TEXTO PARA DISCUSSÃO

2453

TRAJETÓRIA DA OCUPAÇÃO PARTIDÁRIA NOS SETORES TEMÁTICOS DA ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO (1986-2016)

Noëlle da Silva
Sheila Cristina Tolentino Barbosa

ipea

2453
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Rio de Janeiro, março de 2019

TRAJETÓRIA DA OCUPAÇÃO PARTIDÁRIA NOS SETORES TEMÁTICOS DA ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO (1986-2016)

Noëlle da Silva[1]
Sheila Cristina Tolentino Barbosa[2]

1. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.
2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea; e professora do Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB).

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Constantino Cronemberger Mendes

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Mylena Pinheiro Fiori

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2019

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: Z19.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 OCUPAÇÃO PARTIDÁRIA E ORGANIZAÇÃO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL 9

3 A OCUPAÇÃO PARTIDÁRIA NOS SETORES TEMÁTICOS DA ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO 16

4 PRINCIPAIS RESULTADOS 28

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....32

REFERÊNCIAS 34

SINOPSE

Este texto analisa a trajetória e o padrão de ocupação partidária nos setores temáticos da estrutura do Poder Executivo federal, durante os governos de 1986-2016. A análise visou compreender nuances da ocupação partidária na estrutura dos ministérios brasileiros em períodos distintos, sob estilos presidenciais diversos e coalizões igualmente diferenciadas. A metodologia que subsidiou a pesquisa é de natureza quali-quantitativa, envolvendo técnicas de análise documental e elaboração de bases de dados, fazendo, ainda, um diálogo com uma pesquisa recente sobre os ministérios mais cobiçados pelos parlamentares.Quanto ao padrão de ocupação partidária nos setores temáticos durante os dois períodos incluídos na análise, foi possível observar duas tendências. No primeiro período, caracterizado por coalizões mais reduzidas, nota-se um padrão de ocupação partidária mais pulverizado nos setores, com exceção do governo Sarney. Já no segundo período, em especial nos governos Lula e Dilma, caracterizado por coalizões mais amplas, observa-se uma estratégia de expansão da estrutura que permitiu garantir ao partido do presidente o domínio sobre os setores social e de governo, considerando o número de ministérios ocupados pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Na análise por partidos, destaca-se a presença do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) em todos os governos, mais concentradamente em pastas do setor de infraestrutura.

Palavras-chave: partidos; setores temáticos; ministérios; ocupação partidária.

ABSTRACT

This article analyzes paths and patterns of partisan appointments among sector-categories in the executive branch of Brazil from 1986 to 2016. The analysis sought to understand nuances of partisan appointments for ministries in different periods taking into consideration different presidential styles and government coalitions. We applied both qualitative and quantitative research methods and used techniques of document analysis and database construction. The methods also included a complementary discussion from recent researches on partisan ministry preferences. By analyzing partisan appointments among sector-categories, we observed two different patterns. Marked by the existence of smaller coalitions, the partisan appointments in the first period were sparse, except for the Sarney administration. The coalitions were broader in the second period, especially during the Lula and Dilma administrations, when we also observed the appearance of a structural expansion strategy. Bearing in mind the number of ministries headed by the

Worker's Party (PT), we claim this strategy allowed the political party of the president to dominate both the social and government sectors. In the party-by-party analysis, Brazilian Democratic Movement Party (PMDB) stands out for its inclusion in all the administrations but it is still more concentrated in infrastructure ministries.

Keywords: political party; sector-categories; ministry; partisan appointments.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a ampliação/fragmentação de estruturas no Poder Executivo, registrada por Barbosa e Pompeu (2017), tem relação com a estratégia política do presidente para a obtenção de apoio no Parlamento, agenda governamental e fatores conjunturais, tais como a complexificação de determinados temas públicos. O crescimento das demandas por bens e serviços públicos, por vezes inovadores em sociedades complexas, tende a gerar maiores demandas (*inputs*) aos governos, o que obriga órgãos e entidades governamentais a se reorganizarem internamente para gerar respostas e resultados (*outputs/outcomes*) necessários, especialmente para as questões de ordem econômica e social.

Um dos principais arranjos institucionais do sistema presidencialista brasileiro, o presidencialismo de coalizão, além de influenciar a estratégia política, produz impactos não só na relação do Executivo com o Legislativo, mas também na estrutura e dinâmica interna do próprio Poder Executivo. Vê-se, portanto, que o Executivo não se configura em um poder homogêneo e unitário – com ascendência uniforme sobre todas as estruturas – como é usualmente considerado. No padrão de coalizão brasileiro, os ministros, assim como o presidente, também expressam diferentes interesses e preferências partidárias que recaem sobre os ministérios e seus setores temáticos. Estudo recente de Lopez, Borges e Silva (2018) conclui que os ministérios são decisivos para formar a agenda de governo e formular políticas públicas. Isso significa dizer que os partidos que compõem o gabinete ministerial participam do processo de tomada de decisão, especialmente em relação à área que controla.

Uma questão que parece ainda pouco investigada, no entanto, é quais áreas temáticas estiveram sob o controle dos partidos nos governos de coalizão na democracia brasileira. Essa análise tem o potencial de fornecer uma noção mínima da agenda política desses partidos e sua relação com setores específicos. Trata-se de discutir a ocupação do gabinete para além da lógica clientelista de distribuição de cargos, que é predominante no debate sobre coalizões. Esse tipo de análise possibilita ainda associar a ocupação partidária ao domínio sobre tipos de recursos disponíveis na estrutura governamental ao longo do tempo.

Assim exposto, este *Texto para Discussão* tem por intuito analisar a trajetória e o padrão de ocupação partidária nos setores temáticos da estrutura do Poder Executivo

federal. A classificação e os agrupamentos aqui utilizados para os setores temáticos dividem os ministérios meio (não setoriais) e fim (setoriais e implementadores de políticas) basicamente em quatro categorias: social; infraestrutura; econômico e governo; e/ou centrais.[1] Adicionalmente, a investigação realizada visou compreender nuances da ocupação partidária na estrutura dos ministérios brasileiros em períodos distintos, sob estilos presidenciais diversos e coalizões igualmente diferenciadas.

Considerando que transformações organizacionais acontecem a cada mudança de governo e que há influência política na organização da administração pública e, por conseguinte, nos resultados da ação estatal, como apontado por Bryner (2010), as questões que norteiam o estudo são: existe um padrão de ocupação partidária nos setores temáticos mencionados? Se sim, para os partidos com maior presença nos governos recentes, ela é maior ou menor em quais setores? Há um padrão de ocupação em áreas temáticas para cada partido ao longo dos diferentes governos recentes?

Para investigar essas questões, o recorte temporal compreende os governos dos presidentes José Sarney a Michel Temer (1986-2016), período marcado pela retomada do processo democrático no regime presidencialista brasileiro. Para tornar mais clara a análise e exposição dos dados, o recorte foi dividido em dois períodos: de 1986 a 2002 (Sarney a Fernando Henrique Cardoso) e 2003 a 2016 (Luiz Inácio Lula da Silva a Temer), considerando o tamanho da estrutura e o número de partidos na coalizão, bem como o aumento da fragmentação partidária, especialmente para o segundo período. A metodologia que subsidiou a pesquisa é de natureza quali-quantititativa, envolvendo técnicas de análise documental e elaboração de bases de dados. Os dados sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo e da ocupação dos partidos nos ministérios foram extraídos do *site* da Biblioteca da Presidência da República, publicações oficiais sobre os governos da República, leis, decretos e medidas provisórias (MPs). A investigação sobre a filiação dos respectivos ministros teve por fonte o material biográfico do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, da Fundação Getulio Vargas (CPDOC/FGV), combinado com informações oriundas do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Para o período mais recente, outras publicações relacionadas ao tema foram consultadas para triangulação de dados, no sentido de dar mais robustez às análises e conclusões.

1. A classificação dos setores temáticos tem por fonte os dados do Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (Siorg).

Este texto está organizado da seguinte forma: além desta introdução, a seção 2 apresenta as abordagens teóricas sobre ocupação partidária e organização do Poder Executivo federal. Em seguida, na seção 3, são apresentados e discutidos dados sobre a ocupação partidária nos setores temáticos dos diferentes governos em análise e os principais resultados encontrados. Finalmente, o texto traz, nas considerações finais, uma síntese da trajetória da ocupação partidária e seus efeitos sobre a organização do Poder Executivo federal.

2 OCUPAÇÃO PARTIDÁRIA E ORGANIZAÇÃO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Presidentes da República, de forma geral, no Brasil, ao assumirem o poder, tendem a moldar os órgãos e a estrutura do Poder Executivo, especialmente da Presidência, a fim de que estes produzam os resultados que desejam alcançar (Moe e Wilson, 1994). Dessa forma, o líder do Executivo acaba por criar o seu próprio contexto estrutural, alterando a dinâmica da mudança organizacional ao longo do tempo. Isso tem efeitos sobre resultados de políticas públicas, uma vez que, em grande parte, a realização dos objetivos dessas políticas é função da capacidade administrativa pública (Bryner, 2010), a qual é influenciada pela forma como são moldados os órgãos e a estrutura do Poder Executivo.

De acordo com um estudo sobre as mudanças organizacionais na administração pública do Reino Unido e outros países, White e Dunleavy (2010, p. 7, tradução nossa) destacam que "as reformas possibilitam reorganizar o gabinete, recompensar aliados e sinalizar novas prioridades para o eleitorado". Segundo Barbosa e Pompeu (2017), as reorganizações do gabinete no Brasil não são visivelmente orientadas por razões de caráter técnico. Já a recompensa a aliados é uma motivação frequentemente apontada pela literatura que discute o presidencialismo de coalizão brasileiro como o principal fator das reformas ministeriais (Amorim Neto, 2000; Figueiredo, 2007).

