dimensão, a ministérios; concentram poder e influência suficientes para contemplar facções ou bancadas inteiras. No limite, o grau de compartilhamento de poder partidário infraministerial explicaria grande parte do apoio partidário em plenário à agenda presidencial. Essa hipótese é ainda mais plausível porque o número de partidos políticos é superior ao número de ministérios, na maior parte do tempo. É razoável, nesse cenário, que partidos de menor expressão legislativa ocupem frações de um ministério, mesmo sem nomear ministros.

Um exemplo esclarece esse ponto. A Operação Lava-Jato descortinou informações de qualidade sobre as interfaces entre *lobbies* empresariais, recursos de campanha e nomeações para cargos. Fontes de ricas narrativas sobre as entranhas e os bastidores do poder, as transcrições elucidam em que medida o controle de alguns cargos infraministeriais são suficientes para angariar o apoio político de grupos políticos inteiros, ou de caciques partidários com forte ascendência sobre frações de parlamentares (Carazza, 2018). Evidência adicional emerge a cada crise política de um presidente em busca de maiorias legislativas estáveis, que revive no debate público – e nas capas de jornais – quão disputados são certos nichos intraministeriais, tais como a direção do Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional, no Ministério da Educação; a Fundação Nacional de Saúde, no Ministério da Saúde; o Departamento Nacional de Obras contra as Secas, do Ministério da Integração Nacional. Todos esses órgãos costumam figurar na linha de frente da competição partidária por seu controle, rivalizando até mesmo com ministérios inteiros de menor expressão política e orçamentária <sup>4</sup>.

O segundo é que as filiações na burocracia política esclarecem aspectos da governança nas políticas e os graus de conflito nas decisões que são o subproduto das divergentes posições ideológicas entre representantes partidários. A menos que partidos sejam irrelevantes para indicar preferências por políticas nas pastas, maior diversidade partidária e heterogeneidade ideológica na coalizão aumentam as dificuldades de coordenar e consensuar decisões coletivas (Gomide e Cavalcante, 2019; Bertholini e Pereira, 2017; Almeida, 2019).

Por fim, nomeações partidárias<sup>5</sup> ajudam a compreender o perfil das políticas públicas propostas na Esplanada e implementadas Brasil afora. Exemplo de tais diferenças é o volume de

---

<sup>4</sup> Não tratamos das estatais, mas elas configuram um exemplo ainda melhor dos vieses criados ao se tomar o ministro pelo ministério. Em analogia, é como se fosse suficiente identificar o partido com ascendência sobre o Presidente da Petrobrás, dispensando identificar partidos ou caciques partidários que emplacaram nomes para a principais diretorias da estatal, aspecto que, hoje, sabemos ter sido essencial para entender a influência de facções partidárias diversas sobre decisões de gestão no interior a empresa.

<sup>5</sup> Adotamos um conceito restritivo de nomeações partidárias: trata-se de nomeações de pessoas filiadas a partidos políticos. A restrição tem por objetivo diferenciar nomeações politicamente motivadas – por afinidade ideológica, interesses materiais, patronagem etc. – mas que não necessariamente incluem correligionários.

filiados ao PT nos mandatos Lula e Dilma, na pasta que representava a agricultura familiar – o MDA – e uma representação significativamente maior do PMDB no associado ao agronegócio – o MAPA<sup>6</sup>, estando as duas agremiações, neste caso, a "cimentar a unidade de seus contrários" (cf. Werneck Vianna, 2007) nas políticas agrárias.

As próximas seções sugerem para o caso do Brasil uma complexidade com implicações de largo alcance no entendimento da políticas das coalizões<sup>7</sup>. Após apresentar o processo de construção dos dados e da metodologia, analisamos i) a partidarização por ministério, ii) a fracionalização partidária em cada pasta, iii) as variações na fracionalização ao longo do tempo e sua relação com a fragmentação partidária.

### 3. DADOS E METODOLOGIA

A construção da base de dados segue o modelo utilizado por Lopez e Silva (2019). As principais informações foram extraídas do SIAPE e da lista de filiados a partidos políticos contida no sítio TSE<sup>8</sup>. De 2014 a 2018, as bases foram combinadas a partir de uma chave comum: o número do título eleitoral dos nomeados a DAS. Essa variável, no entanto, não está disponível para o período anterior à 2014. A solução encontrada foi a junção dos bancos de dados tendo como referência o nome e a unidade federativa de servidores e filiados, além do uso dos nomes encontrados no período 2014 a 2018, para arbitrar sobre os homônimos no período até 2013. Sempre que havia coincidência entre um homônimo filiado em uma unidade federativa que era a mesma de exercício do cargo, consideramos este como filiado. Em caso contrário, não.

O expediente adotado de 1994 a 2013 sanou de modo satisfatório o problema dos homônimos entre os filiados na base do TSE, aos quais se poderia atribuir indevidamente o status indevido de filiação, inflando de maneira indiscriminada o contingente de membros vinculados a legendas partidárias. Na comparação entre os dois períodos, a taxa de filiação foi semelhante: 12,9% no primeiro intervalo de tempo e 11,8%, no segundo. Adotamos, ainda, controles temporais para excluir os casos em que as datas de filiação antecedem a nomeação ao cargo, bem como os registros partidários fora da situação “regular”. Para tanto, excluimos os casos de cancelamento, desfiliação ou *sub judice*. Os dados sobre os nomeados referem-se ao mês de dezembro de cada ano.

Com base em dados sobre as datas de duração dos gabinetes presidenciais e dos mandatos e partidos dos ministros<sup>9</sup>, bem como do tempo de duração dos ministérios, associamos os dados sobre filiados na burocracia com as informações de gabinetes e mandatos dos ministros.

Apresentamos na próxima seção alguns desses dados, antes de analisar aspectos da

---

<sup>6</sup> A coexistência em um mesmo mandato, em ministérios distintos, dos interesses da pequena e grande agricultura, cada qual contemplado com uma pasta e coexistindo na mesma Esplanada é um dos bons exemplos, no governo Lula, daquilo que o historiador Perry Anderson denominou de "a tradição brasileira de recusa ao conflito". (2020, p.69)

<sup>7</sup> Análises mais detalhadas de casos nacionais ou subnacionais tem a virtude de identificar dimensões que análises empíricas comparando casos nacionais não fazem, pois utilizam indicadores muito agregados. Como apontou Mershon (1996), que será retomada na seção 7 deste texto “*Intensive study of one country allows the analyst to move closer to decision making processes, to sift more finely through varied sources of evidence, and to pursue traces of politicians’ reasoning and calculations in ways not possible when the field of observation spans many national settings.*”

<sup>8</sup> Para facilitar o acesso e a montagem dos dados, utilizamos o pacote *electionsBR*, disponível para o *software R*.

<sup>9</sup> Dados coletados, organizados e disponibilizados pelo cientista político Acir Almeida, a quem agradecemos.



diversidade partidária em cada pasta.

#### **4. PARTIDOS E FILIAÇÕES DA MÉDIA E ALTA BUROCRACIA MINISTERIAL**

Ministérios têm estruturas administrativas e organizacionais, orçamentos, jurisdições de políticas e perfil de seus quadros de carreira bem diferentes entre si. Tais diferenças, contudo, não impedem que possam ser agrupados em grupos com características similares (Batista, 2014; Batista e Lopez, 2020). Pastas menores podem ter orçamentos discricionários maiores, ao passo que pastas grandes podem incluir órgãos vinculados que se tornam objeto de atração política própria. Esse é o caso em setores dentro de ministérios grandes, como a diretoria do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cujas cifras anuais giram em torno de 50 bilhões de reais, ou da Fundação Nacional de Saúde, responsável por um orçamento de investimentos em obras de saneamento nos municípios, e que concentra um volume expressivo de convênios celebrados com prefeituras, muitos dos quais financiados com emendas parlamentares. Esses constituem aspectos que sem dúvida afetam os graus de partidarização dos órgãos.

A heterogeneidade partidária entre ministérios também pode ser afetada por aspectos internos, tais como a existência de carreiras mais estruturadas, com quantitativos mais amplos, a exemplo das Relações Exteriores e da Fazenda. Essas características acabam se traduzindo em normas formais ou informais em favor da prevalência de membros de carreiras em cargos de confiança. Resulta daí também, e não só da esfera partidária, as diferenças na politização dos órgãos. Adicionalmente, o fato de ser numeroso o número de pessoas nas carreiras desses órgãos aumenta a oferta de quadros e, em decorrência, a variedade do cardápio das preferências ideológicas disponíveis para que a liderança política de plantão possa recrutar pessoas alinhadas às suas preferências (mesmo sem o rótulo da filiação). Em outros termos, a oferta interna de quadros afeta a chance de recrutamento de quadros dos próprios órgãos.

A natureza das jurisdições em políticas e a logística de sua implementação é um condicionante adicional da partidarização. As jurisdições ministeriais definem temas com afinidades eletivas em certas faixas do espectro ideológico ou partidos específicos e a própria configuração do sistema político e do sistema partidário, altamente fragmentado, afeta de modo amplo a lógica interna do processo de divisão dos cargos no conjunto do Executivo (Moe, 1989). Novamente, a relação entre PT e as políticas agrárias (e sociais) se manifesta na proporção de filiados do partido no MDA.

