

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

Felix Lopez

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <felix.lopez@ipea.gov.br>.

Thiago Moreira

Pesquisador visitante do Ipea; e professor adjunto no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (DCP/UFMG). *E-mail*: <thiagomoreira@ufmg.br>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2773>

Neste *Texto para Discussão* analisamos novos dados sobre filiações partidárias na burocracia de médio e alto escalão dos ministérios brasileiros, de 1999 a 2018. Nosso principal argumento é que a diversidade observada de partidos coexistindo dentro de um mesmo ministério reflete um processo de divisão do poder mais complexo que o modelo convencionalmente utilizado na análise sobre a lógica que orienta a definição da proporcionalidade – ou de coalescência – na montagem do gabinete por parte do(a) presidente. A construção da base de dados segue o modelo utilizado por Lopez e Silva (2019).¹ As principais informações foram extraídas do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape) e da lista de filiados a partidos políticos disponibilizada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Para analisar a variação entre pastas, propomos um índice de fracionalização partidária intraministerial. O fracionamento partidário é superior no médio escalão, no qual é também menor a variação ao longo do tempo. No alto escalão, a trajetória destaca dois aspectos importantes. O primeiro é o menor fracionamento médio entre os cargos de direção e assessoramento superior (DAS) dos níveis hierárquicos mais altos, 5 e 6. O segundo aspecto se refere ao fato de que 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.

A partidarização e a fracionalização são dimensões diferentes. A partidarização retrata a proporção de filiados nos cargos dirigentes. A fracionalização reflete o número de partidos coexistindo na burocracia de médio e alto escalão. As duas dimensões variam de modo significativo entre ministérios, e uma implicação desse fenômeno é realçar a relevância das 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 fenômeno subexplorado na literatura sobre o processo de governo no presidencialismo de coalizão brasileiro. Nessa literatura incluem-se também as análises que buscam explicar a variação no êxito do Executivo em aprovar sua agenda na relação com o Legislativo.

Nossa análise aponta que o arranjo de poder desses partidos em órgãos infraministeriais é também fator-chave para identificar características e obstáculos à boa governança das políticas públicas federais. Por isso, sugerimos que incorporar outras unidades políticas na análise, tais como facções partidárias, bancadas temáticas, redes que gravitam em torno de caciques políticos e outras, é um passo necessário para compreender melhor a formação da coalizão e as estratégias de navegação política dos partidos no Executivo federal, seja adotando modelos de barganha ou de proporcionalidade para explicar a formação do gabinete.

1. Lopez, F.; Silva, T. M. Party filiation and appointment for positions in the Brazilian federal bureaucracy (1999-2018). *Revista de Administração Pública*, v. 53, n. 4, p. 711-731, 2019.