Cabe destacar, contudo, que a sinalização de prioridades de agenda também se faz presente nas motivações para alterações na organização do gabinete, seja por meio de criação, aglutinação ou extinção de unidades organizacionais, seja como distribuição de recursos. Pode estar também relacionada aos interesses que a representação

política deseja patrocinar. Sobre esse ponto, Abranches (1988) destaca que, nas décadas mais recentes, a estrutura social e econômica no Brasil alcançou grande diversidade e complexidade, adquirindo também maior densidade institucional, marcada pela heterogeneidade e com grandes descontinuidades. O autor salienta, ainda, que esse quadro resultou em uma pluralidade de interesses que acentuam a competitividade e o antagonismo, expandindo o conflito em várias dimensões, para dentro e para fora do Estado.

Sabe-se que o principal objetivo das coalizões em regimes presidencialistas é conquistar parcerias estáveis no Parlamento para aprovação do maior número possível de propostas oriundas do governo. A coalizão geralmente segue dois eixos, que compreendem as lógicas partidária e regional (Abranches, 1988; Figueiredo, 2007). Sabe-se também que um dos principais interesses dos partidos políticos nessa relação coalizacional é, majoritariamente, orientado para a obtenção de cargos e também o controle sobre áreas tidas como estratégicas, especialmente do ponto de vista político-eleitoral. Os partidos, juntamente com seus respectivos ministros, influenciam no processo de tomada de decisão no Executivo, sendo que o controle sobre determinada pasta permite acesso privilegiado de informações para decisões importantes para o partido e monopólio em ações e áreas temáticas de políticas (Batista, 2014; Inácio e Rezende, 2015).

A visualização do padrão de ocupação partidária nas referidas áreas temáticas implica conhecer o modo como se organiza a administração pública federal. A estrutura do Poder Executivo federal é composta pela Presidência da República, secretarias especiais, conselhos e ministérios meio e fim: a chamada administração direta e administração indireta, composta por autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações (vide Decreto Lei nº 200).[2] Conforme o art. 84 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o presidente da República detém a prerrogativa de dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, cabendo ao Congresso legislar quando nessas condições (Brasil, 1988).

2. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/legislacao/decreto-lei-200/view>.

Sobre a divisão temática, embora se verifiquem variações de classificações na literatura, o Siorg, entre 2003 e 2010, classificava as unidades organizacionais que compõem o gabinete ministerial em quatro setores temáticos, considerando suas atividades meio e fim, conforme a seguir.

- Social: corresponde aos ministérios, órgãos e secretarias de atividade fim, que tratam de políticas e ações que possuem impacto direto na vida da população e em seus direitos fundamentais.
- Infraestrutura: atividade fim responsável por políticas ligadas ao tema de transportes e logística (rodovias, ferrovias, portos e aeroportos), energia, meio ambiente, comunicação, integração e cidades.
- Econômico: envolve atividades meio e fim, responsáveis pela gestão e arrecadação de recursos orçamentários e também por atividades que geram impactos na economia do país, sendo composto por órgãos como Fazenda, Planejamento, Desenvolvimento, Indústria, Comércio Exterior, Agricultura e Turismo.
- Governo: abarca conjunto de órgãos de atividade predominantemente meio e de relações político-institucionais localizadas em órgãos da Presidência que promovem a gestão do governo e possuem competência decisória sobre os procedimentos da administração pública, seu funcionamento e organização.

A subseção a seguir apresenta e discute os dados sobre a organização do Poder Executivo federal e o padrão de ocupação partidária.

2.1 Estrutura organizacional do Poder Executivo federal

Para o período analisado, os dados mostram que a estrutura organizacional do Poder Executivo sofreu alterações ao longo do tempo, expandindo-se, no sentido horizontal, por meio da fragmentação de atribuições (Barbosa e Pompeu, 2017), tornando-se mais institucionalizada e complexa, com destaque para o período mais recente. Figueiredo (2007), ao analisar as coalizões governamentais, corrobora esse ponto sobre a transformação organizacional e chama a atenção para diferenças relevantes entre os períodos que abrigaram as duas últimas constituições democráticas. A autora destaca a institucionalização da Presidência, que passou a ser composta por secretarias e órgãos com *status* ministerial.

Apenas para efeito de comparação, entre 1946 e 1964, o número de ministérios, órgãos vinculados e secretarias da Presidência se manteve praticamente estável com

poucas alterações. O aumento da estrutura ocorreu de fato a partir de 1988, uma vez que o texto da CF/1988, recém-promulgada, introduziu novos elementos às bases institucionais do sistema político alterando o seu funcionamento. A tabela 1 mostra um resumo da estrutura do Poder Executivo e dos partidos políticos que ocuparam ministérios no governo. Foram considerados dados da gestão do presidente João Figueiredo, último governo do período da ditadura militar, para se ter dimensão comparativa de como estava estruturado o Executivo no período que antecede a abertura democrática, em 1985.

TABELA 1
Resumo da estrutura organizacional do Poder Executivo e das coalizões de governo (1979-2016)

Presidente	Partido	Ministérios	Órgãos da Presidência[1]	Ministros extraordinários	Partidos na coalizão[2]
			Último governo militar (1985)		
Figueiredo	Aliança Renovadora Nacional (ARENA)	13	8	-	-
			Redemocratização (1986-2016)		
Sarney	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	18	5	1	PMDB-Partido da Frente Liberal (PFL)
Collor	Partido da Reconstrução Nacional (PRN)	9	10	2	PRN-PFL-Partido Democrático Social (PDS)-Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)-Partido Liberal (PL)-Partido Republicano Trabalhista (PRT)
Itamar	PMDB	17	6	1	PMDB-PFL-PTB-PSDB-Partido Socialista Brasileiro (PSB)-Partido Progressista (PP)
FHC 1	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	17	5	4	PSDB-PFL-PMDB- Partido Progressista Brasileiro (PPB)-PTB-Partido Popular Socialista (PPS)
FHC 2	PSDB	20	10	3	PSDB-PFL-PMDB-PPB-PTB-Partido Renovador da República (PRR)
Lula 1	Partido dos Trabalhadores (PT)	24	11	1	PT-PMDB-PSB-PTB-Partido Comunista do Brasil (PCdoB)-Partido Democrático Trabalhista (PDT)- Partido da República (PR)-Partido Verde (PV)-PPS-PP
Lula 2	PT	25	11	1	PT-PMDB-PSB-PTB-PCdoB-PDT-PR-PV-PP-Partido Republicano Brasileiro (PRB)
Dilma 1	PT	25	13	-	PT-PMDB-PSB-PCdoB-PDT-PR-PP-Partido Social Democrático (PSD)-PRB-Partido Republicano da Ordem Social (PROS)
Dilma 2	PT	23	7	-	PT-PMDB-PCdoB-PDT-PR-PP-PSD-PROS-PRB
Temer	PMDB	22	4	-	PMDB-PSDB-Democratas (DEM)-PRB-PSB-PSD-PP-PPS-PV

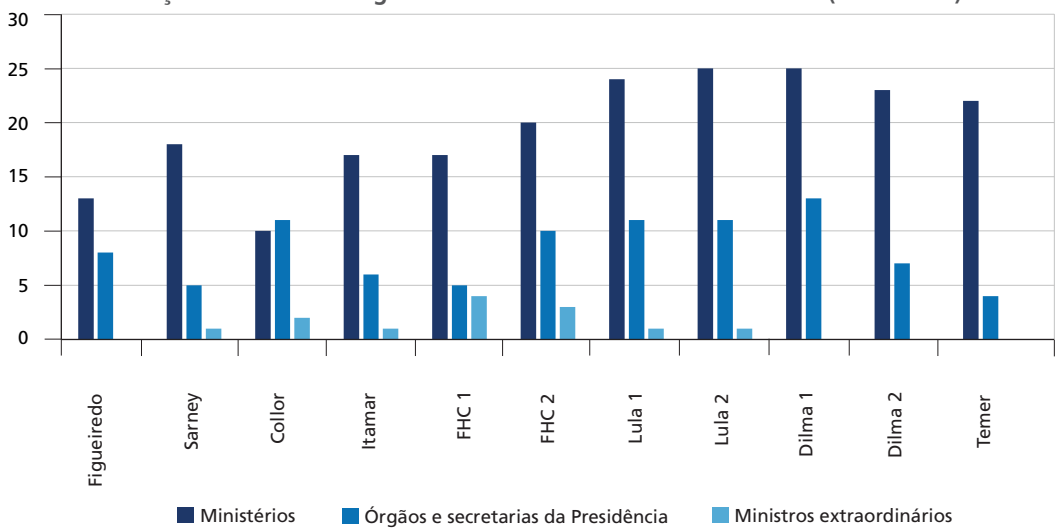
Fonte: Biblioteca da Presidência da República.
Elaboração das autoras.
Notas: [1] O conceito de órgão aqui adotado não faz referência ao conceito genérico, mas tão somente às unidades organizacionais da Presidência listadas nos dados da Biblioteca da Presidência com esta denominação e que, em algum momento, estiveram sob ocupação partidária no período analisado.
[2] A tabela menciona partidos que em diferentes momentos da gestão fizeram parte da coalização.
Obs.: Não inclui Banco Central e a Advocacia Geral da União (AGU).