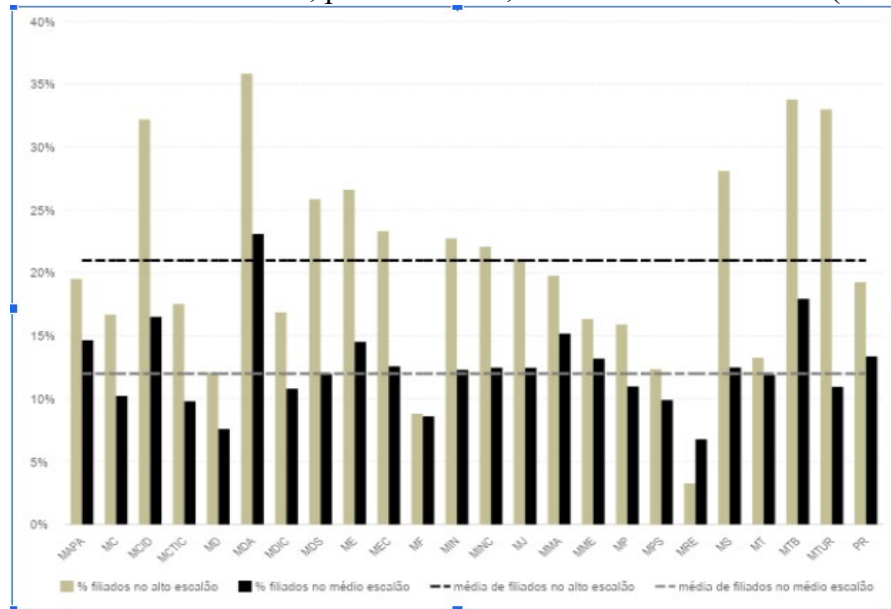
Combina-se à natureza das políticas o volume de recursos orçamentários. Pastas com orçamento discricionário maior ou alocação regionalizada dos recursos, casos do Ministério das Cidades, Ministério da Integração Regional e Ministério do Trabalho, atraem nomeações partidárias porque se conectam com políticas implementadas em territórios das bases eleitorais (Batista e Lopez, 2020).

Portanto, os ministérios são heterogêneos nas políticas que executam, no tamanho de suas estruturas administrativas, na frequência com que formulam propostas legislativas do Executivo (Batista, 2014), nos volumes de orçamento total e discricionário e no perfil dos grupos de interesse (muitos deles diretamente associados a partidos específicos) que sobre eles exercem pressão. Em que grau a heterogeneidade nas dimensões acima observadas se manifesta também nos graus de partidarização?

Se o universo total de nomeados a cargos DAS tem em média 12% de filiados, o percentual varia de forma significativa entre as pastas e a hierarquia do cargo. Nos DAS de médio escalão (níveis 1 a 4), a média anual de filiados vai do mínimo de 7%, no Ministério das Relações Exteriores, ao máximo de 24%, no Ministério do Desenvolvimento Agrário. Nos cinco ministérios com maior número de filiados encontram-se as pastas de Pesca e Aquicultura, do Trabalho, das Cidades e da Agricultura; ao passo que Ciência e Tecnologia, Previdência Social, Fazenda e Defesa, possuem menos de 10% de nomeados partidarizados em seus quadros. O MDA alcançou 32% de filiados entre 2012 e 2015 (figura 1).

O percentual médio de filiados, previsivelmente, aumenta para 21% no alto escalão (DAS 5 e 6). Mas também há ampla variação, do mínimo de 3% dos cargos do Ministério das Relações Exteriores, tradicionalmente ordenado com regras próprias e endógenas nos critérios de ascensão na carreira profissional, ao máximo de 36%, no MDA. Ao contrário do primeiro escalão, os ministérios do Turismo e do Desenvolvimento Social aparecem com maior quantidade de filiados entre os DAS 5 e 6 (figura 1).

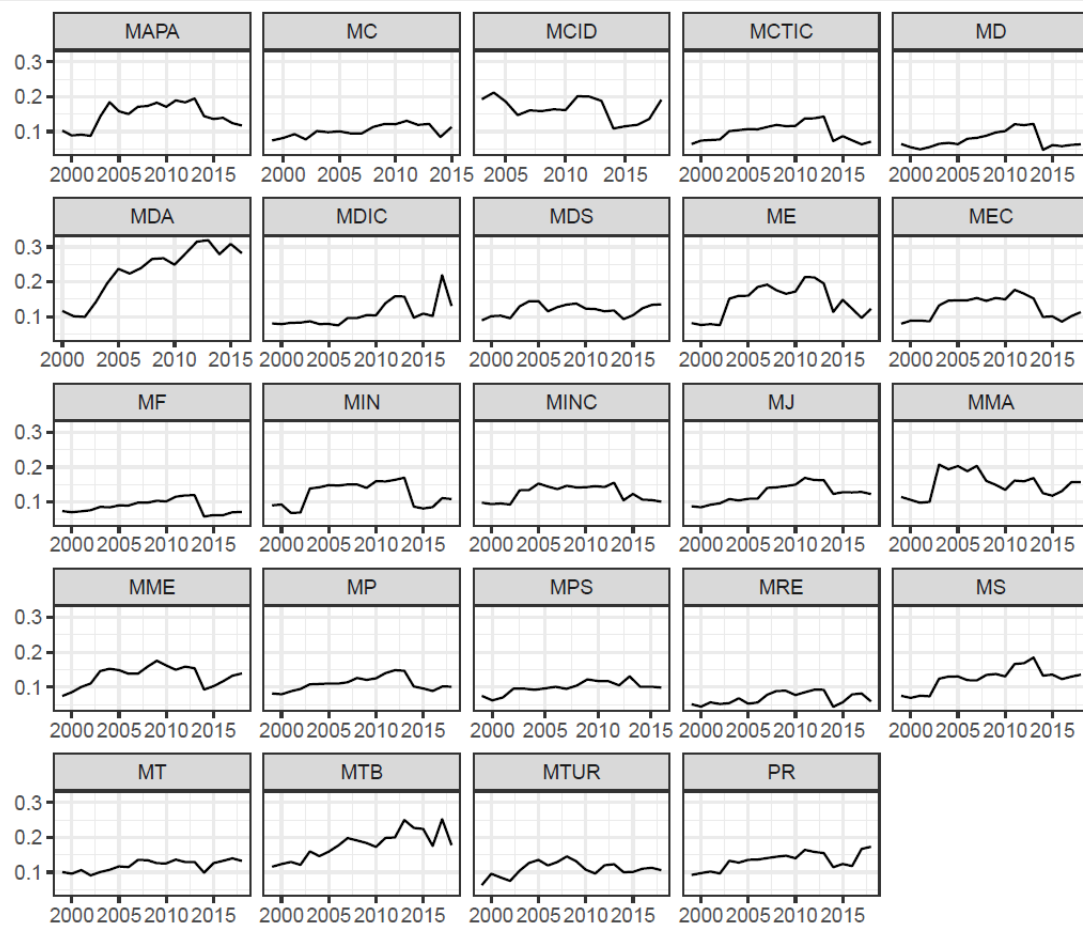
Figura 1  
 Percentual e média de filiados, por ministério, no médio e alto escalão (1999-2018)



Fonte: elaboração dos autores com base em dados do Siape e TSE.

Afora a variação intraministerial, também sobressai na análise dos dados a ampliação do número e proporção de filiados a partir dos mandatos do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2003. Este fenômeno pode resultar do fato de o PT ser um partido mais orgânico, com mais quadros para a gestão, além de se estruturar em grandes facções que disputam intensamente cargos na gestão. As figuras 2 e 3 ilustram a distribuição das taxas de filiação nos cargos de médio e alto escalão, por ministérios. Em ambos, a elevação no último grupo ocorreu sobretudo nos Ministérios do Desenvolvimento Agrário, Previdência Social, Minas e Energia, Desenvolvimento Social e Agricultura e Pecuária. O Ministério das Cidades foi a única pasta em que houve um pequeno decréscimo dos filiados (3%).

Figura 2  
 Porcentagem de filiados em cargos DAS, por ministério, no nível 1 a 4.