Além dos ministérios temáticos e ministros extraordinários, havia também os ministérios militares: Guerra, Marinha, Exército e Aeronáutica. A Presidência também

abrigava em sua estrutura o Gabinete Militar e o Estado Maior das Forças Armadas. Esses ministérios militares foram extintos no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) e tiveram as suas competências e atividades alocadas no Ministério da Defesa,[3] criado pela MP nº 1799-6 de 1999. Já o Gabinete/Casa Militar se transformou em Gabinete de Segurança Institucional, pela MP nº 1911-10 de 1999. Ambas as estruturas constam na base de dados, mas não foram consideradas nesta análise.[4]

No entorno dos ministros extraordinários são criadas estruturas para o desempenho de encargos temporários de natureza relevante. A partir do governo Sarney, secretarias com *status* ministerial e/ou ministros extraordinários foram frequentemente concebidos pelos presidentes, alguns até transformados em ministérios de fato, posteriormente. O gráfico 1 mostra a distribuição da estrutura organizacional por ministérios, ministros extraordinários, órgãos e secretarias da Presidência em cada um dos governos. Esses dois últimos são considerados na análise em razão da sua proximidade com o núcleo de governo.

GRÁFICO 1
Distribuição da estrutura organizacional do Poder Executivo federal (1979-2016)



Fonte: Biblioteca da Presidência da República.
Elaboração das autoras.

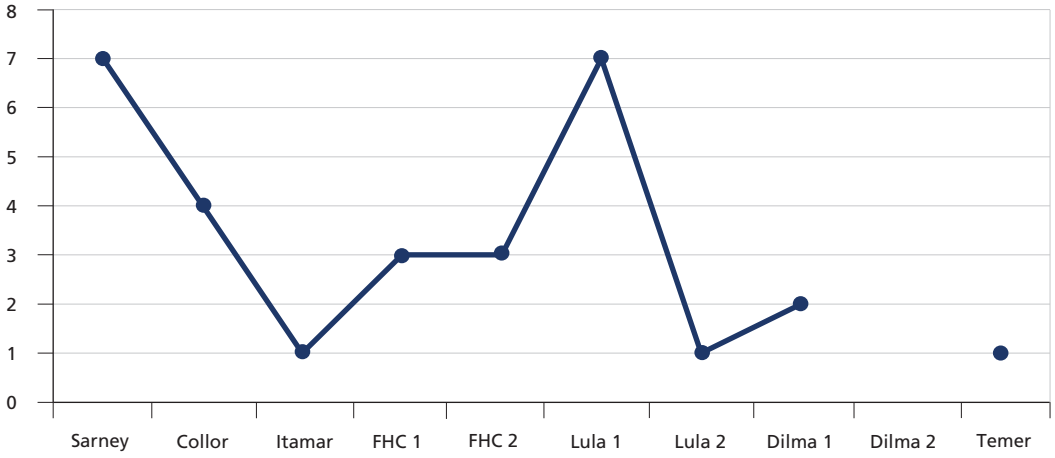
3. Criado pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999.
4. Ministérios militares comumente não se configuram em estruturas de interesse partidário.

Com o fim do bipartidarismo (ARENA e MDB) promovido pela reforma realizada em 1979, houve o retorno ao pluripartidarismo, possibilitando a criação e organização de novas agremiações, que, atualmente, totalizam um número recorde de 35 registradas, de acordo com o TSE. A reforma e a fragmentação criaram um ambiente político competitivo e diversificado que guardava correspondência com o processo de transição política em curso, e resultou na redemocratização e fim do ciclo dos governos militares (Ferreira, Batista e Stabile, 2008).

Há uma expansão no número de ministérios, iniciada na gestão de Sarney, atingindo seu ápice no governo Dilma 1. Esse aumento, no entanto, não segue uma linha contínua de crescimento entre os governos. Em Collor, a quantidade de ministérios é reduzida quase pela metade, sendo alguns rebaixados ao *status* de secretarias. A quantidade de órgãos da Presidência, por sua vez, apresentou um aumento de quase 50%. Já em Itamar, os ministérios que haviam sido extintos ou transformados no governo Collor são recriados. Essa configuração se mantém no primeiro mandato de FHC, diferenciando-se apenas na instituição de quatro ministros extraordinários. Já no segundo mandato, FHC amplia o número de ministérios e órgãos da Presidência. Nos doze anos dos governos petistas, a estrutura cresce e atinge a maior quantidade de ministérios e órgãos com *status* ministerial da história (quarenta). Esse cenário muda quando a presidente Dilma Rousseff promove uma reforma ao final de seu segundo mandato, transformando e tornando extintos alguns desses órgãos e ministérios. Com o afastamento de Dilma após o *impeachment*, o presidente Michel Temer muda novamente a configuração dos ministérios, promovendo uma reforma ainda maior que a anterior, diminuindo novamente a quantidade de ministérios. O gráfico 2 mostra as estruturas criadas em cada gestão. Para esse dado, consideramos somente os ministérios e órgãos da Presidência que não existiram em nenhuma outra gestão. Não foram consideradas as estruturas que passaram por transformação, junção ou separação.

Ainda nessa análise exploratória, é possível constatar que o processo de expansão do número de ministérios e órgãos ou secretarias com *status* de ministérios é paralelo à recente trajetória de aumento do número de partidos nas coalizões de governo, após a redemocratização. Notadamente, o que diferencia o período aqui analisado, além da dinâmica da estrutura organizacional, é o número de partidos que integravam as diversas alianças.

GRÁFICO 2
Criação de ministérios, ministros extraordinários e órgãos da Presidência (1986-2016)

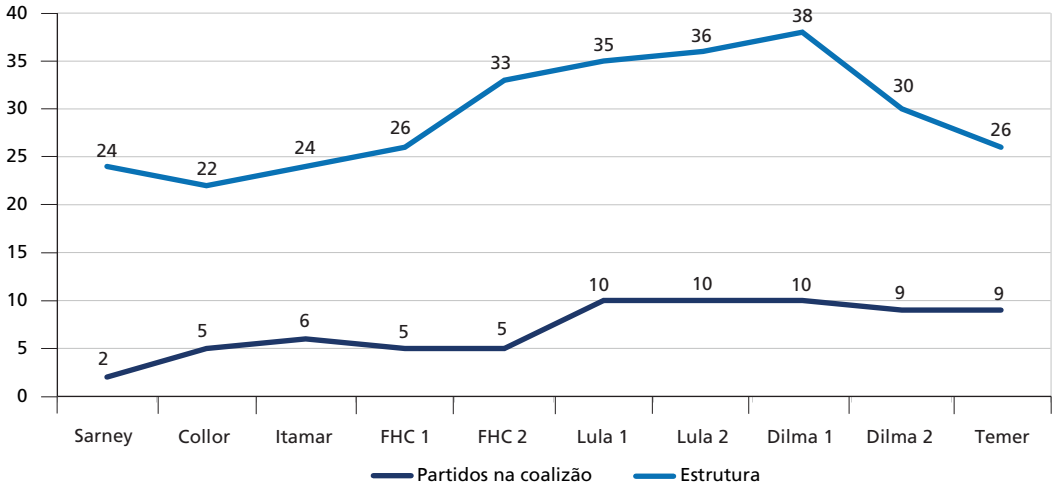


Fonte: Biblioteca da Presidência da República.
Elaboração das autoras.
Obs.: Não há ocorrência de dados no período entre os governos Dilma e Temer.

A partir de 1988, como já mencionado, o número de partidos expande consideravelmente, apresentando um número recorde em uma coalizão, que totalizou nove partidos, como foi o caso dos governos petistas. Esse aumento do número de partidos na formação dos gabinetes, especialmente a partir de 1992, explica Amorim Neto (2010), está relacionado à crescente fragmentação parlamentar. O gráfico a seguir mostra a relação da estrutura organizacional (ministérios, órgãos e secretarias da Presidência e ministros extraordinários) com as coalizões (número de partidos) formadas para cada período.

Ainda que não seja possível afirmar a existência de uma causalidade direta entre o crescimento da estrutura e o aumento do número partidos na coalizão, o índice de correlação entre essas duas variáveis demonstra forte conexão. É interessante observar que a expansão do gabinete no governo Sarney não encontra paralelo com a participação partidária no governo, pois os dados mostram uma estrutura consideravelmente mais ampla em relação ao período anterior, mas com participação de somente dois partidos ocupando pastas ministeriais. Isso se deve sobretudo à conjuntura do período, de estabilização democrática, de reforma nas instituições e também pelo fato dos novos partidos ainda estarem em processo de formação e organização.

GRÁFICO 3
Estrutura organizacional e coalizões de governo (1946-2016)



Fonte: Biblioteca da Presidência da República.
Elaboração das autoras.
Obs.: Coeficiente de correlação de Pearson (r) = 0,70.

3 A OCUPAÇÃO PARTIDÁRIA NOS SETORES TEMÁTICOS DA ESTRUTURA DO PODER EXECUTIVO

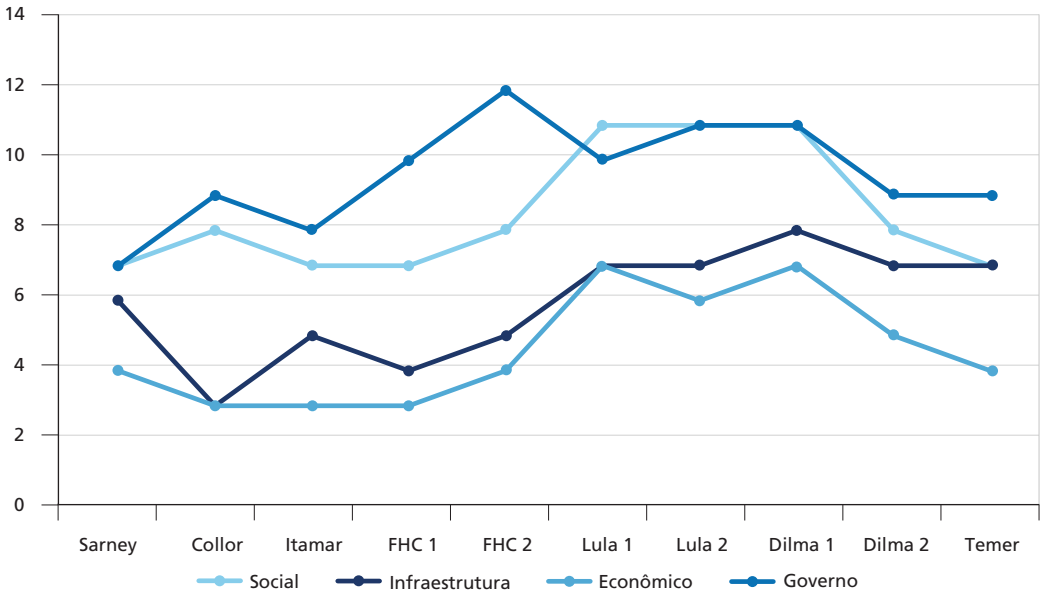
Passa-se agora para a discussão que orienta este estudo: a trajetória de ocupação dos partidos nos setores temáticos. A seção anterior mostrou que houve uma expansão do gabinete ministerial ao longo dos governos do período democrático, com impacto sobre os setores temáticos da estrutura organizacional da administração federal, responsáveis pela formulação e implementação de políticas e ações do governo.