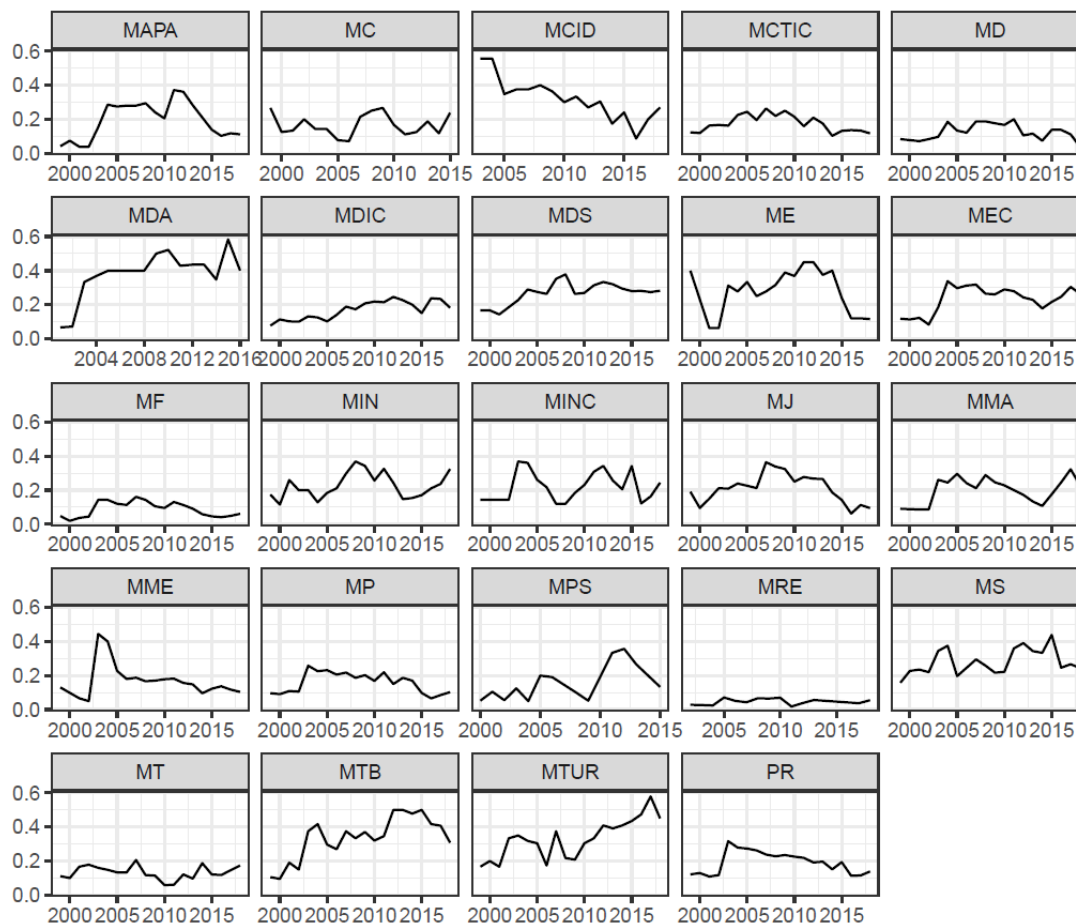
Fonte: cálculo e elaboração dos autores com base em dados do Siape e TSE.

Ainda assim, as médias de filiados variam entre grupos de ministérios, em *clusters* ministeriais com perfis similares, como apontamos. Em linhas gerais, Batista e Lopez (2020) propõem agrupamentos setoriais das pastas ministeriais com base na natureza das políticas sob sua jurisdição, características das ações e programas orçamentários e centralidade dos ministérios na formulação de políticas. A tipologia propõe ministérios de "coordenação", de "distribuição de políticas sociais", de "distribuição de renda", ministérios de "regulação" e pastas que servem à "patronagem" política. Parte das variações na partidarização resulta desse perfil diferenciado.

De fato, os "ministérios de coordenação" -- Fazenda e Planejamento -- são menos partidarizados e, em outro extremo, os "ministérios de patronagem" -- a exemplo do Turismo e Esportes -- estão mais suscetíveis à política de clientela, onde também há mais filiados, proporcionalmente. Como sugeriu o modelo proposto por Miller (2000), tais variações podem decorrer em função de fatores exógenos aos ministérios e, no caso do Ministério da Fazenda, é possível que a maior burocratização e autonomia burocrática seja um meio de resolver problemas de comprometimento (Miller, 2000). Análises empíricas centradas em casos são necessárias para dar resposta a tais questões.

Figura 3

Porcentagem de filiados em cargos DAS, por ministério, nos níveis 5 e 6.



Fonte: cálculo e elaboração dos autores com base em dados do Siape e TSE.

A partidariação dos postos DAS cresceu durante os mandatos petistas, mas não exclusivamente devido à incorporação de quadros da legenda de Lula e Dilma. Outros partidos, especialmente os ligados à coalizão governista, cederam seus membros para a composição da burocracia federal. Nas próximas seções, analisamos o grau de homogeneidade infraministerial de cada uma das pastas, após apresentar em maior detalhe, na próxima seção, a trajetória de PT e PMDB.

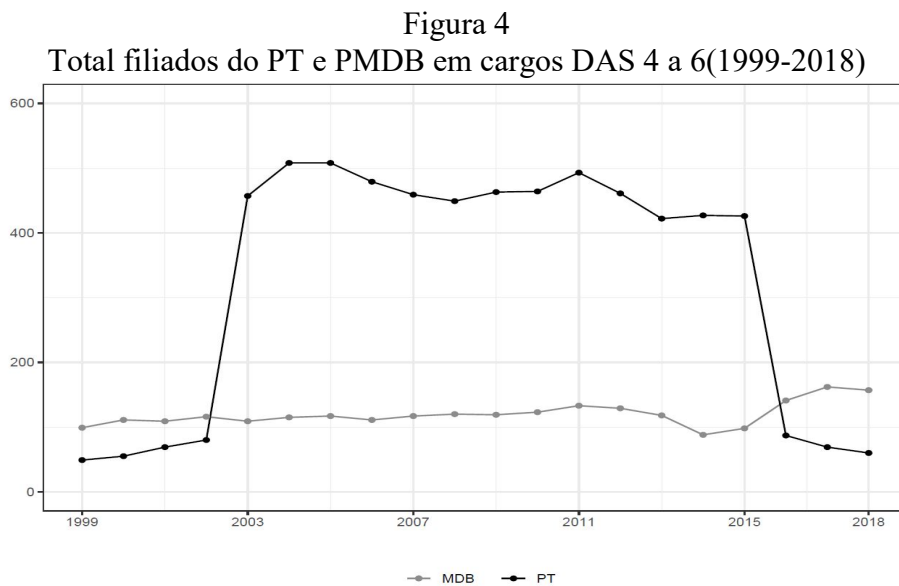
## 5. PT E MDB NO CONTROLE DE CARGOS: VARIAÇÕES INTERTEMPORAIS

O número de filiados ao PT e MDB nos três níveis mais altos de cargos DAS (4 a 6) não dá margem a dúvidas: de 2003 a 2015 o PT controlou, em relação a seu peso parlamentar, uma fatia expressiva dos ministérios (Atlas do Estado Brasileiro, 2020). Nos cargos DAS ocupados por filiados, o percentual anual médio foi de 59%, comparado a 10% do MDB. A trajetória do espaço ocupado pelo PMDB e os conflitos documentados ao longo da gestão petista revelam em que medida a articulação política entre ambos se traduziu no poder efetivado em cargos, com base no número de filiados a seus partidos em cargos de confiança. Tome-se alguns desses momentos, descritos no texto “Uma vitória de Pirro”, do cientista político André Singer (2018). Interessamos acompanhar como se comportaram os dados sobre o total de filiados ao MDB, mais do que a

trajetória dos nomeados filiados do PT, analisadas em outro lugar (Lopez e Silva, 2019).

A experiência prática de presidentes (FHC, 2015 e outros) e a avaliação dos cientistas políticos (Singer, 2018; Nobre, 2013) apontam ser o PMDB uma espécie de “condomínio de poder interno” (Abranches, 2018, p.360), indispensável para se governar com maiorias. Efetivamente, a presença de seus filiados em cargos do alto escalão sofreu reduções apenas de 2002 para 2003 – passou de 27% para 8% --, porque houve no governo Lula uma exclusão temporária – mas parcial – do partido, logo superada pelo ingresso formal da legenda no gabinete.

Ainda no primeiro ano da presidência Lula, e com poder de barganha ampliado a partir do mensalão, em 2005, o PMDB e seus caciques gradualmente ocuparam novos "espaços", a partir de 2006. Os filiados no alto escalão subiram a 82, em 2009. A partir da eleição de Dilma, a relação da presidência com o PMDB ganhou novos contornos e reviveu conflitos iniciados em seus tempos de ministra, a partir de 2003. Singer anota que "[...] o cisma entre Dilma e o PMDB se expressou imediatamente após ela ser eleita, em 2010". Há, aqui, uma incongruência com nossos dados, mas que se explica pelo ingresso do PMDB na Secretaria de Assuntos Estratégicos, vinculado à própria Presidência da República, que elevou de 12 a 24 as posições do partido, entre 2010 e 2011, até voltar a padrões anteriores, a partir de 2014 (figura 4). Para Singer, Dilma iniciara um "ensaio republicano" que incluía limitar "o esquema clientelista predatório incrustado no aparelho estatal brasileiro" e, para tanto, tentou "diminuir setores controlados pelo PMDB" (2018, p.185). O argumento converge com os dados retratados na figura 2. O PMDB passou de 105 a 80 cargos de filiados em cargos de alto escalão, de 2012 a 2014.



Fonte: cálculo e elaboração dos autores com base em dados do Siape e TSE.

Esse conflito desvela como a relação de órgãos infraministeriais e o controle de alguns cargos pode mover, por baixo da superfície das declarações públicas, blocos parlamentares inteiros e alterar suas posições em plenário. É assim que, como parte desses conflitos com o PMDB, e documentados de modo vívido nas anotações do deputado Eduardo Cunha, o apoio do PMDB ao governo Dilma foi minguando (Campos, 2017).