Antes de dar início à apresentação dos dados da ocupação pelos partidos nesses setores, o gráfico 4 mostra um panorama de como os setores estavam distribuídos em números de ministérios, secretarias da Presidência e órgãos com e sem *status* ministerial por cada gestão.

O setor de governo concentra mais unidades organizacionais, o que sugere uma maior demanda por capacidade estatal em áreas de suporte à ação finalística, e o setor de infraestrutura, por sua vez, se expandiu nas gestões de Sarney e nos governos petistas. Também houve ampliação do setor social nos governos Lula e Dilma. Há, no entanto, a supressão de alguns órgãos desses setores com a reforma ministerial promovida ao final

do segundo mandato da presidente Dilma e também da reforma do governo Temer, que, ao tomar posse, mantém o padrão existente nos setores de governo e infraestrutura, mas promove cortes e extinção de órgãos do setor social e econômico. Essa oscilação organizacional nos setores pode ter uma de suas explicações na agenda de governo promovida pelos presidentes.

GRÁFICO 4
Distribuição dos setores temáticos do gabinete por governo (1985-2016)

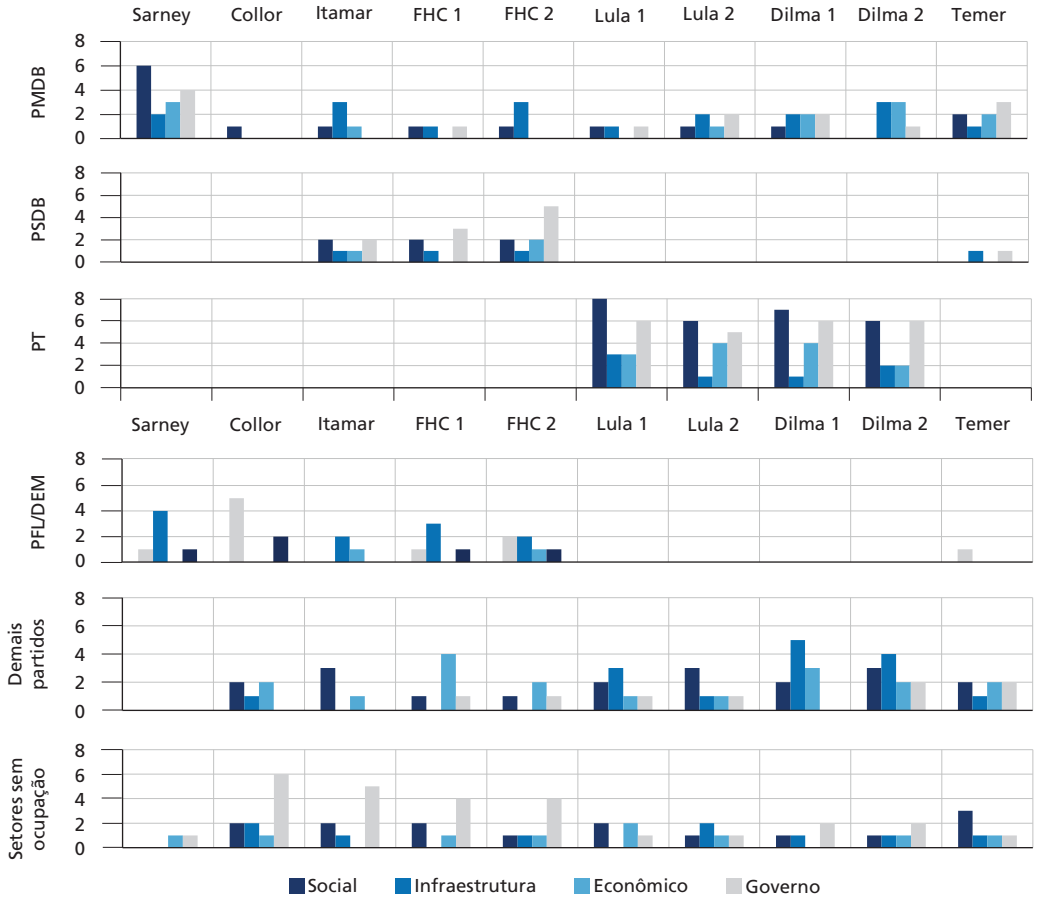


Fonte: Biblioteca da Presidência da República e Siorg.
Elaboração das autoras.

Após essa primeira análise da dimensão dos setores em termos de número de ministérios, o gráfico 5 permite uma visualização da trajetória de ocupação partidária ao longo de todo o período. Nessa visualização, é possível comparar a trajetória e observar a tendência de ocupação nos setores temáticos.

Em linhas gerais, observa-se que o PMDB ocupou pastas ministeriais em todos os governos do período analisado, controlando ministérios do setor de infraestrutura, a partir do governo Itamar. Em relação ao partido do presidente, a maior ocupação se deu nos governos Lula e Dilma, paralelamente à forte expansão do gabinete ministerial. Em todo o período sob análise, os demais partidos da coalizão concentraram sua ocupação nos setores econômico e de infraestrutura, já o setor de governo foi o que apresentou menor ocupação partidária, especialmente entre Collor e FHC 2.

GRÁFICO 5
Trajetória da ocupação dos partidos nos setores temáticos (1986-2016)



Fonte: Biblioteca da Presidência da República, Siorg e CPDOC/FGV.
Elaboração das autoras.

A seguir, será discutido como se deu essa configuração em cada uma das administrações e em qual contexto estavam inseridas. Para efeito de melhor detalhamento contextual, a análise foi dividida em dois períodos: o primeiro de 1995 a 2002; e o segundo de 2003 a 2017.

3.1 De Sarney a FHC: os primeiros governos da redemocratização (1985-2002)

Em 1985, a chapa vencedora escolhida pelo colégio eleitoral teve como titular Tancredo de Almeida Neves e José Sarney, ambos do PMDB. Antes de sua posse, porém, Tancredo veio a falecer, e Sarney assume a titularidade do cargo de presidente, tendo em

sua coalizão de governo o recém-fundado PFL. A estrutura organizacional do governo Sarney estava composta por dezoito ministérios temáticos, cinco órgãos e secretarias da Presidência e um ministro extraordinário. O gabinete ministerial, em relação ao seu antecessor, Figueiredo, cresceu quase 40%. Foram criadas cinco novas pastas: Ciência e Tecnologia; Cultura; Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente;[5] Habitação e Bem-Estar Social;[6] Reforma e Desenvolvimento Agrário. A Presidência abrigou em sua estrutura dois órgãos com *status* ministerial: a Secretaria de Administração Federal e a Secretaria de Planejamento e Coordenação (Seplan). Foi criado nessa gestão o Ministério Extraordinário de Assuntos de Irrigação.

O tamanho da estrutura organizacional do governo Sarney e a criação das cinco novas pastas anteriormente citadas, em parte, foram consequências do impacto da promulgação da nova Constituição Federal, pois a Carta Magna estabeleceu direitos significativos na questão da liberdade e dos direitos individuais. A ampliação dos direitos sociais está disposta em seu art. 6º, com destaque para educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, assistência aos desamparados e proteção à maternidade e à infância. Em seus objetivos fundamentais constam a garantia do desenvolvimento nacional e a erradicação da pobreza e marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais (Brasil, 1988). Dessa forma, a criação de estruturas que correspondessem ao estabelecido pela nova Constituição configurava a tentativa do Estado de se capacitar para atender e proporcionar esses direitos. Para além disso, a agenda de governo do presidente tinha por foco o contorno à crise econômica e ao processo desenfreado de inflação. Para isso, contou com ações que visavam ao controle dos salários e dos preços, criando sucessivos planos: dois em 1986, o Plano Cruzado e o Plano Cruzado II; em 1987, o Plano Bresser; e em janeiro de 1989 o Plano Verão – todos igualmente fracassaram na tentativa de estabilização da economia, causando o agravamento da crise ao final da sua gestão.

Com o fim do governo Sarney, as eleições de 1990 marcam formalmente o retorno ao voto popular. Com mais de 53% dos votos no segundo turno,[7] Fernando Collor sai vitorioso nas urnas. O Plano Brasil, mais conhecido como Plano Collor, foi

5. Ao final da gestão transformou-se em Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente.
6. Extinto no final da gestão, em 1989.
7. O TSE divulga o resultado das eleições.

anunciado logo nos primeiros dias de seu governo. Entre os objetivos principais estava o combate à inflação e a redução do *deficit* público. Além disso, Collor reintroduziu o cruzeiro como moeda nacional, substituindo o cruzado novo criado no governo Sarney. Também promoveu a redução da presença do Estado na economia, privatizando empresas estatais, com abertura da economia para o mercado internacional.

Uma das principais marcas do governo Collor foi a redução da máquina administrativa, com extinção e fusão de ministérios e órgãos da Presidência. Com uma estrutura 45% menor que a de seu antecessor, composta por dez ministérios temáticos, onze secretarias da Presidência, sendo uma de *status* ministerial e dois ministros extraordinários, sua gestão representa um *outlier* na trajetória de aumento de estrutura organizacional do Poder Executivo. A mudança provocada pelo governo Collor na estrutura da administração pública é marcada por extinções ou fusões que criaram superestruturas de difícil supervisão, que, afinal, levaram à paralisa de programas sociais (Costa, 2008). Além disso, a coalizão formada em seu governo era minoritária, com um índice de partidarização de 18%,[8] formando um gabinete predominantemente composto supostamente por ministros técnicos, ou seja, não filiados a partidos (Batista, 2014). Apenas dois partidos fizeram parte da coalizão inicialmente. Somente depois de uma crise política começar a ameaçar o seu governo, Collor tenta negociar com os partidos do congresso a participação em seu gabinete, todavia, não consegue êxito.

Sob denúncias de irregularidades e de um esquema de corrupção e com grande impopularidade, em razão do confisco das poupanças para reduzir a quantidade de moeda em circulação, Collor sofre processo de *impeachment*. Politicamente isolado, o presidente, por fim, renuncia, sendo afastado definitivamente do cargo e substituído por seu vice, Itamar Franco (PMDB).

Quando Itamar Franco assumiu o governo em 1992, houve alteração na configuração da estrutura promovida por Collor. Itamar retoma órgãos e ministérios temáticos criados no governo Sarney e extintos durante o governo Collor, mas com algumas alterações. A estrutura em relação a Collor cresceu 40%, se aproximando da configuração promovida em Sarney. Em um total de dezessete ministérios temáticos, seis órgãos e secretarias da Presidência, em sua grande maioria (cinco) com *status* ministerial

8. Porcentagem de ministros filiados a partidos no gabinete.

e um ministro extraordinário, Itamar retoma a trajetória de expansão da estrutura organizacional do Poder Executivo e de seus setores temáticos. Após a experiência malsucedida de seu antecessor no relacionamento com o congresso, Itamar Franco formou uma coalizão que contou com a maioria das cadeiras da câmara dos deputados, totalizando seis legendas (PMDB, PFL, PTB, PSDB, PSB e PP) (Batista, 2014).

Com a persistente conjuntura de crise econômica da década de 1990, a inflação atingiu o maior patamar da história. Após várias mudanças de titulares no Ministério da Fazenda, Itamar nomeou FHC, do PSDB, que, junto com uma equipe econômica, lançou, em 1994, o Plano Real. O êxito do plano promoveu de forma significativa a imagem do então ministro, que se candidatou à Presidência no mesmo ano. Eleito presidente, FHC prosseguiu com as reformas econômicas iniciadas no governo Itamar.

Com o impacto positivo do Plano Real, a taxa de inflação cai e se mantém estável. Além disso, FHC privatizou estatais e promoveu a abertura de mercado. Seu governo foi marcado pela estabilidade política, não só pelo fato de ter concluído o seu mandato, mas também pela coalizão que formou (PSDB, PFL, PMDB, PPB e PTB), com característica majoritária e um índice de partidarização atingindo quase 70%, favorecendo a aprovação de uma emenda à Constituição que permitia a reeleição para cargos do Executivo, o que possibilitou a permanência de FHC na Presidência por mais quatro anos, quando venceu as eleições de 1998. Seu segundo mandato foi marcado pela crise do Plano Real, que se expandiu com o cenário de crise internacional, elevada taxa de desemprego e enfrentamento de uma das maiores crises energéticas.

Vale destacar que, ao considerar a organização da administração pública federal, o governo FHC cria o Ministério da Reforma do Estado (MARE), especificamente para promover aquela que é considerada a terceira grande reforma do aparelho do Estado no Brasil, cujo conteúdo foi registrado no Plano de Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995 (Costa, 2008). As proposições ali apresentadas, defendidas pelo então ministro Bresser Pereira, iam além da mera criação, extinção ou fragmentação de órgãos, comumente denominadas como reformas administrativas. Embora não se considere que a referida reforma tenha sido integralmente concluída, a proposta continha um quadro referencial das formas de propriedade, setores do Estado e tipos de gestão; uma estratégia de mudança; e os principais projetos de reforma do chamado aparelho de Estado.

Para todo esse primeiro período – de Sarney a FHC –, a estrutura organizacional apresentou oscilações, pois foi marcada por fatores como a tentativa de capacitar o Estado para atender às novas demandas da sociedade; pelas reformas administrativas e de Estado promovidas em cada um dos governos, especialmente no governo de FHC; e principalmente pela tentativa de estabilização política e econômica após a retomada democrática. Os ministérios variaram em número e nomenclatura, houve fusões e desmembramentos de algumas pastas, bem como a reconfiguração de setores temáticos. A principal característica que marca esse período é o aumento de estruturas ligadas ao setor de governo e em seguida ao setor de infraestrutura, com exceção do governo Collor.

Em relação à ocupação partidária, os partidos que exerceram a Presidência da República (PMDB e PSDB) desempenharam cargos em todos os setores temáticos. Os gráficos a seguir mostram como se deu essa ocupação nos setores para o período. Para a análise, foram considerados os partidos que estiveram na Presidência e os partidos da coalizão, com maior ocupação nas pastas ministeriais. Considerou-se para a contagem a efetiva ocupação dos partidos em cada ministério ou órgão da Presidência no início e fim do mandato.[9] Durante as gestões, um ministério pode ter sido ocupado por mais de um partido, sendo assim, na contagem, um mesmo ministério pode ser atribuído a mais de um partido a cada governo.

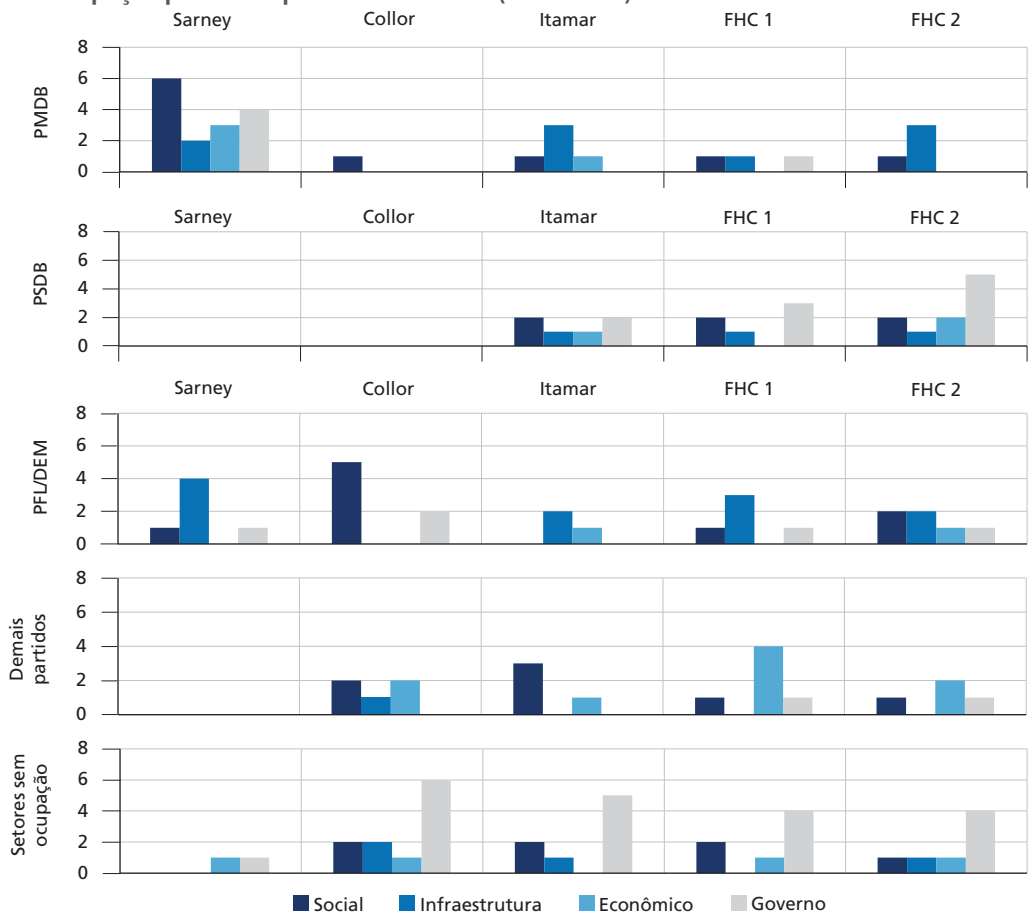
No governo Sarney, o PMDB, partido do presidente, ocupa predominantemente os setores de governo e social. No de FHC, o controle do partido do presidente (PSDB) recai sobre a área de governo e o Ministério da Fazenda, com ocupação por não filiado. Isso se deve, principalmente, à missão posta de consolidar a estabilidade política e econômica, somando-se aos esforços anteriores de Itamar para recompor a governabilidade, implementando um plano que promovesse a estabilização monetária (Lameirão, 2013).

O PFL, um dos principais parceiros da coalizão dos governos do período, concentra a sua ocupação no setor de infraestrutura, especialmente as pastas de Minas e Energia

9. Com foco na exequibilidade da análise e maior detalhamento, foram observados o *status* ao início e ao fim do mandato. Assim, a coleta de dados cobre os momentos de transição, quando, em geral, são efetuados os maiores volumes de mudanças na ocupação partidária (negociações pré-eleições e ocupação dos novos governos).

e Meio Ambiente, durante três gestões. Somente no governo Collor o PFL tem uma ocupação expressiva no setor social, controlando pastas finalísticas importantes como Saúde, Educação, Trabalho e Previdência. Os demais partidos da coalizão controlaram pastas finalísticas do setor econômico, como Desenvolvimento; Indústria e Comércio; Turismo; Agricultura e Abastecimento; e Desenvolvimento Agrário.