## 6. FRACIONAMENTO PARTIDÁRIO INTRAMINISTERIAL

As coalizões partidárias são indispensáveis no presidencialismo nacional, mas não é claro como a pactuação dos cargos dirigentes é sedimentada em cada pasta, quantos e quão heterogêneos os partidos em seu interior. Para investigar o nível de fragmentação partidária dentro das pastas, utilizamos a medida de fracionalização de Rae (1971). O critério combina duas noções: as frações do todo dedicadas a cada partido e quantas são essas frações. Formalmente:

$$F = 1 - \sum_{i=1}^n s_i^2$$

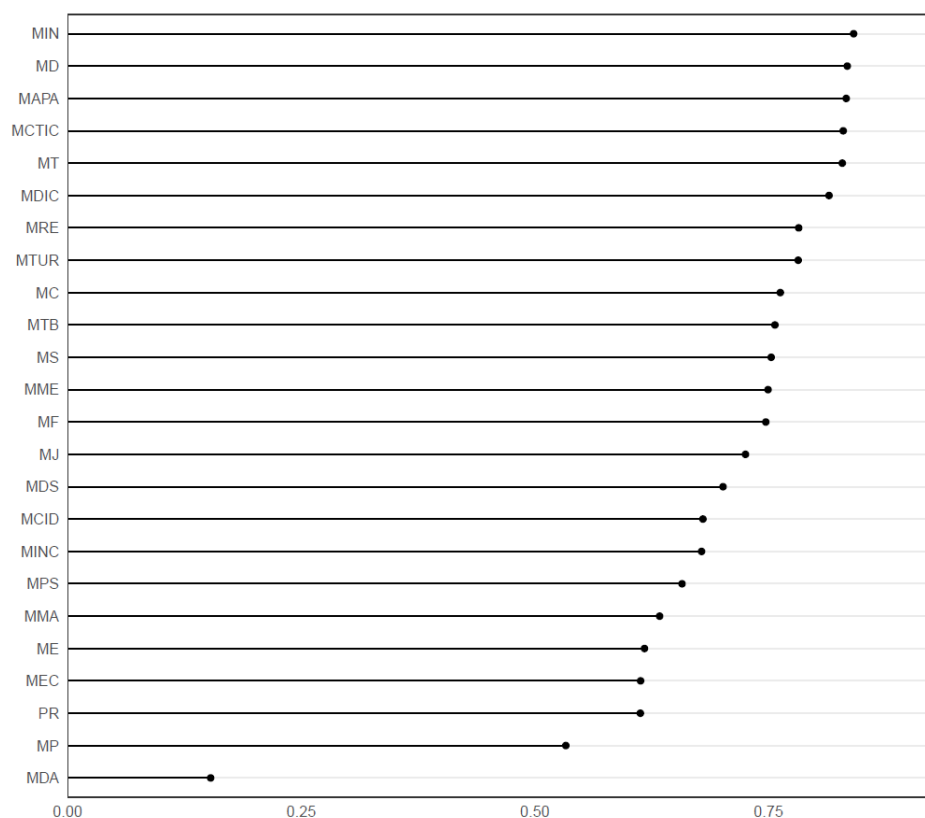
em que  $s$  é a proporção dos cargos DAS ocupados por um partido  $i$ , dentro do universo de filiados<sup>10</sup>. Nesse caso, a soma das proporções quadradas de todos os partidos é calculada e subtraída de 1. No índice de Rae os valores ficam entre 0 e 1 e os números mais altos revelam maior fracionalização. No caso, calculamos a fracionalização média de cada ministério ao longo dos anos.

A comparação da fracionalização partidária (figura 5) na divisão de poder infraministerial no alto escalão, há maior partidarização da burocracia, revela que o Diário Oficial da União se abre às nomeações de um espectro mais diverso de representações partidárias em cada ministério. Embora tal divisão e suas implicações não constem ainda nas análises da literatura sobre o tema, dificilmente está ausente das planilhas do cálculo político de parlamentares, partidos e da Presidência da República, na gerência da coalizão e no monitoramento dos apoios legislativos ao presidente.

Figura 5  
Fracionamento partidário médio, por ministério (1999-2018)

---

<sup>10</sup> Para Rae, "the idea of fractionalization resolves itself into two lesser concepts: (1) the number of party shares, and (2) the relative equality of those shares". Ver também Waldman, 1976.



Fonte: cálculos e elaboração dos autores, com base no Siape e TSE.

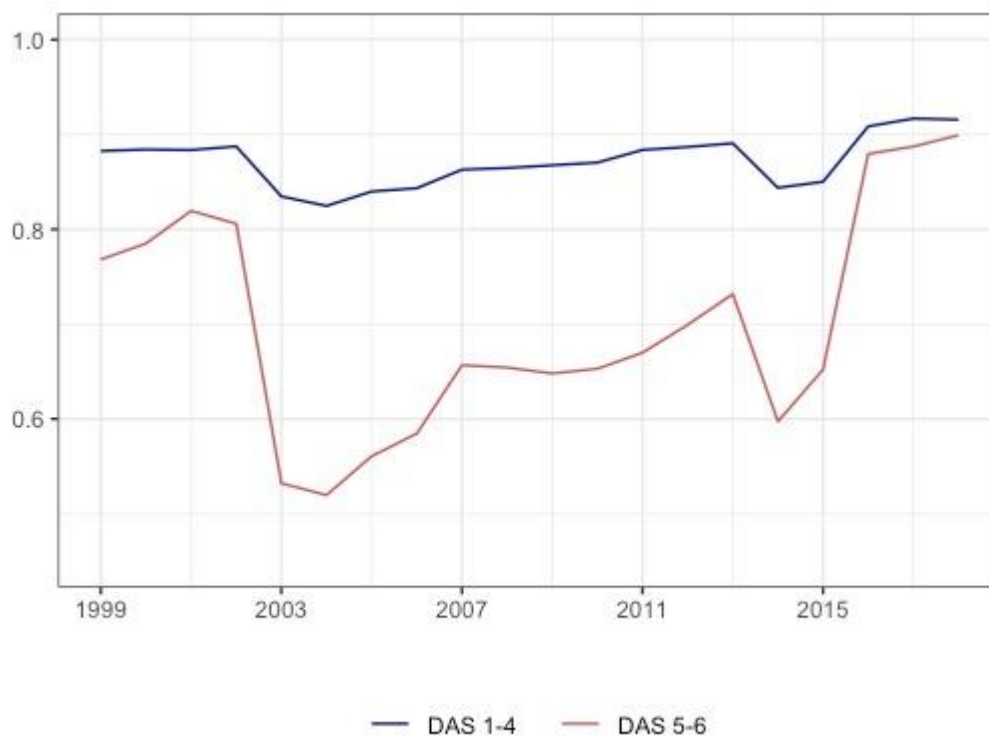
Há variação significativa no grau de fracionalização entre ministérios. A variação também ocorre no tempo e sugere que o perfil dos recrutados para a burocracia do alto escalão tem uma dimensão de contingência, respondendo aos elementos contextuais da política e figurações de poder em cada coalizão de governo. Em algumas pastas, a exemplo do ministério das Cidades, a fracionalização era alta e declinou; no ministério dos Esportes, onde era baixa, aumentou e, em seguida, voltou a cair. No ministério do Desenvolvimento Agrário, onde era inicialmente baixa, se elevou a patamares comparativamente bem altos.

O fracionamento partidário é superior no médio escalão, onde é também menor a variação ao longo do tempo (figura 6). No alto escalão, a trajetória destaca dois aspectos importantes. O primeiro é o menor fracionamento médio entre os DAS 5 e 6. A diversidade partidária é menor nos escalões mais altos tanto porque há um número absoluto menor de cargos, quanto por haver maior controle partidário no acesso às posições. O filtro partidário parece ser maior em posições com maior poder político-administrativo. Não é sem razão que a rotatividade média semestral dos cargos de alto escalão é significativamente maior que a média observada no médio escalão (Lopez e Guedes, 2021; Lopez e Bugarin, 2015), pois no nível mais alto a competição partidária pelo controle dos cargos é mais acentuada.<sup>11</sup>

Figura 6  
Fracionamento partidário anual no médio e alto escalão (1999-2018)

<sup>11</sup> Os dados apontam que há uma clara relação da rotatividade e nível hierárquico do cargo. Desse modo, a rotatividade do nível 2 é superior ao nível 1 e nessa lógica segue até o nível 6, o mais alto entre os cargos de Direção e Assessoramento Superior.





Fonte: cálculos e elaboração dos autores, com base no Siape e TSE.

O segundo aspecto é o aumento da concentração partidária dos cargos no alto escalão, logo após o início do governo do PT. O gráfico deixa a impressão que houve concentração desproporcional de poder desse partido em relação à sua base parlamentar, que aludimos na seção anterior.

Tome-se o seguinte dado: ao tomar posse na presidência, em 2003, o PT possuía bancada de 92 parlamentares na Câmara dos Deputados e um peso na coalizão partidária de governo de 37% no total da coalizão legislativa. Entretanto, havia nomeado 15 dos 28 ministros, perfazendo 54% dos ministros do gabinete (Almeida, 2020). Dez anos depois, em 2013, o partido detinha bancada de 88 parlamentares, 24% da coalizão legislativa, e 47% (n = 15) dos ministérios.<sup>12</sup>

Nota-se, contudo, aumento da divisão de poder infraministerial a partir de 2005, motivado por movimento de incorporação de novos grupos partidários associado ao escândalo do "mensalão" e pelo aumento do número de partidos efetivos na Câmara dos Deputados nos períodos subsequentes (Zucco e Power, 2021). De 2004 a 2010, último ano do governo Lula, houve aumento de 25% na fracionalização dentro dos ministérios. Com o fim do ciclo petista, em 2016, a fracionalização partidária no alto escalão volta a subir de modo acentuado, até mesmo superior comparável aos índices do segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) (figura 6). Trata-se, nesse caso, de uma redivisão do poder da coalizão administrativa entre os novos partidos da base político parlamentar do governo Temer.<sup>13</sup> O PMDB detinha 19% (n = 68)

<sup>12</sup> O gabinete era composto por PT-PL-PCdoB-PSB-PTB-PDT-PPS-PV e a base parlamentar era composta por PT-PR-PCdoB-PTB-PMDB-PP-PDT-PRB-PSC-PROS.

<sup>13</sup> O gabinete inicial, em 2016, foi composto por PMDB-PSDB-DEM-PP-PR-PSD-PTB-PRB-PSB-PPS e a base

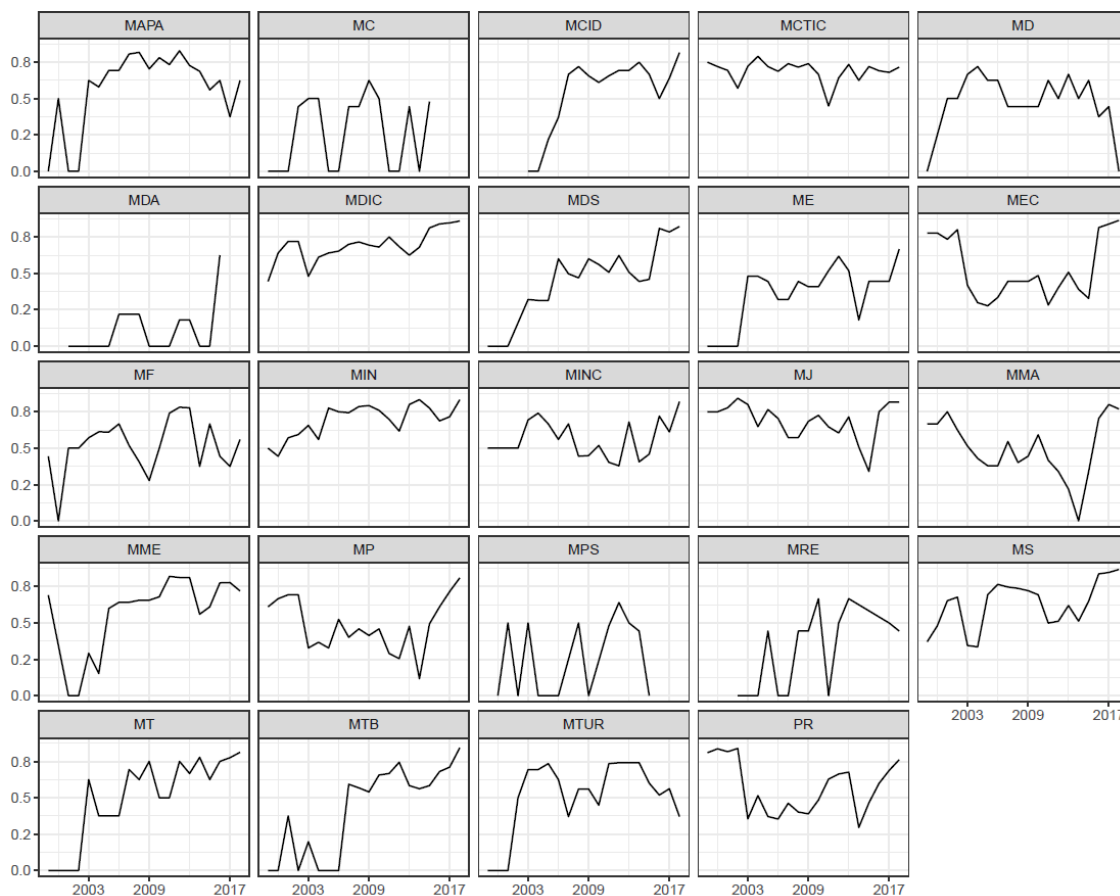
dos parlamentares da coalizão e 30% (n = 7) dos ministros, agora reduzidos a 20 com as reformas na estrutura administrativa do Executivo. Mais do que esse arranjo da cúpula, a divisão dos cargos da coalizão administrativa também se ampliou, como o índice utilizado atesta e as duas mudanças ocorrem com maior frequência do que no nível do ministro. Há, portanto, três níveis de análise que não se sobrepõem necessariamente: os partidos do gabinete, os partidos dos ministros e os partidos da coalizão administrativa. Neste terceiro nível, os ministérios podem ser compreendidos de novo ângulo.

Como situar cada ministério na combinação entre número de partidos na burocracia dirigente e número de nomeados partidários? Podemos classificá-los com base na combinação entre o percentual de filiados na burocracia de alto escalão e o número de legendas dos filiados, no mesmo ministério. Tome-se quatro exemplos que caracterizam situações típicas: alta ocupação partidária e alta fracionalização (Integração Nacional), alta ocupação partidária e baixa fracionalização (Desenvolvimento Agrário) e baixa partidização e baixa fracionalização (Fazenda), além dos fracionamentos interna em órgãos infraministeriais.

O Ministério da Integração Nacional apresenta a maior fracionalização média, desde sua criação em 1999. A pasta é responsável por conduzir as políticas de desenvolvimento regional e em seu organograma estão autarquias cujo potencial para a política eleitoral enchem os olhos de políticos: Sudene, Sudam, Sudeco, Dnocs, além da Codevasf. O PMDB esteve à frente do Ministério, emplacando o ministro em praticamente todo o segundo mandato FHC. No primeiro mandato Lula, o MIN passou ao PPS/PSB, novamente ao PMDB no início de seu segundo mandato. Retornou ao PSB no início do governo Dilma, passou ao PP no segundo mandato Dilma e, de novo ao PMDB, no governo Temer.

#### Figura 7

Fracionamento partidário intraministerial anual no alto escalão, por ministério (1999-2018)



Fonte: cálculos e elaboração dos autores, com base no Siape e TSE.

Mesmo experimentando estabilidade partidária no nível do ministro, com predomínio do PMDB, o número de legendas – incluídos os partidos de fora da coalizão - no alto escalão do MIN variou de duas (PMDB e PSDB), em 1999, a oito (DEM, MDB, PDT, PP, PPS, PROS, PSC e PSDB), em 2018. As legendas estavam distribuídas no próprio ministério, no Dnocs, na Sudam, na Sudeco e na Sudene. O partido do ministro é o protagonista, com o maior número de cargos por partido, mas raramente detém a maioria dos filiados no alto escalão. O PSB assumiu a pasta, em 2011, com seis dos treze filiados no alto escalão, mas os sete cargos restantes distribuem-se entre Democratas, PSDB -- ambos fora da coalizão --, PT e PMDB. Em 2018, com o PMDB na Presidência da República, mais partidos no Congresso e uma coalizão mais diversa, e a Integração Nacional sob comando do PMDB, em particular a facção partidária proveniente do Pará, o alto escalão possuía, além do ministro, três filiados ao PMDB, seis filiados a três partidos da coalizão e três outros, a partidos da oposição.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA foi criado em 1999 e ampliou sua estrutura administrativa de modo significativo no início da presidência do PT, em 2003, até ser incorporado por outra pasta em 2016. A pasta manteve uma das mais altas taxas de partidização do alto escalão. Ao contrário da Integração Nacional, foi o ministério de um partido só, praticamente. Talvez por ser a agricultura familiar e a reforma agrária carros-chefes das políticas públicas sob jurisdição da pasta e um tema caro à agenda do partido. De 2003 a 2015, até ter sua

estrutura incorporada em 2016, o MDA foi conduzido por ministros com vínculo orgânico no PT<sup>14</sup>. O alto escalão de filiados compunha-se quase integralmente de correligionários desse partido, exceto pela participação modesta de PDT e PSB. Em 2015, pertenciam ao PT os 14 filiados do alto escalão. Em 2016, já com a nova coalizão de poder presidencial, a lista de filiados se fragmentou por três partidos (figura 7).

O Ministério da Fazenda -- ao lado do Planejamento e da Casa Civil/Presidência -- impera na Esplanada, tanto por controlar o “cofre das graças e o poder da desgraça” (Leal, 1986, p.43), quanto por ter institucionalizada uma ampla burocracia de carreira que se enraizou também em postos de livre provimento. Nessa pasta, em geral sob jurisdição prática do Presidente, estão os ministros mais longevos, quase todos economistas. Diferente da Integração Nacional e Desenvolvimento Agrário, a proporção do alto escalão filiada é significativamente menor: mais de 91% dos cargos, na série de 20 anos, foi preenchida por não filiados. Tomando-se três anos da série, observa-se, em 1999, um partido da coalizão e um da oposição, totalizando 3 cargos, e 60 cargos sem filiados. Em 2006 havia 3 partidos da coalizão (5 cargos) e um da oposição (1 cargo) e 47 nomeados sem filiação formal. Em 2018, havia 2 partidos da situação (4 cargos) e um da oposição (1 cargo) ao lado de 77 outros nomeados sem filiação.

Um quarto exemplo ilustra a fragmentação possível no interior de órgãos infraministeriais: a Companhia Nacional de Abastecimento - Conab, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Mapa. O próprio ministério é um exemplo adicional de alta filiação e fracionamento partidário. Uma razão é, primeiro, ser tradicionalmente uma pasta do PMDB, em torno do qual gravitam outras legendas que, eventualmente, obtêm representação. Adicionalmente, a presença de superintendências regionais distribuídas pelo território fomenta o partilhamento de poder por bancadas estaduais ou regionais.

A Conab é um exemplo didático sobre como órgãos infraministeriais ramificados nos territórios lidam com arranjos partidários potencialmente reveladores do dinamismo que há na relação entre a micropolítica dos espaços de poder burocrático e o jogo de adesões e apoios parlamentares ao governo.

Tendo a natureza jurídica de uma empresa e a missão de gerir as políticas agrícolas federais e do abastecimento de alimentos, os cargos das diretorias regionais da Conab são ocupados por regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e tem poder e funções administrativas equivalentes aos DAS de nível hierárquico 5. Em 2013, o presidente do órgão fora indicado pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Três diretorias pertenciam ao PMDB e uma cabia ao PT. No interior da presidência do órgão, catorze cargos de assessores estavam ocupados com indicações de PTB, PT e MDB. Outras forças político-partidárias influem no processo de composição dos cargos (Lopez e Praça, 2015).

Na alta burocracia da Companhia, um de seus altos gestores explicou que para a gestão das nomeações “[...] cada partido tem a sua liderança, [e que ...] cabe ao líder ou quem por ele delegado fazer a prospecção e fazer as indicações. [...]” A Conab tem representação em quase todas as Unidades Federativas, exceto Sergipe. No órgão, “quem faz as indicações nos estados normalmente é o líder da bancada de um partido” [e] “Nos estados a própria configuração política da base aliada

---

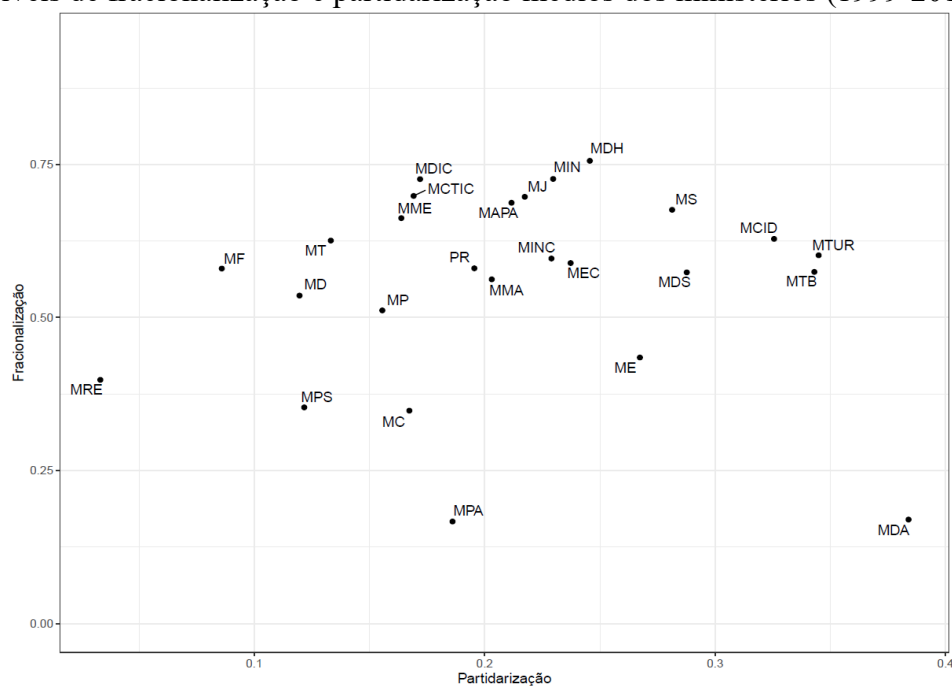
<sup>14</sup> Miguel Rosseto, Guilherme Cassel, Afonso Florence, Pepe Vargas e Patrus Ananias.

define quem vai indicar. Hipoteticamente um [parlamentar] pode indicar [para] o INSS, outro [parlamentar pode indicar para] a Conab.” O ponto a destacar é a flexibilidade para incorporar quadros multipartidários em função dos arranjos de poder regionais, embora implique acordos tácitos de uma concertação mais ampla no órgão e no próprio Mapa.

Representantes de grupos, correntes ou parlamentares de diferentes partidos coexistem na gestão cotidiana das políticas, mesmo sob aparente controle do PMDB na cúpula ministerial. A Conab é um órgão no interior de um ministério. Por que não supor que tais critérios presidem também uma parte relevante da divisão partidária no alto escalão, mesmo entre não filiados formalmente a um partido, mas conectados a redes partidárias?

Os três ministérios e a Conab ilustram as diferentes figurações possíveis na divisão de poder infraministerial da Esplanada e as diferenças de intensidade da partidarização e fracionalização infraministerial. A figura 8 dispõe em um plano cartesiano a relação entre fracionalização e os níveis de partidarização. Nota-se uma dispersão que opõe, no eixo da partidarização, Fazenda e Relações Exteriores, como menos partidarizados, e Cidades, Turismo, Trabalho e Desenvolvimento Agrário, como as pastas mais partidarizadas. No eixo da fracionalização, Integração Nacional, Justiça, Saúde e o ministério da Indústria e Comércio aparecem nos quadrantes superiores, mais fracionalizados, e o próprio Desenvolvimento Agrário no quadrante inferior direito, por ser uma pasta com alta percentual de filiados, porém reduzida fragmentação partidária devido ao domínio da pasta pelo PT.

Figura 8  
Níveis de fracionalização e partidarização médios dos ministérios (1999-2018)



Fonte: cálculos e elaboração dos autores, com base em dados do Siape e TSE.

A proximidade maior do alto escalão com decisões de caráter político torna esse segmento mais politizado e, ao mesmo tempo, mais fechado à diversidade de partidos ou, a depender da interpretação, mais homogêneo por abrigar mais partidos circunscritos à coalizão. Por outro lado, a menor diversidade partidária entre filiados nomeados para o alto escalão se relaciona aos fatores

que mencionamos na seção anterior: o número de cargos de médio escalão é muito superior ao alto escalão e o controle político do acesso dos partidos é mais rigoroso no alto escalão.

A diferença entre o alto e médio escalão se manifesta, pelo seguinte dado: considerando apenas os partidos do ministro -- durante o exercício de seus mandatos --, a média de filiados é de 44% e 21% no alto e médio escalão, respectivamente. O máximo observado para o alto escalão é 92%, no MDA e o mínimo, 7%, no MRE. No médio escalão, o maior percentual de filiados ao partido do ministro é 68%, no MDA e o menor, 2%, no MRE. Considerando todos os partidos da coalizão - inclusive do ministro --, as médias entre filiados aumentam para 79% e 64%, no alto e médio escalão. Em outros termos, 21% e 36% estão em partidos de fora da coalizão. O percentual máximo de filiados, 100%, é o MDA e o mínimo, 55%, está no Ministério da Previdência Social.

Uma última nota sobre as evidências acima apresentadas diz respeito não aos aspectos políticos da fracionalização partidária nos ministérios, mas às implicações em termos de coordenação e capacidade de implementação. A média e alta burocracia federal combinam fragmentação administrativa, instabilidade funcional e fracionamento. O tempo de permanência médio em cargos de médio e alto escalão é menor que meio mandato presidencial (Lopez e Moreira, 2022), a alta rotatividade de ministros e nomeados, combinado à fragmentação nos ministérios com centenas de órgãos infraministeriais que precisam articular entre si políticas multissetoriais impõe desafios de implementação cujo destino é serem malsucedidos.

A combinação de instabilidade e fragmentação, embora careçam ainda de análise empírica, produz efeitos nocivos em virtualmente todos os principais aspectos que compõem o ciclo das políticas públicas: baixa capacidade de planejar, conceber e implementar políticas, tanto pela circulação quanto pela dificuldade de coordenar setores burocráticos que respondem a comandos político-partidários distintos. Também em custos orçamentários, trata-se de um desperdício potencial de recursos públicos. Uma análise zelosa dos efeitos da combinação entre fragmentação político-partidária e instabilidade da burocracia dirigente é uma agenda a implementar, e de grande relevância, ainda mais porque vislumbramos cenário similar nas administrações subnacionais.

## **7. PARA ALÉM DOS MINISTROS: PARTIDOS, FACÇÕES E OS ARRANJOS DE PODER NO INTERIOR DOS MINISTÉRIOS**

Sabemos que apenas a filiação formal é uma aproximação imperfeita para compreender o espaço relativo dos partidos em setores da administração. Mas parece-nos suficiente, ou pelo menos promissora, para discutir novas dimensões da divisão de poder político no interior dos ministérios. Ao discuti-las, dialogamos com duas abordagens.

A primeira abordagem se baseia na norma da proporcionalidade. Nesta, argumenta-se que os partidos recebem pastas ministeriais proporcionais a seu tamanho na coalizão. Na segunda abordagem, o número de pastas ou o volume de cargos da alta burocracia equivale ao poder de barganha de cada agremiação. O poder destinado a um partido não reflete, necessariamente, seu tamanho no legislativo, mas sua capacidade de ameaçar politicamente o êxito do governo ou, de modo mais preciso, o êxito dos Presidentes. Manter o apoio de um partido pequeno pode ser decisivo para o governo, por exemplo, conservar maioria legislativa (Mershon, 2001, p.278; Schofield e Laver, 1985).

O pluripartidarismo infraministerial dá novos contornos a essas teorias, em especial ao se considerar que são correntes partidárias que ordenam parte das nomeações com critérios partidários. A análise dessas correntes do Partido Democrata Cristão no parlamentarismo de Itália (Mershon, 2001) esclareceu que a possibilidade de controlar frações de poder em um ministério transforma tais facções em unidades de análise equiparadas aos partidos, na política das coalizões do Executivo. As facções também têm posição de destaque no entendimento dos jogos de barganha na composição do governo e nos arranjos das forças políticas no legislativo.

Alinhados com esse argumento, sugerimos que incorporar as correntes partidárias na análise é um passo necessário para explicar melhor a formação da coalizão e as estratégias de navegação política dos partidos no Executivo federal, independente se tal incorporação se baseia em modelos de barganha ou de proporcionalidade (Laver, 1998). Entretanto, o caso do Brasil é mais heterogêneo e complexo, pois a divisão de poder inclui potencialmente facções partidárias de múltiplos partidos, ao contrário da Itália.

Na verdade, os presidencialismos se distanciam do princípio gamsoniano -- da proporcionalidade tendencial entre tamanho da bancada legislativa e número de pastas controladas por estas bancadas no gabinete -- mais do que os regimes parlamentares e, em caso de sistemas fragmentados como o Brasil, partidos podem nem sequer ter representação no vértice do gabinete e indicar ministros.

A dificuldade de acomodar no vértice todos os partidos é um estímulo a acomodá-los em órgãos infraministeriais. Tanto a fragmentação partidária quanto as clivagens faccionais são um estímulo para a estratégia de alocar as demandas no interior dos ministérios, inclusive ampliando o número de agências em seu interior. Órgãos infraministeriais têm a vantagem adicional de serem invisíveis à opinião pública e menos sujeitos às demandas por responsividade em cargos públicos, como é o caso do cargo de ministro. O fato de parte considerável das demandas por poder não resultar em pressões por políticas públicas, mas apenas por cargos como um fim em si, é um estímulo adicional. Em suma, além dos poderes de agenda nos ministérios, de definir os orçamentos das pastas e escolher os ministros (Dewan e Hotala-Vallve, 2011), uma ferramenta adicional da caixa de ferramentas disponíveis ao presidente nos modelos de análise sobre o presidencialismo de coalizão é a coalizão administrativa na burocracia política. Esta deve ser entendida como “*all of the administrative political appointees (APAs) within government; that is, to the appointees within the executive bureaucracy who are not cabinet members but hold a position not requiring merit hiring and are members of political parties.*” (Bersch, Lopez e Taylor, s/d).

Em tal cenário, a composição pluripartidária de um ministério é influenciada pelo número de partidos no gabinete e número de ministérios. Ou seja, tal composição tende a variar em função do próprio arranjo e competição entre partidos, sendo esta última também função do número de pastas. É igualmente razoável imaginar que o princípio gamsoniano (Gamson, 1961) da proporcionalidade se aplique em termos infraministeriais, ou seja, partidos menores não ocupam ministérios inteiros, mas órgãos ministeriais que funcionam como subpastas ou mini-ministérios. Como sugeriu Mershon (2001) para o caso italiano, mesmo que parte do pluripartidarismo interministerial sirva para acomodar facções, estas podem estar sujeitas ao princípio da proporcionalidade. É possível rememorar, para o caso do Brasil, como durante as presidências petistas, a mais longeva da Nova República, as facções do partido disputaram publicamente espaços e poder em ministérios e, para tanto, frequentemente evocavam princípios de

proporcionalidade (Zanini, 2007; FSP, 2010).

Um desdobramento a favor do relaxamento da premissa do partido como ator unitário é exergar a condução das políticas pelo ministro como condicionadas não apenas pelo grau de delegação recebido do Presidente, de seu partido ou do parlamento, nos diferentes modelos de funcionamento do Executivo, mas também pela necessidade de arranjos interpartidários no interior da pasta (Vercesi, 2020). Em outros termos, a heterogeneidade ideológica das coalizões precisa entrar nos ministérios, em vez de limitar-se aos ministros, para construir índices mais seguros.

A compreensão da formação política do gabinete de governo, concebido com uma cadeia de delegação que vai dos eleitores, passa pelos partidos, chega à burocracia na formulação e implementação de políticas pode ser vista com outras lentes. Afinal, se cada elo da cadeia de relacionamento principal agente se estrutura por meio de delegação política, a fragmentação partidária interna nos ministérios torna os elos da corrente encadeados de um modo diferente do modelo convencional.

A literatura sobre mecanismos de controle e delegação parlamentar já apontou, por exemplo, o papel dos vice-ministros, aqui denominados secretários-executivos, como cães de guarda para fiscalizar a ação dos partidos do gabinete (Thies, 2001). Quando os ministros têm autonomia decisória ao ponto de se desviar das políticas preferidas por pares da coalizão ou do presidente, é razoável esperar a adoção de mecanismos de controle, e o controle pela nomeação de vice-ministro é um deles; Acordos formais ou informais de coalizão, outro (Müller *et al*, 2010; Thies 2001; Martin e Vanberg 2011; Carroll e Cox 2012). É possível indagar, de forma homóloga, se a presença de partidos diferentes em uma mesma pasta enseja também controles recíprocos das ações das legendas em cada ministério. Partidos diferentes em posições centrais de um mesmo ministério podem responder, em alguns casos, a lógicas similares, tal como já se observou na atuação dos secretários-executivos (Pereira *et al*, 2017).

Então, como se gerencia coalizões movediças, com partidos instáveis, alta rotatividade de ministros, um número limitado de ministérios, clivagens regionais e setoriais bem como incentivos eleitorais para ocupar cargos dirigentes? Se a barganha para a montagem do governo é um jogo dinâmico na formação e gestão da coalizão, de alguma forma se estruturam regras para reduzir seus custos. Para tanto, regras, mesmo que informais, precisam ser divisadas (Mershon, 1996, p.558), tornando mais previsível a articulação entre o tamanho e a posição dos partidos no espectro ideológico, as preferências dos eleitores no espaço das políticas públicas e as regras institucionais. Exemplo de regra informal a simplificar e orientar o processo de divisão de poder burocrático é o fato de caber às bancadas regionais definir os nomeados para cargos federais nos estados (Lopez, 2015).

Uma resposta é que a barganha tem certa estruturação: os ministérios por partidos, as nomeações regionais para as bancadas regionais. Os partidos que compõem a base tem uma certa homogeneidade. Por trás da definição dos espaços destinados a cada agente, grupo ou agremiação política, há uma discussão pormenorizada sobre o quanto o partido possui na coalizão, e cálculos sobre o percentual de cargos e também sobre o número absoluto das facções e partidos. Os exemplos das estratégias da Casa Civil apontam que, ao mesmo tempo em que se nomeiam para partidos, nomes de parlamentares individuais figuram nas listas de controle da presidência (Época, 2014, "A lista secreta de Dilma"). As anotações do ex-Presidente da Câmara dos Deputados



Eduardo Cunha registram órgãos e agências destinados a sua rede de influência, não ministérios. A divisão de poder combina partidarismo, faccionalismo e caciquismo, mas identificar o peso das três dimensões pede estratégias de análise mais detalhadas e estudos de caso específicos.

Métricas diferentes, complementares e conflitantes são utilizadas, e o jogo de barganha é exatamente manusear tais variáveis em favor dos interesses políticos dos partidos, dos políticos, do presidente e dos ministros. Neste cenário, torna-se mais visível, inclusive, uma dimensão subexplorada nos modelos institucionais disponíveis sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro: a influência da personalidade presidencial e de suas habilidades de gestão sobre os rumos e êxito de seu governo.

## **8. CONCLUSÃO**

Neste texto, sistematizamos os dados longitudinais de filiados a partidos políticos em cargos do médio e alto escalão da burocracia federal, de 1999 a 2018. Os resultados apontam um processo mais complexo e fragmentado na divisão do poder administrativo entre os partidos, considerando a diversidade de partidos no interior de cada pasta.

A fracionalização é maior no médio escalão (DAS 1 a 4) e a partidarização é maior no alto escalão (DAS 5 e 6), onde a fracionalização média é menor por haver maior controle partidário no acesso aos cargos.

Os ministérios apresentam combinação própria entre partidarização -- presença de filiados em cargos de confiança -- e fracionamento -- diversidade de partidos em uma mesma pasta. Nos extremos, há ministérios que combinam alto grau de fracionalização e partidarização e ministérios com baixo grau de fracionalização e partidarização.

Sugerimos em nossa análise que a dinâmica da divisão de poder intraministerial incorporando as clivagens partidárias (e de outros grupamentos de natureza política, tais como facções, bancadas, redes políticas), contribui para maior realismo do processo de gestão do gabinete de governo, qualifica a compreensão das variáveis estratégias de apoio partidário ao governo no Legislativo federal, bem como deslinda uma dimensão essencial para aprofundar a análise da política das políticas públicas do Executivo. Em outros termos, explorar conjuntamente o fracionamento e a partidarização intraministerial incorpora uma dimensão que consideramos relevante para compreender melhor a lógica interna de funcionamento do presidencialismo de coalizão.

Uma análise mais segura da relação entre Executivo e Legislativo no nível federal requer ir além da nomeação dos ministros. A divisão partidária e faccional de poder dentro dos ministérios são decisivas para um entendimento mais realista e seguro sobre os jogos de barganha, suas regras e implicações na forma como Executivo e Legislativo federais se relacionam, e o êxito dos presidentes em implementar as agendas de seu governo. Talvez essa dimensão ausente contribua para explicar por que a proporcionalidade na divisão das pastas ministeriais tem explicado tão pouco das taxas de apoio legislativo ao presidente, como demonstrou Almeida (2021). A este propósito, Bersch, Lopez e Taylor (s/d) testaram os efeitos de incorporar as coalizões administrativas -- ou seja, os nomeados partidários para os cargos de alto escalão -- na análise do sucesso legislativo dos presidentes na arena legislativa. De fato, os cargos da burocracia de médio

e alto escalão constituem elemento mais central que os próprios ministros. Ministérios não costumam ser porteiras fechadas dominadas pelo ministro e seu partido. Frequentemente, são organizações com poder cindido entre agremiações. Por isso, novas lentes de análise e novas métricas para aplicar ao processo de barganha na gestão da coalizão são relevantes para capturar de modo mais seguro o processo de governo no Executivo Federal.

## 9. REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2018.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**, Dados, 31, 1, 1998, pp. 5-34

ALMEIDA, Acir dos Santos. "**Governo presidencial condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara Dos Deputados**." Tese de doutorado. Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2018.

AMORIM NETO, Octavio. **Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil**. Dados, n. 3, v. 43, 2000.

AMORIM NETO, Octavio. **Cabinets and coalitional presidentialism**. In: AMES, Barry (ed). Routledge Handbook of party politics in Brazil. New York: Routledge, 2019, pp. 293-312.

ANDERSON, Perry. **Brasil à parte: 1964-2019**. São Paulo: Boitempo, 2020.

BATISTA, Mariana. **Who Gets What and How Does it Matter?** Importance-Weighted Portfolio Allocation and Coalition Support in Brazil, Journal of Politics in Latin America, 3, 2018, pp.1-36.

BATISTA, Mariana e LOPEZ, Felix. **Ministerial Typology and Political Appointments: Where and How Do Presidents Politicize the Bureaucracy?**, Brazilian Political Science Review, 15, 1, 2021.

BATISTA, Mariana. (2014). **O Mistério dos ministérios**. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Pernambuco.

BERSCH, Katherine, PRAÇA, Sérgio e TAYLOR, Matthew. "**State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State**." Governance 30, 1, 2017, pp. 105–24.

BERSCH, Katherine; LOPEZ, Felix; Taylor, Matthew. **Administrative coalitions and Legislative support in Coalitional Presidentialism**. Manuscrito não publicado.

BERTHOLINI, Frederico e PEREIRA, Carlos. "**Pagando o preço de governar: Custos de gerência da coalizão no presidencialismo brasileiro**." Revista de Administração Pública 51, pp.528-50, 2017.

CAMPOS, João. "Cunha matinha mapa de cargos do PMDB nos governos Lula e Dilma",

*Revista Veja*. Disponível em <https://veja.abril.com.br/politica/cunha-mantinha-mapa-de-cargos-do-pmdb-nos-governos-lula-e-dilma/>, 2017

CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, eleições e poder**: As engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CARDOSO JR., José Celso. **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Diários da Presidência (1995-1996)*. Volume 1. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

CHAISTY, Paul; Nic CHEESEMAN e Timothy J. POWER. **Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective**: Minority Presidents in Multiparty Systems. Oxford: Oxford University Press, 2018.

D'ARAÚJO, Maria Celina (org.). **Técnicos, intelectuais e políticos na Nova República**: um perfil dos dirigentes públicos dos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018.

D'ARAÚJO, Maria Celina e LAMEIRÃO, Camila. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2019.

Folha de São Paulo. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po0611201012.htm>

GAYLORD, Sylvia e RENNÓ, Lúcio. "Opening the Black Box: Cabinet Authorship of Legislative Proposals in a Multiparty Presidential System." *Presidential Studies Quarterly* 45(2), pp.247–69, 2015.

GEDDES, Barbara. **Politician's dilemma**: building state capacity in Latin America. California: University of California Press, 1994.

GOMIDE, Alexandre e CAVALCANTE, Pedro. (orgs.). **O presidente e seu núcleo de governo**: a coordenação no Poder Executivo. Brasília: Ipea, 2019.

IPEA. "Coalizões, gabinetes e partidos", em: Atlas do Estado Brasileiro. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasestado/> Acesso em 09/12/2021

LAVAR, Michael e SCHOFIELD, Norman. **Multiparty government**: the politics of coalition in Europe. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1998.

LAVAR, Michael e SHEPSLE, Kenneth. **Making and Breaking Governments**: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies. Cambridge: Cambridge University Press, 1996

Leal, Victor. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Omega, 1986.

LOPEZ, Felix e PRAÇA, Sérgio. "Critérios e lógicas de nomeação para os cargos de confiança

**federais**", em: LOPEZ, F. (org.). *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: Ipea, 2-15.

LOPEZ, Felix e MOREIRA, Thiago. **Party filiation and appointment for positions in the Brazilian Federal Bureaucracy (1999-2018)**, *Revista de Administração Pública*, 53, 4, 2019, pp. 711-731.

LOWI, Theodore. **Four systems of Policy, Politics, and Choice**, *Public Administration Review*, 32(4), pp.298-310, 1972.

MERSHON, Carol. **Party factions and coalition government: portfolio allocation in Italian Christian Democracy**. *Elect Stud* 20, 2001, 555–580.

MERSHON, Carol. **The Costs of Coalition: Coalition Theories and Italian Governments**. *Am Polit Sci Rev* 90, 1996, 534–554.

MERSHON, Carol. **“The Costs of Coalition: Coalition Theories and Italian Governments.”** *American Political Science Review* 90(3), 1996, pp.534–54.

MERSHON, Carol. **“Contending Models of Portfolio Allocation and Office Payoffs to Party Factions: Italy, 1963-79.”** *American Journal of Political Science* 45(2), 2001, pp.277.

Miller, G. **Above politics: Credible commitment and efficiency in the design of public agencies**. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 2000.

MOE, Terry M. **The politics of bureaucratic structure**. In: CHUBB, John E.; PETERSON, Paul E. *Can the government govern?*. Brookings Institution Press, 1989.

MÜLLER, Wolfgang e STROM, Kaare (eds). **Coalition governments in Western Europe** . Oxford: Oxford University Press, 2003.

NOBRE, Marcos. **Imobilismo em movimento**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático** . Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

PALOTTI, Pedro. **Estratégias de seleção e substituição de ministros de Estado no presidencialismo de coalizão brasileiro: perfil, alocação e rotatividade**. Tese de Doutorado. Brasília: Universidade de Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/23620>

ERA, D. **The Political Consequences of Electoral Laws**. New Haven, CT: Yale University Press, 1971.

RAILE, Eric; PEREIRA, Carlos. e POWER, Timothy. **"The Presidential Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime."** *Political Research Quarterly* 64, 2011, pp.323-44.

SCHOFIELD, Norman, and Michael Laver. **“Bargaining Theory and Portfolio Payoffs in**

**European Coalition Governments 1945–83.**” *British Journal of Political Science* 15(2), 1985, pp.143–64.

SINGER, A. **O lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016).** São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

THIES, M. **Keeping tabs on partners:** The logic of delegation in coalition governments. *American Journal of Political Science*, 2001.

Waldman, Loren. **Measures of Party Systems' Properties:** The Number and Sizes of Parties. *Political Methodology*, 3, 2, 1976, pp. 199-214.

WERNECK VIANNA, L. "**Tópicos para um debate sobre conjuntura**", Gramsci e o Brasil, 2007. Disponível em <https://bit.ly/3mWirp8>

ZUCCO, C.; BATISTA, M. e POWER, T. "**Measuring Portfolio Salience Using the Bradley-Terry Model:** An Illustration with Data from Brazil ". *Research and Politics* January-March, 2019, pp.1-8.