GRÁFICO 6
Ocupação partidária por setor temático (1986-2002)



Fonte: Biblioteca da Presidência da República, Siorg e CPDOC/FGV.
Elaboração das autoras.

Vale destacar também os setores que não foram ocupados por partidos em cada governo do período em comento. De modo geral, poucos órgãos não tiveram evidente ocupação partidária nos diferentes governos (um ou dois, apenas). O governo Collor é a exceção, com menor índice aparente de partidarização na ocupação do gabinete, ele

chega a atingir nove pastas ocupadas por não filiados a partidos políticos. Destaca-se ainda que, para o período, o setor de governo foi o menos partidarizado.

3.2 De Lula a Temer: a era petista e o retorno do PMDB à Presidência

Nas eleições de 2003, o candidato do PT, Luiz Inácio Lula da Silva, vence o pleito. Mesmo após uma crise política que se instalou em seu governo, em 2005, Lula também concorre às eleições em 2006, se reelegendo para o segundo mandato.

Dando seguimento à política econômica adotada por FHC, a era Lula foi marcada, basicamente, por um modelo de desenvolvimento fortemente articulado com políticas que promovessem a distribuição de renda. Barbosa (2013) traça um breve panorama da conjuntura e das ações que marcaram essa era em três períodos. O primeiro, datado de 2003 a 2005, teve foco na política macroeconômica, redução da inflação e endividamento do setor público. O segundo e terceiro períodos compreendem os anos do segundo mandato: de 2006 a 2008, com foco voltado para a aceleração do crescimento, investimento e do aumento do emprego; e de 2009 a 2010, quando adota um conjunto de medidas anticíclicas para contornar os impactos da crise econômica deflagrada em 2008. Esses apontamentos sobre a relevância da agenda econômica, social e de infraestrutura encontram paralelo na trajetória da estrutura, conforme foi possível observar nos gráficos apresentados, nos quais se verificam expansão desses setores a partir do primeiro governo Lula, com pouca variação entre os mandatos. No primeiro mandato de Dilma, o setor social se manteve estável em relação ao seu antecessor. O setor econômico e de infraestrutura são acrescidos da Secretaria da Micro e Pequena Empresa e Secretaria de Aviação Civil, respectivamente.

Se compararmos com os períodos anteriores, o gabinete de Lula foi o que apresentou o maior número de partidos na coalizão, configurando-se como o gabinete mais partidarizado e fragmentado (ideologicamente) da história do presidencialismo latino-americano (Amorim Neto, 2010). Com uma coalizão compostas por partidos pequenos, o PT ocupou a maioria das pastas ministeriais, especialmente no primeiro mandato de Lula. O autor explica que a designação de uma pasta para cada partido foi suficiente para a garantia de uma alocação proporcional do conjunto de ministérios, frente à composição do Congresso. Ao longo da gestão houve a entrada de partidos na coalizão, como o PMDB, que ocupou três ministérios e no segundo mandato ampliou a sua participação para seis pastas. O índice de partidarização do gabinete de Lula

variou entre 76% e 89%, com a participação de oito a dez partidos ao longo de seus dois mandatos.

Após o fim de seu mandato em 2010, Lula lança como candidata à sucessão a então ministra da Casa Civil de seu governo, Dilma Rousseff. Com um alto índice de popularidade e aprovação de seu governo, Lula proporcionou um cenário favorável à continuação de seu projeto político. Dilma sai vitoriosa nas eleições pelo PT, derrotando novamente o candidato do PSDB no segundo turno, sendo a primeira mulher a ocupar a Presidência da República. A coalizão de Dilma apresenta poucas diferenças em relação a Lula. Houve a saída de alguns partidos, mas também a adesão de novas legendas recém-criadas, como PSD e PROS. Seu primeiro ano de mandato foi marcado pela constante troca de ministros não só dos partidos da coalizão, como também do próprio PT, devido a denúncias de corrupção envolvendo esses quadros.

Com a política de continuidade de seu antecessor, voltada principalmente para questões de ordem social e econômica, Dilma ampliou ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Minha Casa Minha Vida (MCMV) e do Programa Bolsa Família (PBF), que passou a integrar o Programa Brasil Sem Miséria (PBSM). Houve também a criação de novos programas, como o Ciências Sem Fronteiras e o Mais Médicos, que marcaram seu primeiro mandato. Em 2014, com a deflagração da operação Lava Jato, que investiga um esquema de corrupção e desvio de dinheiro envolvendo diretamente a Petrobras, grandes empreiteiras e políticos, o governo Dilma é fortemente impactado, dando início a uma séria crise política. Dando continuidade à política iniciada no governo Lula, para conter a desaceleração da economia que se apresentava ainda nos primeiros anos de sua gestão, o governo toma medidas de desoneração para o setor produtivo e de consumo, lançando pacotes de estímulos fiscais e financeiros para a área de infraestrutura.

As eleições de 2014 foram marcadas por uma disputa acirrada entre a candidata à reeleição, Dilma, e o candidato do PSDB, Aécio Neves. Dilma é reeleita com pouco mais de 51% dos votos para o seu segundo mandato, mas enfrenta o agravamento da crise política iniciada ainda em seu primeiro mandato. Com o avanço da operação Lava Jato e denúncias que envolviam quadros importantes não só de seu partido como do governo, junto a um cenário de crise econômica e alto índice de reprovação popular, o governo Dilma passa a se fragilizar. Esses fatos levaram a uma crescente

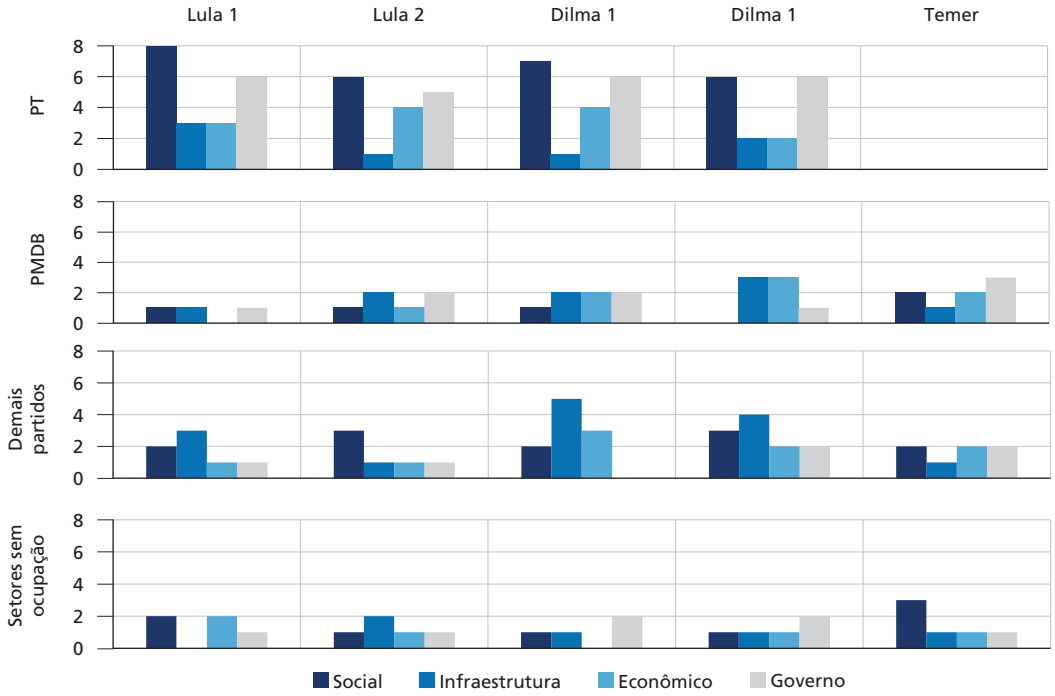
onda de protestos populares contra o governo. A presidenta busca o apoio dos partidos, promovendo uma reforma ministerial e entrega pastas importantes como a de articulação política ao PMDB, mas, ainda assim, não obtém êxito. Ao final do primeiro ano do segundo mandato, o PMDB, principal partido da coalizão do governo, decide se retirar do governo, permanecendo somente o vice-presidente Michel Temer. Com a forte crise política e econômica e uma relação desgastada e fragilizada do governo Dilma com o Congresso Nacional, o processo de *impeachment* é aceito pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha. Dilma, assim como Collor, foi afastada do cargo, e o vice-presidente, Michel Temer, assumiu o cargo definitivamente em agosto de 2016.

Com uma coalizão homogênea do ponto de vista ideológico, Temer assume a Presidência com um discurso de enfrentamento à crise econômica, propondo uma reforma fiscal, trabalhista e previdenciária.

A Lei nº 10.683 de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios e dá outras providências, criada no governo Lula, sofreu inúmeras alterações ao longo de todo o período. Quando Dilma assume em 2011, ela mantém a mesma estrutura organizacional do governo Lula e cria duas novas secretarias da Presidência: Aviação Civil e da Micro e Pequena Empresa. Com a forte crise política que atingia o seu governo e na tentativa de reverter sua baixa popularidade, em 2015, Dilma resolveu, no entanto, atender a uma das reivindicações da opinião pública de redução de custos e de cargos de confiança, promovendo uma reforma ministerial que integrou as pastas de Trabalho e Previdência em um único ministério, assim como Direitos Humanos, Juventude, Política para Mulheres e Igualdade Racial também para uma única pasta. Houve a extinção do Ministério da Pesca e Aquicultura, que teve as suas funções alocadas para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, extinção da Secretaria da Micro e Pequena Empresa, Assuntos Estratégicos e Relações Institucionais. Essas alterações promoveram uma redução de 20% no tamanho da estrutura organizacional.

Para todo período, os dados mostram que houve a ocupação de dezesseis partidos na coalizão governamental. O gráfico 7 mostra a ocupação por setor temático pelos partidos que apresentaram maior ocupação partidária.

GRÁFICO 7
Ocupação partidária por setor temático (2003-2016)



Fonte: Biblioteca da Presidência da República, Siorg e CPDOC/FGV.
Elaboração das autoras.

O PT, partido que ocupou a Presidência por treze anos e meio, controlou a maior parte dos órgãos dos setores social e de governo. Para esse período, os setores social e de infraestrutura foram as estruturas que mais cresceram, pois se tratavam de temas prioritários da agenda do governo. Para o setor social, houve a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, das secretarias da Presidência com *status* ministerial; Direitos Humanos, Promoção da Igualdade Racial e Políticas para as Mulheres. Todas essas pastas foram controladas pelo partido do presidente. Já para o setor de infraestrutura, foi criado o Ministério das Cidades, Secretaria de Portos e Secretaria de Aviação Civil. Esse setor e o de economia foram compartilhados entre os parceiros da coalizão, ainda que o PT controlasse o Ministério da Fazenda.

Um dos principais partidos da coalizão, o PMDB foi o segundo a ocupar mais ministérios e secretarias. Nos governos petistas, é possível observar um padrão de ocupação do PMDB nas áreas do setor de infraestrutura e economia, que abrigavam pastas ministeriais que executavam parte dos programas prioritários dos governos Lula

e Dilma, como o PAC. Os ministérios dos Transportes, Minas e Energia, Cidades, Integração Nacional e a Secretaria de Portos foram ocupadas pelos partidos da coalizão: PR, PMDB, PP e PSB, respectivamente.

Especificamente, o PMDB ocupou, em grande parte das gestões petistas, os Ministérios da Integração Nacional e Minas e Energia, pastas com impactos consideráveis em políticas regionais e estratégicas do ponto de vista do partido (Abranches, 1988). O Ministério dos Transportes também apresentou um padrão de ocupação, sendo controlado pelo Partido da República (PR) durante os governos Lula e Dilma. Outro parceiro importante da coalizão dos governos petistas, o PSB, ocupou as pastas de Ciência, Tecnologia e Inovação, do setor de governo e Integração Nacional e a Secretaria de Portos, de infraestrutura, quando esta foi desmembrada do Ministério dos Transportes, em 2007.

Quando Temer assume a Presidência em 2016, por meio da Lei nº 13.341 de 2016, ele altera a Lei nº10.683, revogando a MP nº 717 de 2016, de autoria do governo Dilma. A Reforma Administrativa promovida por Temer reduz a estrutura organizacional em 13%. Essas alterações promovidas por Dilma e Temer diminuíram em 30% o tamanho da estrutura em relação aos governos de Lula (em número de ministérios). Com uma coalizão menor, composta por cinco partidos, o PMDB controlou pastas de todos os setores temáticos, seguindo novamente o padrão de ocupação do partido do presidente nos órgãos dos setores de governo e social.

Em relação aos órgãos dos setores temáticos não ocupados por partidos, nota-se um grau de partidarização menor na área de governo, durante as gestões de Lula e Dilma e no setor social no governo Temer.

4 PRINCIPAIS RESULTADOS

Os resultados mostraram até então a trajetória de ocupação dos partidos nos setores temáticos, e também o padrão de ocupação para determinados setores. Ao compor a coalizão de governo, os partidos nem sempre ocupam os ministérios pelos quais têm mais preferência, como o Ministério da Previdência Social, que foi ocupado pelo PMDB durante o primeiro mandato do governo Dilma. Ao assumir a pasta, o então

ministro Garibaldi Alves Filho (PMDB-Rio Grande do Norte) chegou a declarar durante a cerimônia de posse que muitos a consideravam um "abacaxi", supostamente fazendo uma alusão a um ministério cujo orçamento é amplamente vinculado a despesas obrigatórias, sem flexibilidades na sua aplicação e com significativos desafios de gestão.

Em estudo recente e inédito, Power, Zucco e Batista (no prelo) mostram quais são os ministérios mais disputados entre os partidos políticos. A pesquisa aplicou um *survey* com um grupo de parlamentares do Congresso Nacional, e com os resultados foi possível montar um *ranking* com as dez pastas ministeriais mais citadas. O quadro 1 mostra a lista desses ministérios e suas respectivas áreas temáticas.

QUADRO 1
Relação dos dez ministérios mais desejados por setor temático

Setor temático	Ministérios mais desejados
Social	Educação
	Saúde
	Trabalho
Infraestrutura	Cidades
	Minas e Energia
	Integração Nacional
Econômico	Fazenda
Governo	Planejamento
	Casa Civil
	Relações Exteriores

Fonte: Power, Zucco e Batista (no prelo) e Siorg.
Elaboração das autoras.

Esses resultados mostram um interesse variado dos partidos por áreas temáticas. Todos os setores foram mencionados: os setores social, de infraestrutura e de governo foram os que mais se destacaram na preferência partidária, enquanto o setor econômico aparece somente uma única vez, com o Ministério da Fazenda, possivelmente em razão do padrão de domínio do partido do presidente sobre o setor econômico para todos os governos pesquisados.

Para os autores, o interesse dos partidos para determinadas pastas apresenta aspectos que passam por grau de visibilidade, tamanho do orçamento, número de cargos e capacidade regulatória em contratos e concessões, aspectos esses já conhecidos pela literatura que discute o funcionamento do presidencialismo de coalizão no Brasil.

No entanto, esses não são os únicos fatores que influenciam o interesse dos partidos nos ministérios, mas também questões relacionadas ao poder de agenda e à proximidade com o presidente da República (Power, Zucco e Batista, no prelo).

Ao compararmos os resultados deste estudo com a pesquisa que revelou a preferência dos partidos por determinadas pastas, encontramos achados importantes. Os quadros 2 e 3 mostram como se deu a ocupação partidária nos ministérios de maior interesse. As pastas estão na ordem de preferência dos partidos. Os dados sobre a ocupação mostram que mais de um partido ocupou o ministério durante determinada gestão.

QUADRO 2
Trajetória de ocupação partidária nos ministérios mais cobiçados pelos partidos (1986-2002)

Ministério	Sarney	Collor	Itamar	FHC 1	FHC 2
Cidades	-	-	-	-	-
Planejamento	PMDB/Não filiado	Não filiado	PSDB	PSDB/PTB	Não filiado
Fazenda	Não filiado	Não filiado	PFL/PSDB	Não filiado	Não filiado
Casa Civil	PMDB/Não filiado	-	Não filiado	PSDB	Não filiado
Educação	PFL/PMDB	PFL	Não filiado	PSDB	PSDB
Minas e Energia	PFL	Não filiado	PSDB/Não filiado	PFL	PFL/Não filiado
Saúde	PMDB/Não filiado	PFL/Não filiado	PSB/PP	Não filiado/PSDB	PSDB
Integração Nacional	Não filiado/PFL	-	PFL/PMDB	-	PMDB
Trabalho	PMDB/Não filiado	PL/PDS	Não filiado	PTB/Não filiado	PPB/Não filiado
Relações Exteriores	PFL	Não filiado	PSDB/Não filiado	Não filiado	Não filiado/PSDB

Fonte: Power, Zucco e Batista (no prelo), Biblioteca da Presidência da República, Siorg e CPDOC/FGV.
Elaboração das autoras.
Obs.: O traço nas linhas faz referência aos ministérios que não existiam nas gestões analisadas e, portanto, não tiveram ocupação partidária.

QUADRO 3
Trajetória de ocupação partidária nos ministérios mais cobiçados pelos partidos (2003-2016)

Ministério	Lula 1	Lula 2	Dilma 1	Dilma 2	Temer
Cidades	PT/Não filiado	Não filiado	PP	PSD/PT	PSDB
Planejamento	PT	PT	PT	Não filiado	PMDB
Fazenda	PT	PT	PT	Não filiado	Não filiado
Casa Civil	PT	PT	PT	PT	PMDB
Educação	PT	PT	PT	PROS/PT	DEM
Minas e Energia	PT/Não filiado	Não filiado	PMDB	PMDB/Não filiado	PSB
Saúde	PT/PMDB	PMDB	PT	PT/PMDB	PP
Integração Nacional	PPS/PSB	PSB/PMDB	PSB/PROS	PP/Não filiado	PMDB
Trabalho	PT	PT/PDT	PDT	PDT/PT	Não filiado
Relações Exteriores	PMDB	PMDB	Não filiado	Não filiado	PSDB

Fonte: Power, Zucco e Batista (no prelo), Biblioteca da Presidência da República, Siorg e CPDOC/FGV.
Elaboração das autoras.

Para os dois períodos analisados, das pastas mais desejadas pelos partidos, Fazenda e Casa Civil foram os ministérios ocupados por não filiados (técnicos) e por filiados ao partido do presidente, em ambos significando um domínio do partido deste. Nenhum partido da coalizão conseguiu ter controle sob essas pastas durante as gestões analisadas, pastas estas que são centrais na coordenação política e econômica do governo, de modo que tendem a ser sempre controladas por indicações de confiança do presidente. Os ministérios da Educação e Saúde, pastas finalísticas prioritárias do setor social, variaram entre ocupação do partido do presidente e da coalizão. Entre Sarney e FHC, elas foram ocupadas pelo principal partido da coalizão, o PFL, especialmente nos governos Sarney e Collor. Em FHC, as pastas foram controladas pelo partido do presidente. No período mais recente, nos governos Lula e Dilma, tais ministérios foram controlados majoritariamente pelo partido do presidente. Este achado, adicionalmente, indica a diferenciação entre agendas prioritárias nos dois períodos, expressa, inclusive, na expansão da estrutura do setor social nos governos petistas.

O Ministério do Trabalho apresentou variação de ocupação entre o partido do presidente, da coalizão e também não filiado. No governo Sarney, a pasta foi ocupada pelo partido do presidente, enquanto que em Collor foi ocupada por um não filiado. Nas duas gestões de FHC, o controle variou entre o PTB e pelo PPB (atual PP). É interessante notar que, durante as gestões do PT, o partido somente obteve controle da referida pasta no primeiro mandato do presidente Lula. Isto porque, durante parte do segundo mandato, a pasta passou a ser ocupada pelo PDT, que continuou no comando do ministério no primeiro mandato de Dilma, saindo no segundo mandato, quando ela promove uma reforma ministerial juntando as pastas do Trabalho e da Previdência Social, que voltam a ser controladas pelo PT. No governo Temer, um não filiado ocupa o ministério. Os ministérios de Minas e Energia e Integração Nacional estiveram sob o controle majoritário dos partidos da coalizão. O Ministério de Relações Exteriores, por sua vez, raras vezes esteve sob explícito domínio partidário, sendo frequentemente controlado por um titular não filiado a partido.

Destaca-se ainda, com a análise dos dados, a presença constante dos partidos de característica centrista em todos os governos do período. O PMDB compôs todos os governos: o partido chegou a ocupar a Presidência três vezes durante este período.

Curiosamente, seus titulares eram vice-presidentes nas chapas de 1986, 1990[10] e 2014. Como parceiro da coalizão, seu protagonismo foi mais evidente na era petista, em que obteve o controle sobre mais pastas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este *Texto para Discussão* se dedicou a analisar a ocupação partidária dos ministérios nos setores temáticos que compõem a estrutura organizacional do Poder Executivo dos governos Sarney a Temer. Foram dez gestões analisadas, apresentando a trajetória de ocupação dos partidos nos governos pós-1988.

Quanto à ocupação nos setores temáticos durante os dois períodos incluídos na análise, foi possível observar que há padrões semelhantes e distintos. No primeiro período, caracterizado por coalizões mais reduzidas, nota-se um padrão de ocupação partidária mais pulverizado nos setores, com exceção do governo Sarney. Já no segundo período, em especial nos governos Lula e Dilma, caracterizado por coalizões mais amplas, observa-se uma estratégia de expansão da estrutura que permitiu garantir ao partido do presidente o domínio sobre os setores social e de governo, considerando o número de ministérios ocupados pelo PT.

Nos dois períodos, a ocupação do setor econômico é diluída entre os partidos da coalizão – com exceção do Ministério da Fazenda, que em geral permanece sob controle do partido do presidente –, seja pela ocupação por filiados, seja pela ocupação por quadros técnicos. Ainda sobre este setor, notamos um padrão de ocupação partidária maior entre os governos Sarney a FHC, período em que ações foram empenhadas para a estabilização econômica e especialmente da reforma conduzida pela gestão de FHC, que conduziu a um forte protagonismo da pasta da Fazenda e foi controlada pelo presidente, por indicação técnica. O setor de governo também teve maior ocupação partidária nesse período, tendo em vista a agenda do início da década de 1990 de reforma administrativa e do Estado.

10. Itamar Franco não era filiado ao PMDB, no entanto, filia-se ao partido em 1992, antes de assumir a Presidência interinamente.

Do total de ministérios e órgãos setoriais ocupados pelas legendas, observamos uma maior ocupação partidária no setor social e de infraestrutura no período que compreende os governos Lula e Dilma. Como os dados apontaram, os governos petistas foram os que mais expandiram a estrutura nestes setores, com programas voltados para o fortalecimento e crescimento de suas respectivas políticas.

Entre os dois períodos há uma distinção quanto à ocupação de pastas por não filiados – supostamente quadros técnicos, considerando que a filiação formal não é única indicação de compromisso partidário. O primeiro período (Sarney-FHC 2) apresenta maior volumes de ocupação ministerial por esses quadros no setor de governo, oscilando de quatro a seis pastas. Já no segundo período (Lula-Temer), esse tipo de ocupação se dá em menor volume e de forma mais homogênea entre os setores, em geral, oscilando entre uma e duas pastas por setor. Ainda que a ocupação por não filiados sinalize o domínio do presidente sobre a pasta, especialmente aquelas centrais na gestão, como Fazenda, Planejamento e Casa Civil, esse padrão de ocupação não foi observado nos governos de Lula, Dilma e Temer. Sobre isso, pesquisas futuras poderiam discutir a existência de distinções entre a qualificação técnica dos quadros filiados e não filiados fornecidos pelos partidos.

Para algumas agremiações, foi verificado um padrão de ocupação em áreas específicas. No caso do PMDB, em ambos os períodos seu controle se concentrou no setor de infraestrutura, que, estrategicamente, tem o potencial de expandir a visibilidade do partido nas diferentes regiões do país, além também de apresentar orçamentos mais elevados. O padrão de ocupação do PSDB é mais concentrado no setor de governo, cujo foco é a gestão da própria máquina do governo e o domínio sobre a articulação política. O PT, por sua vez, apresenta um padrão de ocupação mais homogêneo entre setores, mas ainda com maior peso para o setor social, sendo o setor de infraestrutura o menos controlado por ele.

Quanto ao padrão de ocupação partidária e a preferência dos partidos por dados ministérios, o que se observa é que, para os cinco ministérios mais desejados, estes também são homogêneos, pois, em geral, são ocupados pelo partido do presidente, pelos partidos da coalizão com maiores bancadas na Câmara dos Deputados ou por não filiados. Ou seja, os ministérios são mais cobiçados quando não estão sob domínio do partido do presidente, mas, sim, sob o domínio dos partidos integrantes da coalizão que detêm maior poder de barganha (número de votos no Parlamento).

Importante ressaltar que o domínio sobre determinado ministério não é garantia de domínio completo sobre sua estrutura ou sobre entidades a ele vinculadas ou por ele supervisionadas. Como apontou o estudo de Lopez (2015), Borges e Coelho (2015) e Silva (2015), ao analisar as nomeações e indicações políticas, um ministério ocupado por um partido da coalizão tem em sua estrutura de cargos filiados ao partido do presidente e também de outros partidos da coalizão. Isso sugere a adoção de estratégias de pulverização e controle de poder, obtidas na barganha por apoio na coalizão de governo.

No sentido de obter mais conhecimento sobre os limites e as possibilidades da capacidade estatal, determinada pelo modo de organização e ocupação política da administração pública e mais especificamente do Poder Executivo, sugerimos, como futura agenda de pesquisa, investigações sobre a distribuição de competências e recursos por toda a estrutura organizacional, bem como sobre os padrões de gestão e seus resultados em políticas públicas relacionados ao modelo de ocupação política dos setores.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, p. 5-38, 1988.

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

_____. El moderno sistema de gobierno presidencial brasileño. *In*: SEMINARIO INTERNACIONAL EL PARLAMENTARISMO EUROPEO Y EL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO CARA A CARA, 2010, Saragoça, Espanha. **Anais**... Saragoça, Fundación Manuel Giménez Abad, 2010.

BARBOSA, N. Dez anos de política econômica. *In*: SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

BARBOSA, S. C. T.; POMPEU, J. C. Trajetória recente da organização do governo federal. **Boletim de análise político-institucional**, Brasília, n. 12, 2017.

BATISTA, M. **O mistério dos ministérios**: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro. 2014. Tese (Doutorado) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

BORGES, A.; COELHO, D. B. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparada de dois ministérios – Ciência e Tecnologia e Integração Nacional. *In*: LOPEZ F. G. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal; Centro Gráfico, 1988.

BRYNER, G. C. Organizações públicas e políticas públicas. *In*: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Org.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 2010.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008.

FERREIRA, D. P.; BATISTA, C. M.; STABILE, M. A evolução do sistema partidário: número de partidos e votação no plano subnacional – 1982-2006. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 2, p. 432-453, nov. 2008.

FIGUEIREDO, A. Government coalitions Brazilian democracy. **Brazilian Political Science Review**, v. 1, n. 1, p. 182-216. 2007.

INÁCIO, M.; REZENDE, D. Legislative parties and coalition government: horizontal control of public policy. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, p. 296-335, 2015.

LAMEIRÃO, C. **A Casa Civil como estrutura de poder e controle da Presidência**: gênese, trajetória e o seu desenvolvimento institucional no governo FHC. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, 2013.

LOPEZ, F. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão**. Brasília: Ipea, 2015.

LOPEZ, F.; BORGES, J.; SILVA, N. **Quem decide?** A formulação da agenda no Executivo federal brasileiro. Brasília: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2400).

MOE, T. M.; WILSON, S. Presidents and the politics of structure. **Law and Contemporary Problems**, v. 57, n. 2, p. 1-44, 1994.

POWER, T.; ZUCCO, C.; BATISTA, M. **Measuring portfolio salience using the Bradley-Terry model for paired comparisons**: an illustration with elite and expert surveys from Brazil. [s.l.]: [s.n.], no prelo.

SILVA, N. **A presidência institucional**: o papel e a atuação da Casa Civil na coordenação e no monitoramento das políticas públicas do governo Lula (2003-2010). 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

WHITE, A.; DUNLEAVY, P. **Making and breaking Whitehall departments**: a guide to machinery of government changes. [s.l.]: Institute for Government, 2010.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lis Silva Hall
Mariana Silva de Lima
Rava Caldeira de Andrada Vieira
Vivian Barros Volotão Santos
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)
Lorena de Sant'Anna Fontoura Vale (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Anna Raquel Fernandes dos Santos (estagiária)
Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

Capa
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA