

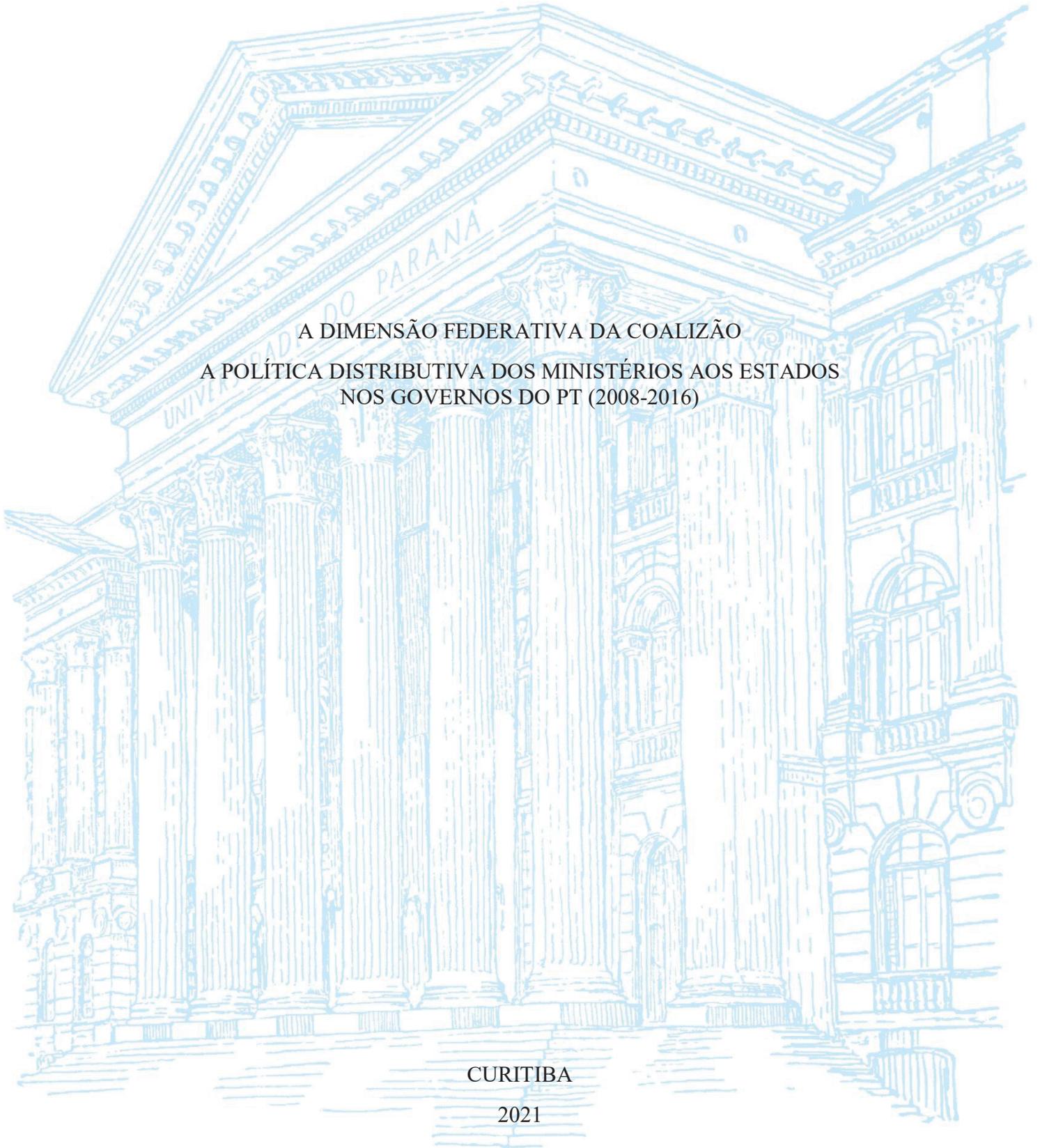
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

PAULO FRANZ JUNIOR

A DIMENSÃO FEDERATIVA DA COALIZÃO  
A POLÍTICA DISTRIBUTIVA DOS MINISTÉRIOS AOS ESTADOS  
NOS GOVERNOS DO PT (2008-2016)

CURITIBA

2021



PAULO FRANZ JUNIOR

A DIMENSÃO FEDERATIVA DA COALIZÃO  
A POLÍTICA DISTRIBUTIVA DOS MINISTÉRIOS AOS ESTADOS  
NOS GOVERNOS DO PT (2008-2016)

Tese de doutoramento apresentado para o Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Setor de Ciências Humanas, da Universidade Federal do Paraná, para critério parcial de obtenção do título de Doutorado.

Orientador: Prof. Dr. Adriano Nervo Codato

CURITIBA

2021

## FICHA CATALOGRÁFICA

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO SISTEMA DE BIBLIOTECAS/UFPR –  
BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS HUMANAS COM OS DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Fernanda Emanóela Nogueira – CRB 9/1607

Franz Júnior, Paulo

A dimensão federativa da coalizão : a política distributiva dos ministérios aos estados nos governos do PT (2008-2016). / Paulo Franz Júnior. – Curitiba, 2021.

Tese (Doutorado em Ciência Política) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador : Prof. Dr. Adriano Nervo Codato

1. Governos de coalizão - Brasil. 2. Ministros de Estado - Brasil.  
3. Federalismo – Brasil. 4. Brasil – Política e governo – 2008-2016. I. Codato, Adriano Nervo, 1965-. II. Título.

CDD – 320.981

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação CIÊNCIA POLÍTICA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **PAULO FRANZ JUNIOR** intitulada: **A dimensão federativa da coalizão: a política distributiva dos ministérios aos estados nos governos do PT (2008- 2016)**, sob orientação do Prof. Dr. ADRIANO NERVO CODATO, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa. A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 21 de dezembro de 2021.

Assinatura Eletrônica

22/12/2021 11:29:09.0

ADRIANO NERVO CODATO

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

22/12/2021 09:20:31.0

RENATO MONSEFF PERISSINOTTO

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

22/12/2021 11:33:03.0

LUCAS MASSIMO TONIAL ANTUNES DE  
SOUZA

Avaliador Externo (CENTRO  
UNIVERSITÁRIO INTERNACIONAL  
UNINTER)

Assinatura Eletrônica

23/12/2021 10:11:24.0

VICTOR GARCIA MIRANDA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO MATO GROSSO DO  
SUL)

## DEDICATÓRIA

À Bárbara.

## AGRADECIMENTOS

Conto 8 anos ininterruptos de estudo e imersão em torno de problemas teóricos e empíricos da ciência política. Desde uma disciplina ministrada pela professora Luciana Veiga sobre Instituições Políticas latino americanas, durante meu último período de graduação, vislumbrei a disciplina como uma carreira profissional. Mesmo que ela não saiba, devo a ela o início de minha carreira acadêmica.

A partir de então, sob orientação do professor Adriano Codato, finalizei minha iniciação científica financiada pelo CNPq, escrevi minha monografia, desenvolvi um projeto de mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná sobre recrutamento ministerial, onde ingressei, participei de eventos, apresentei trabalhos, finalizei minha dissertação antes do previsto, e ingressei no doutorado, com duração além do previsto. Foi através do Adriano que fiz boa parte das amizades nesse período – para trabalhar, para viajar, para beber. Ao Adriano, agradeço por cada momento de minha pós-graduação, onde tive a rica oportunidade de trabalhar com prazer e motivação, e período do qual sempre me recordarei com muita ternura.

Também devo essa memória fraterna de meu mestrado e doutorado à CAPES, que me financiou enquanto eu precisava, e possibilitou que eu me dedicasse com afinco às minhas questões de pesquisa e às minhas preocupações metodológicas.

Agradeço também aos amigos do Núcleo de Sociologia Política Brasileira, como a Karolina Mattos Roeder, Eric Gil Dantas, Alessandro Tokumoto, Luiz Domingos, Mariana Lorencetti, Dhyeisa Lumena Rossi, Thaís Madeira, Victor Miranda entre outros e outras, por todo o companheirismo e ajuda em tudo que fosse necessário. Vejo hoje de maneira nítida o quanto foram importantes para a conclusão dessa minha fase.

Aos professores do NUSP, em especial Renato Perissinotto e Bruno Bolognesi, por todo o zelo, profissionalismo, dedicação e carinho na leitura e avaliação de projetos e trabalhos ao longo do período. Foi muita sorte tê-los como mestres e espero de coração poder cooperar em projetos em conjunto num futuro próximo.

À banca de defesa de tese, que além do professor Renato e do professor Victor, também contou com a presença do Lucas Massimo, outrora membro de minha banca de monografia.

Foram pacientes e muito generosos em sua leitura, mesmo enviando o texto com tão pouco tempo para leitura e avaliação.

Aos meus pais, por todo o suporte, carinho e compreensão recebidos desde sempre, mas em especial nesses últimos oito anos, no qual não fui exatamente o filho que eu gostaria de ter sido, menos presente e mais resmungão, ignorando por vezes que sem eles não teria feito escolha alguma. Eles não tiveram também muita escolha ao me tolerar, mas sempre aparentaram fazer isso com muito carinho.

Durante o mestrado, ouvi que se um relacionamento amoroso sobrevive a uma dissertação, ele sobrevive a qualquer coisa. Conheci a Bárbara meses antes de minha iniciação científica. São quatro projetos, dissertações e teses defendidas, dezenas de artigos apresentados e publicados, centenas de tardes no núcleo de pesquisa, inúmeras viagens e semanas ausentes, semanas inteiras com os olhos dedicados apenas ao computador... Emagrecemos, engordamos, adoecemos, nos curamos, nos demitimos e nos empregamos, viajamos e nos isolamos, perdemos entes e sobrevivemos. Bárbara não apenas me motivou a desenvolver e a finalizar meus trabalhos. Essa trajetória não faria sentido sem ela.

*“Fique tranquilo. O ‘filho predileto’ da Bahia, ministro da Justiça Manuel Vieira Tosta, barão de Muritiba, ‘há de atender com todo o cuidado aos interesses da terra que o viu nascer’”.*

Antônio Paulino Limpo de Abreu, Visconde de  
Abaeté, para Barão de Cotegipe, Rio, 29/3/1859  
(GRAHAM, 1997, p. 479)

## RESUMO

Estudos e análises de coalizão sempre entenderam as nomeações ministeriais do Presidente da República como um fenômeno de dimensão exclusivamente partidária, sem considerar atributos específicos dos ministros, em especial seus redutos políticos. Isso se explica em parte pela literatura não ter encontrado indícios de interesses subnacionais nas negociações entre os atores envolvidos na formação de governos e em gabinetes multipartidários. Dessa forma, por não explicarem o comportamento de parlamentares no Congresso Nacional, os estados passaram a ser desconsiderados pela literatura especializada. O ângulo de análise desses estudos, insuficiente do nosso ponto de vista, é voltado exclusivamente ao poder legislativo e ao comportamento das bancadas e dos partidos dentro das comissões, desconsiderando o papel do poder executivo tanto na elaboração quanto execução de políticas públicas dentro do chamado “superpresidencialismo brasileiro”. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é analisar o impacto da origem local dos ministros de Estado, nomeados entre 2008 e 2016, sobre a liberação e volume das transferências voluntárias da União enviadas aos seus respectivos estados de origem. Propondo um índice de proporcionalidade ministerial que agregue a perspectiva estadual da coalizão à dimensão partidária, e cruzando dados relativos à origem estadual dos ministros com o volume de recursos liberados a estado durante os governos Lula e Dilma, constatamos que ministros tendem a alocar maior quantidade recursos quando os convênios e contratos de repasses são firmados com órgãos de seus próprios estados, revelando favoritismo regional dentro dos ministérios, tanto entre correligionários do presidente quanto entre ministros de partidos aliados. Além disso, resultados indicam maiores diferenças nos valores liberados quando há coincidência partidária entre ministros e governadores. Nosso principal achado, entretanto, é de que o favorecimento de estados pelos ministros se mantém, embora com menor intensidade, mesmo quando as transferências envolvem unidades federativas governadas por partidos da oposição ao governo federal. Através da análise qualitativa dos dados, concluímos que, na ausência de vínculos partidários, redes prévias de relacionamento entre ministros e órgãos estaduais de administração, podem compor pontes informais de comunicação para implementação de políticas públicas. Nossa conclusão é de que os redutos políticos dos ministros de Estado configuram uma dimensão federativa da coalizão, tanto interna aos partidos políticos brasileiros quanto paralela a eles. Propomos que estudos sobre o presidencialismo brasileiro não descartem os interesses subnacionais, ao menos nas estratégias de indicação e nomeação ministerial pela presidência da República e seus parceiros de coalizão.

**Palavras chaves:** coalizão, federalismo, ministros, política distributiva, favoritismo.

## ABSTRACT

Coalition studies have understood the ministerial appointments in the executive branch as an exclusively partisan phenomenon, without considering specific attributes of the ministers, especially their political local strongholds. This is partly explained by the fact that the literature has not found evidence of subnational interests in the negotiations between the actors involved in the formation of governments in multiparty cabinets. Thus, for not explaining the behavior of parliamentarians in the National Congress, the states were disregarded by the specialized literature. The angle of analysis of these studies, insufficient from our point of view, is aimed exclusively at the legislative power and the behavior of the benches and parties within the commissions, despite the role of the executive power both in the elaboration and execution of public policies within the so-called Brazilian “super-presidentialism”. In this sense, the objective of this work is to analyze the impact of the local origin of the cabinet ministers, appointed between 2008 and 2016, on the release and volume of discretionary transfers from the Union sent to their respective states of origin. Proposing an index of ministerial proportionality that adds the federative perspective to the party dimension, and crossing data on the state origin of ministers with the volume of resources released to the state during the Lula and Dilma governments, we find that ministers tend to allocate more resources when agreements and transfer contracts are signed with bodies in their own states, revealing regional favoritism within ministries, both among the president's coreligionists and among ministers from allied parties. In addition, results indicate greater differences in the amounts released when there is party coincidence between ministers and governors. Our main finding, however, is that the favoring of states by ministers remains, albeit to a lesser extent, even when the transfers involve federative units governed by parties opposing the federal government. Through the qualitative analysis of the data, we concluded that, in the absence of party ties, previous relationship networks between ministers and state administration bodies can form informal bridges of communication for the implementation of public policies. Our conclusion is that the political local strongholds of the ministers of State configure a federative dimension of the coalition, both internal to Brazilian political parties and parallel to them. We propose that studies on Brazilian presidentialism do not rule out subnational interests, at least in the strategies of ministerial nomination and appointment by the presidency of the Republic and its coalition partners.

**Key words:** coalition, federalism, ministers, distributive politics, favoritism.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
2. PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO: COALIZÃO PARTIDÁRIA E FEDERAÇÃO	19
2.1. UM PAÍS DE INTERESSES SUBNACIONAIS, NÃO PARTIDÁRIOS	19
2.2. PARTIDOS IMPORTAM, ESTADOS NÃO	21
2.3. PARTIDOS E INTERESSES SUBNACIONAIS SÃO EXCLUDENTES?	23
2.4. CLIVAGENS PARTIDÁRIAS EM COALIZÕES	25
3. REPRESENTAÇÃO ESTADUAL NOS MINISTÉRIOS BRASILEIROS	28
3.1. NOMEAÇÕES PELA GOVERNABILIDADE	28
3.2. NOMEAÇÕES NÃO PARTIDÁRIAS	33
3.2. <i>POLICYMAKERS</i>	36
3.3. MÉTODO	41
3.4. PERFIL DOS MINISTROS BRASILEIROS	46
4. PROPORCIONALIDADE ESTADUAL NOS MINISTÉRIOS BRASILEIROS	67
4.1. A PROPORCIONALIDADE ELEITORAL	68
4.2. A COALESCÊNCIA MINISTERIAL	70
4.3. UMA PROPOSTA DE TAXA DE COALESCÊNCIA FEDERATIVA	71
4.4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	78
5. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	86
5.1. ESTADO DA ARTE	88
5.2. MÉTODO	94
5.3. RESULTADOS E DISCUSSÃO	98
6. CONCLUSÕES	123
BIBLIOGRAFIA	127
ANEXOS	139

## 1 - INTRODUÇÃO

Em fins de 1994, pouco antes de assumir a presidência da República, Fernando Henrique Cardoso recebeu o candidato à presidência da Câmara dos Deputados, Luís Eduardo Magalhães (PFL-BA), a fim de discutir a formação do gabinete ministerial. Na ocasião, o presidente recém-eleito disse: “olha Luís, eu preciso dar um ministério à Bahia, porque senão o ministério fica regionalmente desequilibrado”(CARDOSO, 2015, p. 36).

Cardoso separa, nas suas memórias, a história das negociações para a nomeação dos ministros, datada de 25 de dezembro de 1994, em dois capítulos: “Partidos” e “Regiões” (CARDOSO, 2015). O capítulo sobre os Partidos se refere à necessidade de representar adequadamente no gabinete tanto o partido do presidente, como os representantes dos partidos aliados na campanha eleitoral e, em seguida, no Congresso Nacional. O capítulo sobre as Regiões, ou mais exatamente, sobre a repartição das pastas ministeriais entre políticos de diferentes estados, é mencionada inúmeras vezes e é um quebra-cabeças tão difícil quanto o da representação partidária. Esse é um elemento que entrou, com certo peso, no cálculo de Cardoso: “Expliquei a Pimenta da Veiga [presidente do PSDB] quais eram as participações [na equipe de governo] que eu estava imaginando para o PSDB. Ele sabia que a maior parte dos ministros seria desse partido. Mencionei a questão mineira, com a preocupação de dar um espaço adequado a Minas Gerais”. E mais adiante: “Tive tanta preocupação com Minas que pensei não só nos ministérios, mas também no Banco do Brasil e obviamente na Vale do Rio Doce” (CARDOSO, 2015).

A necessidade de respeitar a proporcionalidade estadual dos aliados políticos nos ministérios é lembrada ao longo dos três volumes de recordações do ex-presidente. A preocupação expressa a importância do aspecto federativo da coalizão de governo, isto é, a relevância da representação dos estados e das diferentes regiões do país na equipe ministerial. Cardoso destacou que, nas negociações para a formação da equipe de governo, “Luís Henrique [presidente do PMDB] insistiu num nome, ou melhor, numa solução, visto que 51% da bancada do PMDB [era] composta por nordestinos” (CARDOSO, 2015).

Na mesma linha, em trabalho basilar, Sérgio Abranches afirmava que a “lógica de formação das coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o *regional (estadual)* [...] É isto que explica a recorrência de grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação

política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também *regional*” (ABRANCHES, 1988, p. 22).

A despeito dessa sugestão, estudos sobre o processo de formação de coalizões e a relação entre poderes relegaram à questão federativa um papel menor nas explicações sobre a gestão política do presidente, e a relação política entre os poderes executivos federal e estaduais permanece indefinida. Na mesma direção, muitos outros atributos relevantes para compreender as estratégias de nomeação pelo presidente têm sido eclipsados na literatura pelo critério partidário na escolha dos ministros.

Chama atenção o fato de a literatura não explorar detalhadamente as pressões internas dentro das próprias legendas, seja por representatividade através da presença de bancadas internas dos partidos em cargos no poder executivo - especialmente ministérios - seja através da reivindicação dessas facções por emendas e recursos para implementação de políticas públicas e projetos.

Desde a redemocratização, pesquisas sobre a relação entre Executivo e Legislativo (AMORIM NETO, 1994, 2006; BATISTA, 2013; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001) ou sobre o perfil do recrutamento ministerial (CAVALCANTE; PALOTTI, 2016; CODATO; FRANZ, 2018; D’ARAÚJO; RIBEIRO, 2018; INÁCIO, 2013) têm trabalhado sobretudo com informações relativas à filiação e à trajetória partidária dos ministros, mesmo sendo notório que bancadas e lideranças estaduais são atores centrais na negociação, na formulação e na implementação de políticas de governo (ABRANCHES, 1988; BORGES, 2013; GUICHENEY; JUNQUEIRA; ARAÚJO, 2017).

Do nosso ponto de vista, essa ausência de enfoque se justifica pelas evidências de que, *dentro da arena legislativa*, os partidos se comportariam como entidades homogêneas e com pouca variabilidade (AMORIM NETO; SANTOS, 2001). O fato de os parlamentares seguirem, majoritariamente, as orientações de suas respectivas lideranças partidárias nas votações do Congresso e se caracterizarem pela alta disciplina partidária dentro dos parlamentos, levaram os analistas a concluir que bancadas estaduais, assim como os governadores, teriam pouca importância no comportamento legislativo dos partidos, e por consequência, na gestão da coalizão pelo governo federal (DESPOSATO, 2004).

De fato, quando analisamos o comportamento legislativo dos parlamentares, é inegável assumirmos que os partidos se orientam em bloco, sempre de acordo com a liderança, com

poucas dissidências. Mas isso se mantém se analisarmos a produção de políticas públicas pelo poder executivo? Seções estaduais não teriam poder de veto ou *lobby* o suficiente para impactarem nas nomeações ministeriais e na distribuição de recursos discricionários pelo governo federal aos entes federados? Seria o aspecto partidário o único critério para as estratégias de nomeação ministerial, como induz os estudos de coalizão?

Nosso ponto é de que as votações na arena legislativa são apenas uma em meio a tantas outras dimensões importantes a serem avaliadas politicamente pelo presidente da República, seu partido e sua base aliada no processo de formação de governo. Isso porque, uma vez eleito, além da sustentação legislativa, o governo precisa também estabelecer suas prioridades políticas em repasses de recursos para os demais entes federados (AMORIM NETO; SIMONASSI, 2013; SANTOS, 2015), assim como definir as estratégias de apoio eleitoral nas eleições estaduais e municipais (BORGES, 2011; BORGES; DE PAULA; SILVA, 2016). Ou seja, tão importante quanto o relacionamento político *horizontal* na arena legislativa, é o relacionamento político *vertical* entre governo federal, estados e municípios. É neste último aspecto sobre o qual este trabalho se debruça.

Nosso argumento é de que “partido” consiste apenas em uma das dimensões políticas a serem consideradas pelo presidente da República em suas estratégias de recrutamento ministerial, e a constatação de sua importância para a governabilidade não exclui a sensibilidade federativa do governo. É preciso, portanto, um novo ângulo de análise sobre as seções estaduais dos grupos políticos que sustentam o governo e integram a coalizão: o relacionamento entre a União e os estados da federação.

Por isso, a primeira parte empírica deste trabalho analisará o recrutamento ministerial no Brasil, para além de sua dimensão partidária. Assumindo que os ministros assumem papel chave na coordenação e implementação de políticas públicas dentro dos estados e dos municípios, pesquisaremos as nomeações do Presidente da República para o primeiro escalão do governo a partir de outras variáveis, acadêmicas, profissionais e políticas, sobretudo a estadual. Esta será a nossa variável independente.

A proporcionalidade partidária do gabinete - em relação às bancadas na Câmara dos Deputados - é um fator decisivo no cálculo político do presidente na formação e mudança das equipes de governo, sobretudo quando analisamos exclusivamente a base de apoio parlamentar dentro do Congresso Nacional nas votações de interesse direto do governo. Mas apesar de o Congresso Nacional ser um *player* importante também nesses aspectos, em um contexto de

preponderância do poder executivo, os ministérios cumprem papel central na garantia dos interesses políticos do governo e de sua base aliada (ALVES, 2019; BATISTA, 2013; PEREIRA; MUELLER, 2000) tanto no alinhamento político para repasses quanto no apoio eleitoral do governo federal. Em outras palavras, é no poder executivo - Presidência da República e Ministérios - que podemos melhor diagnosticar o padrão de relacionamento da União com as unidades federativas. Enquanto os estudos de coalizão costumam analisar os efeitos das nomeações ministeriais sobre os padrões de governabilidade no Congresso Nacional, pesquisaremos o impacto das nomeações ministeriais sobre as transferências voluntárias da União a estados da federação. Essa é a nossa variável dependente.

Assim, o objetivo deste trabalho é examinar o relacionamento entre a União e os governos estaduais, através de informações relativas aos estados de origem dos ministros de Estado e o padrão de transferências de recursos voluntários da União enviados dos ministérios às unidades federativas. Para tanto, analisaremos o impacto da sobrerrepresentação estadual dentro dos ministérios – variável independente em nosso modelo de análise - sobre os valores liberados pelas pastas ministeriais para os estados membros da federação – variável dependente. Nesse sentido, identificamos os ministros recrutados entre 2008 e 2016 pelo seu estado de filiação partidária no momento da nomeação, através de um índice de representatividade estadual dentro do gabinete (FRANZ; FERNÁNDEZ; CODATO, 2018) e consultamos a relação das Transferências Voluntárias da União para estados, disponíveis no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) do Governo Federal<sup>1</sup> ao longo do período.

Transferências Voluntárias da União são acordos celebrados entre as diferentes esferas de poder, nos quais o governo federal atende a pedidos recebidos de estados e municípios por recursos do Tesouro Nacional, para realização de obras e/ou serviços de interesse comum, entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional ou legal. Cabe ao governo, portanto, decidir se atende à reivindicação de verbas e qual o valor da rubrica a ser liberado.

Repasses dessa natureza, de governos centrais a estados, distritos e municípios são objetos de análise de uma série de pesquisas acadêmicas, sobretudo pelo seu alto grau de discricionariedade, revelando quais regiões e grupos recebem mais, quando e como (DIXIT; LONDREGAN, 1998; GOLDEN; MIN, 2013). Sem uma restrição constitucional que delimite

---

<sup>1</sup> <http://redesiconv.convenios.gov.br/login>

os destinos e os volumes desses recursos, parte-se do pressuposto de que esses fatores – quem recebe e quanto recebe - possam expressar as estratégias e os interesses do governo.

Em geral, as evidências apontam que o direcionamento de verbas costuma obedecer menos a princípios técnicos – como ferramenta para amenizar baixos níveis em indicadores socioeconômicos, por exemplo - do que a motivações políticas (DIXIT; LONDREGAN, 1996; MANACORDA; MIGUEL; VIGORITO, 2011; SCHOFIELD; LAVER, 1985): sejam essas motivações ligações político partidárias, angariar votos, mobilizar eleitores, recompensar apoiadores, afinidades ideológicas ou vínculos étnicos aos locais mais favorecidos com os repasses (ANSOLABEHERE; SNYDER, 2006; ARULAMPALAM et al., 2009; BERRY; BURDEN; HOWELL, 2010; MOUTINHO, 2016; NAYAK; SATPATHY, 2018; SOARES; MELO, 2016).

Via de regra, o volume de repasses costuma compor o modelo de análise dessas pesquisas como variável independente, com potencial explicativo sobre apoio político, comparecimento eleitoral ou aprovação popular das partes convenientes nos distritos e regiões mais favorecidas na política de transferências do governo.

A configuração institucional brasileira exige outra abordagem sobre dados dessa natureza. Diferente do modelo adotado em países de círculos uninominais, os distritos brasileiros coincidem justamente com o desenho dos estados da federação. São ao todo 27 círculos eleitorais, com representação proporcional de magnitude variando entre 8 e 70 representantes, o que de certa forma inviabilizaria o estabelecimento de nexos causais automáticos entre envio de recursos e ganhos eleitorais dos atores e partidos envolvidos.

Por isso, pretendemos mobilizar esses dados de uma outra maneira: primeiramente, tanto a aprovação dos convênios e contratos de repasse quanto os valores envolvidos serão as nossas variáveis dependentes. Esses repasses, por sua vez, serão avaliados não do ponto de vista eleitoral, mas através dos grupos de coalizão do governo que decidem liberá-lo. Sendo assim, a liberação e o volume dos repasses serão as nossas variáveis dependentes. Dado o grau de discricionariedade do envio desses recursos, acreditamos que a liberação ou não e os valores envolvidos nos convênios e contratos podem, em alguma medida, manifestar os interesses presentes no governo federal, não só os partidários como também os interesses locais.

A hipótese deste trabalho é de que estados da federação sobrerepresentados nos gabinetes ministeriais tendem a receber um volume maior de verbas discricionárias que os demais ao

longo do período analisado. Por trás dessa hipótese está outra: a de que ministros de Estado tendem a estabelecer convênios e assinarem contratos de repasse com valores mais robustos quando a parte conveniente é órgão de seu estado de origem, sobretudo quando governado pelo mesmo partido do ministro. Nesse caso, ministros catarinenses – apenas a título de exemplo – transfeririam valores maiores em um mesmo contrato a órgãos públicos do estado de Santa Catarina, em comparação aos repasses realizados aos demais estados da federação. Esse viés nos valores das transferências expressaria, sob nosso ponto de vista, um jogo até então subestimado pelos estudos de coalizão no presidencialismo brasileiro: a sua dimensão federativa. Dessa forma, nomeações ministeriais e formação de coalizão no Brasil não expressariam apenas o relacionamento do governo com os partidos políticos, mas também com os estados.

Com isso, acreditamos que o presente trabalho contribui teoricamente com a literatura em ciência política especialmente em duas frentes: *em estudos de coalizão*, apontando as facções estaduais dos partidos políticos como *players* importantes no gerenciamento da coalizão de governo, em especial nas nomeações ministeriais; *em estudos partidários*, apresentando que as facções regionais e estaduais constituem poderes de veto em decisões tão importantes como a alocação de recursos. Também defendemos que este estudo contribui empiricamente em outras duas áreas: *em estudos federativos e de políticas públicas*, apontando padrões de relacionamento político entre ministros no governo federal e órgãos de administração estaduais, através do envio de recursos discricionários do governo federal a estados e seus aspectos condicionantes; e *em estudos de elites*, analisando, para além de descrições prosopográficas, os *outputs* à luz de dados relativos a atributos prévios das elites ministeriais ao longo dos governos do PT. Não só perguntamos ‘quem’ governa, mas também ‘como’ governa.

Nosso argumento é construído da seguinte forma:

- i)* a seguir apresentamos o pano de fundo teórico de nosso trabalho: os estudos de coalizão no Brasil, de maneira diacrônica – desde os brasilianistas com estudos produzidos nos anos 1990 até os trabalhos mais recentes que reivindicam novas análises que agreguem o aspecto vertical às coalizões. Apontamos com as instituições partidária e federativa no Brasil têm sido interpretadas como dimensões excludentes entre si: uma importaria na medida em que a outra seria insignificante. O nosso argumento é de que ambas são complementares e devem ser entendidas em conjunto.

- ii)* Em seguida, tratamos dos *inputs* em nosso modelo de análise: os ministros, nomeados pelo presidente e responsáveis pela liberação de repasses a estados. Fazemos um resgate dos estudos de recrutamento ministerial no Brasil, onde é explícita a prioridade pela dimensão partidária dessas pesquisas. Tal apanhado teórico é seguido de nosso recorte empírico, com dados que procuram justamente preencher essa lacuna, relativos à origem não só partidária, mas também profissional, regional e estadual dos ministros de Estado em 2008 e 2016, recorte temporal de nossa pesquisa.
- iii)* Na seção seguinte, inspirados por estudos eleitorais e pelo trabalho de Amorim Neto (2001; 2007), propomos um novo indicador que sintetize a relação entre o Presidente da República e o Congresso Nacional, complementando o índice de proporcionalidade tradicionalmente utilizado na literatura de coalizão com dados relativos às seções estaduais dos partidos da base aliada. Assim, tentaremos identificar não só o quanto a presença dos partidos nos ministérios reflete o peso de suas bancadas no Congresso Nacional, como também as principais distorções estaduais promovidas pelo presidente e seus partidos aliados dentro dos gabinetes, através do que chamamos de taxa de coalescência federativa.
- iv)* Terminada a descrição do que consideramos os *inputs*, passamos às políticas públicas. Apresentamos um panorama geral dos estudos empíricos internacionais e nacionais sobre política distributiva intergovernamental, nosso objeto de análise, sob a ótica da coalizão. É ela a nossa variável dependente. Contextualizamos nosso objeto, fontes, construção do nosso banco de dados, categorias, assim como o modelo utilizado para analisá-lo. Apresentamos algumas informações descritivas sobre as transferências voluntárias da União, assim como pré-testes não paramétricos onde comparamos as medianas dos valores recebidos por estados de origem dos ministros que enviam os recursos com os valores recebidos pelas demais unidades da federação. Complementamos nossa última seção empírica com dados modelados em regressão multivariada em efeitos fixos, onde avaliamos o peso da coincidência estadual entre ministro e parte conveniente sobre os valores nos contratos de repasse, controlando por fatores partidários, prosopográficos, eleitorais e socioeconômicos. Também descrevemos os resultados, destacando os principais achados de nosso modelo.
- v)* No último capítulo, interpretamos nossos principais achados. Nele, defendemos que outros atributos além do partidário podem ser úteis para análise de coalizões. Salientamos, especificamente, como informações relativas à origem política e profissional dos ministros de Estado compõem o que chamamos de pontes informais de relacionamento e

implementação de políticas públicas. Concluimos nosso trabalho, propondo uma agenda de pesquisas futuras que considerem o caráter multidimensional da coalizão no presidencialismo brasileiro.

## **2 - PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO: COALIZÃO E FEDERAÇÃO**

Partidos políticos importam. Não faltam evidências ao longo dos últimos vinte anos de que os partidos brasileiros, apesar de centrais na crise de representação (ROSS; ESCOBAR-LEMMON, 2011), constituem instituições elementares na organização política nacional: para a garantia de governabilidade no presidencialismo de coalizão (AMORIM NETO, 2006; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001), para o financiamento e desempenho eleitoral (MANCUSO; HOROCHOVSKI; CAMARGO, 2018; SOUZA, 2020), e para a produção e implementação de políticas públicas (BORGES, 2011; EPITÁCIO; RESENDE, 2018), sobretudo no que tange a distribuição de recursos públicos entre entes federados (ANDRÉ BORGES, 2013; MEIRELES, 2019; SOARES; MELO, 2016).

Não era o que parecia, no início da mais recente trajetória democrática do país.

### ***2.1 - Um país de interesses subnacionais, não partidários***

Depois de 21 anos de um bipartidarismo forçado pela ditadura militar, o sistema partidário brasileiro viu seu número de partidos efetivos triplicar em apenas 4 anos, já se destacando com um dos mais fragmentados em todo o mundo. O caráter multipartidário do nosso sistema político levou os analistas a interpretarem os partidos brasileiros como instituições enfraquecidas, pouco estruturadas, sem enraizamento social, sem coesão ideológica e com baixas taxas de disciplina legislativa (MAINWARING, 1993).

Aliado a outros aspectos institucionais, como a eleição independente do chefe de Estado e um sistema eleitoral de representação proporcional de lista aberta, assim como a circunstância de um presidente eleito por um partido irrelevante em 1989, analistas concluíram que o arcabouço político institucional brasileiro compunha um verdadeiro coquetel *molotov* na democracia recém instaurada (AMES, 2003; LINZ, 1990a).

A fâsca, contudo, seria a configuração descentralizada do nosso pacto federativo. Definido como federação pela Carta Magna de 1988, o Estado brasileiro passou a ser organizado de forma mais descentralizada do que era até então: constituído por entidades territoriais autônomas dotadas de governo próprio, formados através de eleições independentes, com competências e prerrogativas locais, responsabilidades administrativas, além da arrecadação e capacidade de financiamento próprias, o sistema brasileiro passava a ser considerado um “ultrapresidencialismo estadualista” (ABRUCIO, 1998), no qual os chefes do

executivo a nível estadual não só governariam de forma soberana e livre em seus respectivos distritos, como também imporiam vetos ao governo federal, minando a capacidade de governo e de gestão do presidente da República.

A Constituição Federal impôs novas atribuições e relativa autonomia aos diferentes níveis de governo. Em importante obra sobre o desenvolvimento das configurações federativas no Brasil, Fernando Luiz Abrucio identifica no Brasil redemocratizado o que ele chama de “federalismo estadualista”: ausência de freios e contrapesos ao poder executivo dentro das unidades federativas em escala estadual, e demasiada interferência dos governadores sobre as decisões nos poderes executivo e legislativo em escala nacional (ABRUCIO, 1998; STEPAN, 1999)

Segundo o autor, essa interferência se daria por: *i)* mecanismos à disposição dos governadores para otimizar a performance de deputados federais ou de seus adversários em suas bases locais (seja pela distribuição de verbas, cargos ou cabos eleitorais); *ii)* coincidência no calendário entre as eleições para o executivo estadual e legislativo federal (coincidência que perdurou entre 1982 e 1994); *iii)* enfraquecimento financeiro, administrativo e político da Presidência da República; e *iv)* conduta individualista e apartidária dos congressistas.

Essa conduta paroquialista e infiel, dos parlamentares brasileiros, por sua vez, seria explicada pela engenharia eleitoral adotada desde os anos 1980. Segundo Scott Mainwaring (1991), o voto proporcional em lista aberta desestimularia os deputados federais a seguirem as indicações de seus partidos nas votações dentro da Câmara dos Deputados. Eleições personalistas e menos programáticas – ao contrário do voto em lista fechada – levariam os candidatos, uma vez eleitos, a orientarem seus votos a partir das reivindicações em seus distritos eleitorais, que no caso coincidem com os estados. Desse modo, os governadores teriam proeminência sobre os partidos também nas votações no Congresso Nacional (MAINWARING, 1991).

Este rol institucional faria dos governadores, e não os partidos, os grandes *players* do presidencialismo de coalizão brasileiro, aproximando nosso atual regime democrático de um *demos-constraining*.<sup>2</sup> Segundo Abrucio, “os governadores eram fortes no plano nacional (...)”

---

<sup>2</sup> O número, quase infinito, de arranjos e desenhos federativos possíveis de serem adotados por uma comunidade levaram Stepan (2000) a propor um modelo de classificação de regimes federativos em um *continuum* entre o que ele chama de *demos enabling* – grau **mínimo** de obstrução das partes sobre a União e de federalismo – e *demos constraining* – grau **máximo** de obstrução e de federalismo - de acordo

para manter a estrutura de distribuição de recursos favorável ao estado e ainda barganhar para seu estado parcela maior de recursos da União” (ABRUCIO, 1998, p. 187–188).

Nesse sentido, a produção acadêmica acerca do presidencialismo de coalizão brasileiro indicou uma relação inversa entre as duas instituições: partidos políticos brasileiros seriam fracos à medida em que a configuração federativa tornava os interesses locais relevantes na esfera nacional (ARRETCHE; RODDEN, 2004).

Mas não só de obstrução por minorias foi feito o presidencialismo brasileiro

## ***2.2 - Partidos importam, estados não***

Ao mesmo tempo em que garantia autonomia decisórias às unidades federativas, a Constituição Federal de 1988 credenciou o governo federal a prerrogativas legislativas em todas as áreas de políticas públicas, incluindo aquelas com implementação descentralizada, e principalmente, sem a necessidade de encaminhar emendas constitucionais que exigissem maiorias qualificadas para a sua aprovação. E mesmo quando as exige, a legislação brasileira dispensa referendos ou aprovação de legislaturas estaduais, mesmo que os interesses subnacionais corram o risco de serem afetados negativamente por projetos do poder executivo federal (ARRETCHE, 2013).

Mesmo assim, um sistema partidário fragmentado como é o sistema brasileiro, indicaria grandes obstáculos à construção de maiorias dentro do Congresso Nacional, sobretudo admitindo o *lobby* de interesses regionais e estaduais – leia-se governadores - dentro dos partidos e das bancadas parlamentares.

Porém, uma série de pesquisas produzidas a partir do final dos anos 1990, com um grande volume de dados referentes às votações na Câmara dos Deputados durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, mostram o contrário. A relativa estabilidade do governo tucano em sua relação com o Congresso Nacional e seu inequívoco sucesso na aprovação de reformas substanciais nos aspectos administrativos e federativo, revelou que os governos subnacionais – especificamente, os governadores e os temas sensíveis aos estados pelos quais os parlamentares foram eleitos – não teriam impacto sobre o comportamento legislativo dos representantes, sendo estes mais propensos a seguirem as orientações de suas respectivas lideranças partidárias na

---

com a distribuição de autoridade central aos entes federados e o poder de veto dos entes federados sobre governo central (STEPAN, 1999).

Câmara dos Deputados (ARRETCHE, 2007; CAREY; REINHARDT, 2003; CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009).

A explicação para isso estaria nas prerrogativas legislativas, sobretudo as orçamentárias, do governo federal. Em outras palavras, uma série de regras constitucionais munem o presidente da República de ferramentas para controlar o Congresso (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). Assim, os votos de parlamentares na Câmara estariam menos balizados pelo *local* onde o deputado foi eleito, e mais pela condição de ‘situação’ ou ‘oposição’ em relação ao governo federal.

No resumo da ópera, os estudos de coalizão revelaram que, a despeito do pessimismo pós-redemocratização com o sistema político brasileiro, *i*) a prescindibilidade de *supermaiorias* para aprovação de reformas administrativas, *ii*) a construção de coalizões de governo sólidas através de diálogos com as lideranças partidárias, *iii*) e as reformas federativas levadas a cabo a partir do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, em relação legislação em política de financiamento governamental, regras tributárias locais, atribuições e responsabilidades político-administrativas, restrições e engessamento de gastos, minaram o poder dos entes federados, que faziam do país, até então, um exemplo de *demos-constraining* (ABRUCIO, 1998; AMES, 2003; STEPAN, 1999), e consolidaram a força das instituições partidárias.

A conclusão, praticamente automática, foi que o aspecto federativo pouco importaria para a formação de coalizões políticas no Brasil, visto que a barganha não envolveria questões paroquialistas ou os interesses políticos dos governadores (DESPOSATO, 2004). Em outras palavras, os estudos de coalizão levaram-nos a crer que partidos e federação seriam instituições em pontos contrários de uma gangorra, e excludentes na gestão da coalizão.

Nosso argumento é que essas conclusões são enviesadas pelo ângulo de análise adotado até aqui.

Em geral, pesquisas de coalizão se debruçaram exclusivamente sobre o processo legislativo, sem cogitarem o impacto do aspecto federativo na política de nomeações do poder Executivo. Embora esses trabalhos constituam esforços importantes para compreender a lógica da relação entre os poderes Executivo e Legislativo, do nosso ponto de vista falharam ao considerar os partidos como entidades monolíticas, sem clivagens e disputas internas por cargos e recursos.

A maioria dos estudos que explicam as estratégias de recrutamento ministerial, por exemplo, tratam do aspecto "quantitativo" na alocação das pastas, perguntando quantos

ministérios cada partido obtém (AMORIM NETO, 2000). A coalescência, ou proporcionalidade, *partidária* do gabinete seria um fator decisivo no cálculo político do presidente na formação e mudança das equipes de governo, sobretudo quando analisamos exclusivamente a base de apoio parlamentar dentro do Congresso Nacional nas votações de interesse direto do governo. Do nosso ponto de vista, isso consiste na adoção de um modelo insuficiente, embora seja bem-sucedido para interpretação de outros recortes e objetos como o presidencialismo norte americano e alguns países europeus parlamentaristas.

Defendemos que as votações na arena legislativa são apenas uma em meio a tantas outras dimensões importantes a serem avaliadas politicamente pelo presidente da República, seu partido e sua base aliada no momento da composição de governo. Isso porque, uma vez eleito, além da sustentação legislativa, o governo precisa também estabelecer suas prioridades políticas em repasses de recursos para os demais entes federados - estados e municípios (AMORIM NETO; SIMONASSI, 2013; SANTOS, 2015), assim como definir as estratégias de apoio eleitoral nas eleições municipais (BORGES, 2011; BORGES; PAULA; SILVA, 2016).

### ***2.3 - Partidos e interesses subnacionais são excludentes?***

Em trabalho recente, Franz, Fernandez e Codato (2018), propõem uma taxa de coalescência que agrega o fator federativo em seu valor. O índice contabiliza a proporcionalidade de todos os partidos e estados que têm cotas nos ministérios e no parlamento, identificando a relação de proporcionalidade de ambas arenas. A ideia seria estabelecer um parâmetro de representação ideal dos estados nos ministérios, a partir de suas bancadas dentro dos partidos da base de apoio ao governo. Como era de se esperar, comparando com a taxa de coalescência tradicional proposta por Amorim Neto (2000), os valores do índice caem para menos da metade, mostrando que presidentes não se preocupam em espelhar as bancadas estaduais de seus partidos aliados nos ministérios.

Contudo, segundo os autores, baixos índices apresentados não devem ser lidos como um fator irrelevante, mas sim como distorções deliberadas de representação de determinados distritos, conforme os interesses e os alinhamentos políticos do governo com os demais entes federados (FRANZ; FERNÁNDEZ; CODATO, 2018). Não se trata, portanto, apenas de mensurar a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, mas identificar a facilidade de acesso de determinadas lideranças estaduais a recursos chaves na implementação de políticas públicas, através do controle dos ministérios.

Mesmo que uma ampla base de apoio partidário dentro do Congresso Nacional seja condição *sine qua non* para a estabilidade política do governo, o presidencialismo de coalizão brasileiro é marcado pela “preponderância do poder Executivo” (ALVES, 2019; PEREIRA; MUELLER, 2000). Ou seja, diferente da atuação ativa dos parlamentos em outras democracias (SANTOS; ALMEIDA, 2011), o *locus* principal da política pública e da distribuição de recursos no Brasil, tanto obrigatórios quanto discricionários, é a presidência da República e seus Ministérios. Ministérios cumprem papel central na garantia dos interesses políticos do governo e de sua base aliada (BATISTA, 2013) tanto no alinhamento político para repasses quanto no apoio eleitoral do governo federal.

Dado o poder de agenda do presidente e suas prerrogativas orçamentárias (AMORIM NETO; SANTOS, 2003) e o grande protagonismo do governo federal na arrecadação em relação às esferas subnacionais, o que lhe permite controlar o financiamento, a formulação e a regulação das políticas dos estados (ARRETCHE, 2013), um aspecto fundamental no entendimento do processo político é a distribuição de poder no interior do poder Executivo. Os ministérios são os *loci* da formulação, do financiamento e da implementação das políticas de governo no Brasil. O localismo dos ministros, seus estados de origem política, pode ser um elemento chave para se entender seja o funcionamento da coalizão, seja o paroquialismo na alocação de recursos.

Analisando apenas a relação entre os poderes executivo e legislativo, não identificamos a influência de facções estaduais de partidos e governadores sobre a coalizão no governo federal, afinal, não é o poder legislativo que detém as maiores prerrogativas para a realização de políticas públicas, de distribuição de recursos para implementação de projetos e, conseqüentemente, de compartilhamento de apoio e dividendos eleitorais. Para a identificação dos padrões de influência dos estados sobre a coalizão de governo, o foco deve ser o poder executivo. Assim, sem a sensibilidade federativa na formação do gabinete e o equilíbrio da representação estadual nos ministérios, a equação é incompleta para a compreensão do jogo nas demais arenas políticas (repasses e eleições).

Análises recentes no campo de políticas públicas e de geografia eleitoral corroboram nosso ponto de partida (BORGES, 2013; BORGES; PAULA; SILVA, 2016; BORGES; SANCHES FILHO, 2016). Segundo esses estudos, a chave para a compreensão do aspecto federativo da coalizão está nas transferências de recursos do governo federal para estados e municípios. Nos governos de FHC e Lula, por exemplo, os presidentes montaram coligações locais com governadores e prefeitos de modo a facilitar a implementação de políticas que

rendessem dividendos eleitorais partilhados entre o governo e sua base aliada no poder legislativo (BORGES, 2013):

“Parlamentares cujos partidos participam do gabinete presidencial podem, por exemplo, beneficiar-se de atividades de *casework*, intermediando a celebração de convênios entre o ministério e prefeituras dos seus redutos eleitorais, ou atuando junto à burocracia dos bancos federais para agilizar a concessão de empréstimos aos financiadores da campanha. Este tipo de atividade não passa pelo Legislativo, mas certamente constitui parte relevante das atividades parlamentares [...] (BORGES; PAULA; SILVA, 2016).

Embora não esteja evidente nas relações partidárias entre governo e base aliada, uma vez eleito, o cálculo do presidente para a montagem do governo também passa pelo aspecto estadual/local, pois a participação de um partido com base eleitoral em uma região estratégica não só poderia facilitar a implementação de programas, como também garantir maior desempenho eleitoral no futuro.

Ou seja, em um contexto de preponderância do Executivo, o presidente da República lançaria mão de suas prerrogativas e de seu poder de decisão para construir coalizões tanto horizontais (com os partidos no Congresso Nacional) quanto verticais (com determinadores atores políticos escolhidos estrategicamente através de sua base local de origem). Por isso, uma análise de coalizão por uma medida que a considere por apenas uma dimensão – a partidária – é incompleta.

#### ***2.4 Clivagens partidárias em coalizões***

Nessa linha, há uma série de estudos que mostram o quanto as diferentes facções dentro de um mesmo partido têm importância e peso na formação das coalizões de governo. Mesmo quando se observa alta disciplina legislativa dentro de um partido parlamentar, como é o caso das coalizões na Dinamarca, por exemplo, Pedersen observa que disputas intrapartidárias têm impacto sistemático sobre o ‘comportamento de coalizão’ do partido. Seus dados sugerem maior adesão e fidelidade dos partidos às coalizões quando há maior centralização decisória em torno de suas elites parlamentares, sobretudo quando comparados com partidos nos quais o poder é disperso entre burocratas, militantes e outros grupos extraparlamentares (PEDERSEN, 2010).

Também é possível identificar a proeminência de clivagens ideológicas dentro de uma mesma legenda partidária na estratégia de nomeação ministerial. Na Alemanha e Áustria, por exemplo, ministros tendem a ser selecionados de acordo com a distância ideológica entre o Primeiro Ministro e seus parceiros coalizão (BÄCK; DEBUS; MÜLLER, 2016). Em geral, ministros radicais são mais indicados para que o posicionamento das políticas seja orientado de maneira mais próxima ao posicionamento mediano do partido, em uma estratégia de contrabalanceamento ideológico e aumentar a capacidade de negociação dentro do governo de coalizão (BÄCK; DEBUS; KLÜVER, 2014; DEBUS; BRÄUNINGER, 2005; GIANNETTI; BENOIT, 2008)

Segundo Stefuriuc, o desafio em um sistema político descentralizado é encontrar uma maneira de criar, desenvolver e consolidar uma estratégia política coerente que atravesse os diferentes níveis de governo, através das instituições informais regionais dentro dos partidos políticos (GIANNETTI; BENOIT, 2008, p. 86; TERUEL, 2009). Em uma análise dos documentos oficiais e estatutários dos partidos brasileiros, Ribeiro e Fabre destacam o impacto do caráter federativo sobre a montagem de coalizões durante eleições presidenciais, mencionando a consideração de interesses estaduais sobre decisões a nível nacional (RIBEIRO; FABRE, 2019).

Assim, a formação da equipe de governo pelo chefe de Estado passa não somente pela negociação com os partidos políticos como um todo, mas também com os grupos relevantes dentro de cada um deles. Especificamente para o caso brasileiro, as bancadas estaduais dos partidos devem ser atores relevantes e a representação dos partidos aliados nos ministérios também incorporaria um critério estadual ao seu cálculo, com consequências no alinhamento político vertical entre governo federal e demais entes federados (BOLLEYER; BYTZEK, 2009; FELTENIUS, 2007; ŞTEFURIUC, 2009a).

As evidências apresentadas nestes trabalhos, assim como a configuração institucional brasileira, sugerem que governar não é um exercício unidimensional de bom relacionamento apenas com o poder legislativo. Governar também é um exercício de coordenação política *federativa*, onde os estados e as facções partidárias cumprem papel central nos padrões de compartilhamento de poder. Carece, assim, analisar se as esferas subnacionais podem influenciar na formação da coalizão a nível federal, o que configuraria um "*bottom-up vertical effect*" (ALBALA; RENIU, 2018), ou seja, interferência política das unidades federativas – leia-se estados-membros - sobre a coalizão de governo no poder executivo central.

Albala e Reniu (2018) propõem, nesse sentido, um novo modelo de análise da coalizão, que englobe o aspecto federativo e supere o entendimento dos partidos políticos como atores unitários que meramente pleiteiam cargos. Partidos políticos importam no Brasil não só para a garantia de governabilidade no presidencialismo de coalizão (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2001; AMORIM NETO, 2006), mas também na produção e implementação de políticas públicas (BORGES, 2011), especialmente no que tange a distribuição de recursos públicos entre entes federados (BORGES, 2013; MEIRELES, 2018; SOARES; MELO, 2016). O que nos leva a concluir que as legendas não desejam a ocupação de ministérios por si só, mas principalmente pelo compartilhamento de dividendos políticos - recursos, políticas públicas e retornos eleitorais.

Por isso entendemos que uma análise da coalizão política que considere apenas uma dimensão – a partidária – é incompleta, visto que ela não ajuda na compreensão das estratégias federativas do governo, suas políticas de repasse e de financiamento, e seu compartilhamento de dividendos eleitorais. De forma categórica: analisando apenas a relação entre os poderes executivo e legislativo, não identificamos a influência de facções estaduais de partidos e governadores sobre a coalizão no governo federal, afinal, não é o poder legislativo que detém as maiores prerrogativas para a realização de políticas públicas, de distribuição de recursos para implementação de projetos e, conseqüentemente, de compartilhamento de apoio e dividendos eleitorais.

Para a identificação dos padrões de influência dos estados sobre a coalizão de governo, o foco deve ser o poder executivo. Por isso acreditamos que há motivações para além da filiação partidária nas estratégias de nomeação ministerial, como bem ilustram as memórias do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, presentes na introdução deste trabalho.

### **3 - REPRESENTAÇÃO ESTADUAL NOS MINISTÉRIOS BRASILEIROS**

No presidencialismo brasileiro, ministros de Estado cumprem uma dupla função: a primeira, essencialmente política, de construir um elo político entre os partidos presentes no poder legislativo e o governo no poder executivo, afim de garantir a aprovação de projetos e a sobrevivência do governo até o fim do mandato. A segunda, a de assessorar a presidência da República tanto na formulação – durante a criação de projetos - quanto na execução de políticas públicas – principalmente no que tange a alocação de recursos.

A despeito da complexidade da natureza do cargo, ministros têm sido analisados, prioritariamente, apenas sob a ótica partidária, e suas consequências apenas do ponto de vista legislativo. Como veremos, análises de recrutamento ministerial tendem a ignorar os efeitos das indicações dos partidos – tanto do presidente quanto da base aliada - sobre as políticas públicas, talvez por entenderem que estas sejam responsabilidade exclusiva das nomeações não partidárias – geralmente entendidas como “técnicas”.

Defendemos que, ao menos dentro do presidencialismo brasileiro, essa distinção, além de artificial e simplória, leva-nos a ignorar o papel dos partidos e dos políticos profissionais em questões eminentemente políticas, como quem recebe o quê, quando e como (LASSWEL, 1936).

#### ***3.1 Nomeações pela governabilidade***

Ministros são escolhidos e nomeados pelos mais variados motivos: por representatividade, capacidade técnica, habilidade política, reputação e imagem pública, afinidade ideológica, laços pessoais, barganha e compartilhamento de poderes, governança, etc.(DOGAN, 1989; RUDY B. ANDEWEG, ROBERT ELGIE, LUDGER HELMS, JULIET KAARBO, FERDINAND MÜLLER-ROMMEL, 2020). Em última instância, no presidencialismo seus diferentes atributos - políticos, profissionais e sociais - expressariam as estratégias e preferências do presidente da República e de seu programa de governo. É justamente a partir dessas escolhas, portanto, que o chefe do governo terá maior controle e previsibilidade sobre o modo de atuação de seu ministério.

Sua composição, entretanto, costuma ser definida exclusivamente pelo conjunto de partidos legislativos dos membros que ocupam cargos no gabinete (FREUDENREICH, 2016), o que a literatura chama convencionalmente de *party government*. Tradicionalmente pensado como o elo entre os poderes Executivo e Legislativo (BAGEHOT, 1873; COX, 2005), gabinetes

ministeriais de fato costumam ser ocupados predominantemente por políticos profissionais, com larga experiência prévia em cargos eletivos e com trajetórias partidárias de destaque, sobretudo em democracias parlamentaristas (BLONDEL, 2002; FLEISCHER; SEYFRIED, 2015; ROSE, 1971; TERUEL, 2009).

Nelas, a preponderância do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo faz com que a nomeação ministerial seja responsabilidade direta dos partidos políticos com representação no Parlamento. O resultado é a proporção muito maior de ministros com extensa carreira política. O caso inglês seria o mais expressivo, principalmente quando comparado com os demais países parlamentaristas (DOGAN, 2019; HOGWOOD; JUDGE; MCVICAR, 2001; KAVANAGH; RICHARDS, 2003; ROSE, 1971). Entretanto, a agenda de pesquisas é muito comum também sobre outros países de gabinete multipartidário como a Itália (MERSHON, 1996; THIES, 2001), Alemanha (FLEISCHER; SEYFRIED, 2015), Chile (DÁVILA; LAVADOS; AVENDAÑO, 2013), México (LAVER; SHEPSLE, 1990) entre outros (ALTMAN, 2000; AMORIM NETO; SAMUELS, 2010; CARROLL; COX, 2011; MARTÍNEZ-GALLARDO; SCHLEITER, 2015).

Na literatura internacional, as pesquisas costumam focar nas delegações de poder que ocorrem quando uma coalizão de partidos assume o governo em regimes parlamentaristas. A ideia é identificar as soluções encontradas pelo governo para diminuir os custos de delegação política aos partidos aliados. No caso italiano, por exemplo, foram encontrados estímulos institucionais para que o governo altere as configurações do gabinete com frequência. Ou seja, a solução encontrada pelo governo é um aumento na rotatividade ministerial, a despeito da estabilidade eleitoral (MERSHON, 1996).

Carrol e Cox identificam outra estratégia. Os autores analisam a probabilidade de criação de agências e comitês que possam servir como lócus de monitoramento e supervisão sobre as respectivas pastas ministeriais. Segundo os autores, na delegação de poder do presidente aos seus aliados, há um ônus de decisão, em que as medidas efetuadas a partir de umas pastas sob o comando do partido aliado podem se aproximar menos dos interesses dos presidentes e do seu programa de governo do que dos líderes da base aliada. Isso resultaria na criação de agências e secretarias nas quais os presidentes nomeariam indivíduos de confiança pessoal, num exercício de controle sobre os programas formulados e implementados a partir daquela determinada pasta (CARROLL; COX, 2011).

Com dados comparativos de países parlamentaristas multipartidários, Michael Thies, chega a conclusão de que “*the traditional distinction between presidential and parliamentary systems is overstated*” (THIES, 2001, p. 596). Isso porque, segundo o autor a supervisão do presidente sobre os partidos da base aliada através de nomeações de confiança em agências de controle ocorre em ambos os regimes. Para o autor, o que de fato poderia diferenciar substancialmente as estratégias do presidente para efetivar sua agenda não seria, como muitos pensavam, o sistema de governo e sim o número de partidos no gabinete – ou seja, se é um gabinete de partido único, ou se é um gabinete de coalizão, em conjunto com partidos aliados.

No presidencialismo multipartidário, o desafio do chefe de Estado no recrutamento de sua equipe de primeiro escalão configura um verdadeiro dilema político: alocar ministérios de uma forma que garanta sustentação política e apoio legislativo pelos partidos da base aliada, ao mesmo tempo em que garanta a implementação de seu programa de governo, vitorioso nas eleições diretas. Estudos sobre as relações entre Executivo e Legislativo têm focado mais a governabilidade dentro do contexto de presidencialismo de coalizão, do que sobre as condições técnicas e políticas para a implementação de políticas públicas (AMORIM NETO, 1994, 2006; BATISTA, 2013).

A ideia central dessas pesquisas é que no presidencialismo multipartidário, o partido do presidente da República quase nunca consegue ser o partido majoritário no Congresso Nacional, forçando o chefe do governo a fazer alianças com outras legendas para conseguir apoio político e aprovar seus projetos de lei, emendas legislativas e medidas provisórias. Para garantir essa sustentação, o presidente precisa atrair os demais partidos que não o seu para o governo, seja nos ministérios ou nas burocracias a eles subordinadas (ABRANCHES, 1988; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001; MELO; PEREIRA, 2013). Essa barganha entre cargos políticos de alto escalão e apoio parlamentar nas duas casas do Congresso Nacional brasileiro impacta significativamente na composição dos ministérios.

Todos esses estudos analisam a eficiência das nomeações ministeriais a partir da governabilidade do chefe de governo. Em geral, as conclusões remetem à importância do tamanho dos partidos da base aliada, a ideologia do presidente, e condições econômicas como elementos que impactam de forma significativa nas estratégias dos chefes do executivo nos países presidencialistas. Outras variáveis como poder de decreto e disciplina partidária também entram nos modelos estatísticos, mas nem sempre com o mesmo poder explicativo. O que não significa que esses aspectos não entrem no cálculo do presidente na hora de formar o seu

gabinete. Assim, a conclusão em geral desses trabalhos é de que o presidencialismo de coalizão oferece mais alternativas ao chefe de estado para formar o seu gabinete do que o parlamentarismo (AMORIM NETO, 2007; ARAÚJO; SILVA; VIEIRA, 2016; BATISTA, 2013; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Amorim Neto, por exemplo, concentra seu foco no funcionamento das instituições - como elas moldam o comportamento do chefe do executivo, ou como ele se aproveita de suas brechas para implementar suas metas políticas. Dito de outra forma, seus trabalhos procuram identificar o que impacta na estratégia do presidente na formação de seu gabinete, dentro do presidencialismo na América Latina. Para analisar essas estratégias, o autor examina os projetos de lei enviados pelo executivo ao Congresso: as características político-profissionais dos ministros nomeados impactam de forma significativa sobre o tipo de relação que o Presidente da República terá com o poder legislativo. Se há um envio maior de projetos de lei ordinária e emendas constitucionais, a tendência é um gabinete de coalizão majoritário. Caso o contrário, a probabilidade de que o Presidente recorra ao envio de um número de Medidas Provisórias aumenta (AMORIM NETO, 2007).

Numa análise comparativa entre o presidencialismo de coalizão da II República e da atual democracia brasileira, Amorim Neto (1994) defende que a resolução desses problemas institucionais estaria no papel fundamental de um grande partido de centro desempenhado no Brasil antes pelo PSD - de 1946 a 1964 -, depois pelo PMDB - a partir dos anos 1980 (AMORIM NETO, 1994). Juntando isso às evidências de que os parlamentares costumam seguir as orientações dos líderes partidários e votações no parlamento, Figueiredo e Limongi passaram a defender que o presidencialismo não só oferecia condições de governabilidade mesmo num sistema multipartidário, como também permitia que o presidente da República adotasse mais alternativas e estratégias para implementar sua agenda política do que num sistema parlamentarista (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Em relação ao período abarcado pela nossa pesquisa, Pereira et al. (2016) demonstram que com a chegada ao poder, em 2002, de outro eixo partidário - PT e aliados -, muitos partidos até então irrelevantes do ponto de vista do jogo político, se tornaram efetivos no governo Lula, aumentando drasticamente a fragmentação partidária do Congresso Nacional, e, conseqüentemente, os custos de coalizão necessários para a governabilidade (PEREIRA; BERTHOLINI; RAILE, 2016).

Além disso, os autores demonstram que a taxa de coalescência – a proporção de cadeiras dos partidos no parlamento e no gabinete ministerial, tema de nossa próxima seção – decresceu entre 1995 e 2014. O que, em termos práticos, significa que os partidos da base aliada no Congresso Nacional passaram a ser sub representados nos gabinetes ministeriais dos governos do PT. Ou seja, o número de cargos ministeriais controlados pelos partidos aliados não correspondia com o tamanho da bancada desses partidos no parlamento, o que aumentaria a vulnerabilidade do poder presidencial.

Contudo, estudos de coalizão mais recentes tem se utilizado de novos de novos critérios para avaliar a gestão política e as condições de governabilidade do presidente. Bertholini e Pereira, por exemplo, avaliam os custos legislativos de governar a partir de três dimensões: a proporcionalidade partidária (já mencionada no parágrafo acima), o tamanho do poder executivo (número de cargos disponível à livre nomeação no alto escalão do poder executivo), e distância ideológica entre o partido do Presidente da República e a mediana dos parlamentares na Câmara dos Deputados. Os autores demonstram que os custos para garantir aprovação e sobrevivência do governo ao longo do mandato variam conforme a distância ideológica. Quanto mais distante a mediana ideológica na Câmara do Deputados do partido do presidente, maiores os custos de governabilidade (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017).

Outro aspecto também ignorado há bem pouco tempo atrás pela literatura, eram a natureza e relevância dos diferentes ministérios à disposição para barganha entre a base aliada do governo e o chefe de Estado. Pesquisas recentes, nesse sentido, procuram identificar as pastas com maior prestígio e importância do ponto de vista dos atores envolvidos nas barganhas ((BATISTA, 2018; ZUCCO; BATISTA; POWER, 2019). As medidas de saliência ministerial são produzidas através de *surveys*, ou de índices que representam a capacidade legislativa da pasta, número de cargos de confiança à disposição, e dotação orçamentária.

Em relação a este último aspecto, relevante para os objetivos do nosso trabalho, Mariana Batista aponta que os ministérios com maior capacidade discricionária para distribuição de recursos são os de caráter social (como os ministérios da Saúde e Educação) e os tradicionalmente entendidos como *pork barrel ministries*, pela natureza de alocação de verbas e execução de políticas públicas direcionadas, como as pastas de Transportes, Desenvolvimento Social, e Integração. Independente do critério utilizado, os dados indicam que o presidente tende a nomear correligionários para as pastas mais relevantes (BATISTA, 2018).

Como vimos no capítulo acima, esses trabalhos forneceram uma série de contra argumentos direcionados à tese de que o contexto institucional brasileiro – eleições presidenciais diretas, alta fragmentação partidária, eleições proporcionais de lista aberta, federalismo centrífugo - não ofereceria condições de governabilidade ao chefe de Estado, resultando em crises políticas constantes (AMES, 2003; LINZ, 1990; MAINWARING, 1991, 1993).

Embora essas pesquisas tenham sido muito convenientes, além do mérito de esclarecer alguns dos critérios de nomeação para os ministérios e seus respectivos corpos burocráticos, sobretudo os critérios político-partidários, acreditamos que as análises de recrutamento em governos de coalizão ainda possuem uma série de pontos cegos: primeiramente, suas atenções se restringem ao preenchimento desses cargos apenas pela lógica clientelista. Além disso, dessas pesquisas pouco se pode deduzir acerca do funcionamento do Executivo, pois muitas delas centram suas análises na aprovação de projetos de lei e medidas provisórias dentro do poder legislativo, ignorando o papel do poder executivo como usina de políticas públicas no presidencialismo brasileiro. Em terceiro lugar, como veremos adiante, grande parte desses trabalhos parecem ignorar que políticos sempre dividiram espaço com ministros não filiados (CODATO; FRANZ, 2018; D'ARAUJO; RIBEIRO, 2018) – por vezes entendidos pela opinião pública como “técnicos”. Nesse sentido, uma série de outros atributos relevantes para as políticas de nomeações ministeriais têm sido eclipsados nos estudos concentrados em filiações partidárias.

### ***3.2 Nomeações não partidárias***

Enquanto as pesquisas supracitadas focam no papel chave das nomeações para a estabilidade das relações entre os poderes Executivo e Legislativo, através do respeito à proporcionalidade dos partidos no Congresso Nacional durante a formação do gabinete, desconsiderando seus papéis na formulação e na implementação de políticas públicas, as nomeações não partidárias costumam ser analisadas a partir do perfil profissional e acadêmico dos ministros e as afinidades específicas entre seus atributos prévios e os temas das pastas ocupadas (CODATO; FRANZ, 2018).

Embora proliferem hipóteses sobre uma suposta ascensão de *experts* e *outsiders* na administração do Estado (COSTA PINTO; COTTA; TAVARES DE ALMEIDA, 2018), as

evidências apontam que o conhecimento técnico consistiu em um critério que foi agregado à experiência política prévia da elite estatal (COTTA, 2018; PASTORELLA, 2016). Pinto e Almeida mostraram como o padrão de recrutamento dos ministros portugueses tem cada vez mais se aproximado do setor público, chegando a relegar a um papel secundário o papel dos políticos no gabinete. Segundo os autores, esse fato não seria exclusividade de Portugal:

*“the linkages between ministerial and parliamentary careers have been weakening in several countries during recent decades. Simultaneously, the number of expert and non-partisan ministers has increased, although in an uneven way. As someone once simply and eloquently put it, there is a tendency towards the formation of ‘party governments with fewer partisans [...]”* (PINTO; ALMEIDA, 2014).

O argumento central é de que com a adoção de regimes semipresidencialistas, a partir da terceira onda democrática ocorrida entre meados dos anos 1980 e 1990, a proporção de políticos profissionais nos gabinetes tem sido substituída gradativamente por *outsiders* do campo político: indivíduos recrutados para o gabinete que não possuíam em sua carreira prévia cargos eletivos ou de direção partidária (PINTO ET AL. 2018).

A despeito da pouca ligação com o campo político, em muitos casos *“many expert ministers have emerged from among the personal staff, advisers or even friends of these high-level officials. They may be non-partisan, with no parliamentary background or party position, but they are personally dependent* (ILONSZKI; STEFAN, 2018). Ou seja, mesmo não sendo políticos profissionais no sentido estrito do termo, não se tratam de agentes completamente alheios ao campo político. Suas ligações, que os gabaritam à ocupação de cargos de confiança de alto escalão, são apenas menos tradicionais.

É caso da Romênia, onde os presidentes diretamente eleitos, e gozando de prerrogativas constitucionais, puderam se cercar de um *staff* de confiança para implementar políticas que eram de seu interesse. O mesmo também parece ter ocorrido no governo português de Cavalo Silva (1985-1995), em que a confiança e lealdade pessoais mostraram-se tão importantes quanto a filiação partidária no recrutamento de ministros.

De forma resumida, a premissa destas pesquisas é de que a experiência adquirida nas direções de partidos, em uma comissão parlamentar ou em altos cargos do serviço público tem impacto significativo sobre o estilo e preferências pessoais dos agentes políticos. Assim, a nomeação política deve levar em conta os caminhos prévios que esses agentes seguiram. Um

ministro que passou a maior parte da sua carreira profissional em um partido político não tem, necessariamente, o mesmo perfil, as mesmas opiniões e as mesmas preferências que seus colegas vindos dos altos níveis da administração pública ou das comissões parlamentares do Congresso (DOGAN, 1979).

No Brasil pesquisas defendem que suas nomeações são condição *sine qua non* para a implementação de projetos de modernização como as que ocorreram durante a Quarta República (1945-1964) e regime militar no Brasil (1964-1985) (MANTEGA, 1984; NUNES, 1997; SCHNEIDER, 1991). Estes estudos sobre o caráter técnico dos gabinetes ressaltam as estratégias de controle do presidente da República sobre a alta burocracia chefiada por aliados. O argumento é o seguinte: grandes projetos de modernização do país enfrentaram sérios obstáculos no aparelho burocrático do Estado. Segundo os autores, ao se depararem com um estamento burocrático altamente politizado e sem conhecimento técnico ou interesse necessário pelos projetos, Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek optaram por “compartimentalizar” a máquina pública. Essa compartimentalização consistia basicamente em separar secretarias e órgãos que, na visão deles, eram capitais para os seus projetos de desenvolvimento, dos órgãos de “patronagem”, que seriam usados como moeda de troca para obtenção de apoio político e sustentação da coalizão governista. Dessa forma, as áreas insuladas por eles seriam ocupadas, em sua maioria, por indivíduos recrutados de forma paralela, sob critérios meritocráticos, o que no fim das contas levou à realização das políticas consideradas prioritárias por esses governos.

Com um regime menos centralizado politicamente, a Quarta República foi marcada justamente por muita turbulência, pouco consenso em torno de temas chaves para a economia da época, o que gerava debates acalorados na academia, no Congresso e na imprensa nacional. Nesse quadro, a paralisia decisória e um poder executivo impotente frente a tanta discórdia era o fim mais óbvio pra alguns analistas (SANTOS, 1986). Não obstante, foi justamente nessa época que o país passou por uma das modificações mais radicais de sua história e por um dinamismo econômico que espantava todas as projeções internacionais. Nesse sentido, pesquisas se debruçaram sobre papel crucial da classe técnico burocrática nesse processo, além da adoção de canais que tendiam a evitar a participação de partidos e políticos na criação e realização de projetos.

Nunes constatou que, antes do golpe militar em 1964, grande parte dos executivos públicos eram nomeados sem experiência partidária ou legislativa. Mais: os políticos que ocupavam cargos na burocracia pública trabalhavam majoritariamente em agências de

distribuição de crédito, como bancos e financiadoras públicas regionais e locais, com largo potencial para a patronagem política. Isso possibilitou que agências, empresas estatais e autarquias estratégicas para as políticas de industrialização empreendidas na época, tenderam a ser insuladas, ou seja, ocupadas por tecnoburocratas de carreira, ou ligados pessoalmente ao presidente (NUNES, 1997, p. 90).

Em larga medida, foi essa estratégia que possibilitou que Kubitschek implementasse o Plano de Metas. Requisitando pessoal competente, Juscelino conseguiu driblar a burocracia tradicional, os partidos e o Congresso para a ocupação de cargos-chaves no aparelho de Estado para a formulação de seu projeto. A maior expressão desse movimento foi a criação do Conselho de Desenvolvimento e dos Grupos Executivos, órgãos que organizavam e coordenavam as medidas econômicas exigidas pelo Plano de Metas. Seu principal trunfo estava no fato de eles serem constituídos e planejados justamente pelas mesmas pessoas que teriam de implementar os projetos, além de servir como canal de atalho entre a elite das instâncias decisivas e a burguesia participante. Um claro contorno às tradicionais ineficiências burocráticas e à participação partidária, o que, em última instância, agilizou e muito a execução dos projetos (MANTEGA, 1984, p. 73; NUNES, 1997, p. 111).

Entretanto, algumas dessas pesquisas alertaram para artificialidade da separação elaborada nos textos citados entre os burocratas técnicos e os políticos. Na verdade, assume-se que estratégias de nomeação burocrática tais como as de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, não são mais possíveis no atual contexto institucional.

Desde a promulgação da Carta de 1988, os partidos e o Congresso Nacional têm sobre a máquina pública controle o suficiente para que ele não fique alheio à produção e realização de políticas públicas complexas ou de grandes projetos macroeconômicos (FIGUEIREDO, 2010, p. 206). Seria então o caso de afirmarmos que um ousado programa de metas se torna inviável nesse contexto? A implementação de um grande projeto de transformação social só seria possível sob a tutela de burocratas técnicos e imparciais? A politização do estamento burocrático é nociva à qualidade das políticas públicas?

### ***3.3 Policymakers***

Segundo Figueiredo (2010), o controle político sobre a máquina pública é fundamental numa democracia representativa, pois parte exatamente dos políticos eleitos a tarefa de a burocracia

atuar em conformidade com as suas decisões, e que eles mesmos estejam em situação de prestar contas e responder aos cidadãos pelos projetos implementados (FIGUEIREDO 2010, p.207).

Além disso, Ben Ross Schneider (1994), a partir da aplicação de *surveys* e entrevistas de profundidade com burocratas, diretores e ministros da área econômica durante o regime militar, demonstra como políticos profissionais muitas vezes são os mais indicados para ocuparem postos e cargos que seriam mais sensíveis à pressão política, garantindo maior conexão com outras áreas e autonomia técnica ao corpo burocráticos de agências e empresas submetidas à pasta (SCHNEIDER, 1991, p. 282).

Os últimos estudos sobre as relações executivo-executivo procuram evidenciar que toda atividade que envolve o Estado, por mais técnica que pareça, tem, inevitavelmente, um conteúdo político, pois afetam a atuação e os interesses de grupos e classes sociais, “enfim, alteram a distribuição de recursos na sociedade” (OLIVIERI, 2007). Disso, seria mais legítimo abandonar uma suposta separação entre o burocrata e o político, e adotar uma abordagem que vincule essas duas esferas no seio do Estado.

Em seus trabalhos sobre as nomeações no alto escalão dos governos federais nos anos 1990, Loureiro e Abrucio mostram que os ocupantes desses cargos não deixam de ser técnicos ou políticos, mas possuem atributos e modos de ação que conectam as duas características. O que vem sendo constatado na literatura sobre os dirigentes públicos é a presença cada vez maior de “políticos baseando sua atuação cada vez mais no discurso técnico e burocratas reforçando o aspecto político em seu cálculo de atuação”(LOUREIRO; ABRUCIO, 1999; LOUREIRO; ABRUCIO; ROSA, 1998). Trata-se de um modelo híbrido, chamado pelos autores de *policymaker*. Mesmo que esses agentes não sejam filiados a partidos e tenham sido nomeados apenas por seus conhecimentos técnicos, suas ações no setor público irão responder às orientações políticas de seus governos.

Assim, ao mesmo tempo em que poderíamos pensar em ministros *outsiders* do campo político sem qualquer *expertise* administrativa (o que pesquisas indicam ser muito raro), também é crível afirmarmos que democracias consolidadas e com partidos estruturados poderiam produzir políticos profissionais com *expertise* e larga bagagem administrativa (COX, 2005).

De forma categórica, podemos afirmar, a partir de uma análise detalhada sobre a literatura na área, que conhecimento técnico e experiência política, longe de serem atributos

excludentes, são qualidades retroalimentadas. Isto porque o principal *locus* para o ganho de *expertise* dos ministros de Estado são as próprias instituições políticas, onde o manejo administrativo e o conhecimento sobre o tema específico a ser coordenado no gabinete são adquiridos simultaneamente à trajetória política do ministro (BAKEMA; SECKER, 1988; BECKMAN, 2006).

É o caso das elites de Estado com formação técnica-administrativa em *think tanks* ligadas aos partidos políticos (SCHLESINGER, 2009), em trabalho interno dentro da burocracia dos próprios partidos (SABRI SAYARI AND BILGIN, 2018), em experiências prévias no rodízio de ocupação de cargos de confiança de alto escalão (PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2012), em Comissões temáticas dentro de instituições representativas (SANTOS; CANELLO, 2016), ou em entidades associativas (ROSSI, 2015). A filiação partidária de ministros, *proxy* que em muitos estudos indicaria politização no critério de recrutamento na maioria dos países, pode esconder um teor altamente técnico das nomeações ministeriais em outras situações.

No mesmo sentido, a multiplicação e consolidação de regimes democráticos tem levado a um aumento gradual na proporção de líderes políticos com maior escolaridade (BATURO, 2016). Besley et al. (2011), por exemplo, mostram como o nível de escolaridade da elite política apresenta correlação positiva com o desempenho econômico de seus países, sobretudo em contextos democráticos (BESLEY; MONTALVO; REYNAL-QUEROL, 2011).

Vale ressaltar um ponto praticamente comum a toda a literatura sobre o assunto: tratar habilidades e competências específicas como atributos técnicos *versus* trajetórias políticas desprovidas de *expertise* seria ignorar que decisões públicas, como as tomadas por ministros de Estado, fatalmente possuem uma fase política (HARRY COLLINS; ROBERT EVANS, 2007, p. 135). A *expertise* técnica e o profissionalismo político não devem ser entendidos como incompatíveis. Pelo contrário, ambos os atributos costumam se apresentar de forma integrada. A valorização de conhecimentos técnicos específicos é potencializada em situações em que os atores também possuem afinidades ideológicas e *know-how* político partidário (VEIT; SCHOLZ, 2016).

Essas conclusões também são válidas para o caso brasileiro com alocações estratégicas de, por um lado, políticos profissionais da base aliada para garantir apoio do poder legislativo, e por outro, de *experts* responsáveis pela formulação e implementação de grandes projetos de transformação na matriz econômica nacional, desde que alinhadas às preferências políticas do

presidente (NUNES, 1997; SCHNEIDER, 1991). Se a *expertise* nas respectivas áreas de conhecimento lhes conferia o apanágio de detentores de um “saber neutro” e de uma “racionalidade técnica”, os assessores deixam claro em seus depoimentos que a “neutralidade” e a “racionalidade”, como aliás costuma ser, estavam atravessadas por outros valores que não se restringiam àqueles tradicionalmente associados ao *ethos* da tecnoburocracia do Estado, mas também a interesses estratégicos e políticos (MOTTA, 2005; TOKUMOTO ET AL. 2017);.

Apesar disso, apenas recentemente alguns autores passaram a se preocupar com o perfil de carreira dos ministros políticos. Tratam-se de estudos que, como o nosso, assumem que o critério partidário não é o suficiente para o recrutamento ministerial de políticos profissionais, identificando nuances entre os indivíduos nomeados para o gabinete.

D’Araújo fez uma radiografia do Poder Executivo no Brasil após a redemocratização e mostrou que os “ministros são pessoas experientes na vida política com forte enraizamento em atividades parlamentares e executivas em todos os níveis de governo” (D’ARAÚJO; LAMEIRÃO, 2009). Isso é um indicativo da existência tanto de *expertise* política como administrativa como condição básica para nomeação ao ministério. Apesar de serem postos de nomeação e não posições eletivas, ministérios também se configuram como espaço de profissionalização política, a exemplo das casas legislativas (COSTA; CODATO, 2013) .

Inácio mostra, por exemplo, como trajetórias políticas marcadas por cargos nas burocracias partidárias aumenta as chances de ser escolhido para participar do ministério. Essa probabilidade aumenta de acordo com o tamanho da bancada do partido. Quanto maior o espaço ocupado pela legenda na Câmara dos Deputados, maior a chance do partido indicar um alto dirigente para compor o gabinete no Executivo - ou seja, o cargo partidário consistira num trampolim para o parlamentar ser ministro de Estado - ao passo que os partidos menores da base aliada tendem a indicar representantes com pouca experiência política (INÁCIO, 2013).

Através de análises de correspondência, Cavalcanti e Palotti (2016) demonstram a existência de um perfil de ministro técnico, com formação na área do ministério que chefia, além de declarar uma segunda profissão, enquanto os políticos que eram recrutados ocupavam cargos políticos no período imediatamente anterior à nomeação, além de já terem passado por cargos de direção partidária. Suas conclusões são de que apesar de os governos do PT serem formados por ministros com maior experiência político partidária, os ministros recrutados nos governos anteriores - Franco e Cardoso – possuem maior vínculo político familiar, sintoma de

permanência de uma elite política tradicional nos governos durante os anos 90 (CAVALCANTE & PALOTTI 2016).

Lançando mão de informações relativas às carreiras prévias dos ministros argentinos no atual período democrático, Mariana Gené defende que, em geral, as competências específicas dos ministros foram levadas em conta nas estratégias de nomeações. Segundo a autora, os presidentes argentinos optavam por um perfil ministerial dependendo da natureza de pasta para a qual eles recrutavam. Assim, ministérios de natureza econômica foram ocupados majoritariamente por economistas, engenheiros e demais profissionais relacionados à área. Já os ministérios políticos ficaram a cargo de políticos profissionais, enquanto os ministérios de cunho social foram ocupados por ministros com perfil mais diversificado. Ou seja, a expertise impactou na política de recrutamento ministerial na Argentina (GENÉ, 2016).

Na verdade, do ponto de vista político, assim como partidos e candidatos competem entre si por cargos eletivos, é plausível assumirmos que também os parlamentares dentro dos partidos tendem a competir por posições com maior capacidade decisória (SMITH; SMITH; MARTIN, 2017). Nesse sentido, controlar ministérios significa acesso ao processo de tomada de decisão do executivo, influenciar as decisões políticas, garantir nomeações em cargos de confiança de médio e alto escalão, além é claro de definir alocações orçamentárias (BATISTA, 2018).

A despeito dessas constatações, e dos vários critérios de nomeação ministerial supracitados, a dimensão federativa é flagrantemente omitida nas análises sejam de coalizão ou de recrutamento, levando-nos a concluir que a única informação relevante em uma nomeação é a filiação ou não de um ministro a um partido político. Conseqüentemente, os partidos são entendidos como entidades monolíticas, sem qualquer interesse divergente interno à suas estruturas.

Além disso, nossa percepção é de que a compreensão acadêmica das coalizões tem avançado e inclusive se especializado em diferentes áreas - em particular, formação de coalizões, governança, duração, término (HELLER, 2018) - sem, contudo, avançar nos desdobramentos dessas nomeações sobre as políticas públicas. Assim, embora as pastas ministeriais tenham a sua disposição volumosos recursos a serem distribuídos de maneira discricionária, isto é, sem restrições legais, análises são feitas exclusivamente acerca dos resultados de suas nomeações sobre as condições de governabilidade do presidente dentro do Congresso Nacional, sem examinar os efeitos dessas nomeações sobre as transferências

voluntárias da União. Em outras palavras, a formação de coalizões tem sido analiticamente abordada como um fim em política, enquanto nós a vemos como um meio.

Considerando que num regime presidencialista com sistema eleitoral proporcional de lista aberta, ministros têm obstáculos em reivindicar crédito pelas políticas públicas do governo federal, é razoável acreditarmos que ministros se interessem principalmente pelas políticas distributivas (BATISTA, 2018), se aproveitando do orçamento discricionário para direcionarem recursos de suas pastas, e favorecerem redes de relacionamento político previamente estabelecidas em seus respectivos distritos, ou seja, seus estados de origem.

Para analisar a dimensão política do federalismo brasileiro, nossa análise não será sobre o posicionamento dos parlamentares em votações no Congresso (CAREY; REINHARDT, 2003; CHEIBUB; LIMONGI, 2007; MAINWARING, 1991), tampouco sobre legislação que afete os interesses subnacionais (ARRETCHE, 2013; DESPOSATO, 2004), e sim sobre a política distributiva da União e seus ministérios aos estados-membros da federação.

Por isso, é razoável cogitarmos que a proeminência dos ministros nos estados, suas experiências políticas e profissionais, relações com grupos e agentes estaduais nos setores pelos quais passou, assim suas conexões com a liderança do partido são fatores importantes. Da mesma forma, considerações políticas específicas, como a necessidade de agradar às diferentes facções partidárias e de cumprir cotas regionais implícitas, também são cruciais para uma nomeação a cargos-chaves no Estado (BASKARAN; LOPES DA FONSECA, 2021).

Nesse sentido, procuramos na próxima seção identificar quem são os ministros de Estado, a partir de seus vínculos profissionais, acadêmicos, partidários, políticos e regionais com as áreas ministeriais para os quais foram nomeados. Nossa hipótese é de que esses atributos podem revelar decisões e preferências desses atores em sua atuação ministerial, especificamente a política distributiva em suas respectivas pastas ministeriais.

### **3.4 Método**

O recorte temporal de nosso trabalho começa em outubro de 2008, quando os contratos de repasse do governo federal a estados e municípios passaram a serem geridos e disponibilizados pelo site do Siconv, e termina em maio de 2016. O período, portanto, abarca o fim do segundo mandato de Lula da Silva, e todo o governo de Dilma Rousseff, até o momento o momento de seu afastamento através do processo de *impeachment*.

Embora o Partido dos Trabalhadores tenha sido o único a ocupar a presidência da República ao longo de nosso recorte, a coalizão partidária passou por uma série de mudanças, com pelo menos 8 reformas substanciais na equipe de governo, com uma média de duração de 307 dias por gabinete. O número de parceiros de coalizão do PT variou entre 5 e 9 partidos políticos, como demonstra o Quadro 1.

Quadro 1 – Relação de partidos participantes na coalizão (2008 a 2016)

Gabinete	Início	Fim	Duração em dias	Partidos na Coalizão
Lula II 2	02/04/2007	01/08/2009	852	PT-PCdoB- PSB-PTB-PP-PMDB-PDT-PR-PRB-PV
Lula II 3	02/08/2009	01/03/2010	211	PT-PCdoB-PSB-PTB-PP-PMDB-PDT-PR-PRB
Lula II 4	02/03/2010	31/12/2010	304	PT-PMDB-PV-PSB-PP-PCdoB
Dilma I 1	01/01/2011	31/12/2011	364	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PSB-PT
Dilma I 2	01/01/2012	31/12/2012	365	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PT
Dilma I 3	01/01/2013	31/12/2013	364	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PSD-PT
Dilma I 4	01/01/2014	31/12/2014	364	PCdoB-PDT-PMDB-PP-PR-PRB-PSB-PSD-PT
Dilma II 1	01/01/2015	28/03/2015	452	PT-PMDB-PSD-PR-PP-PDT-PCdoB-PRB-PTB-PROS
Dilma II 2	29/03/2016	12/05/2016	44	PT-PR-PP-PDT-PCdoB-PTB

Fonte: Elaboração própria, a partir da Biblioteca da Presidência.

A instabilidade de coalizão constatada nos dados acima também se reflete no desenho institucional dentro do governo federal. O número de ministérios variou entre 37 (Lula II) e 32 (Dilma II). Ao longo do período, foram identificadas, ao todo, 39 diferentes pastas ministeriais, que podemos distribuir em três diferentes áreas a partir de suas funções: econômica, política e social. A média no número de ministros ao longo do período é de 5 mandatos por pasta. Elas estão no relacionadas no Quadro 2, seguidas do respectivo número de mandatos verificados em cada pasta.

Quadro 2 – Relação de Ministérios, por natureza de pasta (2008-2016)

Ministérios econômicos	Ministérios políticos	Ministérios sociais
1. Banco Central (4)	1. Advocacia Geral da União (4)	1. Ministério da Cultura (3)
2. Ministério da Agricultura (7)	2. Casa Civil (8)	2. Ministério da Educação (7)
3. Ministério da Fazenda (4)	3. Controladoria Geral da	3. Ministério da Previdência Social (4)

4. Ministério da Indústria (4)	União (3)	4. Ministério da Saúde (4)
5. Ministério da Integração Nacional (5)	4. Gabinete de Segurança Institucional (3)	5. Ministério das Cidades (5)
6. Ministério da Pesca (6)	5. Ministério da Ciência e Tecnologia (6)	6. Ministério do Desenvolvimento Agrário (6)
7. Ministério das Comunicações (4)	6. Ministério da Defesa (7)	7. Ministério do Desenvolvimento Social (4)
8. Ministério de Minas e Energia (4)	7. Ministério da Justiça (4)	8. Ministério do Esporte (4)
9. Ministério do Meio Ambiente (4)	8. Ministério das Relações Exteriores (4)	9. Ministério do Trabalho (7)
10. Ministério do Planejamento (4)	9. Secretaria de Assuntos Estratégicos (5)	10. Secretaria de Direitos Humanos (5)
11. Ministério do Turismo (7)	10. Secretaria de Comunicação Social (4)	11. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade racial (3)
12. Ministério dos Transportes (6)	11. Secretaria de Relações Institucionais (6)	12. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (4)
13. Secretaria da Aviação Civil (5)	12. Secretaria Geral da Presidência da República (3)	
14. Secretaria da Micro e Pequena Empresa (1)		
15. Secretaria Nacional dos Portos (6)		

Fonte: Elaboração própria, a partir da Biblioteca da Presidência.

Para analisar a dimensão federativa das coalizões de governo no Brasil entre 2008 e 2016, assim como suas implicações nas políticas de repasses, coletamos dados de todos os ministros nomeados no período que tivessem permanecido em suas pastas por, no mínimo, três meses<sup>3</sup>, inclusive os que não fossem filiados a algum partido político no momento de suas nomeações.

São ao todo 132 ministros, dos quais 59% foram nomeados apenas uma vez ao longo período analisado. Outros 86 ministros chegaram receber outro mandato ministerial, seja realocados em outras áreas, seja reconduzidos à mesma pasta após início de novo governo. Apesar de nossa unidade de observação serem os ministros de Estado, nossa unidade de análise são as nomeações ministeriais. Ou seja, o ministro é contado em nosso banco de dados o número de vezes em que ele foi indicado para o cargo. Assim, se o ministro foi nomeado para duas

<sup>3</sup> Parâmetro comumente utilizado pela literatura em estudos ministeriais, a ocupação mínima por três meses na pasta tende a excluir secretários executivos dos órgãos que ocupam os ministérios repetidas vezes, temporariamente e de forma interina.

pastas diferentes, ou permaneceu no mesmo ministério por mais de um mandato presidencial, seu nome e suas informações – devidamente atualizadas - são inseridas duas vezes na planilha de dados.

O universo de análise nessa fase da pesquisa é de 179 ministros de Estado nomeados para 39 portfólios diferentes. A Tabela 1 detalha esses dados por governo:

Quadro 3. Total de ministérios e de ministros de Estado filiados por presidente (2008-2016)

<b>presidentes da República</b>	<b>Lula II</b>	<b>Dilma I</b>	<b>Dilma II</b>
número de ministérios	37	36	37
número de nomeações	52	75	55

Fonte: Elaboração própria, a partir da Biblioteca da Presidência.

Os dados relativos aos “estados de origem” dos ministros foram definidos a partir de duas diferentes estratégias, a partir de seus perfis: os ministros filiados a partidos políticos foram compilados a partir do local de filiação política e/ou atuação partidária e não do seu local de nascimento. Assumimos que o local e/ou região de militância política do ministro é mais relevante que seu local ou região de origem. Dessa forma, o ex-ministro dos Transportes Paulo Sérgio Passos, do Partido da República, por exemplo, tem Distrito Federal, seu local de filiação ao PR, como estado de origem em nosso banco de dados, apesar de o ex-ministro ter nascido na Bahia. Já para os ministros sem filiação partidária, foi definida sua origem a partir do estado de nascimento.

Em relação à *expertise* ministerial, valoramos a formação acadêmica e a trajetória profissional dos ministros sempre em relação às pastas ocupadas. Nesse caso, a experiência prévia do ministro é avaliada a partir da relação entre a sua trajetória acadêmica e profissional e o tema da pasta ministerial ocupada por ele. A *expertise* técnica é avaliada a partir de quatro atributos: sua área de formação acadêmica, experiência prévia do ministro no setor privado, experiência prévia do ministro no setor público, e experiência prévia do ministro em associações profissionais e/ou movimentos sociais.

Um mesmo ministro pode apresentar diferentes níveis de *expertise* técnica caso ele ocupe diferentes pastas ao longo do período estudado. É o caso de Miguel Rossetto, ocupante de três diferentes pastas ao longo do período analisado, apresentando diferentes afinidades específicas para cada uma delas a partir de sua trajetória prévia no setor público e em associações profissionais. Da mesma forma, a *expertise* do ministro pode variar ao longo do

tempo mesmo que ele ocupe a mesma pasta ministerial por dois períodos diferentes. Essa é a vantagem central de nossa coleta partir das nomeações ministeriais e não apenas dos ministros.

Como discutido na seção anterior, cargos ministeriais, pela sua natureza, exigem dos ministros não apenas conhecimentos técnicos específicos, mas sobretudo habilidades políticas que garantam maior capacidade orçamentária de suas pastas e execução de políticas públicas. Por isso, compomos uma variável que pudesse representar a *expertise* política dos ministros de Estado a partir de suas trajetórias políticas prévias, independente da relação prévia com o tema das pastas ocupadas. Assim, a experiência política do ministro é avaliada a partir da sua ocupação em cargo parlamentar (a níveis municipal, estadual ou federal), cargo executivo (como prefeito ou governador), em cargos na alta burocracia partidária (direção, coordenação ou secretarias), ou em cargos de nomeação de primeiro escalão (secretarias municipais, estaduais ou ministérios).

Somando todos os atributos prévios dos ministros e os dividindo pelo número de variáveis presentes em cada dimensão de *expertise*, transformamos as habilidades específicas dos ministros em quatro diferentes índices objetivos que variam de 0 a 1, onde 0 indica ausência de *expertise* e 1 indica a experiência prévia do ministro naquela área. Assim, classificamos as *expertises* ministeriais no Brasil através de 8 variáveis binárias – indicando presença ou não de atributos prévios – divididas em duas dimensões qualitativas: política e técnica. A descrição e categorização dessas categorias seguem no Quadro 4:

Quadro 4 – Descrição das variáveis utilizadas na análise de *expertise* ministerial

Natureza de expertise	Variável	Sim	Não
<b>Expertise política</b> (÷ 4)	Cargo parlamentar	1	0
	Cargo executivo	1	0
	Direção partidária	1	0
	Nomeação de primeiro escalão	1	0
<b>Expertise técnica</b> (÷ 4)	Atuação na área no setor público	1	0
	Atuação na área no setor privado	1	0
	Atuação na área em associações	1	0
	Formação no setor do ministério	1	0

Fonte: Elaboração própria.

Os dados de filiação dos ministros foram coletados a partir da relação de filiados do Tribunal Superior Eleitoral<sup>4</sup>. Informações relativas às suas trajetórias acadêmicas, profissionais e políticas, assim como checagem em relação ao estado de filiação política no momento de nomeação foram coletadas no *Dicionário Histórico Biográfico-Brasileiro* (ABREU et al., 2001), do Cento de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas<sup>5</sup>, e no site da Câmara dos Deputados<sup>6</sup> para o caso dos ministros que tenham sido parlamentares previamente à nomeação.

Nas próximas seções apresentaremos uma radiografia básica dos ministros de Estado brasileiros nos governos do PT entre 2008 e 2016, detalhando informações sobre seus atributos acadêmicos, profissionais, políticos e partidários, além das informações relativas a seus estados de origem. Mais do que esclarece esclarecer as condições técnicas e partidárias para a nomeação ministerial, acreditamos que o mapeamento das trajetórias profissionais e políticas dos ministros explicam a atuação dos atores à frente de suas pastas, revelando suas relações previamente estabelecidas.

### ***3.5 Perfil dos ministros brasileiros***

Caso você opte por escolher um caso aleatório de nosso banco de dados, há grandes chances de você se deparar com um ministro do sexo masculino (86,6% dos casos), de meia idade (média de 56 anos), com diploma de graduação (91%), com extensa carreira profissional como advogado ou professor (19% cada) e alguma experiência política em cargos eletivos, partidos políticos e/ou cargos de confiança (85%).

Apenas dez ministros não possuem diploma universitário, dos quais apenas uma não era filiada a partido político – Ana de Hollanda (Cultura) - e todos com alguma experiência política prévia – parlamentar e/ou primeiro escalão. Do outro lado, dois terços dos ministros possuem pós-graduação, com uma maioria simples de doutores (46 dos 179 mandatos ministeriais, ou 25,7%). Nestes casos, em geral, é possível identificar menores níveis de experiência política.

Através do gráfico 1, podemos ver que ministros com menores níveis de escolaridade apresentam, na maioria dos casos, baixos índices de *expertise* técnica em relação à pasta

---

<sup>4</sup> Ver <http://www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/relacao-de-filiados> Acesso em: 18 agosto 2020.

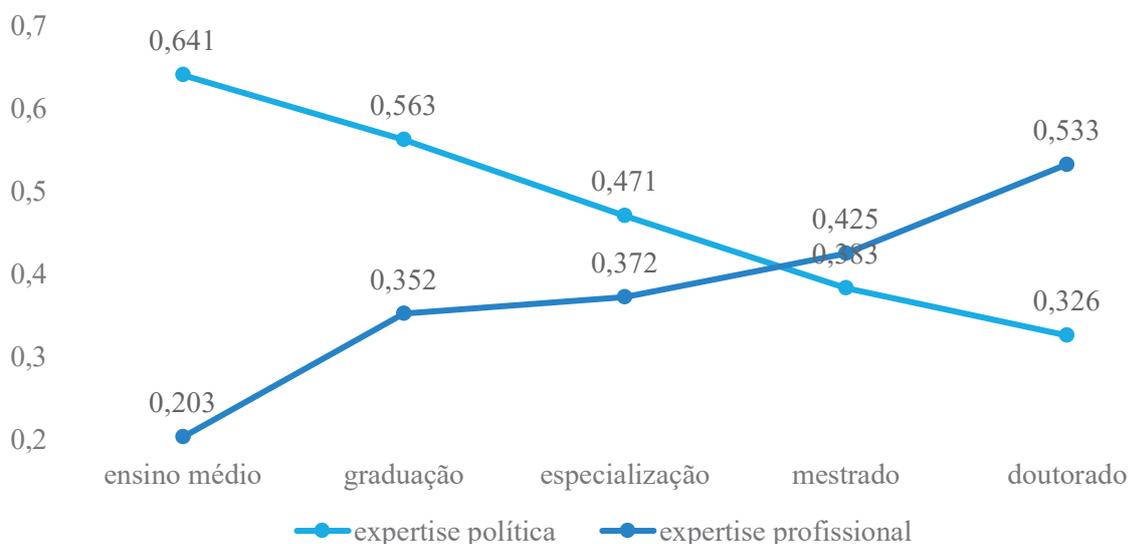
<sup>5</sup> Ver <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo> Acesso em: agosto 2020.

<sup>6</sup> Ver <https://www.camara.leg.br/deputados/quem-sao> Acesso em: agosto de 2020.

ocupada, e muita experiência política. São os casos de Aldo Rebelo (Ciência e Tecnologia, Defesa e Esporte), Jaques Wagner (Casa Civil e Defesa), Luiz Sérgio (Pesca e Relações Institucionais), Orlando Silva (Esportes), Paulo Bernardo (Planejamento) e Ricardo Berzoini (Comunicações e Relações Institucionais). Bancários e trabalhadores braçais, com carreira associativa em entidades de representação de classe, com passagens por cargos eletivos e experiência na alta burocracia dos partidos – principalmente PT e PCdoB.

Como imaginávamos, o investimento em uma carreira política de sucesso parece ocorrer em detrimento da vida acadêmica – embora o nível de escolaridade em si não seja um fato componente do índice de *expertise* técnica. Nossos dados indicam que ministros com título de doutorado, embora se destaquem pela *expertise* técnica, tendem a possuir menos experiência política que seus colegas com menor escolaridade. Na verdade, o gráfico 1 demonstra que a média no nível de *expertise* política apresentada pelos ministros de Estado é inversamente proporcional ao seu grau de instrução.

Gráfico 1 – Níveis de *expertises* profissional e política dos Ministros de Estado, por grau de escolaridade (2008-2016)



Fonte: Elaboração própria, a partir do CPDOC/FGV.

Em outras palavras, o que podemos constatar pelas variações apresentadas no gráfico 1, é que quanto maior a escolaridade dos ministros, menor tende a ser a sua *expertise* política. Tratam-se, em geral, de professores universitários, além de economistas e engenheiros oriundos do setor público, ocupando pastas de natureza econômica, como é o caso de Alexandre Tombini

no Banco Central do Brasil, Izabella Teixeira no Ministério do Meio Ambiente e Nelson Barbosa nas pastas de Planejamento e Fazenda.

As exceções ficam por conta de quatro ministros de Estado – que na verdade respondem por dez nomeações ministeriais – que além de doutores diplomados, tiveram, pelo menos, experiência parlamentar e passaram por cargos de direção partidária: Aloizio Mercadante (Casa Civil, Ciência e Tecnologia e Educação), Moreira Franco (Assuntos Estratégicos e Aviação Civil), Patrus Ananias (Desenvolvimento Agrário e Desenvolvimento Social), e Wagner Rossi (Agricultura). Entre eles, podemos constatar dois pontos em comum: todos são filiados a partidos relevantes – dois filiados ao partido do presidente e dois ao PMDB, principal parceiro de coalizão dos governos do PT. Além disso, todos da região sudeste: dois paulistas, um carioca e um mineiro.

Do ponto de vista político, cerca de três quartos dos ministros nomeados ao longo do período eram filiados a algum partido político. Podemos identificar os ministros em três grupos: filiados ao PT - partido do presidente -, filiados a partidos da base aliada, além dos ministros sem filiação partidária no momento de nomeação. Cabe ressaltar que dos 131 ministros filiados a partidos políticos, 38 não passaram por cargos eletivos. Com carreiras caracterizadas majoritariamente pela ocupação em cargos no setor público, como professores universitários ou economistas, seus laços com o campo político se dão pela filiação e pela ocupação em cargos de confiança de alto escalão (32 casos dos 38 citados).

A tabela mostra a proporção dos filiados e não filiados a partidos:

Tabela 1 – Filiação partidária e tempo de permanência dos ministros de Estado (2008-2016)

<b>Filiação partidária</b>	<b>Porcentagem</b>	<b>Tempo de permanência (mediana em dias)</b>
base aliada	37,4	475
partido governo	35,8	478,5
sem partido	26,8	390,5

Fonte: Elaboração própria, a partir do CPDOC/FGV.

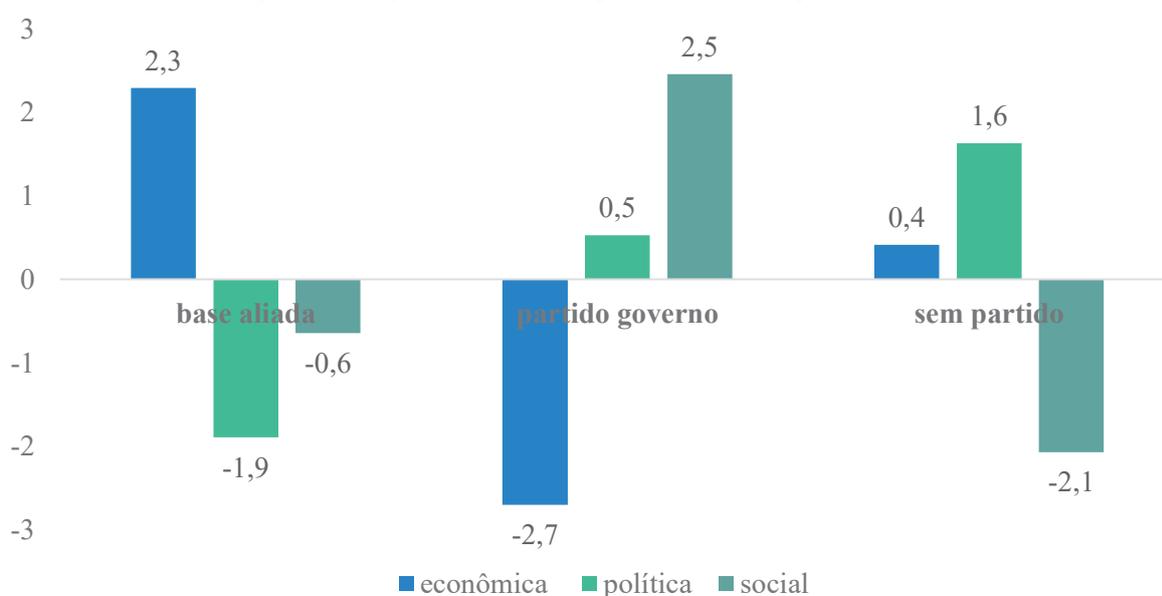
Além da proporção, apresentamos a mediana no tempo de permanência na pasta em cada um dos grupos. Ao constatarmos uma maioria de mandatos ligados a partidos da base aliada, comparamos o nível de estabilidade ministerial entre os três grupos. Não houve

diferenças significativas entre os filiados aos partidos da coalizão e ao partido do governo. Já os ministros não filiados, em geral, permaneceram por menos tempo no cargo. Em geral, a média baixa no tempo de permanência se deve a um número significativo de nomeações de servidores de carreira na pasta, que tomaram posse de forma interna após reformas ministeriais no último ano de governo. Essas reformas ocorriam principalmente pelo pedido de exoneração de ministros que disputariam cargos eletivos no mesmo ano.

Embora os partidos da base aliada tenham a maior proporção das nomeações, o PT é, sozinho, o partido com mais ministros recrutados ao longo do período, respondendo por 36% das nomeações ministeriais, mais que o dobro do segundo partido, o PMDB, com 16,2% dos mandatos ministeriais e quase o mesmo número de todos os outros partidos somados – 64 petistas e 67 parceiros de coalizão. Outros nove partidos políticos foram contemplados em 38 nomeações ministeriais.

Uma vez identificados os partidos que compuseram a coalizão, passamos para a alocação desses grupos por área de governo. Cruzamos os dados de filiação partidária dos ministros com a natureza de pasta ocupada por cada grupo. Algumas diferenças significativas entre os grupos puderam ser constatadas. Para que ilustrarmos essas diferenças, o gráfico 2 indica as concentrações de casos, a partir dos resíduos padronizados.

Gráfico 2 – Filiação partidária por natureza de pasta (resíduos padronizados)



Nº de casos: base aliada: 67; partido governo: 65; sem partido: 47.

Pearson Chi-Square: 29,947 (.000)

Fonte: Elaboração própria

As maiores concentrações estão nos índices acima de 1,9. São os casos dos filiados a partidos da base aliada nas pastas econômicas e dos correligionários do presidente nas pastas sociais. As ausências – baixíssimo número de casos - podem ser constatadas nos valores abaixo de -1,9: ministros da base aliada nas pastas de natureza política, correligionários do presidente nas pastas de natureza econômica, e não filiados a partidos em pastas sociais.

Ministros da base aliada respondem por mais da metade das nomeações na área econômica. Tratam-se em geral de ministros do PMDB e do PR ocupando as pastas de Agricultura, Minas e Energia, Transportes e a Secretaria Nacional dos Portos. Em contrapartida, foram apenas 12 nomeações de aliados a pastas de natureza política, sendo as principais delas a Controladoria Geral da União, comanda por Jorge Hage, do PDT, o Ministério da Ciência e Tecnologia, chefiada ao longo do período por três diferentes ministros de três diferentes partidos e três diferentes estados, e o Ministério da Defesa, ocupada por Nelson Jobim (PMDB) e Aldo Rebelo (PCdoB).

Fato notoriamente reconhecido, o PT priorizou a ocupação na área social de seu governo. São 30 das 64 nomeações para a área, das quais metade foram de ministros com nenhuma experiência em cargo eletivo. Duas nomeações petistas na área são oriundas da região nordeste (Afonso Florence e José Barroso Pimentel, ambos com experiência parlamentar). Os 28 ministros restantes vieram da região sudeste (16) e sul (12). Por outro lado, apenas 16% da área econômica foi ocupada por ministros petistas, o que é muito significativo visto serem o maior grupo presente nos gabinetes. São onze mandatos ministeriais. Pastas centrais como Fazenda e Planejamento, contudo, ficaram sob controle do partido, com Guido Mantega, Paulo Bernardo e Miriam Belchior. Outra pasta da área econômica também sob controle petista foi o Ministério da Pesca, ocupado majoritariamente por correligionários de Santa Catarina.

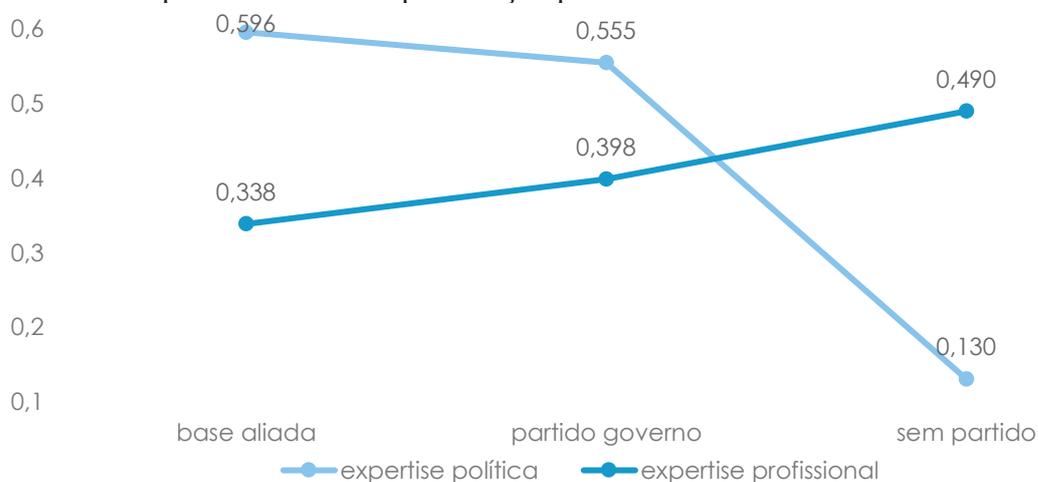
O último dado relevante do gráfico 2 fica por conta do baixo número de casos dos ministros não filiados em pastas da área social, como já dito acima, dominadas por ministros petistas. São apenas 6 mandatos ministeriais, divididos entre 5 ministros - Nilma Lino Gomes aparece duas vezes em nosso banco de dados. Ana de Hollanda (Cultura), Laudemir André Muller (Desenvolvimento Agrário), e Nilma Lino Gomes (Secretaria De Políticas De Promoção Da Igualdade Racial e a Secretaria De Direitos Humanos) possuem trajetórias profissionais intimamente ligadas às suas respectivas áreas ministeriais, inclusive na administração pública.

Os outros dois casos restantes não possuem afinidades específicas à área. Tratam-se de Gilberto Occhi e Márcio Fortes de Almeida, que, apesar de não serem filiados, foram nomeados

ministros sob indicação do Partido Progressista, um dos principais parceiros de coalizão do governo ao longo do período analisado neste trabalho. Ambos chefiaram o Ministério das Cidades, pasta responsável pela maior parte dos convênios e obras a serem realizadas nos estados e municípios para a execução do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007. Com exceção de Laudemir André Muller (Desenvolvimento Agrário-RS), todos os ministros não filiados na área Social são oriundos da região sudeste, embora a carreira profissional de Occhi tenha sido marcada por intensa rotatividade em cargos de superintendência e direção em estados do nordeste.

A título de comparação, comparamos os níveis de *expertise* política e profissional entre os ministros de Estado correligionários do presidente da República, filiados aos partidos da base e sem filiação partidária. O dado pode nos indicar algumas estratégias da presidência em sua política de recrutamento. Nossa expectativa é de que os ministros não filiados apresentem, em geral, as diferenças mais significativas em relação aos demais colegas de gabinete, com menos experiência política, mas maiores afinidades profissionais com suas respectivas áreas ministeriais. Os dados seguem no gráfico 3.

Gráfico 3 – Expertise ministerial por filiação partidária



Nº de casos: base aliada: 67; partido governo: 65; sem partido: 47.

Fonte: Elaboração própria, a partir do CPDOC/FGV.

De fato, o gráfico 3 expõe poucas diferenças entre os ministros filiados a partidos e os correligionários de Lula e Dilma, com estes apresentando níveis ligeiramente maiores de afinidades ligadas às jurisdições de suas respectivas pastas, e experiência política sensivelmente menor. A partir dos microdados, interpretamos que essas diferenças se devem sobretudo às médias apresentadas pelos ministros do principal parceiro de coalizão do governo durante o

período analisado, o PMDB, que, em geral, apresentam níveis maiores de experiência política e menores de *expertise* profissional quando comparados com os ministros do PT.

Já os ministros filiados a partidos da base aliada com baixos índices de *expertise* política são, em geral, nomes sem passagens por cargos eletivos e sem expressão política, sendo suas nomeações fruto do relacionamento prévio com membros da alta cúpula de seus respectivos partidos. São 12 mandatos ministeriais com essas características, dentro dos quais se destacam pelo tempo de permanência os ex-ministros José Gomes Temporão (Saúde-PMDB/SP), Orlando Silva (Esportes-PCdoB/SP), Paulo Sergio Passos (Transportes-PR/DF), e Sergio Machado (Ciência e Tecnologia-PSB/PE).

Nenhum ministro sem filiação partidária apresentou nível de *expertise* política acima da mediana. Suas trajetórias políticas se resumem, no máximo, a cargos de confiança em alto escalão de governos municipais ou estaduais. Curiosamente, por outro lado, três partidos da base aliada – com três ministros cada - apresentam médias em *expertise* profissional maiores que o conjunto de ministros sem filiação partidária: são eles do PSD paulista, PTB e PSB nordestinos – especificamente dos estados de Pernambuco e Ceará -, além de Juca Ferreira, único ministro filiado ao PV. Estes ministros ocuparam as pastas de Cidades, Ciência e Tecnologia, Cultura, Indústria, Integração Nacional, Micro e Pequena Empresa, e Relações Institucionais. Seis desses ministros, além das afinidades específicas relativas as suas pastas, também acumulavam experiência tanto em cargos eletivos quanto de nomeação no primeiro escalão. São ministros que “pontuam” em ambas as dimensões de *expertise* mensuradas neste trabalho. Os resultados indicam que esses partidos priorizaram indicação de ministros não só familiarizados com as negociações e barganhas próprias do campo político, recrutando agentes típicos da coalizão, mas também com trajetórias acadêmicas e profissionais ligadas às suas respectivas jurisdições ministeriais, no intuito de potencializar o impacto político de seus mandatos.

É o caso, por exemplo, de Armando Monteiro. Oriundo de família tradicional da economia pernambucana e da política nacional, Armando Monteiro foi nomeado Ministro da Indústria e Comércio após acumular experiência das mais variadas naturezas sobre a área. Formado em Administração de Empresas pela Universidade Federal de Pernambuco, Monteiro foi diretor de três diferentes industriais e presidente de cinco entidades associativas patronais da área industrial. Em 1999, tomou posse como deputado federal no primeiro de seus três mandatos na Câmara Baixa. Em 2011, assumiu mandato de senador pelo PTB, partido da base aliada do governo de Dilma Rousseff, que o nomeou Ministro da Indústria e Comércio em

primeiro de janeiro de 2015, início do segundo mandato da presidente petista. Mesmo com trajetória de destaque, dos dez ministros da base aliada com alta *expertise* profissional, Armando Monteiro é o único nomeado sem experiência administrativa prévia em cargos de alto escalão.

No intuito de separarmos os ministros com os maiores níveis de *expertise*, calculamos as medianas nos níveis de *expertise* política e profissional a partir de todos os mandatos presentes em nosso banco de dados e os separamos em dois grupos: acima da mediana e abaixo da mediana. A partir dessa estratificação, identificamos dez mandatos – 5,5% dos casos - que apresentaram níveis de *expertise* acima da mediana em ambos os índices – político e profissional.

Tabela 2 – Origem política e profissional dos ministros de Estado com ambas *expertises* acima da mediana (2008-2016)

<b>Ministro</b>	<b>Partido</b>	<b>Estado</b>	<b>Ministério</b>	<b>Profissão</b>	<b><i>Expertise</i> Política</b>	<b><i>Expertise</i> Profissional</b>
Aloizio Mercadante	PT	São Paulo	Educação	Professor	0,75	0,75
Bezerra Coelho	PSB	Pernambuco	Integração Nacional	Político	0,75	0,75
Gilberto Kassab	PSD	São Paulo	Cidades	Engenheiro	1,00	0,75
Guilherme Afif	PT	São Paulo	Micro e Pequena Empresa	Empresário	0,75	1,00
José Eduardo Cardozo	PT	São Paulo	Justiça	Advogado	0,75	0,75
Jorge Hage	PDT	Bahia	Corregedoria Geral da União	Advogado	0,75	0,75
Leônidas Cristino	PSB	Ceará	Portos	Engenheiro	1,00	0,75

Fonte: Elaboração própria, a partir do CPDOC/FGV.

Os dez mandatos se dividem em sete ministros, relacionados na tabela 2: Aloizio Mercadante, Bezerra Coelho, Gilberto Kassab, Guilherme Afif, José Eduardo Cardozo, Jorge Hage e Leônidas Cristino, os quais possuem entre si uma série de atributos em comum: suas profissões, e formação acadêmica, possuem íntima relação com as respectivas áreas ministeriais para as quais foram nomeados, todos com atuação profissional tanto no setor público quanto no setor privado. Do ponto de vista político, todos são filiados a partidos (PDT, PSB, PSD e PT), com experiência bem-sucedida em disputa eleitoral e trajetória parlamentar na Câmara dos

Deputados, além de nomeação prévia em cargos de primeiro escalão, seja em secretarias municipais, estaduais e/ou ministérios. Aprofundarmos um desses casos seria válido para ilustrar a construção do capital político e profissional desses atores.

Leônidas Cristino, por exemplo, Ministro Chefe da Secretaria Nacional de Portos durante o primeiro governo Dilma, foi engenheiro e supervisor de obras da Empresa Industrial Técnica, importante construtora responsável por obras na área de energia, logística e transportes, após ter se formado em engenharia civil e cursado uma série de especializações na área de logística e transportes. Na área pública, foi diretor de operações da Superintendência Municipal de Obras e Viação (SUMOV) da prefeitura de Fortaleza, Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano do município de Sobral, e Secretário de Obras do estado do Ceará. Sua trajetória política partidária é diversificada: foi filiado ao PPS, ao PSDB e ao PSB, ocupando cargos nas burocracias dos dois últimos partidos. Eleito por dois mandatos a deputado federal, na Câmara foi membro das Comissões de Agricultura e Política Rural, Viação e Transportes, Embarcação Nacional, Navegação de Cabotagem, Parcerias Público-Privadas, Transporte Aquaviário, entre outras. Antes de ser nomeado por Dilma Rousseff para a Secretaria Nacional de Portos, foi eleito e reeleito prefeito de Sobral, segundo maior município do estado do Ceará. O cargo de prefeito, de deputado, de direção partidária, e em cargos de confiança lhe renderam nível máximo de *expertise* política em nossa base de dados.

A trajetória profissional e política de Leônidas Cristino previamente a sua nomeação é representativa desse seleto grupo de sete ministros: diploma de ensino superior, atuação profissional de destaque no setor privado, *know how* político conquistado através da filiação a partidos relevantes no Congresso Nacional e ocupação de cargos eletivos, além é claro da experiência administrativa em cargos de confiança, como é a natureza do cargo ministerial.

Embora essa coleção de atributos costuma ser considerada um *input* para explicar o recrutamento destes atores para os ministérios, acreditamos que ela seja igualmente relevante para analisarmos também a atuação - os *outputs* - desses ministros à frente de suas pastas, seja pela *expertise* profissional acumulada no exercício dos cargos prévios, seja pela rede de relacionamento política e burocrática junto a agentes relevantes nas áreas para as quais Leônidas Cristino e seus colegas de gabinete foram nomeados.

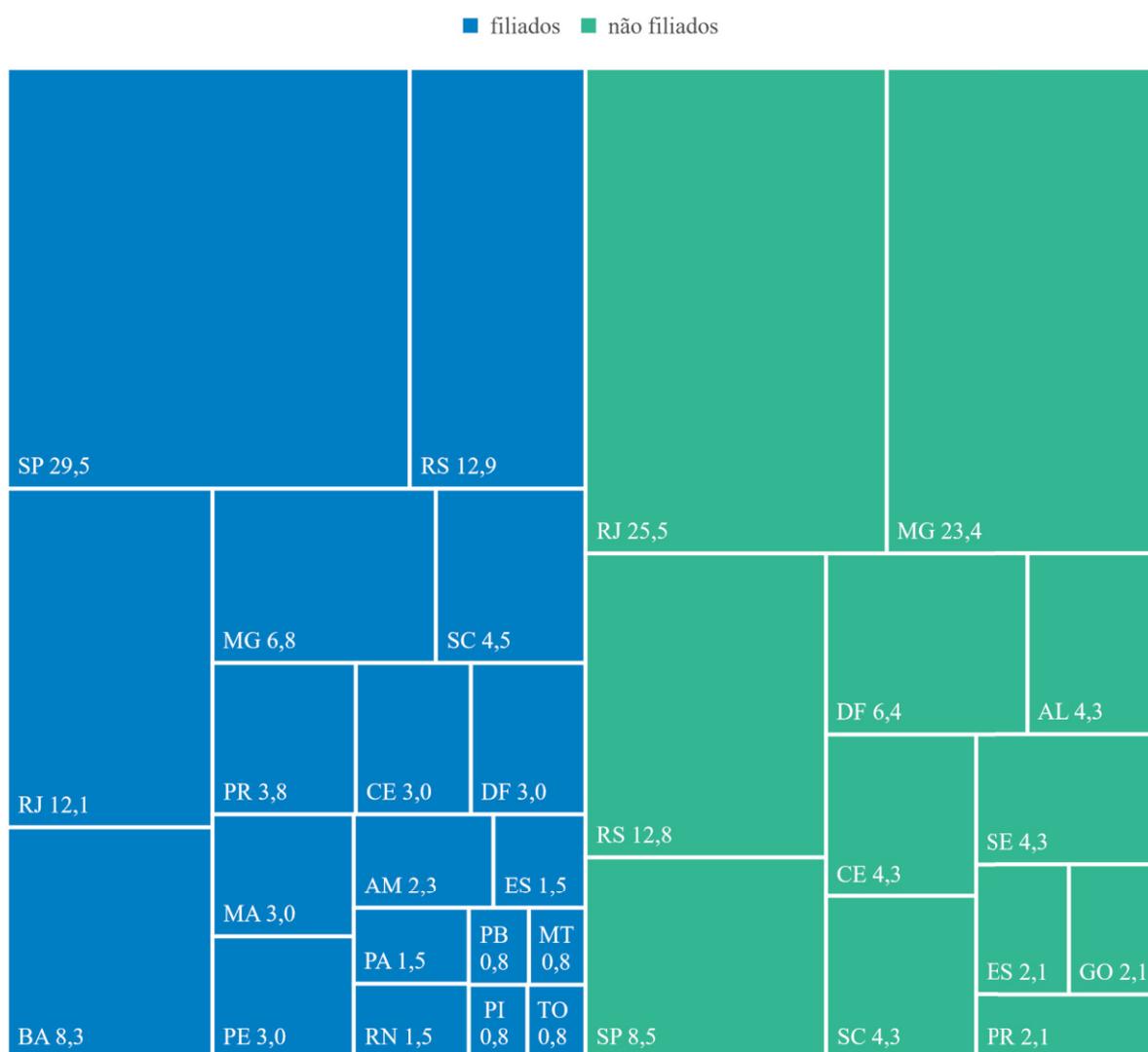
Também por isso, impressiona a proporção de ministros paulistas relacionados na tabela 2, e a predileção do Partido dos Trabalhadores pelo recrutamento em São Paulo. De fato, os

únicos não paulistas entre os ministros com alta *expertise* política e profissional são políticos da base aliada oriundos da região nordeste.

É o caso de conferirmos se essa predileção paulista se estende aos demais ministérios. No gráfico 4 apresentamos os estados de origem dos ministros de Estado que passaram pelo gabinete entre 2008 e maio de 2016. Ainda que consideremos os estados de origem como um importante atributo daqueles possuem ligações eminentemente políticas – identificados aqui através da filiação a algum partido -, apresentamos também os estados de nascimento dos ministros não filiados a partidos.

O gráfico 4 apresenta a proporção de cada estado nas nomeações ao longo do período abarcado por nosso estudo.

Gráfico 4 – Estados de origem dos ministros de Estado filiados e não filiados (2008-2016)



Fonte: os autores

Em ambos os grupos comparados, os estados das regiões sul e sudeste são os principais lugares de recrutamento ministerial. Enquanto os estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais respondem, juntos, por metade dos mandatos ministeriais entre ministros sem partido, São Paulo, tradicional reduto político brasileiro e *locus* de recrutamento ministerial burocrático, é a origem de apenas três ministros de Estado entre os nomeados sem filiação partidária: Ana de Hollanda (Cultura), Dias Toffoli (Advocacia Geral da União), e Valdir Simão (Controladoria-Geral da União e Planejamento). Embora tratam-se de ministros com extensa carreira profissional na área para a qual foram recrutados, inclusive com experiência em cargos públicos de confiança em alto escalão de governo, seus ministérios não se caracterizam por grande capacidade em políticas públicas ou de alocação orçamentária.

A concentração de casos nas regiões sul e sudeste é muito maior entre os não filiados, respondendo por 80,8% dos casos. Em números absolutos, apenas 9 dos 47 mandatos sem filiação partidária correspondem a outras regiões, dividindo-se entre nordeste e centro-oeste. Tratam-se na verdade de 5 ministros, com carreiras majoritariamente burocráticas, com alta rotatividade (inclusive estadual) e com experiência profissional intimamente ligadas às pastas, majoritariamente da área econômica do governo: Francisco Teixeira (Integração Nacional-CE), Henrique Meirelles (Banco Central-GO), Izabella Teixeira (Meio Ambiente-DF), José Elito Carvalho Siqueira (Segurança Institucional-SE), Vinícius Lages (Turismo-AL).

Izabella Teixeira, por exemplo, foi ministra do Meio Ambiente por três mandatos consecutivos. Funcionária de carreira do Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), ocupou a diretoria e a superintendência do órgão nos estados do Rio de Janeiro e Distrito Federal, respectivamente. Ocupou cargo de segundo escalão na Secretaria do Meio Ambiente no estado fluminense durante o governo de Sérgio Cabral (PMDB). Foi professora em instituições de ensino superior privadas e públicas no Rio de Janeiro e em São Paulo, antes de se tornar secretária executiva no Ministério do Meio Ambiente, durante o mandato do então ministro Carlos Minc.

A trajetória de Izabella Teixeira é representativa deste seletivo grupo de ministros não filiados e nascidos em outros centros fora do eixo sul-sudeste, não apenas pela sua ligação burocrática prévia com a área ministerial ocupada, mas também pelo intenso rodízio geográfico que caracteriza sua carreira profissional. Neste quesito, a exceção fica por conta do ministro Francisco Teixeira, com carreira profissional concentrada no estado do Ceará na área de

infraestrutura hídrica, embora tenha passado por cargos no Banco Mundial e no próprio Ministério da Integração antes de sua efetiva nomeação para a pasta.

Entre ministros partidários, o número de estados representados, assim como de regiões, aumenta significativamente – 19 antes os 12 entre ministros sem partido. O aumento se explica sobretudo pela incorporação de representantes da região nordeste. Mesmo assim, a predominância ainda é do sudeste, agora claramente protagonizada pelo estado de São Paulo, que representa quase 30% das nomeações ministeriais entre 2008 e 2016, ultrapassando em muito a proporção que o estado ocupa na Câmara dos Deputados (70 cadeiras sobre 513, ou 13,6%). São 37 ministros paulistas filiados a partidos políticos, sendo mais de dois terços ao Partido dos Trabalhadores. São Paulo passou a ter hegemonia nos gabinetes ministeriais desde os governos FHC, formando o que Amorim Neto chamou de “paulistérios” (AMORIM NETO, 2007). A explicação para essa predileção estadual nas nomeações ministeriais, na visão do autor, estaria na origem de fundação dos partidos que ocuparam a presidência durante o período. Dentro do recorte do nosso trabalho, especificamente, a maior proporção de ministros de São Paulo pode ser explicada pelo fato de o Partido dos Trabalhadores ter sido fundado pelas elites sindicais do ABC paulista e pelas elites intelectuais das universidades do estado de São Paulo.

Para além da sobrerrepresentação, outro aspecto chama atenção do “paulistério” petista: os atributos técnicos e profissionais de seus representantes: dos 26 mandatos nos quais o PT paulista foi alocado, apenas Ricardo Berzoini (Comunicações e Relações Institucionais), bancário sindicalista, não tinha ensino superior no momento de posse. 24 possuem pós-graduação, grande maioria com doutorado, e 19 com formação superior pelas principais universidades do estado (USP, Unicamp e PUC-SP). Ainda nesse grupo, quase todos ocuparam cargos em órgãos públicos no estado de São Paulo ligados à área para a qual foram nomeados no gabinete ministerial. Menos da metade desse grupo chegaram a ocupar cargos eletivos, como é o caso dos ministros sem experiência pública, mas com experiência legislativa e executiva: os ex-prefeitos de Araraquara Edinho da Silva (Comunicação Social) e da cidade de São Paulo Marta Suplicy (Turismo). A estratégia do Partido dos Trabalhadores em relação ao estado paulista de privilegiar filiados com experiência técnica e burocrática é clara ao compararmos as medianas nos níveis de *expertise* apresentada por esses ministros: 0,50 em *expertise* política e 0,63 em *expertise* técnica.

Por último, mas igualmente importante, as estratégias de alocação ministerial de Lula e Dilma reservaram aos seus correligionários paulistas pastas ministeriais de central importância no gerenciamento e na coordenação de políticas públicas nas três áreas de governo, como é o

caso dos Ministérios da Casa Civil, Educação, Fazenda, Saúde, Justiça, Planejamento e Previdência Social. Cabe ressaltar que as pastas de Educação, Saúde e Justiça também são protagonistas quando o assunto é execução orçamentária e distribuição de recursos, tema de nosso último capítulo.

É notável que o quadro praticamente se inverta quando analisamos os 13 mandatos da base aliada paulista, dos quais apenas Gilberto Kassab (Cidades) e Guilherme Afif (Micro e Pequena Empresa), ambos do PSD, se destacam em *expertise* profissional. Por outro lado, a experiência parlamentar é quase uma regra, com exceções dos ministros Orlando Silva (Esportes-PCdoB) e Mangabeira Unger (Assuntos Estratégicos-PRB), que embora seja filiado pelo estado de São Paulo, tem residência fixa fora do Brasil. Além disso, a maioria dos ministérios reservados à base aliada paulista não possuem papel central na coordenação de governo e políticas públicas. Ainda assim, alguns ministérios com capacidade orçamentária e política distributiva – Agricultura, Cidades e Transportes - ficaram com esse grupo por quase um ano e meio.

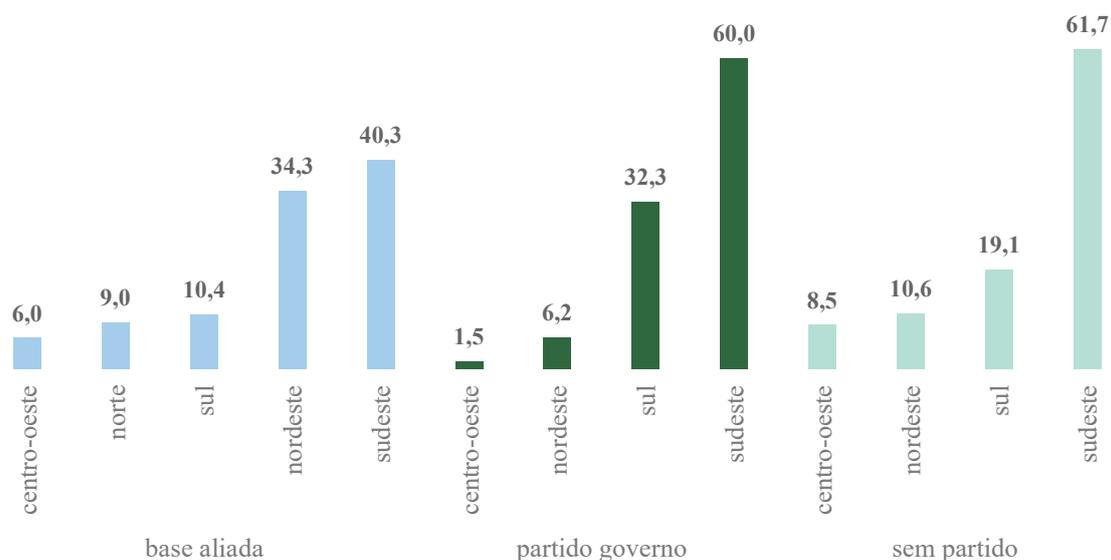
Tais pastas, embora não tenham se concentrado em um estado ou região, foram nitidamente compartimentalizadas, do ponto de vista partidário, a membros da base aliada do governo. O Ministério dos Transportes, por exemplo, foi reservado de maneira integral a membros da base aliada, especificamente, o Partido da República (PR), passando a maior parte do tempo sob liderança de Alfredo Nascimento (Amazonas) e seu indicado Paulo Sergio Passos (Distrito Federal). Já o Ministério da Agricultura foi chefiado pelo PMDB ao longo de todo o período abarcado por nossa pesquisa. Gilberto Kassab (PSD/SP) é a exceção entre outros quatro ministros filiados ou indicados pelo PP para o Ministério das Cidades.

Já o Ministério da Integração Nacional, também caracterizado pela sua vocação distributiva, embora não tenha sido monopolizado por nenhum partido em especial, foi reconhecidamente um reduto nordestino. Entre os anos 2008 e 2016, o Ministério da Integração passou mais de 85% do tempo sob a liderança de políticos da base aliada nordestina - cearense, baiana ou pernambucana. A exceção é Gilberto Occhi: ainda que fosse indicado pelo Partido Progressista, e passado por cargos de gerência e superintendência de instituições financeiras em três estados nordestinos, Occhi não era filiado no momento de sua nomeação, e teve seu estado de nascimento, Minas Gerais, considerado seu estado de origem em nosso banco de dados.

Não obstante, a região nordeste, sub representada entre os ministros petistas e não filiados a partidos, esteve entre os principais redutos de recrutamento ministerial por parte dos

partidos base aliada. O gráfico 5, no qual apresentamos as regiões de origem dos ministros de Estados, estratificadas pela filiação partidária, nos mostra que mais de um terço dos ministros filiados a outros partidos que não o do presidente são nordestinos, proporção quase cinco vezes maior que a apresentada entre seus colegas petistas. Da mesma forma, o nordeste representa um grupo minoritário entre os ministros sem filiação. A região sudeste é a mais representada em todos os três grupos.

Gráfico 5. Região de origem dos ministros por filiação partidária (2008-2016)



Fonte: os autores

Mais de 70% na bancada nordestina nos ministérios entre 2008 e 2016 são de partidos da base aliada. Tratam-se de 23 ministros, dos quais apenas um não tinha experiência administrativa prévia em seu estado de origem – Monteiro Neto (Indústria e Comércio – PTB/PE), caso já detalhado acima. Em conjunto, essas informações nos revelam dois aspectos: o primeiro, a região nordeste parece ter sido estrategicamente designada como espaço de representação da base aliada, ficando o governo se responsabilizando diretamente pela alocação de elites do sul e sudeste em sua equipe de administração, sejam elas petistas, ou sem filiação partidária. Em segundo lugar, a escolha quase exclusiva dos partidos aliados por nordestinos com passagens por cargos de confiança de alto escalão revela a predileção dos parceiros de coalizão tanto por *know how* em gestão pública quanto pelo aproveitamento de relações prévias estabelecidas entre elites estaduais na região.

É o caso de Gastão Vieira, nomeado ministro do Turismo em outubro de 2011, pela então presidenta Dilma Rousseff. Embora não tivesse nenhum vínculo profissional com a área para a qual foi indicado, Gastão Vieira tem um currículo politicamente recheado. Pelo estado do Maranhão, foi eleito e reeleito deputado estadual, e cinco vezes deputado federal antes de ser nomeado ministro, sempre pelo PMDB. Intercalou sua carreira parlamentar com trabalhos nas secretarias de Planejamento – duas vezes – e Educação nos governos de Edson Lobão e Roseana Sarney. Foi Ministro do Turismo até março de 2014, quando se desincompatibilizou do gabinete na data limite para concorrer nas eleições estaduais no Maranhão em 2014.

Sozinho, o PMDB, principal parceiro de coalizão do PT e maior responsável pelas nomeações de elites nordestinas, responde por quase um terço das nomeações nordestinas, principalmente para as pastas de Minas e Energia, Turismo e Integração Nacional. Os principais estados onde o partido arregimentou quadros para o governo federal foram Maranhão, Rio Grande do Norte e Bahia. O PMDB foi seguido de longe por partidos de centro esquerda como PSB, PDT. Os demais partidos que recrutaram ministros da região são o PV, PP, PTB e PR.

O estado baiano foi o maior reduto de recrutamento ministerial nordestino entre 2008 e 2016, respondendo por um quarto das nomeações vindas da região. Ao analisarmos caso a caso, figuras importantes em suas respectivas legendas partidárias como Cesar Borges (Secretaria Nacional de Portos - PR), Geddel Vieira Lima (Integração Nacional - PMDB), Jaques Wagner (Defesa e Casa Civil - PT), Jorge Hage (CGU - PDT), e Mario Negromonte (Cidades - PP). Além da Bahia, Pernambuco e Maranhão figuram entre os principais estados nordestinos a serem recrutados.

Ainda destacando o papel da base aliada no recrutamento ministerial, ela responsável pela totalidade do recrutamento de elites da região norte. São apenas 4 ministros que dividem entre si 6 mandatos ministeriais: Alfredo Nascimento (Transportes – PR/AM), Carlos Eduardo Braga (Minas e Energia – PMDB/AM), Helder Barbalho (Pesca e Portos – PMDB/PA) e Kátia Abreu (Agricultura – PMDB/TO). Todos os ministros, além de filiados a partidos da base aliada, faziam parte das direções burocráticas de seus respectivos partidos, tinham experiência administrativa em seus respectivos estados de origem política, e alguma experiência prévia com área temática da pasta, com a compreensível exceção de Helder Barbalho durante seu mandato

à frente do Ministério da Pesca<sup>7</sup>. O Partido dos Trabalhadores não recrutou nenhum ministro da região norte, nem filiado, nem sem filiação partidária.

Hegemônicos no norte e nordeste, e raros no sul, aliados representam menos de 20% entre os sulistas, com apenas 7 mandatos. Com a exceção de Manoel Dias (Trabalho), ex-vereador, deputado, secretário dirigente da alta cúpula partidária do PDT em Santa Catarina, todos os ministros aliados da região sul do Brasil foram recrutados pelo PMDB: os gaúchos Eliseu Padilha (Aviação Civil), Mendes Ribeiro Filho (Agricultura), Nelson Jobim (Defesa) e o paranaense Reinhold Stephanes (Agricultura). Com exceção de Nelson Jobim, que já havia sido ministro da Justiça e do Supremo Tribunal Federal nos governos FHC, todos possuíam experiência prévia administrativa em seus estados, além de uma extensa carreira parlamentar. Nesse sentido senioridade desses ministros expressa a predileção dos partidos aliados por recrutarem agentes com maior bagagem política profissional, com uma média de 67 anos de idade no momento de nomeação. Mendes Ribeiro é o ministro mais novo deste recorte, com 56 anos, ainda assim com mais idade que as médias apresentadas entre os ministros sulistas sem filiação partidária (média de 50 anos) e correligionário do presidente (média de 54 anos).

De todos os 37 ministros do sul recrutados entre 2008 e 2016, 21 eram filiados ao partido do presidente. Nesse caso, estamos falando sobretudo de fundadores da burocracia partidária petista na região. É o caso de Gilberto Carvalho, Ideli Salvatti, Miguel Rossetto, Pepe Vargas, Tarso Genro, além de mulheres que se tornaram figuras proeminentes no governo e no partido como Tereza Campello, Gleisi Hoffmann e a própria Dilma Rousseff.

Talvez graças à proeminência partidária dessas nomeações, é possível identificar um padrão na alocação de petistas do sul nos gabinetes: a concentração de pastas políticas de coordenação: Casa Civil (Rousseff e Hoffmann), Secretaria Geral da Presidência (Carvalho e Rossetto), Secretaria de Relações Institucionais (Vargas e Salvatti), e Justiça (Genro).

O PT também, ainda na região sul, se destaca na ocupação em pastas de natureza social com grande capacidade de implementação de políticas pública e capacidade distributiva de recursos a estados e municípios como Desenvolvimento Social com Márcia Lopes e Tereza Campello, Desenvolvimento Agrário com os gaúchos Guilherme Cassel, Miguel Rossetto e

---

<sup>7</sup> A título de curiosidade, o Ministério da Pesca apresentou a menor média no índice de *expertise* profissional (.08), que mede as afinidades específicas dos ministros com a natureza da pasta ocupada. Em outras palavras, é a pasta ministerial na qual passaram menos especialistas da área durante o período analisado. A julgar pelo nosso índice, foi a área ministerial a qual o governou destinou menor relevância técnica.

Pepe Vargas, além da Secretaria de Direitos Humanos, com Ideli Salvatti, Maria do Rosário e Pepe Vargas.

Apenas duas pastas econômicas foram ocupadas por correligionários sulistas: Ministério do Planejamento, com o paranaense Paulo Bernardo, e Ministério da Pesca, que nos governos Lula e Dilma alternou-se nas mãos ora de políticos catarinenses (Altemir Gregolin e Ideli Salvatti), ora de políticos do Rio de Janeiro (Eduardo Benedito Lopes, Luiz Sergio Nobrega De Oliveira e Marcelo Crivella).

Os ministros originários dos estados da região sudeste, em geral muitíssimo bem representados do ponto de vista quantitativo, se caracterizam pela diversidade político partidária e profissional. Do Rio de Janeiro, foram nomeados 27 mandatos ministeriais, divididos entre petistas, aliados e sem filiação partidária. Contudo, a alocação fluminense nos gabinetes petistas chama atenção pela importância das pastas ocupadas, ou melhor, a falta de importância: em geral, Lula e Dilma destinaram ao Rio de Janeiro cargos com pouca capacidade de coordenação e poucos recursos disponíveis para distribuição discricionária. Se restringirmos essa análise apenas aos partidos o quadro fica ainda mais restrito: os pedetistas Carlos Lupi e Leonel Brizola Neto (Trabalho) foram os únicos filiados cariocas a ocuparem uma área relevante do governo durante o recorte de nossa pesquisa. Os demais – poucos casos – se referem a ministros sem filiação partidária, grande parte deles de maneira interina, quando ministros titulares de outros estados se licenciavam para as disputas eleitorais. As exceções são o servidor público Nelson Barbosa (Planejamento e Fazenda) e o executivo Joaquim Levy (Fazenda), que ocuparam as principais pastas de coordenação e planejamento econômico durante o último governo Dilma.

No mais, estamos falando de petistas que chefiaram pastas com pouca expressão política como Ministério da Pesca, Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria da Aviação Civil, Secretaria de Comunicação Social, Secretaria de Assuntos Estratégicos, Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, etc. Além disso, um dos atributos mais comuns entre os ministros recrutados ao longo do período não foi elemento de destaque entre os ministros do Rio de Janeiro: metade dos ministros fluminenses não possuía experiência administrativa em ministérios ou secretarias de alto escalão no Rio de Janeiro ou em seus respectivos municípios antes de serem nomeados no governo federal.

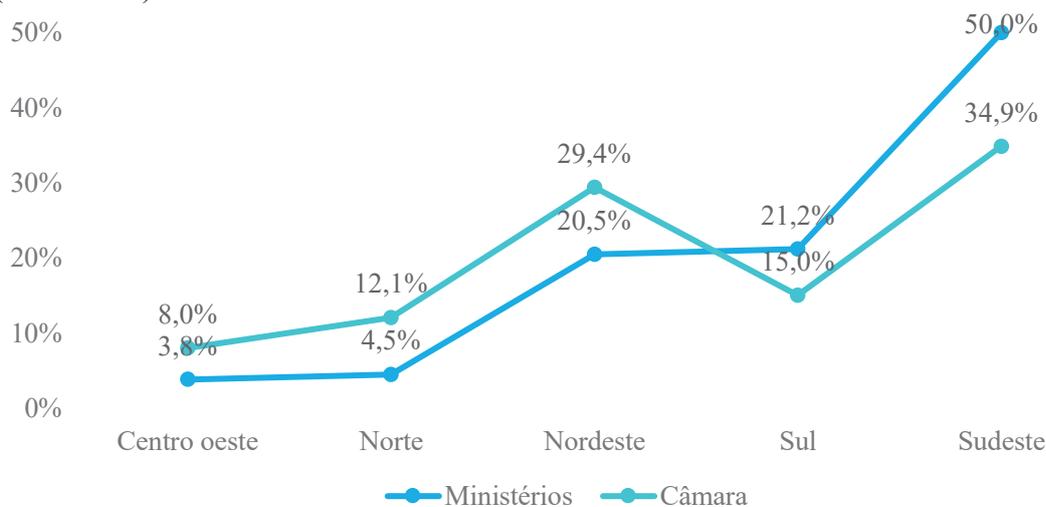
Isso pode ser uma evidência sobre o tipo de influência que esta seção estadual do partido pode ter. O Rio de Janeiro, portanto, embora tenha sido um dos principais estados na política de recrutamento ministerial ao longo dos governos do PT, teve um espaço reservado de pouca

relevância política, tanto do ponto de vista de coordenação e planejamento, quanto do ponto de vista distributivo, principalmente quando comparado com seus vizinhos São Paulo – já detalhado acima – e Minas Gerais.

O estado mineiro, por exemplo, mesmo figurando atrás do Rio de Janeiro entre os estados de recrutamento ministerial, teve para si a ocupação de pastas relevantes, tanto do ponto de vista de coordenação política e econômica, quanto do ponto de vista de distribuição de recursos. Entre os petistas por exemplo, são apenas quatro mandatos: Luiz Dulci (Secretaria Geral da Presidência), Patrus Ananias (Desenvolvimento Social e Desenvolvimento Agrário) e Fernando Pimentel (Indústria). O Ministério da Indústria, aliás, ficou sob a batuta durante 85% do tempo abarcado por nossa pesquisa, ora com Fernando Pimentel, petista e nome de confiança de Dilma Rousseff, ora sob liderança de ministros sem filiação partidária. Todos, possuíam com experiência acadêmica e profissional no setor público em relação à área de política industrial. Os ministros mineiros também foram responsáveis por outras pastas de relevância social e econômica como o Ministérios da Agricultura (Antônio Andrade), das Relações Exteriores (Antônio Patriota), das Cidades e Integração Nacional (Gilberto Occhi) e das Comunicações (Hélio Costa e José Artur Filardi). O PMDB e o PT, com quatro mandatos cada um, foram os principais partidos a recrutarem ministros mineiros para o gabinete.

Em geral, é pouca a variação na representação regional no gabinete ao longo dos governos Lula e Dilma, com o Sudeste como a região sobre-representada nos gabinetes chegando ao seu ponto mais baixo no primeiro governo de Dilma Rousseff (50,7% de todo o gabinete). As diferenças mais significativas estão na alternância na ocupação das regiões norte e centro-oeste ao longo dos três governos analisados.

Gráfico 5. Regiões de origem *política* dos ministros no gabinete e dos deputados na Câmara (2008-2016)



Fonte: os autores

Mesmo assim, quando analisamos as proporções apresentadas por ambas as regiões (entre 1,3% e 7,7%), agora apenas entre ministros com filiação partidária, notamos que elas nunca espelharam as proporções de suas respectivas bancadas regionais na Câmara dos Deputados. O Gráfico 5, nesse sentido, nos mostra as proporções de ministros filiados a partidos por região de origem, e as com as proporções ocupadas pelas respectivas bancadas regionais dentro da Câmara dos Deputados. Esse dado nos ajuda a identificar as regiões mais subrepresentadas dentro do governo assim como as regiões mais favorecidas nas nomeações ministeriais entre 2008 e 2016.

Embora tenha apresentado a menor proporção de ministros recrutados ao longo do período, com apenas cinco entre as 132 nomeações partidárias, o centro-oeste é a região com as menores diferenças entre seus espaços ocupados na Câmara e nos Ministérios. Assim, graças às indicações dos partidos da base aliada – nomeadamente, PMDB e PR -, e de Erenice Guerra do PT, a região centro-oeste ocupou, ao menos do ponto de vista quantitativo, um número de pastas próximo ao equivalente à proporção de cadeiras ocupadas pelos seus representantes na Câmara dos Deputados. Contudo, mesmo que os índices estejam próximo, o centro-oeste figura entre as três regiões subrepresentadas nos ministérios dos governos petistas.

As outras duas regiões desfavorecidas nas estratégias de recrutamento são norte e nordeste, regiões das quais o Partido dos Trabalhadores foi responsável por apenas quatro mandatos: Afonso Florence (Desenvolvimento Agrário – BA), Jaques Wagner (Casa Civil e Defesa – BA) e José Barroso Pimentel (Previdência Social – CE). Ou seja, além de o PT ter

compartimentalizado os ministérios para que os estados das regiões norte e nordeste acessassem o governo via partidos apenas da base aliada – 29 dos 33 nordestinos filiados a partidos -, como já mencionamos acima, o espaço reservado às unidades federativas dessas regiões era incongruente com o tamanho de suas bancadas na Câmara dos Deputados.

Já a região sul é a primeira no gráfico a apresentar sobrerrepresentação. Embora as diferenças entre os grupos – ministros e deputados – não sejam tão significativas, a região se sobrepõe à região nordeste, quando comparamos as proporções das regiões na casa legislativa. Como havíamos notado anteriormente, boa parte desse favorecimento da região sul se deve às nomeações do PT e do PMDB na região, principalmente no Rio Grande do Sul. Só do estado gaúcho, o Partido dos Trabalhadores recrutou 13 ministros, ficando atrás apenas de São Paulo, com 27 nomeações ministeriais.

Mesmo que as proporções não sejam exatamente iguais nas quatro regiões supracitadas, não entendemos que possam ser encontradas grandes violações na representação das regiões até aqui. A região sudeste, porém, é inegavelmente favorecida na política de recrutamento nos governos do PT. Enquanto o percentual de cadeiras dos quatro estados do Sudeste na Câmara dos Deputados é de 35%, no gabinete essa proporção alcançou metade de todas as nomeações partidárias, e com grandes diferenças entre o estado de São Paulo, que responde sozinho por 60% das nomeações partidárias na região, e as demais unidades federativas da região, visto que a maioria dos ministros cariocas e mineiros que tomaram posse ao longo do período não possuíam filiação partidária.

É importante, contudo, lembrarmos que deputados federais não se elegem por regiões e sim estados. Constatadas essas distorções na representação regional dentro dos ministérios, o passo seguinte é adequarmos o índice de proporcionalidade da coalizão, de forma a representar também o aspecto federativo nas análises sobre recrutamento ministerial. A próxima seção apresenta a construção de um índice que abarque o peso dos estados da federação dentro de cada legenda partidária membro da coalizão, no Congresso Nacional - tanto Câmara dos Deputados quanto Senado - e no gabinete ministerial.

O objetivo é abordar o caráter federativo da coalizão de governo no Brasil entre 2008 e 2016, recorte de nosso trabalho, e mensurar a *proporcionalidade estadual dos gabinetes* ao longo dos governos do Partido dos Trabalhadores, através de uma taxa de coalescência federativa, a partir da qual avalia-se não só o peso dos partidos aliados dentro do governo mas também de suas facções estaduais dentro das legendas.

No próximo capítulo, expomos sumariamente a discussão da literatura sobre proporcionalidade na representação de grupos, desde os estudos eleitorais até a adaptação do debate para os estudos de coalizão, e reivindicamos o aspecto estadual como elemento importante a ser inserido no cálculo de proporcionalidade partidária da coalizão de sustentação dos governos brasileiros. Depois, detalhamos os aspectos metodológicos da pesquisa e o tratamento dos dados. Propomos uma “Taxa de Coalescência Federativa”, e a aplicamos ao nosso recorte de pesquisa, onde discutimos o peso dos estados dentro dos ministérios.

#### 4 - PROPORCIONALIDADE ESTADUAL NOS MINISTÉRIOS BRASILEIROS

Na seção anterior, constatamos que o tamanho das bancadas estaduais não era igualmente representado dentro da equipe de governo durante os mandatos Lula e Dilma. Contudo, é sabido igualmente que a coalizão político partidária nos governos do PT não englobava todos os partidos dentro do parlamento. Além disso, os partidos membros da coalizão de governo eram formados por uma diversidade em suas bancadas estaduais que não espelhavam as proporções apresentadas pelo parlamento como um todo. Na verdade, os partidos no parlamento variam muito em suas representações estaduais, com maior relevância em certas regiões e menor em outras.

Diante disso, se quisermos avaliar a proporcionalidade real do governo federal em relação ao poder legislativo, é preciso identificar o peso das bancadas estaduais dentro dos partidos da coalizão e seus respectivos espaços dentro dos ministérios. Este é o objetivo deste capítulo, no qual procuramos, inspirados em estudos eleitorais, desenvolver um índice de proporcionalidade que expresse a representação de partidos - e suas seções estaduais - dentro do governo federal, no que chamamos *taxa de coalescência federativa*, e aplica-lo aos governos analisados no presente estudo.

Defendemos que sem a sensibilidade federativa na formação do gabinete e o equilíbrio da representação estadual nos ministérios, a equação é incompleta para a compreensão do jogo nas demais arenas políticas, principalmente no que tange aos repasses às demais unidades federativas. Assim, seria necessário inteirar a fórmula de proporcionalidade partidária, ponderando o peso estadual das bancadas dos partidos que formam a coalizão (Amorim Neto, 2007).

O objetivo, contudo, difere dos estudos nos quais nos inspiramos: não é constatar se o governo conseguiu ou não espelhar, na formação de sua equipe, as forças estaduais dentro das legendas partidárias na Câmara. Não nos parece razoável que o governo tenha esse objetivo. Ao contrário, partimos do pressuposto de que para atingir suas metas políticas, o governo procure de fato privilegiar determinadas seções estaduais em detrimento de outras, seja por estratégias na execução de políticas públicas, por estratégia eleitoral, ou por afinidades partidárias. Assim, o objetivo da taxa de coalescência é identificar as principais distorções estaduais dentro da equipe de governo, que possam então acarretar em favorecimento político distributivo, como veremos adiante.

#### *4.1 A proporcionalidade eleitoral*

Questão clássica nos estudos sobre democracia, o princípio da proporcionalidade consistiu numa alternativa aos pleitos majoritários, nos quais uma parcela significativa de votos era dispensada no cálculo para o preenchimento de cadeiras nos parlamentos. O argumento central da representação proporcional é de que mesmo grupos minoritários são relevantes do ponto de vista democrático e não podem ser descartados das instâncias decisórias, mas devem ocupar um espaço proporcional ao seu desempenho eleitoral (MILL, 1981, p. 74).

Ao longo dos séculos XIX e XX, diferentes fórmulas de representação proporcional foram propostas na tentativa de minimizar a desproporcionalidade entre votos eleitorais recebidos e cadeiras conquistadas pelos partidos nos Parlamentos, assim como diferentes medidas que pudessem identificar as diferenças no nível de coalescência apresentadas por cada método eleitoral (GALLAGHER, 1991).

Nesse sentido, defendendo que as diferenças nos sistemas eleitorais estavam muito mais em torno do nível de proporcionalidade do que no princípio de contagem, Rose propôs um modelo de cálculo de proporcionalidade, que consistia basicamente no somatório da diferença entre a proporção de votos recebidos e de cadeiras conquistadas por cada partido, dividido por 2 e subtraído de 100, o que pode ser representado pela seguinte fórmula:

$$R = 1 - \frac{1}{2} \sum_i |v_i - s_i|$$

onde  $v$  e  $s$  seriam, respectivamente, a proporção de votos e cadeiras conquistadas pelo partido  $i$  (MACKIE; ROSE, 1982; ROSE, 1984). A ideia era de que diferentes sistemas eleitorais poderiam ser analisados objetivamente através de um índice contínuo – com variação de 0 a 1 – que avaliasse o respeito à proporcionalidade dos votos nas cadeiras do parlamento. Assim, sistemas eleitorais seriam distinguidos mais em termos de gradação do que de natureza. Em suma, a questão central consistiu em medir objetivamente o quanto a configuração política de uma dada comunidade estaria democraticamente espelhada em suas instituições de representação.

Contudo, a literatura aponta que existem limites importantes no índice de proporcionalidade. Mesmo em estudos eleitorais, autores já indicavam que o uso da fórmula poderia ser restrito a um número pequeno de situações (FRY; MCLEAN, 1991). Dada a

complexidade multidimensional de cada comunidade e distrito eleitoral, não se deveria esperar que uma única medida pudesse abarcar todos os aspectos mais importantes da representação. O ideal seria que pudéssemos lançar mão de um índice de proporcionalidade que fosse apropriado para cada circunstância.

Em contextos de relevância estadual, por exemplo, *“the sense in which the outcome is less ‘fair’ than in the case where each subnational unit produces locally proportionate results is not reflected in the aggregate index, which for some purposes one may wish to supplement with regional information”* (FRY; MCLEAN, 1991). Dessa forma, quando consideramos que o aspecto estadual é uma informação política relevante, como ocorre em determinados sistemas eleitorais, seria preciso que essa informação fosse inserida no cálculo para corrigir o índice de proporcionalidade de Rose.

Irvine (1988) sustentou que a somatória de cadeiras e votos em todas as regiões, como é convencionalmente definido no índice, tenderia a obscurecer vários aspectos do problema, como por exemplo, a variação do desempenho dos partidos em cada uma das regiões do país. Ele defendeu, então, um índice corrigido de proporcionalidade que consistiria em calcular o grau de coalescência para cada região, ponderando o índice R através da razão resultante da divisão entre o número de assentos regionais pelo número de assentos totais em um país. Assim, a fórmula corrigida seria:

$$R_c = \sum \left[ (R) \times \frac{S_r}{S_c} \right]$$

onde  $S_r$ , é o número de assentos na região  $r$  e  $S_c$ , é o número de assentos no parlamento de determinado país (IRVINE, 1988, p. 19). Irvine observa que o desempenho eleitoral dos partidos nas eleições não poderia ser avaliado em bloco, mas sim a partir do desempenho de suas diferentes bancadas “estaduais”. Caso o contrário, o índice proposto por Rose poderia esconder distorções regionais presentes dentro das legendas num dado parlamento.

Nosso ponto é que, de forma semelhante, quando analisamos os procedimentos e as escolhas na formação de coalizões de apoio ao governo, o peso dos partidos aliados não deveria ser considerado em bloco, mas sim a partir de suas diferentes frações estaduais representadas no parlamento.

#### ***4.2 A coalescência ministerial***

Por sua vez, a variedade de partidos com representação no Legislativo estaria bem espelhada nas equipes de governo? A questão é relevante principalmente em contextos multipartidários, onde o partido do presidente dificilmente consegue eleger uma bancada grande o suficiente para aprovar projetos de interesse do governo (MAINWARING, 1993). Disso resulta a necessidade de formar coalizões partidárias amplas que permitam governabilidade, o que implica em recrutar, para o Executivo, atores políticos indicados pelos partidos aliados. O resultado líquido do processo de nomeação do gabinete ministerial é um indicador relevante da consistência da ligação entre o governo e o legislativo e dos seus apoios potenciais.

A fórmula de Rose da proporcionalidade eleitoral passou a ser usada também para analisar a coalescência entre as forças partidárias na Câmara dos Deputados e o *staff* ministerial liderado pelo presidente da República (AMORIM NETO, 2000). O cálculo usa os valores relativos à proporção de cadeiras ocupadas por determinado partido na Câmara baixa e a proporção de cargos ocupados por membros desse mesmo partido no gabinete nomeado pelo presidente. O objetivo, assim, é, com base nessa fórmula, verificar – numa escala de 0 a 1 – o quanto o presidente assimila os diferentes grupos político-partidários em seu governo, a exemplo do que ocorre no parlamentarismo (BROWNE; FRANKLIN, 1973; LAVER; SHEPSLE, 1990; SCHOFIELD; LAVER, 1985).

Várias pesquisas foram muito produtivas para o entendimento das relações entre os poderes Executivo e Legislativo brasileiros (AMORIM NETO, 2007; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001). As conclusões desses estudos, em geral, são que o grau de coalescência apresentados pelos gabinetes ministeriais explicam a variação na taxa de sucesso legislativo do presidente: quanto maior a proporcionalidade entre forças no Legislativo e forças no Executivo, maior seria a disciplina legislativa dos partidos que integram a base aliada do governo (AMORIM NETO, 2000).

O grau de coalescência também explicaria a natureza das matérias enviadas pelo presidente ao Congresso Nacional: em governos com uma equipe ministerial menos coalescente, o presidente teria de recorrer mais a decretos e “medidas provisórias”. Por outro lado, quanto maior fosse a proporcionalidade do gabinete, maior a facilidade de o presidente aprovar projetos de emendas à Constituição e outras matérias de caráter ordinário (AMORIM NETO, 2007).

Todos os dados apontam uma baixa taxa de coalescência dos gabinetes ministeriais brasileiros quando comparados com outros países latino-americanos (AMORIM NETO, 2006). Além disso, há grande variação na coalescência entre os diferentes governos, alcançando índices muito abaixo da média em mandatos presidenciais interrompidos por processos de *impeachment* (PEREIRA, 2017; VASSELAI, 2009) – o que corroboraria a tese de que “coalescência” é uma variável central para explicar a governabilidade no presidencialismo brasileiro.

Assim como ocorrido com os estudos eleitorais, o índice de proporcionalidade para análise da composição dos ministérios no presidencialismo de coalizão também teve seu cálculo revisto por alguns autores, com o intuito de sofisticá-lo segundo as necessidades de cada agenda de pesquisa (GARCIA, 2017). Vasselai (2009), por exemplo, assume que, diferentemente do cálculo de Amorim Neto (2000; 2006; 2007), os ministérios apartidários, ou seja, aqueles que foram ocupados por atores sem filiação partidária, devem sair do cálculo da coalizão por serem considerados portfólios fora da cota daqueles que deveriam ser compartilhadas com a base parlamentar.

#### ***4.3 Uma proposta de Taxa de Coalescência Federativa<sup>8</sup>***

No capítulo anterior, traçamos um panorama do caráter estadual do recrutamento de ministros no presidencialismo de coalizão brasileiro a fim de mostrar padrões de controle e delegação de poder sobre certos estados e redutos políticos. A seguir, apresentamos uma proposta de cálculo da taxa de coalescência ministerial, considerando a participação dos estados na coalizão legislativa e nos gabinetes.

A ideia aqui é analisar a diferença entre a proporção da participação dos estados na composição dos partidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e a participação dos estados dentro dos partidos na composição dos ministérios. O objetivo é encontrar um indicador sintético para medir essa proporcionalidade e verificar a sua evolução ao longo do tempo. Em suma, a taxa de coalescência em termos federativos consiste na identificação, em termos numéricos e objetivos, de distorções na representação das facções estaduais dentro dos partidos da base aliada na composição do governo federal. Este seria o ponto de partida para entendermos as prioridades e estratégias da presidência na sua relação com os demais entes

---

<sup>8</sup> As próximas duas seções não seriam possíveis sem o auxílio competente da professora Virgínia Laura Fernandez, a quem devo todo o agradecimento pela ajuda no trabalho.

federados. Mais do que constatar o respeito à proporcionalidade dos partidos na Câmara, nosso objetivo é constatar distorções estaduais dentro dos gabinetes ministeriais, a partir de sua presença na Câmara e no Senado, identificando quais estados da federação possuem maior saliência no governo.

O ponto de partida da proposta da Taxa de Coalescência Federativa é a fórmula elaborada por Amorim Neto (2000) para “Taxa de Coalescência do Gabinete”, denominada *Gabinete* – detalhada na seção anterior. O indicador serve para explicar a relação entre as cotas ministeriais e o peso parlamentar dos partidos aliados. Sua fonte é o índice de proporcionalidade formulado por Rose (1984), no qual se mensura o desvio da proporcionalidade entre cadeiras e votos em determinada eleição, conforme explicado acima. E, embora o índice originalmente tenha se mostrado útil para análises comparativas entre diferentes sistemas eleitorais, acreditamos que ele seja igualmente adequado para avaliar objetivamente a proporcionalidade no espaço ocupado pelas forças políticas dentro dos poderes legislativo e executivo.

A fórmula da Taxa de Coalescência do Gabinete (Amorim Neto, 2000: 481) é a seguinte:

$$\text{Gabinete} = 1 - 1/2 \sum_{i=1}^n (|S_i - M_i|)$$

Onde,

$i$  são os partidos;

$n$  é o número de partidos;

$M_i$  é a % de ministérios recebidos pelo partido  $i$  quando o Gabinete foi nomeado;

$S_i$  é a % de cadeiras ocupadas pelo partido  $i$  dentro do total de cadeiras controladas pelos partidos que integram o Gabinete quando este foi nomeado.

O indicador *Gabinete* varia de 0 a 1. No limite inferior, ou seja, quando  $\text{Gabinete} = 0$ , não há nenhuma correspondência entre a taxa de recompensas ministeriais e a participação de cadeiras dos partidos aliados no Congresso. No caso oposto, no limite superior, quando o  $\text{Gabinete} = 1$ , existe correspondência perfeita entre o número de ministérios e a quantidade de cadeiras controladas por esses partidos no Congresso.

Há alguns elementos que precisam ser esclarecidos no índice de proporcionalidade *Gabinete*. Primeiramente, o indicador inclui no cálculo os ministros apartidários (ou seja,

ministros que não pertencem a nenhum partido) e, adicionalmente, há uma condicionalidade para que pelo menos um dos ministros deva pertencer a algum partido. Assim sendo, não é possível que todos os ministros sejam apartidários. Em segundo lugar, o cálculo do índice *Gabinete* considera a distribuição das cotas ministeriais e das cadeiras dentro do contingente parlamentar que pertence a legendas partidárias que compõem o ministério. Dito de forma inversa, a Taxa de Coalescência do Gabinete não contabiliza a proporcionalidade dos partidos que não controlam ministérios. Ou seja, quando um partido aliado tem cadeiras no parlamento, mas não possui ministros no governo, os dados desse partido não são considerados para o cálculo (Amorim Neto, 2000: 481). Nesse sentido, mais do que à proporcionalidade das forças presentes na Câmara, o índice de proporcionalidade diz respeito às forças que compõem a coalizão de governo.

Capturando a informação por estado de origem política do ministro, apresentamos o índice de proporcionalidade de Amorim Neto (2000) e desagregamos os dados por estado.

Assim sendo, a partir de

$$(1) \text{Gabinete} = 1 - 1/2 \sum_{i=1}^n (|S_i - M_i|)$$

criamos duas variáveis que incorporam a dimensão estadual:

$$(2) M_i = M_{i1} + M_{i2} + \dots + M_{ik} = \sum_{j=1}^k M_{ij}$$

$$(3) S_i = S_{i1} + S_{i2} + \dots + S_{ik} = \sum_{j=1}^k S_{ij}$$

Onde:

$i$  são os partidos;

$j$  são os Estados;

$k$  é o número de Estados;

$M_{ij}$  é a % de ministérios do partido  $i$ , ocupados pelo Estado  $j$ ;

$S_{ij}$  é a % de cadeiras (deputados) do partido  $i$ , ganhas pelo Estado  $j$ ;

Substituindo  $M_{ij}$  (2) e  $S_{ij}$  (3) na fórmula original de Gabinete (1), temos o seguinte:

$$(4) \text{Gabinete por Estado} = 1 - 1/2 \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^k |S_{ij} - M_{ij}|$$

ou, reagrupando os fatores, temos que:

$$(5) \text{ Gabinete por Estado} = 1 - 1/2 \sum_{j=1}^k \sum_{i=1}^n |S_{ij} - M_{ij}|$$

Se definimos um novo parâmetro,  $\alpha_j$ :

$$(6) \alpha_j = \sum_{i=1}^n |S_{ij} - M_{ij}|$$

Onde:

$\alpha_j$  é a participação de cada Estado  $j$  na Taxa de Coalescência da União (Gabinete).

Agora definimos o novo parâmetro, Taxa de Coalescência do Estado  $j$ , como  $c_j$ :

$$(7) c_j = 1 - 1/2 \sum_{i=1}^n (|S_{ij} - M_{ij}|)^9$$

ou, substituindo por  $\alpha_j$  em (7), temos que:

$$(8) \text{ Taxa de Coalescência por Estado} = c_j = 1 - \frac{1}{2} \alpha_j$$

Onde:

$c_j$  é a Taxa de Coalescência do Estado  $j$ ;

$c_j$  varia entre 0 e 1.

Finalmente, construímos o novo parâmetro, Taxa de Coalescência da União a partir da Taxa de Coalescência dos estados, como  $C$ :

$$(9) \text{ Gabinete por Estado} = C = 1 - 1/2 \sum_{j=1}^k \alpha_j$$

Onde:

$C$  é a Taxa de Coalescência da União por estado (denominada Gabinete por Estado)

---

<sup>9</sup> Um leitor com domínio específico de matemática pode perceber que os resultados de Gabinete e Gabinete por estado são claramente distintos, já que os cálculos em módulo de dentro da fórmula da Taxa de Coalescência por estado, que capturam a informação por estado e fazem um módulo específico para cada estado, formam um resultado diferente ao da fórmula do cálculo em módulo para a União.

$C$  varia entre 0 e 1.

$\sum_{j=1}^k \alpha_j$ , varia entre 0 e 2.

Portanto,  $c_j \geq C$ . Ou seja, a Taxa de Coalescência de cada estado é maior ou igual do que a Taxa de Coalescência da União por estado.

Note-se que as equações (4), (5) e (9) são diferentes maneiras de expressar a Taxa de Coalescência da União por estado (Gabinete por Estado). Utilizaremos a equação (9), que já está operacionalizada, para mostrar de uma maneira mais simples sua relação com a Taxa de Coalescência dos estados ( $c_j$ ) da equação (8).

O presente indicador difere do indicador de Amorim Neto (2000). Primeiro, o Gabinete por estado não inclui no cálculo os ministérios apartidários. Ou seja, em nossa fórmula de proporcionalidade, o número de ministérios se refere somente àqueles ocupados por ministros que estejam filiados a algum partido político no momento de sua nomeação. Como temos mencionado ao longo de todo o trabalho, a dimensão federativa da coalizão não deve ser entendida com excludente à dimensão partidária e sim complementar. Além disso, a própria pesquisa na coleta de dados não nos indica que as informações relativas aos estados de origem dos ministros sem filiação partidária – suas trajetórias, marcadas por intensa rotatividade em cargos e regiões - seja uma informação politicamente relevante.

Assim, considera-se, no cálculo, a distribuição das cotas ministeriais e parlamentares do contingente que pertence às legendas partidárias. Por fim, a Taxa de Coalescência do Gabinete por estado contabiliza a proporcionalidade de todos os partidos e estados que têm cotas nos ministérios e/ou no parlamento. Isso porque se considera relevante quantificar a relação de proporcionalidade de ambas arenas, tanto ministérios quanto parlamento. Desta maneira, por exemplo, é possível analisar que partidos e/ou estados que têm cadeiras no parlamento não possuem cotas nos ministérios.

Por fim, agora nos concentraremos na construção do indicador do Senado para analisar a relação entre a participação dos partidos e dos estados nos ministérios vis à vis em suas bancadas no Senado. Medimos a coalescência ministerial em relação ao Senado, para testarmos se as representações estaduais dos gabinetes pudessem responder a uma lógica federativa a partir dos aliados na Câmara Alta, representante das unidades federativas em Brasília. Utilizaremos a mesma fórmula de base de Amorim Neto e criaremos novas variáveis para capturar a informação do Senado.

Assim sendo, temos as seguintes fórmulas que mantém a numeração anterior, porém, incorporam o bis (\*):

$$(1') \text{ Gabinete Senado} = 1 - 1/2 \sum_{i=1}^n (|Z_i - M_i|)$$

Agora criamos duas variáveis que incorporam a dimensão estadual:

$$(2') M_i = M_{i1} + M_{i2} + \dots + M_{ik} = \sum_{j=1}^k M_{ij}$$

$$(3) Z_i = Z_{i1} + Z_{i2} + \dots + Z_{ik} = \sum_{j=1}^k Z_{ij}$$

Onde:

$i$  são os partidos;

$j$  são os Estados;

$k$  é o número de Estados;

$M_{ij}$  é a % de ministérios do partido  $i$ , ocupados pelo Estado  $j$ ;

$Z_{ij}$  é a % de cadeiras (senadores) do partido  $i$ , ganhas pelo Estado  $j$ ;

Substituindo  $M_{ij}$  (2') e  $Z_{ij}$  (3') na fórmula original de Gabinete Senado (1'), temos o seguinte:

$$(4') \text{ Gabinete Senado por Estado} = 1 - 1/2 \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^k |Z_{ij} - M_{ij}|$$

ou, reagrupando os fatores, temos que:

$$(5') \text{ Gabinete Senado por Estado} = 1 - 1/2 \sum_{j=1}^k \sum_{i=1}^n |Z_{ij} - M_{ij}|$$

Se definimos um novo parâmetro,  $\beta_j$ :

$$(6') \beta_j = \sum_{i=1}^n |Z_{ij} - M_{ij}|$$

Onde:

$\beta_j$  é a participação de cada Estado  $j$  na Taxa de Coalescência Senado da União (Gabinete Senado).

Agora definimos o novo parâmetro, Taxa de Coalescência Senado do Estado  $j$ , como  $t_j$ :

$$(7') \quad t_j = 1 - 1/2 \sum_{i=1}^n (|Z_{ij} - M_{ij}|) \quad ^{10}$$

ou, substituindo por  $\beta_j$  em (7'), temos que:

$$(8') \quad \text{Taxa de Coalescência Senado por Estado} = t_j = 1 - \frac{1}{2} \beta_j$$

Onde:

$t_j$  é a Taxa de Coalescência do Estado  $j$

$t_j$  varia entre 0 e 1.

Por fim, construímos o novo parâmetro, Taxa de Coalescência Senado da União a partir da Taxa de Coalescência Senado dos estados, como  $T$ :

$$(9') \quad \text{Gabinete Senado por Estado} = T = 1 - 1/2 \sum_{j=1}^k \beta_j$$

Onde:

$T$  é a Taxa de Coalescência Senado da União por estado (denominada Gabinete Senado por Estado);

$T$  varia entre 0 e 1;

$\sum_{j=1}^k \beta_j$ , varia entre 0 e 2.

Portanto,  $t_j \geq T$ . Ou seja, a Taxa de Coalescência Senado de cada estado é maior ou igual à Taxa de Coalescência Senado da União por estado.

Como expressado na formulação para os deputados, note-se que as equações (4'), (5') e (9') são diferentes maneiras de expressar a Taxa de Coalescência Senado da União por estado (Gabinete Senado por Estado). Novamente utilizaremos a equação (9'), que já está operacionalizada, para mostrar de uma maneira mais simples sua relação com a Taxa de Coalescência Senado dos estados ( $t_j$ ) da equação (8').

---

<sup>10</sup> Um leitor com domínio específico de matemática pode perceber que os resultados de Gabinete Senado e Gabinete Senado por estado são claramente distintos, tal como explicado na nota de rodapé anterior.

#### 4.4 Resultados e discussão

Na Tabela 3 apresentam-se os resultados dos cálculos de três indicadores. O primeiro é a Taxa de Coalescência do Gabinete, *partidária*, seguindo a fórmula de Amorim Neto (2000) com os nossos dados; o segundo, que é apresentado conjuntamente com o primeiro, é a Taxa de Coalescência do Gabinete por estado, ou *federativa*, seguindo a fórmula proposta neste trabalho para a Câmara dos Deputados; o terceiro indicador calculado é a Taxa de Coalescência Senado do Gabinete por estado, ou *federativa senado*, seguindo a fórmula proposta neste trabalho para o Senado. Todos os indicadores foram calculados por ano para os governos compreendidos entre 2008 e 2016.

Tabela 3. Taxa de coalescência tradicional e federativa para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal por ano (1995 a 2016)

gabinetes ministeriais (ano a ano)	tradicional	federativa	
		Câmara dos Deputados	Senado Federal
Lula VI 2008	0,723	0,242	0,186
Lula VII 2009	0,731	0,237	0,186
Lula VIII 2010	0,796	0,237	0,222
Dilma I 2011	0,714	0,265	0,146
Dilma II 2012	0,718	0,229	0,196
Dilma III 2013	0,707	0,225	0,175
Dilma IV 2014	0,677	0,256	0,207
Dilma V 2015	0,682	0,230	0,156
Dilma VI 2016	0,726	0,233	0,122

$$\text{Gabinete} = 1 - 1/2 \sum_{i=1}^n (|S_i - M_i|)$$

$$\text{Gabinete Câmara por estado} = C = 1 - 1/2 \sum_{j=1}^k \alpha_j$$

$$\text{Gabinete Senado por estado} = T = 1 - 1/2 \sum_{j=1}^k \beta_j$$

Fonte: os autores

O primeiro ponto a ressaltar sobre as taxas de coalescência mensuradas é a esperada diferença entre os índices tradicional e federativos. Como vínhamos frisando desde o início do trabalho, e agora comprovando em um índice que diagnostica as diferenças entre os ministérios e as bancadas estaduais nos partidos da coalizão, há privilégios estaduais no acesso aos cargos de primeiro escalão no governo federal.

As nomeações ministeriais não servem apenas para acomodar partidos políticos em prol da construção de maiorias partidárias absolutas no Congresso. Nomeações cumprem outro papel político: o de representar distorcidamente o espaço de estados com relevância política dentro dos ministérios, *locus* da política pública no Brasil. Os dados, nesse sentido, são eloquentes: enquanto as taxas tradicionais de proporcionalidade partidária apresentam uma mediana de 0,718, as taxas de coalescência federativa ministerial para a Câmara e Senado descem ao patamar de 0,237 e 0,186, respectivamente.

Não queremos soar repetitivos, mas o argumento nos cobra: a constatação clara e óbvia é de que presidentes e partidos não procuram espelhar as forças estaduais de sua coalizão dentro de seus governos. Isso não significa, porém, que estados não estejam em seus respectivos cálculos estratégicos na formação de governo. Pelo contrário, nosso diagnóstico em relação às baixas taxas de coalescência federativa é da existência de prioridades regionais e estaduais nos governos analisados, que não têm sido exploradas pelas análises dentro e fora da academia até o momento. O baixo índice de proporcionalidade estadual dentro dos ministérios corrobora com nossa hipótese de uma dimensão federativa subestimada na literatura, ao constatar que estados são sobre-representados nas nomeações ministeriais, mesmo quando leva-se em conta seu peso dentro das bancadas partidárias no Congresso Nacional.

Assim como constatamos no capítulo empírico anterior sobre as representações regionais, as variações entre os governos Lula e Dilma são razoavelmente baixas e as taxas de coalescência apresentam, em geral, aparente estabilidade entre 2008 e 2016. As variações mais sensíveis, segundo nossos dados, ocorreram em fins dos governos Dilma I, em relação ao índice de proporcionalidade partidário, e Dilma II no índice federativo em relação ao Senado.

Também notamos que os índices parecem não guardar íntima relação entre si. É possível observar, por exemplo, que enquanto os partidos ocupam espaços ministeriais mais condizentes com o tamanho de suas bancadas na Câmara no último ano do governo Lula, a coalescência estadual de seu governo mantém-se absolutamente estável. Os dados do Senado parecem acompanhar, de maneira muito sensível, os valores indicados pelo índice de coalescência tradicional. Mas os últimos anos dos governos Dilma, marcados por intensos embates políticos entre o partido da presidência e a base aliada no Congresso, não apontam nessa direção. Embora a então presidenta tenha ampliado a representatividade dos partidos da base aliada em sua equipe de governo, como indica o aumento nos índices tradicionais de coalescência, a representatividade federativa, tanto na Câmara e ainda mais no Senado, manteve-se distorcida. Os valores indicam, em relação a esse período especificamente, que os partidos aliados tenham

sido os grandes patrocinadores nas variações dos índices: aumento da proporcionalidade partidária, diminuição da proporcionalidade estadual.

Da mesma forma, índices mais robustos de proporcionalidade partidária, como ao final do governo Lula, quando este gozava de alta popularidade, não foram acompanhados de gabinetes mais representativos do ponto de vista estadual. De qualquer maneira, fica muito claro que quando inserimos o caráter federativo dos partidos que compõem a coalizão na fórmula que calcula a proporcionalidade das forças políticas na Câmara dos Deputados e no Senado, o valor tende a cair para menos da metade, o que indica como certos estados são muito mais sobre-representados do que outros, o que pode causar distorções estaduais não só na representação política no governo, como também nos interesses presentes na formulação e implementação de políticas públicas no principal *locus* do presidencialismo brasileiro.

O Gráfico 6 traduz essa diferença entre os três índices ao longo do período estudado.

Gráfico 6 - Taxas de Coalescência tradicional e federativa comparadas por presidente ano a ano (2008-2016)



$$\text{Gabinete} = 1 - 1/2 \sum_{i=1}^n (|S_i - M_i|)$$

$$\text{Gabinete Câmara por Estado} = C = 1 - 1/2 \sum_{j=1}^k \alpha_j$$

$$\text{Gabinete Senado por estado} = T = 1 - 1/2 \sum_{j=1}^k \beta_j$$

Fonte: Elaboração própria.

Embora o índice federativo sintético seja apropriado para compararmos com o índice tradicional e para constatar as distorções estaduais de maneira objetiva, o dado unidimensional não esclarece onde se encontram as principais distorções. Em outras palavras, é preciso saber que estados de fato foram beneficiados nas nomeações ministeriais, mesmo quando levamos em conta seus espaços dentro dos partidos. A tabela 1A, que se encontra em anexo, detalha os níveis de proporcionalidade em relação a cada estado, ano a ano.

Novamente, quanto mais os níveis se aproximam de 1, maior a proporcionalidade observada. Quanto mais próximos de 0, maiores são as distorções na representatividade do estado em questão dentro do ministério, tomando como parâmetro o seu tamanho dentro dos partidos da base aliada. Observado a tabela, notamos que os dados próximos a 1 são de estados que quase não têm pastas ministeriais e cuja participação no governo se resume apenas às cadeiras no parlamento, que também é baixa. Esse é o caso dos estados com taxa de coalescência superior a 0,99. O fato de ser uma taxa perto de 1 mostra que a proporcionalidade entre os ministérios ( $M_{ij}$ ) e as cadeiras ( $S_{ij}$ ) é semelhante, embora todas as participações (nos ministérios e no Congresso Nacional) sejam muito baixas. Em outras palavras, os estados que possuem espaços proporcionais às suas bancadas intrapartidárias no Congresso Nacional são os que apresentam as menores participações em ambos os poderes: poucas cadeiras dentro dos partidos, poucas vagas nos ministérios, levando-os a apresentar altos índices de proporcionalidade.

De modo inverso, os estados que apresentaram os menores valores foram aqueles mais sobre-representados nos ministérios. Para efeitos de análise, nos concentraremos em três estados que possuem Taxa de Coalescência dos estados inferior a 0,99 e que, por suas especificidades, podem ser tomados como paradigma: São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

O estado mais favorecido na proporcionalidade da relação entre a participação dos ministérios e as cadeiras parlamentares ao longo do período analisado é São Paulo. Esse é o estado que apresenta a menor Taxa de Coalescência por Estado, sendo que sua taxa é de 0,849 para o último ano da série. Isso mostra que a diferença entre a participação nos ministérios -por partido e por estado - ( $M_{ij}$ ) e na participação na Câmara dos Deputados - por partido e por estado - ( $S_{ij}$ ), é maior.

Ou seja, São Paulo apresenta uma maior participação nos ministérios do que dentro dos partidos da base aliada, tanto na Câmara quanto no Senado. Nos anos dos governos do PT, o momento que o indicador foi mais alto foi durante o início do governo Dilma. Neste período, a diferença entre a participação nos ministérios e nas cadeiras foi reduzida comparativamente ao período anterior. O PT, partido que concentrou a maior participação no parlamento durante o período para o estado de São Paulo, exerceu grande força nas nomeações de ministros. Finalmente, o indicador mais baixo na gestão do PT estaria em 2015, de grande instabilidade do governo Dilma. Em 2015, a diferença de participação dos ministérios com relação ao parlamento cresce, em especial no PT, mas também no PSD, no PC do B, no PMDB e no PR, o que faz com que a Taxa de Coalescência Federativa do estado se torne menor.

Minas Gerais apresenta uma particularidade interessante. É um estado que mantém alguma participação nas cotas ministeriais, porém essa participação é menor que a participação nas cadeiras do parlamento. O caso de Minas seria o do estado cuja proporcionalidade relativa dos ministérios e do parlamento é desfavorável para o estado. Em outras palavras, se o estado mantivesse a cota que tinha no parlamento dentro dos ministérios, ela deveria ter tido uma maior cota de ministérios, e isso não aconteceu. A Taxa de Coalescência do estado de Minas Gerais é relativamente elevada, sendo em 2016 de 0,932. Porém, é um estado que em todos os anos analisados ocupa ministérios dentro do governo, mas numa proporção menor que a do parlamento. Ao longo dos anos, a diferença entre a participação de Minas nos ministérios e o parlamento foi aumentando a partir do segundo governo Lula (2007). O período da gestão Dilma apresenta uma leve elevação na diferença de participação de ministérios e cadeiras a partir de 2015, e por isso cai a taxa de coalescência do estado nos últimos dois anos. Em 2015, para o estado de Minas Gerais, PMDB, PC do B, PDT, PR, PSB e PTB foram os que tiveram menor participação nos ministérios que no parlamento.

Finalmente, o estado de Rio Grande do Sul é um caso interessante porque mantém uma proporcionalidade estável ao longo do tempo e não é tão elevada (inferior a 0,99). A Taxa de Coalescência do estado de Rio Grande do Sul é de 0,934 para 2016, muito semelhante à taxa de Minas Gerais, porém a particularidade é que o estado de Rio Grande do Sul tem uma participação muito menor nas cadeiras na Câmara dos Deputados. Ou seja, Rio Grande do Sul conseguiu cotas ministeriais elevadas ao longo do tempo com relação à sua participação parlamentar. Em 2015, durante o segundo governo Dilma, os partidos com maior participação nos ministérios que no parlamento foram dois, PT e o PMDB. Por fim, analisando ao longo do

tempo se verifica que o Rio Grande do Sul apresenta oscilações na taxa. Porém, esta não parece estar tão condicionada pelo partido de governo. A taxa oscila entre 0,912 e 0,955.

A mediana em relação a esses dados temporais é apresentada nas Figuras 1 e 2, em dois mapas. Nos mapas, os estados da federação em cor mais clara apresentaram as maiores distorções na representação dos Ministérios em relação à presença desses estados dentro dos partidos aliados. Tanto para a Câmara quanto para o Senado, os estados com os menores valores são Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo. Tratam-se, como descrito acima, das unidades federativas que ganharam sobrerrepresentação nos ministérios. Os demais estados que aparecem em condições semelhantes nas duas casas legislativas são Paraná, Rio de Janeiro, Bahia, Sergipe, Alagoas, Ceará e Piauí. As demais unidades da federação apresentaram algumas variações entre as duas casas, como é o caso dos estados de Rondônia e Tocantins, no qual a representação deles nos ministérios foi mais proporcional ao seu peso na Câmara do que no Senado. O inverso ocorre em estados como Santa Catarina, Espírito Santo, Maranhão e Pará, onde a representação no governo está mais alinhada ao peso dos estados na base aliada dentro do Senado.

Visto que estudos de coalizão no Brasil são focados exclusivamente no aspecto partidário das alianças políticas do presidente, o objetivo deste capítulo foi explorar o caráter federativo da coalizão. Assumimos que partidos políticos possuem disputas internas por recursos e acesso a cargos do poder executivo federal, e o aspecto federativo/estadual importa nas estratégias de nomeação ministerial, entrando nos cálculos de formação do gabinete. O pressuposto é que o local de origem política dos atores recrutados para os ministérios impacta nas políticas do Executivo, como transferências de recursos e, conseqüentemente, impacta no desempenho eleitoral dos partidos. Dessa forma, nossa análise de coalizão assume que os partidos não devem ser entendidos como instituições monolíticas.

Quando analisamos o recrutamento de ministros por região de origem, observam-se certos padrões: Sudeste sempre compõe cerca de metade dos gabinetes, seguindo de longe pela região Sul e Nordeste. As maiores diferenças entre os partidos estão nas estratégias de alocação federativa entre ministros da base aliada e ministros correligionários. Exemplo disso foi a presença de gaúchos e paulistas nos ministérios petistas, ao passo que em estados das regiões Norte e Nordeste foram representadas sobretudo por ministros filiados a partidos da base aliada durante os governos Lula e Dilma. Este último dado indicaria a delegação do governo petista da região nordeste aos membros de sua base aliada.

Figura 1. Mediana da taxa de coalescência federativa por estado:  
Câmara dos Deputados (2008-2016)

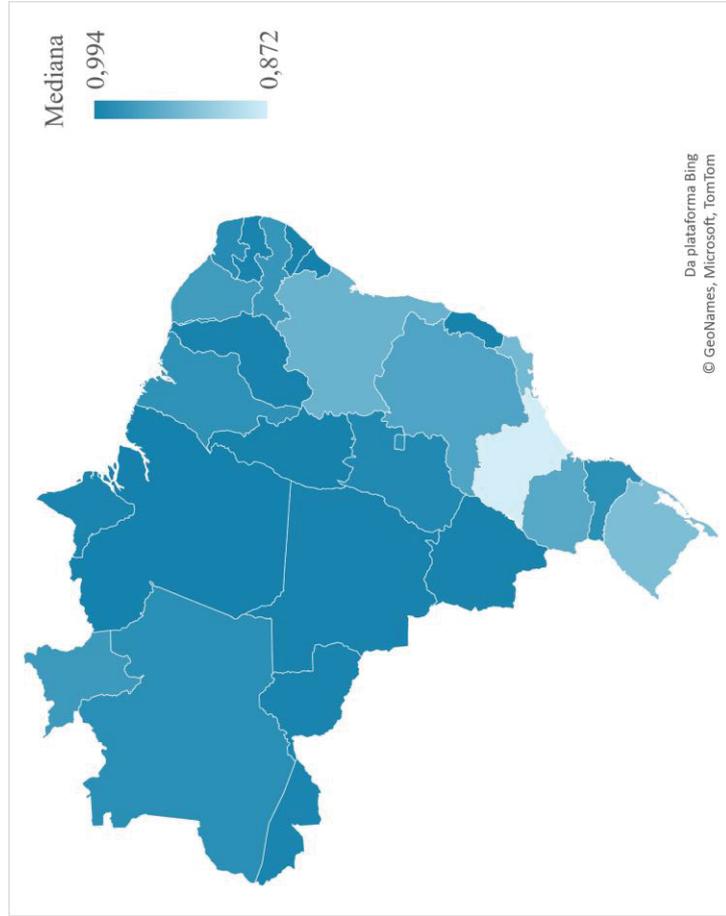
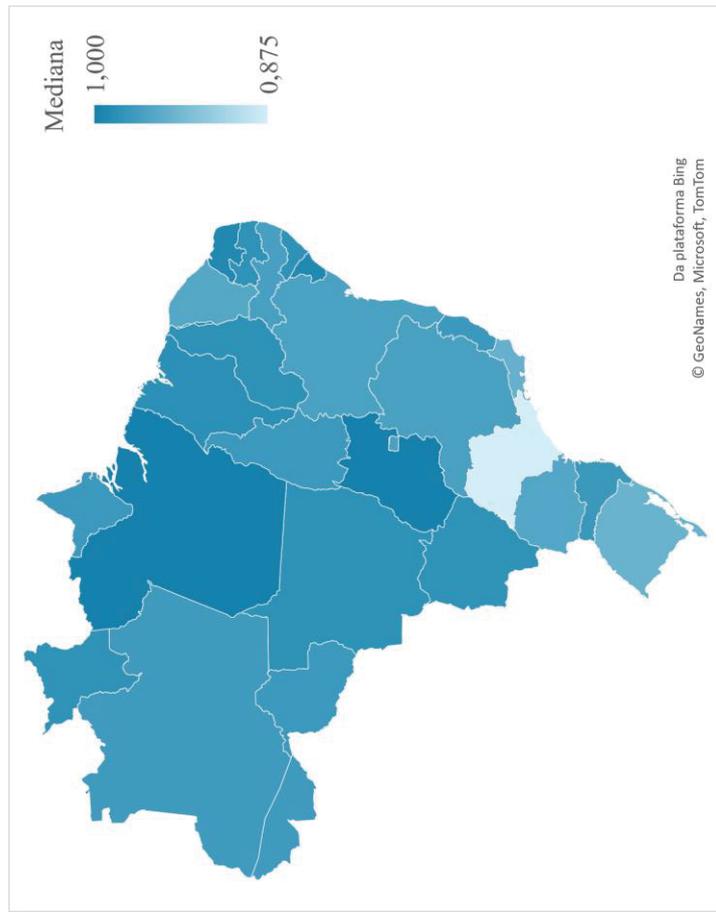


Figura 2. Mediana da taxa de coalescência federativa por estado:  
Senado Federal (2008-2016)



Quando decompomos os dados por estados, vimos que, ao longo do período, houve o que Amorim Neto chamou de “paulistérios”: uma sobrerrepresentação de São Paulo, estado de origem política dos partidos dos últimos presidentes da República, e dono do maior colégio eleitoral do país.

Entretanto, formar um governo não é o fim da política, e sim seu começo (LAVÉR; SHEPSLE, 1990). Resta explorar o impacto dos índices apresentados por cada governo sobre as relações políticas entre a presidência da República e demais esferas de governo (estados e municípios), seja na coordenação de projetos, na política de repasses financeiros, ou no alinhamento político-eleitoral durante a costura de coligações partidárias. Dessa forma, poderemos entender melhor as estratégias de nomeação ministerial para além da relação entre Executivo-Legislativo, e para além da dimensão unicamente partidária, deslocando a discussão da mera governabilidade para a política pública propriamente dita. Objetivamente, identificamos distorções estaduais na representação política no governo, é preciso constatar se elas também estão presentes nas transferências de recursos discricionários.

## 5 - TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS<sup>11</sup>

Na seção teórica do capítulo 3, chamamos atenção para o fato de que os estudos de elites e recrutamento ministerial parecem se dividir em dois campos: o do *recrutamento político*, analisado exclusivamente a partir de informações relativas aos vínculos partidários dos ministros nomeados, a partir dos quais poderíamos deduzir os padrões de relacionamento entre os poderes executivo e legislativo, natureza dos projetos enviados pela presidência, taxas de sucesso do governo, maior ou menor governabilidade, etc; e o do *recrutamento técnico*, focado sobretudo nas nomeações de *outsiders* do campo político, agentes sem vinculação partidária e seus atributos acadêmicos e profissionais, a partir dos quais explicaríamos as políticas públicas propriamente ditas, como e porquê foram desenhadas e implementadas.

O pressuposto dessa separação é de que enquanto ministros “técnicos” se responsabilizavam pela atuação da máquina pública, os ministros políticos cumpriram uma função meramente representativa, ocupando cotas partidárias que procurassem ser proporcionais à importância das legendas na base de apoio parlamentar ao governo.

Nosso trabalho tem defendido o quanto essa falsa dicotomia tem levado a um entendimento equivocado de que a função de partidos dentro dos ministérios seria apenas de natureza política, e relativas à coordenação da base aliada em votações no Congresso Nacional. Como já mencionamos, cargos ministeriais, longe de serem um fim em si mesmo, representam o espaço decisório por excelência no presidencialismo de coalizão brasileiro, sendo o coração da política pública, seja qual for a sua natureza, de caráter mais universalista ou discriminada com foco em um público definido, seja por critérios territoriais ou corporativos.

Em outras palavras, políticos querem fazer políticas, e nossos dados corroboram: o gráfico 2 do presente trabalho indicam que ministros sem filiação partidária, ao contrário do que se poderia supor, ficaram concentrados, sobretudo em pastas de coordenação política, ao passo que ministros da base aliada foram alocados em pastas de natureza econômica, e pastas sociais ficaram reservadas para correligionários do presidente.

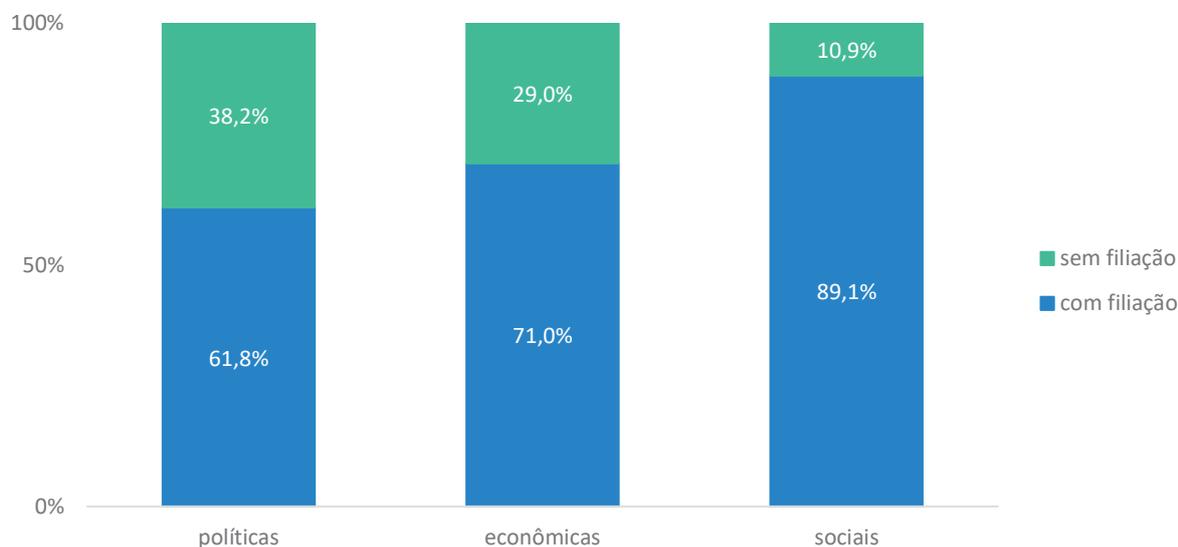
Da mesma forma o gráfico 7 apresenta que, embora ministros partidários sejam a maioria em todas as áreas do governo, as maiores proporções de filiados em nossa base de dados

---

<sup>11</sup> Agradeço carinhosamente pela ajuda do Professor Victor Garcia Miranda, tanto pelos *insights* quanto nas soluções metodológicas utilizadas no presente capítulo.

estão justamente em pastas responsáveis pela formulação e execução de políticas públicas, principalmente de natureza social.

Gráfico 7 – Alocação ministerial de filiados e não filiados, por natureza de pasta (2008-2016)



Fonte: Elaboração própria.

Falta-nos, portanto, uma melhor compreensão de como políticos atuam na máquina pública, para além das coordenações entre os poderes executivo e legislativo. É o objetivo deste capítulo, através de uma análise sobre os padrões de transferências dos recursos voluntários da União, enviados dos ministérios aos estados da federação.

Nossa hipótese é de que, para além dos interesses partidários, ministros filiados possuem interesses políticos locais, e manifestados pelo que a literatura internacional tem chamado de *favoritismo regional*: a distorção nos valores envolvidos nos contratos entre os ministérios e os estados de origem dos ministros que firmam os acordos. Especificamente, esperamos que os estados que apresentaram os menores índices na taxa de coalescência federativa, sejam os mais favorecidos na política distributiva em detrimentos dos estados com menos representantes nos gabinetes durante os governos Lula e Dilma.

Antes de apresentarmos nossa base de dados, assim como os resultados, cabe contextualizar academicamente nosso objeto de análise: os estudos federativos em política distributiva.

### 5.1 Estado da arte

A política distributiva, sobre contratos e concessões entre diferentes níveis de governo, tem sido explicada majoritariamente a partir de dois critérios - ou em duas grandes correntes teóricas (GOLDEN; MIN, 2013; WORTHINGTON; DOLLERY, 1998): i) *Redistribuição*: considerações normativas com base em termos de equidade/eficiência, através de informações sociodemográficas referentes aos distritos que reivindicam e recebem subsídios; ii) *Accountability*: considerações institucionais, como o alinhamento político e preferências eleitorais, como explicativas do tipo de política pública e do volume de recursos alocados pelo governo às unidades federativas – condados, distritos, municípios, etc.

Embora ambos os critérios não sejam excludentes entre si, pesquisas dentro e fora do Brasil apontam para padrões de relacionamento através de repasses de recursos entre diferentes entes federados que respeitam, antes de mais nada, a critérios políticos (BAIÃO; COUTO; JUCÁ, 2018; DUCHATEAU; AGUIRRE, 2010; LARCINESE; RIZZO; TESTA, 2006; LEVITT; SNYDER, 1995; MEIRELES, 2019; SANTOS, 2015; SOLÉ-OLLÉ; SORRIBAS-NAVARRO, 2008).

Em geral, as evidências destes estudos indicam que, sob certas condições políticas e socioeconômicas, o volume de recursos discricionários – ou sem restrição legal - repassado pelo governo central para unidades federativas, municípios e distritos eleitorais, dependem sobretudo do alinhamento político-partidário entre o chefe de Estado, seus ministros e os representantes políticos do local de destino destes recursos.

Nesse sentido, o debate acadêmico se estrutura, sobretudo, em torno do volume de recursos enviados pelo governo às demais unidades federativas, a partir do desempenho eleitoral de seu partido nos distritos para os quais os subsídios foram alocados: de um lado, há estudos defendendo que governos tendem a favorecer distritos nos quais a competição foi mais acirrada, em que a situação saiu vitoriosa por uma margem estreita de votos – os chamados *swing councils* (DIXIT; LONDREGAN, 1998; FOURNAIES; MUTLU-EREN, 2015; LINDBECK; WEIBULL, 1987; VEIGA; PINHO, 2007). De acordo com este raciocínio, o governo mobilizaria esforços para ajudar seus correligionários a vencerem suas eleições em seus respectivos distritos e, principalmente, manter seu status majoritário.

Do outro lado, há a corrente defendendo que o governo procuraria retribuir, através das transferências discricionárias, seus eleitores mais fiéis, ou seja, os distritos nos quais seu partido tradicionalmente apresenta melhor desempenho - os chamados *core voters* ou *loyal voters*

(COX; MCCUBBINS, 1986; LARCINESE; RIZZO; TESTA, 2006). O governo assim agiria para (i) agradar diretamente seus eleitores, (ii) aumentar a probabilidade de vitória de candidatos alinhados que, uma vez eleitos, poderiam ser aliados importantes, seja para buscar recursos ou votos em futuras eleições presidenciais; (iii) aumentar o comparecimento eleitoral em locais com maior proporção de apoio (ANSOLABEHERE; SNYDER, 2006; BROLLO; NANNICINI, 2012). Ao contrário da corrente anterior, a conclusão é de que gasto público ganha votos, mas não muda preferências políticas. Assim, gastar recursos em uma área onde há muitos eleitores da oposição seria claramente contraproducente. A melhor estratégia, portanto, seria direcionar desproporcionalmente mais recursos a áreas onde há alta concentração de apoiadores (ANSOLABEHERE; SNYDER, 2006).

Embora essa agenda de estudos já seja tradicionalmente reproduzida mundo afora, sua replicação exige certas condições institucionais. Especificamente, um sistema eleitoral majoritário, com distritos uninominais. A representação proporcional, como o adotado no caso brasileiro, exige novas metodologias em análises de políticas distributivas (GOLDEN; MIN, 2013).

Segundo Soares e Melo (2016), as Transferências Voluntárias da União – TVU – ganharam maior relevância no federalismo brasileiro a partir dos anos 1990, quando houve uma crescente intervenção da União na definição dos gastos municipais, o que significou comprometimento crescente de recursos obtidos via transferências intergovernamentais com políticas sociais desenhadas pelo governo federal (FERREIRA; BUGARIN, 2007; SOARES; MELO, 2016). Segundo os autores,

Para a União, as Transferências Voluntárias representam importante recurso de poder político nas negociações horizontais e verticais. Nas negociações horizontais, a formação de uma coalizão de governo, composta por partidos que detêm a maioria das cadeiras no Congresso Nacional, passa pela distribuição de cargos em órgãos e entidades do Poder Executivo, e esses serão tanto mais disputados quanto maior for o volume de recursos que dispuserem e, tanto melhor, se forem recursos discricionários, o que aumenta o poder dos ocupantes de privilegiar destinatários e políticas (SOARES; MELO, 2016, p. 541).

De acordo com Soares e Melo, as Transferências Voluntárias da União no Brasil, possuem um caráter mais político – através do alinhamento partidário – e técnico - em relação à qualidade dos projetos de solicitação dos recursos pelas partes que reivindicam os recursos –

do que propriamente redistributivo. Segundo os autores, municípios mais pobres apresentariam maiores dificuldades de solicitar recursos e terem seus projetos aprovados pela União, o que dificultaria a finalidade dos recursos em termos de equidade/eficiência (SOARES; MELO, 2016).

Contudo, quando observadas a proporção dos recursos transferidos em relação ao total do orçamento dos municípios, aqueles que recebam maior quantidade de transferências do governo central melhoram sensivelmente seus indicadores de qualidade de vida (SUZART; ZUCCOLOTTO; ROCHA, 2018). Ainda nessa linha, é identificada uma correlação negativa entre a receita de transferência voluntária com o IDH do município, indicando que aquelas transferências são mais importantes nos municípios com menor renda (FERREIRA; BUGARIN, 2007). Contudo, e corroborando com nossa afirmação acima de que *accountability* e redistribuição não são fatores excludentes, ambos os estudos identificam o viés partidário das transferências voluntárias no Brasil.

Politicamente, o efeito do alinhamento partidário entre o presidente e prefeitos sobre o volume de recursos recebidos pelos municípios é significativo em todas as democracias federativas analisadas pela literatura (BRACCO et al., 2015; MEIRELES, 2019; SAKURAI; THEODORO, 2018; SOLÉ-OLLÉ; SORRIBAS-NAVARRO, 2008). Seja para recompensar eleitores, fidelizar apoiadores, ou beneficiar aliados, o governo federal brasileiro tem utilizado critérios partidários em sua estratégia de alocação de recursos voluntários.

Ainda corroborando com a ideia de que os interesses políticos alimentam essa estratégias, as evidências indicam que essas distorções em prol de aliados ocorrem sobretudo nos dois últimos anos de mandato do prefeito (BROLLO; NANNICINI, 2012). Ou seja, o calendário eleitoral, para além do alinhamento partidário, é fator importante para se identificar distorções na distribuição de recursos discricionários, levando o presidente a se aproveitar do desenho institucional federativo para favorecer os mandatários locais.

O argumento é simples: em países descentralizados, governantes tendem a evitar transferências de recursos discricionários para municípios chefiados por partidos da oposição. Em países como Brasil e México, prefeitos correligionários de seus presidentes são os que mais recebem recursos voluntários da União, independente do desempenho eleitoral do governo federal naquele distrito em questão (SANTOS, 2015).

Assim, nesse contexto, partidos tendem a coordenar suas ações através dos diferentes níveis de governo. Segundo Stefuriuc, “partidos políticos podem operar através de diferentes

modelos de cooperação e conflitos com os mesmos partidos ou com parcerias heterogêneas nos mais diferentes níveis, simultaneamente” (ŞTEFURIUC, 2009c, p. 112). Se os partidos conseguem poder de veto no nível nacional, é esperado que isso possa refletir sobre os demais níveis administrativos (ŞTEFURIUC, 2009c). A questão é: entre os níveis administrativos mais baixos, que distritos são os mais privilegiados? Que estados da federação conseguem mais acesso a recursos e por quê? Recentes estudos atentam para a ideia de “favoritismo regional”: o favorecimento de unidades subnacionais vinculadas politicamente à origem dos ocupantes de cargos decisórios.

Em um importante estudo comparativo, Hodler e Raschky cruzaram duas informações independentes para cada unidade de observação: o local de nascimento dos chefes de governo de 126 países e a luminosidade noturna de mais de 38 mil regiões subnacionais captadas através de imagens de satélite e utilizadas como *proxy* de desenvolvimento econômico em um intervalo de 18 anos – entre 1992 e 2009. Os autores concluem que o crescimento econômico de regiões de origem dos líderes políticos, medido através de dados de luminosidade por satélite, foi significativamente maior que as demais regiões. Mas as diferenças entre os grupos, segundo os autores, são mais robustas em países com menores índices de escolaridade e marcados por estratificações étnicas em sua demografia (HODLER; RASCHKY, 2014).

Nos EUA, contudo, também encontramos evidências de que a sobrerrepresentação de certos distritos dentro dos partidos na *House of Representatives* leva a distorções no direcionamento de recursos públicos em favor dessas localidades (YOUNG; SOBEL, 2013). O viés político no volume das alocações é ainda maior quando os partidos possuem *status* majoritário na Câmara (DYNES; HUBER, 2015).

Nessa mesma linha, Amorim Neto e Simonassi (2013) testam a hipótese segundo a qual unidades federativas com maior número de representantes nas casas legislativas seriam privilegiadas na alocação dos recursos públicos. Se o objetivo primordial do presidente é formar e manter coalizões governativas, ele deve alocar seus recursos de acordo com o peso dos estados no seu governo e com a força política da sua coalizão nos estados. A sobrerrepresentação legislativa de alguns estados brasileiros e províncias argentinas estaria diretamente relacionada às estratégias adotadas pelo governo central para formar coalizões políticas federativas. Fato que, por sua vez, implicaria no aumento dos gastos discricionários para essas unidades federativas. (AMORIM NETO; SIMONASSI, 2013).

Arretche e Rodden também apontam de que presidentes tendem a priorizar alocação de recursos discricionários sobretudo para estados onde a coalizão teve melhores desempenhos eleitorais. Além disso, os autores calcularam o número de deputados em cada estado que pertencem à coalizão de sustentação do presidente em relação ao total de cadeiras legislativas, no intuito de medir a importância de cada estado na coalizão de sustentação parlamentar do presidente dentro do Congresso Nacional. Foi justamente essa, entre todas as variáveis testadas, a que apresentou mais elevados índices de correlação, apontado as facções estaduais dos partidos como aspecto chave para compreender os padrões de transferências intergovernamentais (ARRETCHE; RODDEN, 2004).

Todos esses estudos, entretanto, focam em cargos eletivos, preocupados sobretudo com suas perspectivas de reeleição nos pleitos seguintes. Em um estudo recente, Baskaran e Fonseca analisam o padrão de envio de recursos por parte de ministros nas unidades federativas alemãs – o que *a grosso modo* poderiam ser considerados cargos análogos aos secretários estaduais brasileiros. O trabalho aponta que os ministros tendem a favorecer suas regiões de origem também na alocação de recursos, mas principalmente na política de nomeação de cargos confiança (BASKARAN; LOPES DA FONSECA, 2021). O mecanismo, segundo os autores, seriam as redes de relacionamento, ora familiares ora profissionais, previamente constituídas pelos ministros.

O mecanismo advogado pelos autores é muito próximo ao sustentado por Richard Graham em um estudo clássico sobre a formação política do Estado brasileiro, no qual o autor aponta o clientelismo como o fator de coesão política entre elites das várias províncias brasileiras.

No Brasil do Segundo Reinado (1840-1889), o padrão de relacionamento político entre autoridades nacionais e locais se dava muito menos pelas lealdades partidárias e considerações ideológicas, que pelas relações e laços pessoais. Dessa maneira, membros do Gabinete e do Conselho de Estado formavam uma rede de relacionamento com deputados e chefes locais através de empregos e nomeações, no intuito de consolidar os tentáculos de seus respectivos grupos políticos em todas as esferas de governo. Segundo o autor,

O clientelismo fornecia a chave para assegurar a lealdade ao Gabinete. Primeiro, as ligações do ‘partido’ entre os níveis provincial e nacional espelhavam a relação entre facção local e governo central (...). Segundo, o apadrinhamento do governo central podia ser usado diretamente para

disciplinar candidatos e modelar uma chapa que assegurasse um Congresso cooperativo. (GRAHAM, 1997, p. 221)

A rede de favores, contudo, não era formada casuisticamente, mas a partir de relações pessoais previamente estabelecidas. Segundo Graham, “as cartas de recomendação [recebidas por Ministros] provinham, de modo desproporcional, de pessoas cujas raízes regionais coincidiam com as dos destinatários” (GRAHAM, 1997, p. 294)<sup>12</sup>. O autor aponta como no Império, da mesma maneira que na Nova República em menção do então presidente Fernando Henrique Cardoso, a montagem do gabinete demandava uma sensibilidade quanto ao “equilíbrio regional”. Pra nós, os dados apresentados no capítulo 4 do presente trabalho torna nítido que a sensibilidade federativa permanece nos governos seguintes.

Nosso argumento, portanto, é que a influência e o *lobby* estadual e a distorção nos valores dos recursos envolvidos na política distributiva no Brasil, dada a influência do poder executivo sobre decisões chaves no Congresso (PEREIRA; MUELLER, 2000) e do seu protagonismo na formulação e implementação de políticas públicas, venha do Poder Executivo. O presidente tem a última palavra no processo de decisão e tem muitas oportunidades de influenciar a alocação geográfica das transferências de infraestrutura, tanto na construção da lei orçamentária quanto no processo de implementação (BROLLO; NANNICINI, 2012).

Casado a isso o fato de que “pertencer ao partido que ocupa a Presidência ou a partidos que ocupam ministérios traz diferentes incentivos para demandar transferências federais, do mesmo modo que isso afeta a liberação dessas transferências” (MEIRELES, 2019, p. 186), defendemos a dimensão federativa do presidencialismo de coalizão brasileiro não seja absolutamente descartada, mas que seu ponto nodal se altere para o poder executivo: no Brasil, não são os membros das comissões parlamentares os principais responsáveis pela alocação de recursos em seu distritos. São os ministros.

A despeito de tantas evidências sobre as prerrogativas do poder executivo em relação aos demais e sobre as estratégias políticas do governo em relação aos demais entes federados,

---

<sup>12</sup> A tese de Graham é de que essa estrutura de relações clientelísticas, composta por uma imbricada e complexa rede de favores políticos entre elites nacionais e chefes paroquiais, explicaria, em última instância, a unidade nacional do Brasil imperial. Nas palavras do autor, “elos de protetores-protégidos que ajudavam a unir todo o território brasileiro num único sistema clientelista, apesar das tendências regionais”(GRAHAM, 1997, p. 300). A vida prévia de ocupantes de cargos do Estado, na qual formaram-se laços profissionais, políticos e pessoais criavam as condições para o estabelecimento de uma rede de favores através de uso da máquina pública, em geral como espaço de admissão e emprego.

estudos de coalizão no Brasil ignoram a representação de estados e regiões no governo, reduzindo-o a um acordo de legendas partidárias. O fato de que as transferências voluntárias da União não serem realizadas de forma fortuita mas sim sob critérios políticos, seria um indicador da existência de instituições informais e de pontes de comunicação entre os distritos – que no nosso caso coincide com os estados-membros da federação – e os ministérios, que gozam da prerrogativa de envio de recursos para financiamento de projetos no Brasil (SOARES; MELO, 2016).

## 5.2 Método

Para analisarmos o impacto dos estados-membros no presidencialismo de coalizão brasileiro, direcionaremos nosso foco para o poder executivo, o grande motor da formulação e implementação das políticas públicas no Brasil. Nesse sentido, em vez avaliarmos o comportamento parlamentar no Congresso Nacional, analisaremos o comportamento dos ministros em seus gabinetes, a partir do padrão de envio de recursos por seus órgãos aos estados da federação. Nosso objetivo, neste trabalho preliminar, é identificar e descrever os estados que mais recebem recursos, à luz de informações relativas ao local de origem dos atores à frente da parte concedente, os ministros.

Em relação ao Federalismo Fiscal, cabe à União três grandes funções para o Governo Central: (i) alocar, (ii) distribuir e (iii) redistribuir recursos materiais e financeiros entre os governos subnacionais. As Transferências Voluntárias da União (TVU) consistem em recursos financeiros repassados pelo governo federal (parte concedente) a estados, municípios e organizações sem fins lucrativos (parte convenente), com base em demandas específicas de estados e municípios, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorrem de determinação constitucional ou legal, nem sejam destinados ao Sistema Único de Saúde. São, portanto, transferências discricionárias. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e requerem contrapartida financeira do beneficiário<sup>13</sup>.

As TVU podem ocorrer por convênio (diretamente entre entes federados - ministério e municípios, por exemplo) ou por repasse (com mediação de bancos - CEF principalmente) (SOARES; MELO, 2016). Em geral, o procedimento começa pelo requerimento de estados e

---

13 Fonte: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/transferencias-discricionarias> e [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2392/1/M%c3%bdulo\\_1\\_SICONV\\_CONVENENTES%20%2815%29%20%281%29.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2392/1/M%c3%bdulo_1_SICONV_CONVENENTES%20%2815%29%20%281%29.pdf)

municípios que detalham as necessidades específicas e o volume de recursos que reivindicam para a implementação dessas políticas, e o governo federal analisa técnica e juridicamente a viabilidade do projeto (MEIRELES, 2019). Todas essas etapas são reguladas através do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv).

Nossa variável dependente se refere a todas as Transferências Voluntárias da União (com convênios e contratos de repasse tanto aprovados quanto anulados) enviadas aos estados-membros, entre outubro de 2008, mês a partir do qual os contratos passaram a serem geridos e disponibilizados pelo site do Siconv, e maio de 2016, mês de exoneração dos ministros de Estado do governo Dilma após o processo de *impeachment*, que acarretou no afastamento da então presidenta da República, que tenham tido algum ministério do governo federal como parte concedente do convênio/contrato de repasse.

Diferente das transferências constitucionais e legais, as transferências voluntárias são repassadas de forma “esporádica, pontual e não previsível. [...] O responsável depende de sua capacidade de angariar recursos junto aos Ministérios (União) e estado (Secretarias), assim como de estabelecer coalizões políticas” (CIRIBELI; MASSARDI, 2015), desde que cumpra requisitos técnicos mínimos, como a formalização de um convênio para um projeto específico, comprovação quanto ao pagamento em dia de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, cumprimento dos pisos constitucionais de investimento em educação e saúde, prestação de contas etc.

Nosso banco de dados consiste no detalhamento de 8.816 de contratos de repasse e convênios estabelecidos entre ministérios, presidência da República e estados-membros da federação, através das governadorias e secretarias estaduais. Destes, 1.847 (20,9%) não tiveram qualquer valor liberado pelo governo federal. Já os contratos com alguma vigência tem seus valores liberados variando entre R\$16,38 (convênio que tinha por objetivo de estruturar Delegacias Especializadas de atendimento à Criança e Adolescente e o núcleo LGBT que atende vítimas de homofobia, reivindicada pelo estado do Mato Grosso em 2013, e que foi anulada logo no princípio de sua implementação) e R\$325.720.466,74 (enviado ao estado de São Paulo pelo ministério da Educação com o intuito de fomentar um programa de bolsas de pesquisa em pós-graduação).

Para cada convênio/contrato de repasse existente, agregaremos dados referentes à data de início de vigência do requerimento dos estados. São nossas variáveis independentes:

- i)* Relativas aos *ministérios*: filiação partidária do Ministro de Estado, estado de filiação do ministro, *expertise* política, *expertise* profissional, proporção de cargos ocupados afins ao tema da pasta, proporcionalidade de representação estadual no gabinete ministerial, coincidência estadual com o destino de verba;
- ii)* Relativas aos *governos estaduais*: filiação partidária do governador, coincidência partidária com ministro, participação na coalizão, distância ideológica [governo federal x governo estadual];
- iii)* Relativas às últimas *eleições* antes da vigência: desempenho eleitoral do presidente, desempenho eleitoral da base aliada na Câmara, desempenho eleitoral da base aliada no Senado, desempenho eleitoral dos partidos da base aliada pra governador;
- iv)* Relativos a *dados socioeconômicos* dos estados: população, PIB *per capita*, e IDHM;

As informações descritivas relativas às variáveis seguem no quadro 4.

Quadro 4 – Estatística descritiva das variáveis independentes

Variáveis	Mínimo	Máximo	Média	Mediana	D.P.
Ministério Part.	0,000	1,0	0,898	1,0	0,303
<i>expertise</i> pol.	0,000	1,0	0,517	0,500	0,250
<i>expertise</i> prof.	0,000	1,0	0,419	0,500	0,276
% cargos afins	0,0	100,0	46,122	50,000	33,483
Governo/Base	0,0	1,0	0,652	1,0	0,476
Distância Ideológica	-4,81	0,89	-1,47	-1,92	1,39
Coalescência Tradicional	0,677	0,796	0,721	0,718	0,032
Coalescência Fed.(CD)	0,225	0,265	0,239	0,237	0,013
Coalescência Est.C	0,797	0,997	0,968	0,979	0,032
Coalescência Est.SEN	0,796	1,000	0,967	0,973	0,028
% Votos Presidente	30,3	84,6	58,1	58,9	13,6
% Cadeiras Base Aliada CD	25,0	93,5	64,4	62,5	11,7
% Voto Base Aliada Governo	8,3	100,0	0,628	54,9	23,7
% Voto na Base Aliada Senad	0,0	100,0	57,8	61,5	27,2
PIB/Per capita	5.372	73.971	19.092	15.407	11.056
População	412.783	44.396.484	8.534.028	6.154.996	9.213.860
IDHM	0,612	0,854	0,716	0,707	0,050

Fonte: os autores

Nossa expectativa é de que a coalizão impacte positivamente no volume de recursos alocados em **estados** representados por ministros no poder executivo federal, sobretudo quando governados por **partidos** da coalizão. Especificamente falando, nossa hipótese é de que tanto a liberação, quanto o volume dos recursos liberados esteja negativamente relacionado à Taxa de Coalescência Federativa: quanto menores os índices de proporcionalidade estadual, maior sobre-representação estadual no gabinete, maiores os favorecimentos desproporcionais a estados com representação nos ministérios.

Por trás dessa hipótese, está implícita uma segunda: ministros tendem a alocar recursos distorcidamente mais volumosos em convênios e contratos de repasse quando a parte conveniente é seu estado de origem política. Em outras palavras, esperamos que as transferências voluntárias da União sejam direcionadas pelos ministros prioritariamente a seus estados de origem, sobretudo quando governados por partidos aliados no plano federal.

Nosso modelo de análise é simples: primeiro utilizaremos modelagem em regressão logística para estimar a probabilidade de liberação de recurso – de qualquer valor –, a partir das variáveis presentes em nossa base de dados. A partir de então nossa próxima seção empírica se debruçará sobre as diferenças nos valores envolvidos nos contratos.

Nesse sentido, apresentaremos três tipos de resultados: primeiro, gráficos descritivos a título de apresentação do nosso banco de dados; segundo, faremos análise de distribuição e densidade das transferências por testes  $W$  (Mann-Whitney) não-paramétricos (SUZART; ZUCCOLOTTO; ROCHA, 2018). Nossa escolha se dá por eles serem: i) mais condizentes com a natureza dos dados aqui trabalhados, não caracterizados por uma distribuição normal; ii) dispensam verificação de diferenças entre médias e variâncias; iii) avaliar ranqueamento entre os dados, ou seja, se os dados "sim" estavam acima dos dados "não" ou o inverso. A partir dele, queremos testar se as distribuições são iguais em localização, isto é, se os dados de uma categoria tendem a apresentar valores maiores do que a outra, ou se elas têm a mesma mediana. Os testes não paramétricos bivariados são bastantes simplificados, visto que não utilizamos variáveis de controle. Porém são mais abrangentes por desperdiçarem menos casos.

Depois, lançamos mão de um teste paramétrico, com os dados normalizados e excluídos os *outliers* para comparar padrões de distribuição de recursos entre dois grupos independentes: aliados de coalizão e conterrâneos. O teste paramétrico foi utilizado a título de validação, por conseguirmos isolar e comparar com maior eficácia a distribuição entre duas variáveis, apesar de ser mais restritivo em termos de generalização, onde lidamos com menos casos.

Por último, lançaremos mãos de regressões lineares múltiplas, no intuito de diagnosticar os fatores mais envolvidos no aumento dos valores de recursos liberados entre ministério e estados. Começamos nossa seção empírica com dados descritivos dos recursos liberados.

### 5.3 Resultados e discussão

A soma de todos os recursos enviados pelos ministérios aos estados chega um montante de R\$17.257.285.852. Apresentamos nesta seção alguns dados sumários de nosso banco de dados.

Gráfico 8. Soma de envio de recursos voluntário da União a estado, ano a ano (em bilhões de reais)



Fonte: SINCONV

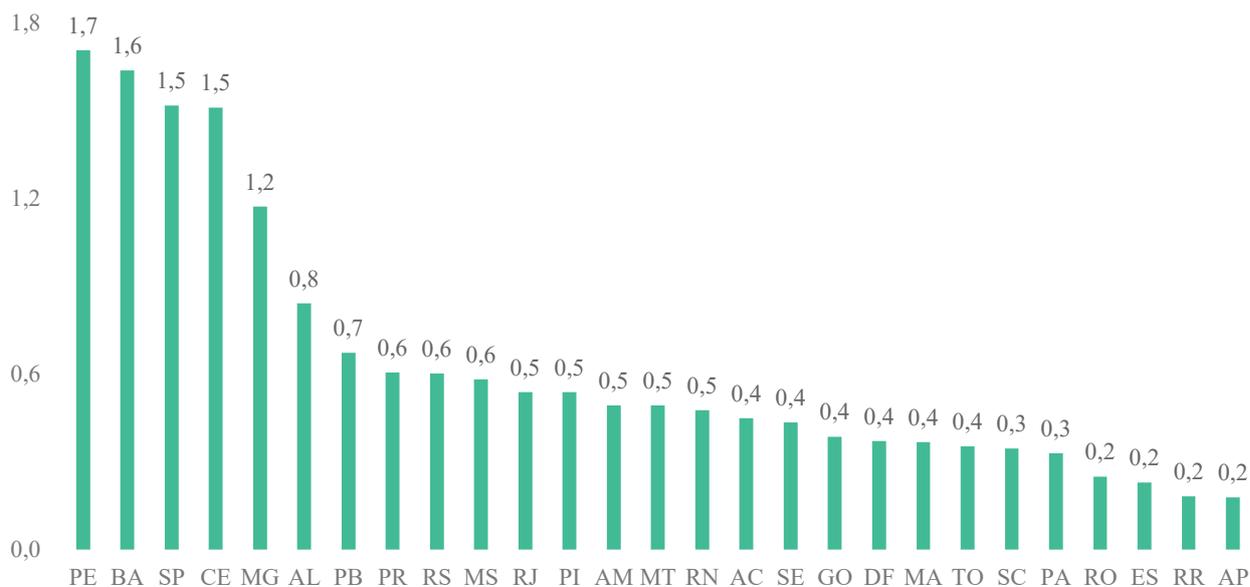
No gráfico 8 podemos observar a grande variação na política de concessão de recursos aos estados. Nosso recorte exclui boa parte dos anos de 2008 e 2016, o que explica os baixos valores apresentados nesses anos. Chama atenção, contudo, dois aspectos. Primeiro, a dinâmica de flutuação que indica influência de ciclos eleitorais – com despesas crescentes até um ano antes do processo eleitoral. Os anos de 2009 e 2013, que antecederam os anos de eleições nacionais, apresentaram os maiores volumes de recursos transferidos para cada ciclo.

Em segundo lugar, a queda abrupta ocorrida entre o biênio 2012 e 2013, em que o governo federal enviou mais de 4 bilhões a estados em cada ano, e 2014, quando este montante

não chegou a 750 milhões. Nesse sentido, a entrada do país na grave crise econômica parece ter tido papel importante nos padrões de transferências discricionárias.

Os principais destinos destes recursos são apresentados, também de forma descritiva, no gráfico abaixo:

Gráfico 9. Soma de recursos voluntários da União recebidas por UFs (em bilhões de reais).



Fonte: SINCONV

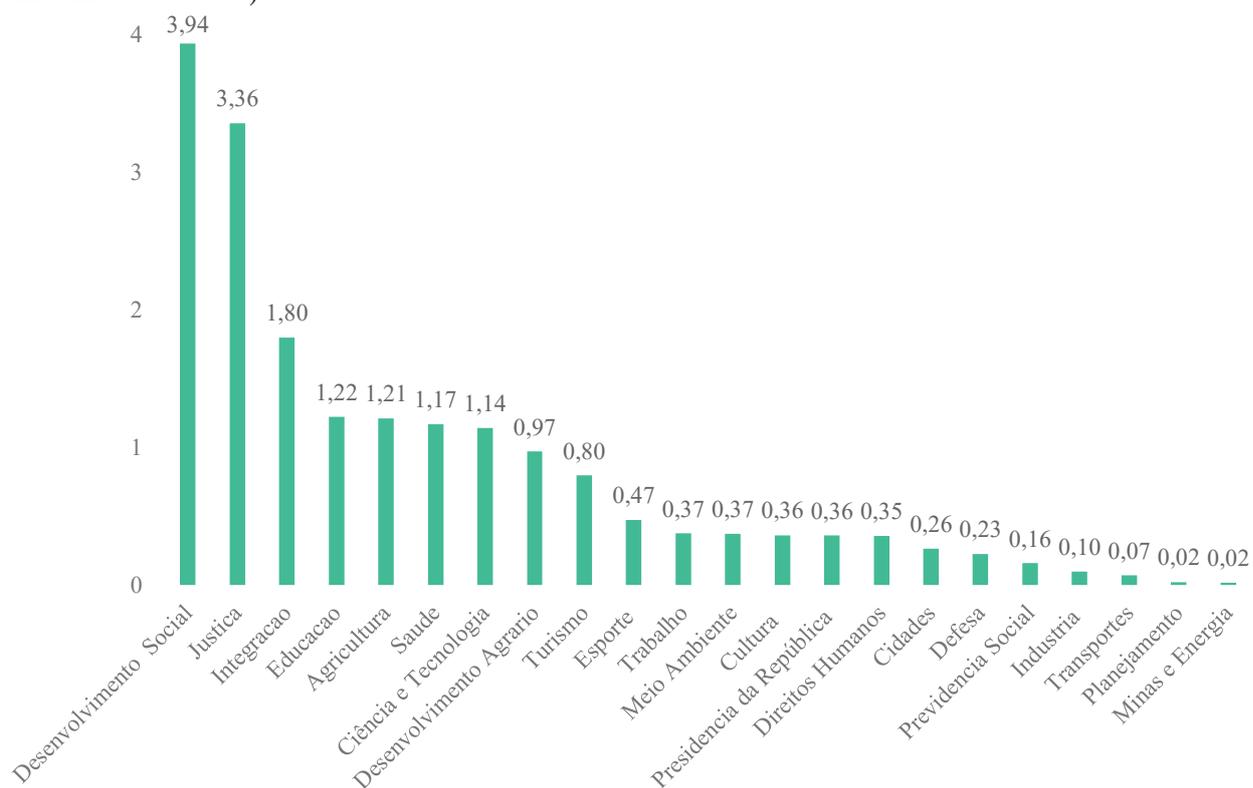
O gráfico 9 aponta transferências discricionárias enviadas sobretudo para estados nordestinos então governados por partidos aliados ao governo federal ao longo do período abarcado em nosso recorte - como é o caso de Pernambuco, Bahia e Ceará. Contabilizamos, ao todo, 21 ministros dos três estados em questão, sendo apenas dois sem filiação partidária – o baiano Celso Amorim, que mais tarde se filiaria ao Partido dos Trabalhadores, e Francisco Teixeira, que embora não tenha filiação partidária, sua nomeação foi sustentada por famílias tradicionais da política cearense. Afonso Florence, Jaques Wagner e José Barroso Pimentel são os petistas do grupo. Os outros 15 casos são de ministros filiados a partidos da base aliada, ocupando sobretudo pasta de natureza econômica, sendo o Ministério da Integração Nacional a principal delas, com 4 mandatos.

Soma-se a esses estados, unidades federativas muito populosas, como São Paulo e Minas Gerais, como as partes convenientes que mais recursos receberam. A região norte, marcada pela

sub-representação de suas lideranças dentro do gabinete, concentrou as menores somas de recursos recebidos para os estados de Rondônia, Amapá e Roraima.

O gráfico 10 nos apresenta, também em ordem decrescente, a origem dos recursos recebidos, por pasta ministerial, através do qual podemos identificar quais ministérios enviaram mais recursos:

Gráfico 10. Soma de envio de recursos voluntários da União aos estados, por órgão concedente (em bilhões de reais).



Fonte: SINCONV

O gráfico 10 traz algumas informações contra intuitivas para pesquisas sobre política distributiva, mas que revelam um pouco das diferenças entre nossas unidades de análise e os objetos de estudos tradicionais na literatura. Por tratarmos de convênios e contratos de repasse entre União e estados – e não municípios - alguns ministérios econômicos – nomeadamente Cidades e Transportes, além de Desenvolvimento Agrário - se concentram entre aqueles que menos firmam convênios com estados, principalmente por se caracterizarem pela vocação em resolver questões locais específicas em vez de projetos mais abrangentes. De maneira inversa, outras pastas da área política, como Ministério da Justiça e Ministério da Ciência e Tecnologia,

por exemplo, estão entre os principais órgãos concedentes entre 2008 e 2016, mesmo não figurando entre as pastas mais tradicionais de política distributiva.

Só da pasta da Justiça, por exemplo, foram 1404 convênios e contratos com alguma liberação de valores, chegando a R\$76.814.662,15, contrato firmado entre o então ministro José Eduardo Cardozo e a Secretaria Estadual de Segurança Pública do Distrito Federal, que viabilizou a criação de 3200 vagas no Complexo Penitenciário da Papuda. Mediana e média dos valores de todos os contratos firmados pela pasta – excluídos aqueles sem nenhum valor empenhado – são de R\$600.000 e R\$ 2.147.738,92, respectivamente. Os objetivos desses contratos, pela própria natureza da pasta que lida com temas abrangentes, variam muito de caso a caso: desde o investimento em equipamentos e insumos para aprimorar os trabalhos de perícias criminais na região metropolitana de Salvador, até a construção da Sede da Banda de Música da Polícia Militar do Estado do Amapá, passando pela instalação de curso de pós-graduação lato sensu em Gestão de Segurança Pública em Santa Catarina. Os dados podem ser consultados no Portal da Transparência.

De qualquer forma, ministérios sociais e de natureza *pork-barrel* se destacam entre os órgãos mais envolvidos em contratos de repasse e convênios, com destaque para o principal órgão concedente de nossa base de dados, o Ministério do Desenvolvimento Social. Liderado apenas por ministros petistas das regiões sul e sudeste, a pasta firmou ao todo 289 contratos com verbas liberadas variando entre R\$17.696,96 e R\$198.462.400,85. A mediana nos valores de todos os contrato com algum valor envolvido chega a R\$864.000,00. Parte significativa desses contratos e convênios foram, segundo a base de dados disponível no portal da transparência, para a “aquisição de alimentos da agricultura familiar e sua destinação para o atendimento das demandas de suplementação alimentar de programas sociais locais”.

Juntos, Ministério do Desenvolvimento Social e Integração Nacional, respondem por algo próximo de 1/3 dos recursos liberados a estados entre 2008 e 2016. Embora a pasta da Integração Nacional envolva menos convênios e contratos de repasse em relação à pasta de Desenvolvimento Social, o valor mediano de seus acordos é quase o dobro: R\$1.438.633,55. Valores próximos disso foram empenhados, por exemplo, para “implantação do cultivo do coqueiro voltado para agricultura familiar” no estado do Acre, e “execução de drenagem e pavimentação asfáltica em vias urbanas no município de Juscimeira”, cidade com cerca de 11 mil habitantes, segundo estimativa do IBGE em 2017. A obra foi realizada pelo governo estadual de Mato Grosso.

Essas pastas sociais e econômicas, contudo, também tiveram contratos cancelados ou convênios rejeitados, informações que igualmente nos interessam. Mais que isso, a título de curiosidade exploramos convênios anulados que, a princípio, contrariam nossa hipótese de pesquisa: quando não há liberação de verbas para estados de origem dos ministros responsáveis pelos órgãos concedentes e governados por partidos da base aliada. Foi negado, por exemplo, pedido de R\$548.000,00 do governo estadual da Bahia (PT) ao Ministério das Cidades para implantação de obras de pavimentação e infraestrutura urbana quando a pasta era chefiada por Mario Negromonte (PP/BA). Da mesma forma, R\$1.430.220,72 deixaram de ser empenhados pelo Ministério da Integração Nacional para a construção da Barragem de Morojozinho, localizada no município de Nazaré da Mata, Pernambuco, mesmo a pasta na época sendo chefiado pelo pernambucano Fernando Bezerra Coelho, filiado ao PSB, partido do então governador do estado de Pernambuco, Eduardo Campos. Voltaremos a esses nomes logo adiante.

Casos como esses são minoria e correspondem a poucas linhas de nossa base de dados. Também pudera, constatamos coincidência estadual entre origem do ministro e parte conveniente em apenas 6,3% dos convênios e contratos das transferências voluntárias da União aos estados da federação. São 523 casos, dos quais 95 se tratam de convênios anulados e contratos cancelados. Isso corresponde a 18,2% dos acordos em que o ocupante do órgão concedente e parte conveniente são conterrâneos. A proporção de acordos anulados é ligeiramente maior quando não há coincidência estadual entre os dois órgãos, chegando a 21,1%.

Não encontrando diferenças significativas entre os dois grupos, aplicamos uma regressão logística binária, técnica supervisionada de *machine learning* para explicar a probabilidade de liberação de recursos, em função das variáveis já detalhadas no quadro 4. A variável dependente na tabela 4 se divide em dois grupos: contratos valores iguais a 0, que conforme explicamos na seção metodológica, correspondem a 1847 casos, e contratos com valores acima de 0. Ou seja, não estamos aqui comparando os valores dos contratos de repasse, mas somente estimando as chances de os contratos ocorrerem.

Através do método *stepwise* de regressão, no qual as variáveis independentes de nosso modelo são retiradas e adicionadas à medida em que tornam os preditores mais significativos, a tabela 4 nos aponta as variáveis de nosso modelo que mais se enquadram nos casos de liberação de verbas, e quais fatores tendem a aumentar ou reduzir as chances de os recursos

serem liberado pela União, de ministérios a estados da federação. Assim, variáveis que não demonstram relevância no modelo não estão relacionadas:

Tabela 4 – Regressão Logística: liberação de TVU a estados (2008-2016)

	Estimate	Std. Error	z value	Pr(> z )	Sig.
(Constante)	5.26250	0.85912	6.125	9.04e-10	***
% Cargos afins	0.36973	0.05415	6.827	8.64e-12	***
Governador PT	-0.33855	0.07556	-4.480	7.45e-06	***
Governo/Base Aliada	-0.22480	0.09570	-2.349	0.018825	*
Coincidência partidária	0.42100	0.08459	4.977	6.45e-07	***
Emenda	-0.46117	0.06880	-6.703	2.04e-11	***
Coalescência Tradicional	-2.59879	0.86064	-3.020	0.002531	**
Coalescência Federativa (CD)	-5.66010	204.374	-2.769	0.005615	**
% Votos Presidente	-1.80161	0.21468	-8.392	< 2e-16	***
% Voto na Base Aliada Governo	0.64893	0.17293	3.753	0.000175	***

Signif. codes: 0 '\*\*\*' 0.001 '\*\*' 0.01 '\*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

De todas as variáveis independentes aplicadas, apenas três, destacadas em verde, mostraram-se positivamente relacionadas com chances de liberação de recursos: uma relativa à *expertise* ministerial - porcentagem de ocupação em cargos afins ao tema da pasta –; uma partidária - coincidência partidária entre ministro e governador -; e uma eleitoral – porcentagem de votos na base aliada nas últimas eleições estaduais para governador.

Assim, a regressão logística nos indica que acordos por recursos voluntários da União tendem a ser aprovados por ministros com afinidades específicas em relação às suas pastas ministeriais, que procuram recompensar governadores correligionários, eleitos por ampla margem de votos. É o caso, a título de exemplo, dos convênios firmados entre o Ministério da Agricultura, durante o mandato de Kátia Abreu, produtora rural no estado do Tocantins, e as secretarias de agricultura dos estados de Alagoas e Espírito Santo, então governados pelo seu partido, o PMDB, a partir de 2015, em geral para “aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas”.

Boa parte dos fatores que demonstraram impacto significativo, contudo, indicaram sentido inverso: quanto menores seus valores, maiores as chances de liberação de recursos. Contratos propostos por emendas parlamentares, por exemplo, apresentaram sinal negativo,

seguramente impactadas pelos casos anteriores a 2015, ano em que se iniciaram as emendas impositivas do Congresso Nacional, dispositivo que tornou obrigatória a execução de emendas indicadas por deputados federais até o limite de 1,2% da receita líquida do orçamento anual do governo federal. Apesar da indicação ser através do poder legislativo, a execução é responsabilidade do poder executivo, através dos ministérios. No caso da nossa base de dados, emendas parlamentares se concentraram no grupo de contratos cancelados ou convênios anulados, indicando, mais uma vez, o protagonismo do poder executivo na implementação de políticas públicas durante o período analisado.

Embora governadores correligionários dos ministros estejam associados a chances de convênios firmados com a União, governadores filiados outros partidos da base aliada, inclusive ao PT, parecem também estar concentrados no grupo de contratos não aprovados. O mesmo ocorreu em contratos envolvendo estados com maior apoio eleitoral ao PT nas disputas presidenciais. Ou seja, houve concentração de casos de contratos não realizados em estados nos quais Dilma Rousseff teve bom desempenho eleitoral. Embora soe contra intuitivo, comparações com outros estudos de caso sobre política distributiva seriam no mínimo falaciosas. Estados brasileiros, enquanto distritos eleitorais, são caracterizados pela alta magnitude, com grande extensão territorial, e um número muito maior e diversificado de eleitores, principalmente quando comparados com países de representação majoritária em pequenos distritos.

Acreditamos que os valores apresentados pelas duas últimas variáveis ainda não mencionadas são reveladoras sobre as condições de distribuição de recursos no Brasil, inclusive em relação à nossa hipótese: as taxas de coalescência ministeriais, tanto partidária quanto federativa. Seus valores altos, mas com sinal negativo, apontam que quanto maiores as taxas de coalescência, menores as chances de liberação de verbas. Isso significa que tiveram maiores chances de liberação de verbas os convênios e contratos de repasse realizados em períodos com grandes distorções na representação de partidos e estados – tomando como parâmetro suas bancadas na Câmara dos Deputados - dentro dos ministérios: de maneira inversa, portanto, podemos concluir que a sobre-representação partidária e federativa também significou maior fluxo de repasses entre União e estados.

Igualmente importante ressaltar variáveis que não demonstraram impacto na liberação de recursos a estados e que tradicionalmente são utilizados nos modelos de análise de política distributiva: fatores como filiação partidária ou não da parte concedente, distância ideológica

entre a parte conveniente e o partido do governo federal, assim como aspectos socioeconômicos, como população, IDH e renda *percapita*, não apresentaram impacto significativo nas chances de liberação de recursos de ministérios a estados.

Não encontradas diferenças significativas entre os acordos que envolvem estados de ministros conterrâneos e os demais, estratificamos a regressão em dois grupos: em uma a variável dependente era a possibilidade de liberação dos recursos aos 26 estados aos quais o ministro não é vinculado. As variáveis com impacto significativo foram rigorosamente as mesmas apresentadas na tabela 4 e podem ser conferidas em anexo da tabela 3A. Não há, contudo, semelhanças entre as variáveis da tabela 4 e as variáveis que mais aumentem ou reduzem as chances de liberação de contratos e convênios quando a parte conveniente é origem do ministro que chefia o órgão concedente, ou seja, quando há coincidência estadual. A tabela 5 apresenta os resultados.

Tabela 5 – Regressão Logística: liberação de TVU a estados dos ministros (2008-2016)

	Estimate	Std. Error	z value	Pr(> z )
(Intercept)	19.230	2.938	6.546	5.92e-11 ***
Coalescência Estadual	-21.856	3.439	-6.355	2.08e-10 ***
% Base Aliada na Câmara	4.041	1.217	3.322	0.000895 ***

Signif. codes: 0 '\*\*\*' 0.001 '\*\*' 0.01 '\*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Novamente, fatores de cunho sociodemográficos como população, IDH e renda *percapita* não foram significantes. Fatores partidários e atributos individuais, como *expertise*, também não figuraram entre as variáveis de impacto.

Na verdade, apenas uma variável demonstrou-se positivamente relacionada à liberação de recursos de ministérios a estados. De caráter eleitoral, a variável “% Base Aliada na Câmara” indica a proporção de deputados filiados a partidos da base aliada do governo federal que foram eleitos pelo estado envolvido no contrato. Assim, nossa conclusão é de que quanto maior a proporção de aliados o estado *x* eleger, maiores as chances de *x* ter seus pedidos devidamente atendidos.

A segunda variável a demonstrar impacto, mas agora no sentido inverso, apresenta íntima relação com a variável mencionada no parágrafo acima. “Coalescência Estadual” diz respeito aos valores apresentados na tabela 1A, em anexo, na qual são identificados os níveis

de proporcionalidade ministerial para cada estado a cada ano dentro dos ministérios, tomando como parâmetro o tamanho das bancadas estaduais dentro dos partidos da base aliada na Câmara dos Deputados. A tabela 5 indica que “Coalescência Estadual” é o principal fator correlacionado à liberação de recurso: quanto menores os níveis de coalescência estadual maiores as chances de liberação de recursos. Em outras palavras: quanto mais distorcidas as representações dos estados nos ministérios, maior a probabilidade de o contrato ou convênio vir a ser realizado. Como vimos na parte final do capítulo 4, os estados que apresentaram os menores níveis de coalescência estadual foram aqueles mais sobrerrepresentados. A nomeação desproporcional de ministros de certos estados, nesse sentido, acarretou em uma concentração de acordos bem-sucedidos envolvendo esses estados e a União.

Interpretando os dados da tabela 5 em conjuntos, concluímos que os governos Lula e Dilma recompensaram - de maneira desproporcional - com nomeações em cargos ministeriais, estados pelos quais foram eleitas as maiores proporções de deputados de partidos aliados na Câmara. Essa recompensa, por sua vez, significou para esses mesmos estados, maior volume de contrato assinados e recursos liberados pela União, através dos ministérios. Assim, os estados representados desproporcionalmente nos ministérios vêm seus pedidos de recursos com muito mais chances de serem aprovados que as unidades federativas sem representação ministerial.

Os dados apresentados pelas tabelas 4 e 5, sugerem que a nomeação de ministros de Estado não estabelece diálogos apenas horizontais, entre o governo federal e os partidos políticos na Câmara dos Deputados. Constatado que estados mais bem representados tendem a ser favorecidos na liberação de recursos, concluímos que nomeações ministeriais cumprem também um papel de negociação política vertical, ou seja, entre o governo federal e demais unidades federativas, principalmente aquelas politicamente alinhadas através de seus representantes na Câmara.

É importante ressaltar, contudo, que os dados apresentados nas duas tabelas não correspondem aos valores envolvidos no convênio e contratos de repasse. Assim, todos os contratos que tiveram algum valor acima de 0 foram igualmente considerados, sem distinguirmos entre contratos menos significativos e contratos mais robustos, financeiramente falando.

Para avaliarmos os diferentes valores liberados, excluimos todos os contratos com valores iguais a 0 e faremos análise de distribuição e densidade das transferências por testes

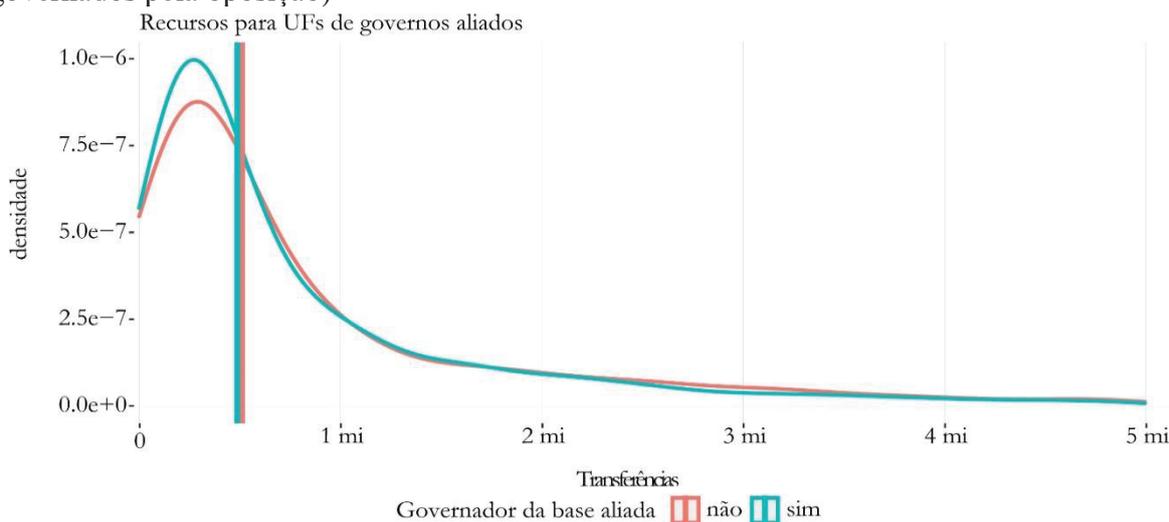
não-paramétricos W (Mann-Whitney) <sup>14</sup>, visto que os valores envolvidos não possuem uma distribuição normal.

Nosso objetivo é comparar tendências centrais de duas amostras independentes, a partir das medianas, indicando se elas são maiores ou menores dependendo sobretudo de dois critérios testados e presentes entre as variáveis significativas nas tabelas 4 e 5: o *partidário* e o *estadual*. Como já alertado na seção metodológica, os testes não paramétricos bivariados são mais abrangentes por desperdiçarem menos casos, porém são bastante simplificados, visto que não utilizamos variáveis de controle.

No gráfico 11, podemos ver as diferenças no padrão de distribuição dos recursos entre aqueles enviados a estados governados por partidos da base aliada ao governo federal (grupo em azul) e a estados governados por partidos da oposição do governo federal (grupo em vermelho). Nossa expectativa é de que estados governados por partidos da base aliada sejam mais favorecidos nos valores recebidos do que estados governados por partidos da oposição.

As curvas fazem referência à distribuição dos valores, e as linhas verticais indicam a posição da mediana nos valores apresentados nos contratos de ambos os grupos. Quanto mais à direita estiverem as linhas verticais, maiores as medianas dos valores envolvidos nos contratos.

Gráfico 11. Densidade dos recursos de TVU liberadas a estados (governados pela coalizão x governados pela oposição)



Coalizão - N: 4.479; Mediana: 511.210  
 Oposição - N: 2.489; Mediana: 487.500  
 Teste W - 5.688.441 (p-value: 0,15)

<sup>14</sup> Embora testes *T* sejam mais comuns para comparar amostras, estes podem indicar uma associação estatisticamente significativa falsa em situações em há casos *outliers*, como parece a nossa base de dados.

O gráfico 11 apresenta resultados contra intuitivos e díspares em relação às evidências apresentadas na literatura nacional e internacional sobre transferências intergovernamentais, embora estejam coerentes com os achados preliminares das tabelas 4 e 5. Governo e oposição não possuem diferenças significativas em relação aos repasses oriundos da União. Tampouco foram encontradas diferenças nos valores de transferências para estados governados pelo PT, com estes apresentando uma mediana ainda menor do que a dos demais entes federados.

Ao contrário das evidências encontradas em estudos envolvendo pequenos distritos eleitorais ao redor do mundo, e para municípios segundo boa parte dos estudos sobre o caso brasileiro, as transferências voluntárias da União aos estados da federação não parecem privilegiar os aliados políticos da coalizão do governo federal. As diferenças nas medianas entre os recursos recebidos por aliados e por opositores do governo federal nos estados se mostraram insignificantes, sugerindo irrelevância do aspecto partidário nas relações intergovernamentais entre o governo federal e os governos estaduais no Brasil.

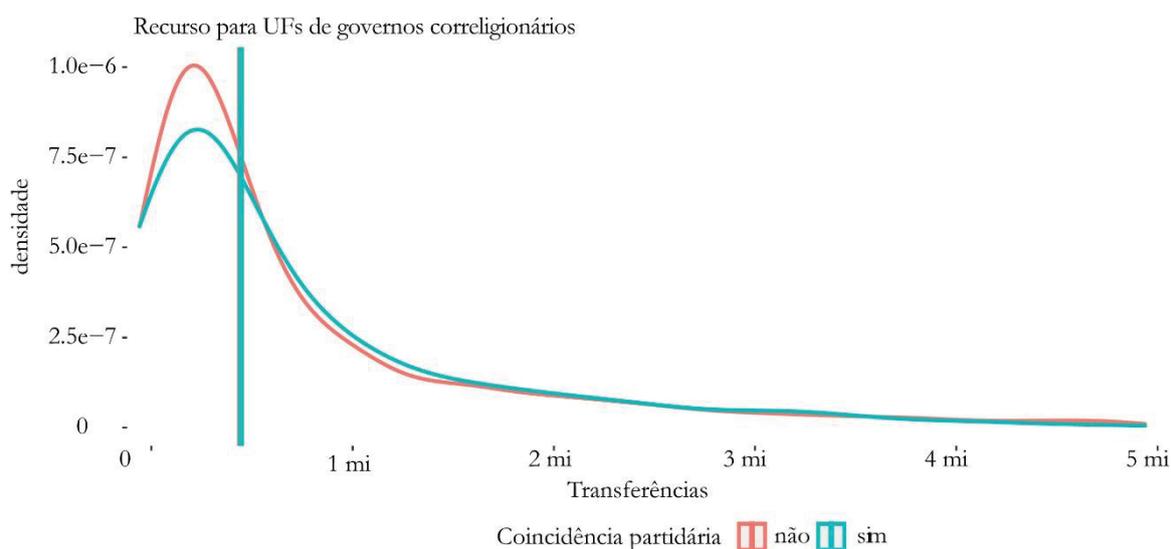
Além de o fato de estarmos analisando distritos com tamanhos, magnitudes e populações significativamente maiores, a ausência de diferenças entre os grupos no gráfico pode também ser explicada por outro fator contextual: as incongruências entre as coalizões multiníveis – federal e estadual - em um sistema multipartidário. Por um lado, os parceiros da coalizão dentro do governo federal podem possuir mecanismos de controle mútuo sobre a liberação de recursos para os entes federados, o que também não é incomum em governos de coalizão mundo afora.

Ao mesmo tempo, estados obedecem a lógicas de cooperação e conflito político diferentes das observadas no plano federal. Ressaltando o caráter hiperfragmentado de nosso sistema partidário, a probabilidade de incongruência entre as coalizões eleitorais e de governo no plano federal e estadual (ŞTEFURIUC, 2009b) tornam os papéis de opositor e aliado relativos ao local de disputa política. Assim, a coalizão do governo federal não parece ser elemento explicativo para o envio de recursos a estados, visto estes possuírem lógicas próprias de alinhamento político, independentes do jogo político no plano nacional.

Havendo incongruência nas coalizões multiníveis, espera-se que a coincidência partidária seja elemento explicativo por si só para identificarmos algum padrão político nas transferências intergovernamentais, como foi o caso para a liberação ou não dos contratos. Nesse caso, nossa hipótese é de que ministros direcionem contratos mais volumosos para estados governados pelos seus próprios partidos. O gráfico 12, nesse sentido, apresenta as

diferenças entre as medianas nos recursos enviados entre correligionários e não correligionários, ou seja, quando há coincidência partidária entre parte concedente – ministro de Estado – e parte conveniente – governador - e quando não há coincidência partidária entre ambos.

Gráfico 12. Densidade dos recursos de TVU liberadas a estados, por coincidência de filiação



Mesma filiação - N: 1291; Mediana: 504378  
 Filiação diferente - N: 5677; Mediana: 499428  
 Teste W - 3.659,441 (p-value: 0,937)

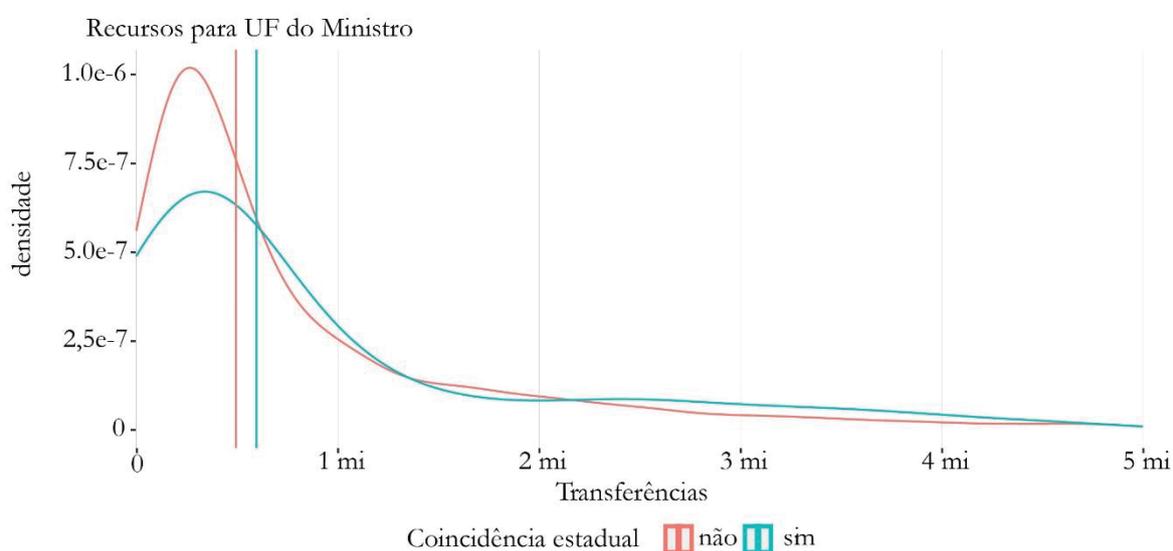
Em apenas 18% dos casos em nosso recorte, os ministros enviaram recursos discricionários para estados governados pelos seus próprios partidos, o que não causa surpresa em gabinetes e governos estaduais formados por dezenas de partidos políticos diferentes. Mesmo assim, os resultados nos surpreenderam.

Novamente contrariando as hipóteses formadas a partir da literatura sobre transferências intergovernamentais, o volume de recursos alocados a correligionários também não se distingue, em geral, daqueles liberados a estados chefiados por outros partidos. Não há diferença estatisticamente significativa entre as medianas no tamanho das transferências pelo fato de os governadores que recebem os recursos serem ou não do mesmo partido que o ministro. Assim, embora a coincidência partidária ajude a explicar liberação ou não de recursos, seu impacto é praticamente nulo sobre a variação nos valores envolvidos nos contratos de repasse e convênios entre ministérios e estados.

Sem evidências quanto a distorções partidárias na alocação de recursos do governo federal para estados, passamos a cogitar, diferentes das transferências para municípios, o caráter redistributivo das transferências discricionárias a estados-membros. Resta, contudo, uma alternativa para avaliarmos o caráter político das transferências voluntárias às unidades federativas no Brasil: o local de origem política dos ministros de Estado.

Classificando a origem dos ministros a partir de seu estado de nascimento entre os ministros não filiados e a partir de seu estados de filiação partidária, conseguimos comparar a densidade e o volume de recursos enviados pelos ministros a seus distritos políticos – os estados – ou à outras áreas. O resultado segue no gráfico 13.

Gráfico 13. Densidade dos recursos de TVU liberadas a estados, por origem do ministro



Conterrâneo - N: 428; Mediana: 596.071  
 Não-conterrâneo - N: 6540; Mediana: 494.665  
 Teste W - 1.244,441 (p-value: 0,000)

Diferente dos testes não-paramétricos rodados até aqui, o gráfico 13 aponta diferenças significativas entre os dois grupos: ministros de Estado tendem a enviar recursos mais volumosos para seus estados do que para os outros 26 estados da federação. Os dados não só apresentam diferenças significativas, como estas ficam ainda mais latentes à medida que os valores dos recursos aumentam, como pode ser observado na cauda do gráfico 13, onde a área em azul (referente aos recursos enviados por conterrâneos) se sobrepõe a área em vermelho. O gráfico 13 nos indica que a caneta ministerial ‘pesa’ mais quando o destino é o seu próprio estado, em sugerindo “favoritismo estadual” nas transferências voluntárias da União a estados da federação.

Exploramos um pouco mais as diferenças entre os valores dos contratos em que há coincidência estadual e em que não há. Avaliando apenas contratos envolvendo estados governados por aliados do governo federal, por exemplo, a maior mediana dos repasses e prevalência de valores mais altos é dos estados de origem dos ministros (gráfico 1A). Mas as diferenças entre as medianas são ainda mais significativas, quando analisados os casos em que além da coincidência estadual, existe a coincidência partidária. O gráfico 2A, em anexo, nos sugere que ambas as dimensões se reforçam mutuamente: os canais de comunicação estaduais e partidários, longe de serem excludentes, facilitam ainda mais o estabelecimento de alianças políticas para o envio de verbas discricionárias. Os dados relativos à coincidência estadual entre ministros e estados estratificados por filiação partidária, assim como os gráficos para cada caso, estão disponíveis no anexo.

Apenas a título de ilustração do fenômeno generalizável acima, apresentamos um dos casos específicos no qual a coincidência estadual e partidária parece ter resultado num grande volume de recursos. Foi o caso, por exemplo, de um convênio estabelecido entre o Ministério da Integração Nacional e a Secretaria Estadual de Agricultura e Reforma Agrária de Pernambuco, em junho de 2012. Com o objetivo de “implantação, recuperação e/ou ampliação de sistemas de abastecimento d’água em comunidades rurais, no âmbito do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – Água para Todos, no Estado de Pernambuco”, o então ministro pernambucano Fernando Bezerra Coelho, filiado ao Partido Socialista Brasileiro (PSB), enviou um montante de R\$179.506.879,11 ao seu próprio estado, então governado por seu correligionário, Eduardo Campos.

Um olhar um pouco mais aprofundado ao caso pode revelar alguns indícios de como a instituição partidária parece ter sido potencializada por outras pontes de relacionamento e comunicação. Bezerra Coelho é nome carimbado da política brasileira. A exemplo de Eduardo Campos, sua família é tradicional na política pernambucana. Já foi eleito deputado estadual, deputado federal, e prefeito pelo município de Petrolina, interior do estado. E antes mesmo de assumir a pasta ministerial no governo federal, constava em seu currículo larga experiência administrativa em seu reduto político, em especial, na Secretaria Estadual de Agricultura de Pernambuco, justamente o órgão estadual conveniente na rubrica enunciada no parágrafo acima.

Como veremos mais adiante, a exemplo deste caso, os dados sugerem que a coincidência estadual entre ministros e destino de verbas não ativa maiores volumes orçamentários por predileção paroquial *ao natural*, mas sobretudo através de redes de relacionamento político,

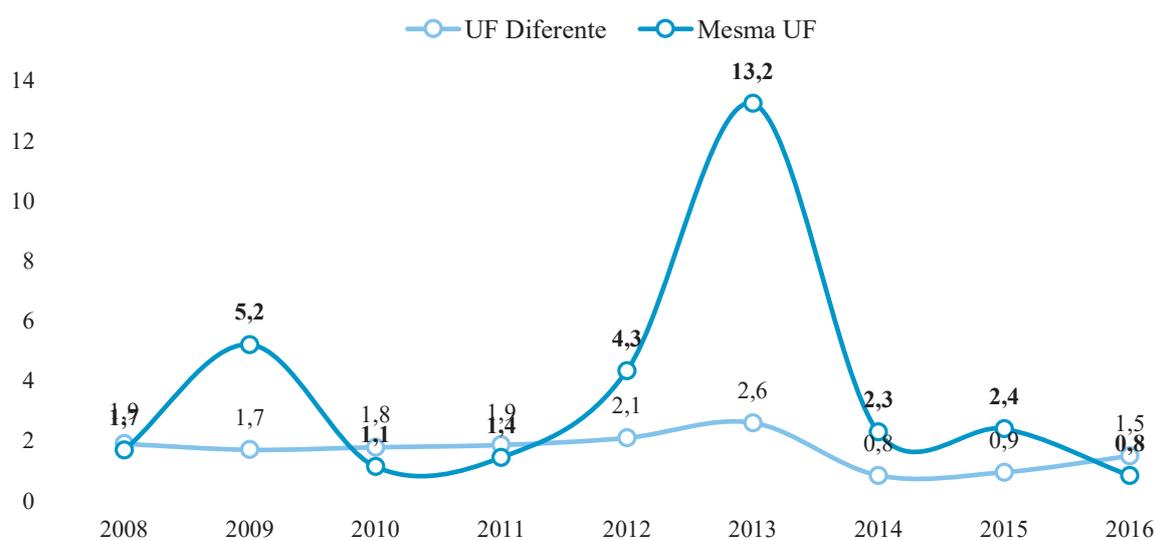
partidário e profissional, estabelecidas previamente a ocupação nos ministérios. Entre julho de 2011 e maio de 2013, Bezerra Coelho foi responsável pelo estabelecimento de 13 convênios com o estado de Pernambuco, somando um total de R\$13.686.932.116,38 de recursos alocados para seu estado. Destes, quase 4 bilhões foram através da Secretaria Estadual de Agricultura.

Ainda em relação a esses achados, acreditamos que vale a pena mencionar algumas concentrações sobre a distribuição pela coincidência de UF: São Paulo, por exemplo, responde por 52% dos recursos, mesmo tendo 21% da população brasileira; Pernambuco tem 15,6% de recursos, com 4,5% da população do país; Minas Gerais tem 9,9% dos recursos e 10% da população; Rio Grande do Sul tem 9% de verbas recebidas e 5,4% de população; Rio de Janeiro tem 5,4% de recurso e 8,2% de população do país.

Analisando em conjunto com os dados descritivos presentes no início de nossa seção empírica, parece-nos razoável afirmar que partido, ser aliado do presidente, ou alguma variável institucional ainda não observada, como fatores socioeconômicos ou eleitorais, por exemplo, podem impactar o repasse de recursos. Contudo, nos parece que o envio de dinheiro pela regionalidade do ministro é o impacto mais pesado. Sem esse regionalismo, São Paulo e Pernambuco não apareceriam em 1º e 3º em relação ao volume de recursos.

O gráfico 14, nesse sentido, apresenta as diferenças entre as medianas dos contratos em que há coincidência estadual entre parte concedente e conveniente e os contratos em que não há coincidência estadual, ano a ano, com os valores inflacionados.

Gráfico 14 - Mediana das TVU liberadas a estados dos ministros e demais, ano a ano (em mi)



Fonte: SINCONV

Os dados no gráfico 14 confirmam o favoritismo estadual diagnosticado no gráfico 13. Mas a separação das medianas ano a ano apontam como o favorecimento dos estados dos ministros costumam se concentrar em determinados períodos. Pelo gráfico 14, podemos concluir que ministros costumam enviar mais recursos para suas bases políticas principalmente nos anos que antecedem as eleições nacionais e estaduais - 2009 e 2013. Nesse quesito, nosso objeto demonstra semelhança com o que é encontrado em outras pesquisas sobre política distributiva, apontando o impacto do calendário eleitoral para maior liberação de recursos discricionários (BROLLO; NANNICINI, 2012).

Para testarmos o impacto das outras variáveis sobre a volume de recursos voluntários da União liberados aos estados, usaremos da regressão linear múltipla, a partir de duas variáveis dependentes: “recurso enviado ao próprio estado” e “recurso enviado a outro estado”. Pelo fato de os resíduos dos dados de nossa variável dependente não serem normalmente distribuídos – constatado pelo teste de verificação da aderência dos resíduos *Anderson-Darling* – nossas variáveis dependentes receberam duas formas diferentes de tratamento: rodaremos uma regressão para cada uma das duas variáveis dependentes utilizando transformação Box-Cox (resultados em anexo) e utilizando transformação logarítmica, esta com os resultados apresentados no corpo do texto.

Novamente, testamos todas as variáveis de nosso modelo, agora sobre a variação no valor dos recursos dos contratos e convênios aprovados. O teste retornou apenas os coeficientes com maior impacto sobre a variável dependente – que embora apresentem valores ligeiramente diferentes, as variáveis são as mesmas tanto para transformação Box-Cox quanto para escala logarítmica. Os resultados podem ser conferidos nas tabelas 6 e 7:

Tabela 6 – Regressão linear: valor TVU enviadas pelos ministros a seus estados (2008-2016)

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t )	Sig
(Intercept)	1.580843	1.49881	10.547	< 2e-16	***
Governo/Base Aliada	-1.91582	0.41708	-4.593	5.77e-06	***
Emenda	-0.63542	0.22298	-2.850	0.004591	**
Distância Ideológica	0.26507	0.09933	2.669	0.007913	**
Coalescência Federativa (CD)	-16.14727	5.80518	-2.782	0.005653	**
% Votos Presidente	2.60254	0.93215	2.792	0.005477	**
% Voto na Base Aliada Governo	3.09003	0.80356	3.845	0.000139	***

Signif. codes: 0 ‘\*\*\*’ 0.001 ‘\*\*’ 0.01 ‘\*’ 0.05 ‘.’ 0.1 ‘ ’ 1  
 Residual standard error: 1.693 on 421 degrees of freedom  
 Multiple R-squared: 0.07765,  
 F-statistic: 5.907 on 6 and 421 DF, p-value: 6.179e-06

Segundo a tabela 6, são três os fatores mais correlacionados positivamente com variações nos valores dos recursos enviados pelos ministros a seus próprios estados. Duas delas eleitorais: apoio eleitoral nas eleições presidenciais e voto em partidos da base aliada nas eleições estaduais. Os dados, sob esse viés, sugerem que nos governos Lula e Dilma, ministros procuraram recompensaram seus estados de maior apoio eleitoral nas eleições majoritárias, um achado que corrobora com a tese dos *core voters* (COX; MCCUBBINS, 1986; LARCINESE; RIZZO; TESTA, 2006), apresentada na seção teórica acima.

Mais uma vez, as transferências voluntárias da União aos estados apresentam obstáculos a explicações de cunho exclusivamente partidário. Isso porque, além das variáveis eleitorais, outra variável a apresentar relação positiva com a liberação de recursos, mas contrariamente ao que esperávamos, foi “distância ideológica”. Assim, quanto maior a distância ideológica entre o PT, partido do governo federal, e o partido do governador do estado que recebe o recurso, cresce a tendência de o estado receber maiores recursos de ministros conterrâneos, o que claramente nos soa contra intuitivo mas revelador: ministros favorecem seus estados mesmo quando governados por partidos ideologicamente afastado do governo.

Além disso, estados governados pela base aliada apresentaram, novamente, valores negativos, indicando que a dimensão partidária, ao menos entre União e estados, não cumpre papel tão fundamental quanto nas relações horizontais entre os poderes executivo e legislativo. Também apresentaram impacto negativo sobre os valores liberados em situação de favoritismo estadual contratos e convênios apresentados via emenda parlamentar. Já mencionamos como essa informação pode estar datada, pelo fato de uma parte significativa das emendas terem se tornado impositivas, ou seja, de execução obrigatória por parte dos ministérios, a partir de 2015. De qualquer maneira, os dados da tabela 6, por se restringirem às transferências voluntárias aos estado dos próprios ministros, sugerem que o ocupante da pasta, uma vez no gabinete, tende a monopolizar as iniciativas na distribuição de recursos a seus estados, em detrimento das iniciativas dos deputados, tirando proveito de sua posição privilegiada dentro do governo.

Por último, e importante para o contexto do presente trabalho, a Coalescência Federativa novamente apresenta impacto importante sobre nossa variável dependente, indicando íntima relação entre o favoritismo estadual dos ministros de Estado e a representação desproporcional de alguns estados dentro do gabinete ministerial. Acreditamos que esses achados corroboram com nossa tese de que as nomeações ministeriais, para além dos critérios partidários, também

cumprem um papel de coordenação política vertical, que no presente trabalho temos chamado de dimensão federativa da coalizão, com impactos importantes na execução de políticas públicas pelo Estado brasileiro.

A variável também aparece, novamente com sinal negativo, na tabela 7, abaixo:

Tabela 7 – Regressão linear: valor TVU enviadas pelos ministros a outros estados (2008-2016)

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t )	Sig
(Intercept)	1,42E+04	3,41E+02	41558	< 2e-16	***
% Cargos afins	-1,74E+02	3,67E+01	-4731	2.28e-06	***
Governador PT	-1,10E+02	4,54E+01	-2430	0.0151	*
Governo/Base Aliada	-9,95E+01	4,58E+01	-2174	0.0298	*
Emenda	-3,28E+02	4,92E+01	-6662	2.92e-11	***
Coalescência Federativa (CD)	-5,43E+03	1,36E+03	-3976	7.08e-05	***
% Cadeiras Base Aliada na Câmara	9,27E+02	1,76E+02	5277	1.36e-07	***
População	6,74E-06	2,38E-06	2828	0.0047	**

Signif. codes: 0 '\*\*\*' 0.001 '\*\*' 0.01 '\*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1  
 Residual standard error: 1.442 on 6517 degrees of freedom  
 Multiple R-squared: 0.01668, Adjusted R-squared: 0.01562  
 F-statistic: 15.79 on 7 and 6517 DF, p-value: < 2.2e-16

Em geral, os fatores inversamente correlacionados com os valores liberados pelos ministros a outros estados são os mesmos apresentados na tabela 6 referente ao favoritismo estadual. Além deles, o modelo incluiu outros dois fatores: governador filiado ao PT e porcentagem de cargos profissionais afins à área da pasta, indicando que a *expertise* não consistiu em elemento importante na definição de valores enviados a outros estados. Todavia, nesses tipos de convênios, quando não envolvem o próprio estado, ministros parecem considerar características de natureza demográfica, o que pode explicar o fator “população” positivamente relacionado aos valores envolvidos nos contratos de repasse.

Somado a ele, maior proporção de cadeiras sob controle da base aliada também aumentam as chances de o estado estabelecer contrato e convênios financeiramente mais vantajosos que os demais. Analisando esse dado em conjunto com os valores negativos apresentados pelas variáveis relativas aos partidos dos governadores, cogitamos que a coordenação política nas transferências discricionárias a estados da federação passa antes pelos

partidos e seus representantes no Congresso Nacional que pelos chefes dos poderes executivos nos níveis subnacionais.

Adentramos, portanto, ao principal resultado contra intuitivo de nossa base de dados: os valores de recursos enviados a estados governados por partidos da oposição. Ao contrário de toda a literatura consultada, nossa base de dados indica que governadores da base aliada não recebem mais que governadores de partidos da oposição. Além disso, mesmo entre estados que não são governados por aliados do governo federal, a maior mediana dos repasses e prevalência de valores mais altos também é dos estados de origem dos ministros (gráfico 3A, com *p-value* 0,045).

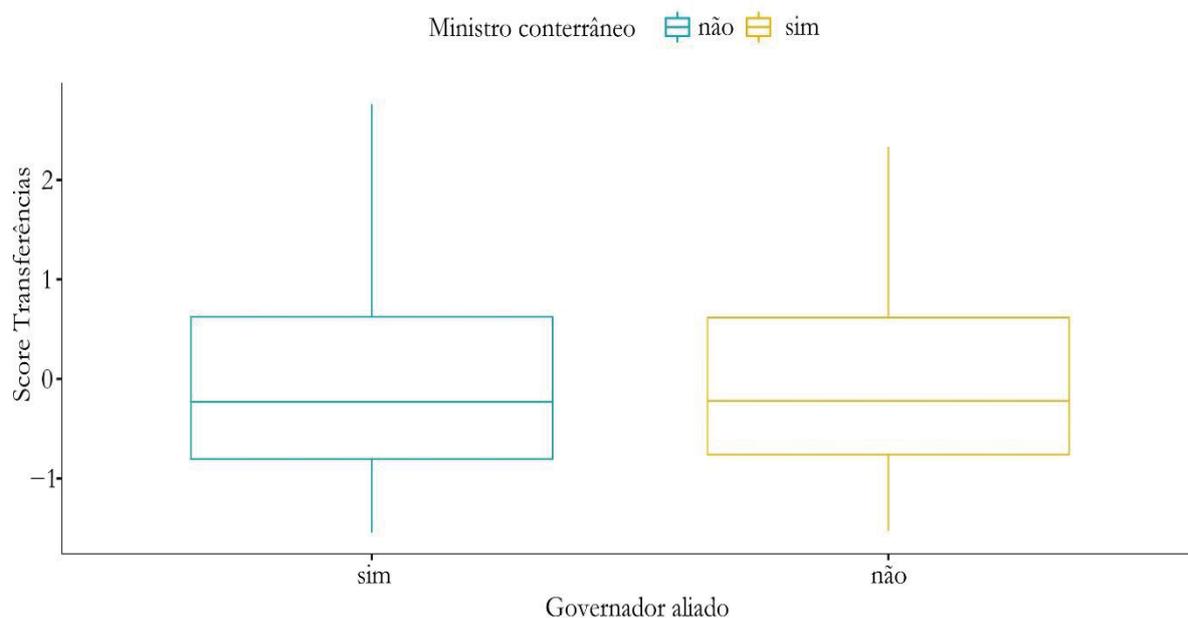
Nesse sentido, parece-nos que para além dos partidos e da dimensão partidária da coalizão, pontes informais estabelecidas previamente por ministros de Estado em sua carreira político profissional, podem servir para suas estratégias de alocação de recursos, mesmo quando seus “domínios” são controlados por partidos de oposição. Assim, nossa hipótese é de que a dimensão federativa possa ser considerada uma instituição política informal dentro da coalizão de governo, não só interna, mas também paralela aos partidos.

Uma maneira de identificarmos o funcionamento paralelo de ambas as dimensões (partidária e federativa), seria analisar se "governador que *é filiado* a partido aliado + recursos para estado de onde ministro *não é originário*" *é igual/segue o mesmo padrão* de "governador que *não é* de partido aliado + recursos para estado de onde ministro *é originário*" em uma análise de variância.

Utilizamos teste paramétrico para o qual normalizamos os dados relativos aos valores liberados pelos ministérios aos estados e retiramos *outliers*, excluindo casos fora da curva. Mesmo assim, consideramos nossa amostra confiável, pelo número de casos distribuídos em todas as categorias trabalhadas.

Para o teste isolamos os casos de governadores aliados de estados que receberam recursos de ministros de outros estados e os comparamos com os envios de recursos de ministros a seus estados quando chefiados por partidos da oposição ao governo federal. A partir das evidências apresentadas acima, nossa expectativa é de que não haja diferenças significativas entre os dois grupos, o que indicaria o funcionamento paralelo e simultâneo de dois fatores na gestão e alocação de recursos discricionários da União a estados da federação. Os resultados seguem no gráfico 15.

Gráfico 15. Análises de variância e de médias entre ministros e governadores apenas correligionários e ministros e governadores apenas conterrâneos



Teste F (variância): 1,187 (p-value: 0,205)

Teste T (média): -0,004 (p-value: 0,996)

A análise de variância apresenta médias muito semelhantes para os dois casos quando observados isoladamente: recursos para redutos dos ministros, mas sem coincidência partidária (em amarelo); e recursos para governadores correligionários, para outros estados que não os dos ministros (em azul).

Com significância estatística nos dois testes, variância com comportamento similar e média muito aproximada, o gráfico 15 indica, ao menos no escopo de nosso trabalho, duas dimensões igualmente importantes no envio de recursos dos ministérios para os estados. Em outras palavras, o gráfico aponta que estado e partido se distribuem da mesma forma.

Também sugere que partidos políticos importam, quando não existem pontes informais de comunicação entre o ministério e o estado envolvidos na rubrica, mas também quando essas pontes existem, como indicam a força dos testes sobre envio de recursos para conterrâneos quando estes fazem parte da coalizão ou são filiados ao mesmo partido.

Levantamos a hipótese de que partidos aliados ao governo federal enviariam recursos para suas bases, mesmo que isso significasse o fortalecimento político de governadores e partidos opositoristas ao governo federal, em respeito às lógicas de alianças políticas eleitorais próprias de seus estados. Caso isso se confirmasse, seria um indício de boicote de partidos

aliados ao governo federal, não do ponto de vista horizontal, dentro do legislativo, mas do ponto de vista vertical, favorecendo legendas adversárias nas unidades federativas. Os dados, contudo, indicam justamente o contrário: ministros filiados ao PT respondem sozinhos por nada menos que 68,6% do dinheiro alocado para os próprios redutos políticos. O partido do presidente é o maior responsável pelo favoritismo estadual durante o período analisado, mesmo quando o órgão conveniente está sob chefia de partidos da oposição.

Aliado à semelhança nas médias no gráfico acima, os números indicam que o estado de origem dos ministros seja não só um elemento importante dentro dos partidos político, mas também paralelo a eles. Em outras palavras, quando a coalizão política formal se mostra ausente, as pontes informais de relacionamento, estabelecidas pessoal e profissionalmente pelos ministros previamente às suas nomeações, cumprem importante papel na distribuição de recursos do governo federal para as unidades estaduais, evidenciando outra dimensão política na relação entre as diferentes esferas de governo, para além dos partidos ou da coalizão entre partidos.

Algumas frequências nos sugerem as válvulas que impulsionam o envio de recursos para os redutos políticos dos ministros, mesmo quando são governados por partidos da oposição ao governo federal.

Ao identificarmos os cinco ministros que mais alocam recursos para seu próprio estado, respondendo por quase 70% desses convênios e contratos de repasse, reparamos em alguns padrões: primeiramente, e corroborando com o parágrafo acima, quatro deles são petistas, dos quais três são originários do estado de São Paulo. Estado mais rico e central na política nacional, a partir do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, incluindo governos Lula e Dilma, São Paulo passou a ter presença hegemônica nos gabinetes, formando os chamados “paulistérios” (AMORIM NETO, 2007). De fato, São Paulo responde pela maioria absoluta dos valores liberados a estados governados por partidos oposicionistas.

Outra hipótese, já enunciada acima, é a de que na ausência do partido como canal de comunicação, recursos e políticas, ministros de Estado apelariam a pontes informais de relacionamento para desenvolverem redes políticas já existentes de colaboração. O caso a que chamamos atenção neste mesmo capítulo foi o do então ministro da Integração Nacional, Fernando Bezerra Coelho, que, se aproveitando de sua passagem prévia pela Secretaria Estadual de Agricultura de Pernambuco, assinou volumosos convênios com o órgão ao longo de seu mandato.

O que difere aqui, é que na ocasião o ministro e o governador do Estado, Eduardo Campos, eram correligionários, indicando o caráter estadual de relacionamento político como um aspecto interno ao partido. Estariam, contudo, os atributos prévios profissionais dos ministros também relacionados ao envio de recursos pelos ministros a seus redutos políticos em estados governados por partidos da oposição?

Embora não tenhamos classificado as transferências de acordo com suas temáticas, ao identificarmos os ministros “paroquialistas”, constatamos afinidades profissionais entre suas trajetórias prévias e as suas respectivas áreas ministeriais. A tabela 8 ranqueia os ministros que mais enviaram recursos para seus próprios estados, relacionando também seus ministérios e suas áreas de atuação profissional previamente à nomeação.

Tabela 8 – Ministérios, valores, porcentual de favoritismo, partido e profissão dos ministros que mais enviaram recursos para seus redutos estaduais

Ministro	Partido	Ministério	Profissão	Valor liberado (mi)	Favoritismo (%)
José Eduardo Cardozo	PT/SP	Justiça	Procurador	R\$589,6	25,67
Aloizio Mercadante	PT/SP	Educação	Professor	R\$400,6	17,44
Bezerra Coelho	PSB/PE	Integração Nacional	Político	R\$297,7	12,96
Patrus Ananias	PT/MG	Desenvolvimento Social	Advogado	R\$213,7	9,31
Alexandre Padilha	PT/SP	Saúde	Médico	R\$92,9	4,05

Fonte: Sincov/Biblioteca da Presidência/DHBB.

Pela tabela 8, constatamos que os ministros que mais alocam recursos em seus próprios estados são todos filiados a partidos, indicando o caráter político do favoritismo estadual no presidencialismo de coalizão brasileiro. Além disso, todos os atores políticos relacionados possuem afinidades específicas em relação ao tema de suas respectivas pastas ministeriais.

Além da afinidade profissional com o ministério ocupado, a tabela 8 ainda repete três nomes da tabela 2, apresentada neste trabalho no capítulo 2, onde relacionamos os únicos ministros com níveis de *expertise* acima da mediana em ambos os índices – político e profissional: José Eduardo Cardozo, Aloizio Mercadante e Bezerra Coelho.

Já em relação às profissões relacionadas na tabela 8, as exceções entre as cinco maiores concedentes de recursos para seus redutos ficaram por conta do ministro Bezerra Coelho, formado em administração, mas que, como vimos anteriormente, por ser de família tradicional, teve como primeiro cargo a cadeira de deputado estadual por Pernambuco, e passou por órgãos administrativos que figuraram como parte conveniente durante sua gestão, e do ministro Patrus Ananias que teve atuação na assessoria jurídica ao Sindicatos dos Assistentes Sociais em Belo Horizonte.

Ressaltamos esse aspecto, porque, embora possamos interpretar os dados acima como uma consequência natural da hegemonia do estado de São Paulo dentro dos ministérios brasileiros, também entendemos que as estratégias de recrutamento ministerial podem passar pelo aproveitamento de redes de relacionamento profissionais existentes, como um método alternativo para ocupar estados governados por partidos oposicionistas. Sintoma disso, pode ser o fato de três dos ministros relacionados na tabela acima terem se licenciado de suas respectivas pastas para disputarem as eleições estaduais, para cargos de senador ou governador, no mesmo ano.

A *expertise* profissional, identificada através de nosso índice, sugere, para além da competência, a atuação profissional prévia dos ministros em órgãos ou setores afins às partes convenientes das transferências voluntárias, quando não dentro dos próprios órgãos que recebem os recursos. De fato, todos os cinco ministros relacionados acima possuem experiência prévia no setor público em órgãos relacionados à área específica de seus respectivos ministérios. Novamente, como vínhamos frisando ao longo deste trabalho, aspectos tradicionalmente entendidos pela literatura especializada e pela opinião pública em geral como dimensões excludentes entre si nas estratégias de nomeação ministerial, são, na verdade, complementares, a julgar pelos dados apresentados acima.

Primeiramente, *as dimensões partidária e federativa da coalizão*: nossos dados indicam que as estratégias de nomeação ministerial vão muito além de um cálculo aritmético em busca de maiorias qualificadas na Câmara dos Deputados. Embora a ocupação de cargos no primeiro escalão do governo federal seja uma ferramenta democrática importante e efetiva na construção de maiorias partidárias dentro do poder legislativo, partidos e políticos da coalizão não veem a ocupação em ministérios como um fim em si mesmo. Ao identificarmos tanto a sobrerrepresentação de determinados estados dentro dos gabinetes ministeriais, quanto o favoritismo estadual de ministros filiados em suas políticas de repasses financeiros

discricionários, diagnosticamos uma lógica federativa complementar ao aspecto partidário das coalizões de governo no presidencialismo brasileiro.

Em segundo, *os atributos técnicos e políticos dos ministros de Estado*: embora a filiação a um partido político seja um atributo essencial para o favoritismo na política de transferências voluntárias da União a estados, foi possível constatar que tanto a probabilidade de liberação quanto a definição dos valores liberados na política de favorecimento estadual são potencializadas quando acompanhadas de vínculos políticos e profissionais específicos, relativos ao tema e área ministerial em questão.

Nosso argumento, portanto, é de que a *expertise* profissional na área ministerial pela qual o agente fica responsável parece não se configurar como um atributo de caráter exclusivamente técnico, mas também político, visto as redes de relacionamento que essa experiência prévia pode proporcionar aos partidos que ocupam cargos-chaves no governo. Longe de ser apenas um atributo ligado a competência, a *expertise* técnica também serve como *proxy* para a existência de redes de relacionamento pessoal e profissional com atores dentro dos estados que facilitem o fluxo de recursos, mesmo sem a mediação de governadores ou até mesmo partidos.

Dessa forma, nosso diagnóstico é de que existe distorção no envio de recursos da União a estados por um duplo mecanismo: sobrerrepresentação estadual dentro dos ministérios, onde alguns estados são privilegiados nas estratégias de nomeação ministerial; e favoritismo estadual, a partir da qual ministros filiados tendem a assinar contratos de repasse e estabelecer convênios mais volumosos quando a parte conveniente é seu próprio estado de origem. O trabalho ainda corrobora com a tese tradicional dos estudos distributivos, indicando que as transferências federativas obedecem, antes de mais nada, a interesses e estratégias políticas. No caso de nosso trabalho, o favorecimento estadual, como uma ação política à qual políticos profissionais conseguem lançar mão quando possuem também atributos profissionais específicos em relação à pasta que ocupam, tanto de natureza técnica quanto de natureza política.

Esses atributos, contudo – não podemos deixar de frisar –, só podem ser acionados se acompanhados de uma estratégia federativa de seleção ministerial, na qual o governo federal pesa o critério estadual para compor sua equipe de primeiro escalão. Por isso entendemos que o aspecto federativo também deve ser considerado em análises de coalizão, na medida em que ele

não só potencializa o efeito do alinhamento partidário entre governadores e ministros, mas também o substitui na sua ausência.

## 6 – CONCLUSÕES GERAIS

O objetivo deste trabalho foi identificar o papel dos estados nas políticas de nomeações ministeriais do governo federal entre os anos 2008 e 2016, durante os mandatos Lula e Dilma. A lógica federativa e as instituições partidárias têm sido consideradas dimensões excludentes na gestão de coalizão dentro do presidencialismo brasileiro. Enquanto nas primeiras análises brasilianistas e nacionais de coalizão se caracterizavam pelo pessimismo em relação ao funcionamento das instituições políticas brasileiras - sobretudo pelo poder de veto de governadores e bancadas estaduais no Congresso Nacional -, evidências posteriores levaram especialistas a adotarem uma postura mais otimista em relação às relações entre o executivo e legislativo, justamente por não encontrarem indícios de interesses subnacionais presentes nas negociações entre os atores envolvidos na formação de governos com gabinetes multipartidários.

Procuramos neste trabalho apresentar algumas evidências do caráter estadual da coalizão política a ser montada pelo presidente, e pouco mencionada nestes estudos. Nosso argumento teórico é de que esses interesses subnacionais podem ser identificados não através do poder legislativo, mas sim no principal espaço de execução de políticas públicas no presidencialismo brasileiro: os ministérios e seus recursos discricionários.

Nosso primeiro desafio, portanto, foi identificar a existência de uma lógica federativa de recrutamento e alocação ministerial. E de fato, foi possível identificar alguns padrões nas nomeações durante os governos Lula e Dilma. Com grande proporção de indicações partidárias, os ministérios foram ocupados majoritariamente por indivíduos com experiência pública administrativa em seus respectivos estados de origem. 75% dos 179 mandatos ministeriais analisados apresentaram experiência pública prévia na área ministerial que chefiavam, 68% com experiência em cargos administrativos de primeiro escalão, em municípios ou estados.

Foi possível, contudo, identificar concentrações de casos por regiões. Ao passo, por exemplo, que os estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais representavam quase metade de todos os ministros sem filiação partidária, ambos os estados respondiam por “apenas” 12,1% e 6,8% dos ministros com filiação partidária. Entre estes, aliás, Rio de Janeiro e Minas Gerais estão entre os estados onde menos foi recrutados políticos com experiência administrativa. Da mesma forma, petistas cariocas foram alocados sobretudo em secretarias com *status* ministerial, mas pouca capacidade de coordenação e pouco recursos disponíveis para política distributiva.

Nesse sentido, o estado do Rio de Janeiro, apesar de um dos mais populosos, não parece ter sido destaque na política de nomeação ministerial ao longo do período analisado.

Embora o PT também não tenha alocado um número relevante de nordestinos em seu gabinete, a região teve uma representação significativa entre ministros da base aliada, sendo o PMDB, PSB e PDT as principais legendas a recrutarem quadros da região. Além disso, também tivemos pastas reservadas para a ocupação de ministros oriundos da região nordeste, como foi o caso de Minas e Energia, Turismo e Integração Nacional. O mesmo pode-se dizer dos ministérios sob responsabilidade de elites do sul, de natureza sobretudo política, especificamente de coordenação e gestão da coalizão, como a Secretaria de Relações Institucionais, Secretaria Geral da Presidência, e Casa Civil, pastas ocupadas majoritariamente por petista de longa data. Contudo, enquanto os aliados respondiam pela maioria absoluta dos das nomeações nordestinas, sua proporção entre os ministros da região sul não chega a 20%.

De qualquer modo, o maior destaque vai para os “paulistérios”: nenhum estado se destaca tanto quanto o estado de São Paulo nas nomeações ministeriais, *locus* de recrutamento de aproximadamente 30% das nomeações ministeriais. A predileção, como vimos, pode ser explicada pelo fato de o Partido dos Trabalhadores ter sido fundado pelas elites sindicais do ABC paulista e pelas elites intelectuais das universidades do estado de São Paulo. Aliás, São Paulo não se destaca somente nos números, mas também nas capacidades. Além de todos os ministros paulistas filiados ao PT, com exceção de Ricardo Berzoini, possuírem pós-graduação, grande maioria com doutorado, as pastas ministeriais para as quais foram alocados eram de central importância no gerenciamento e na coordenação de políticas públicas nas três áreas de governo: Casa Civil, Educação, Fazenda, Saúde, Justiça, Planejamento e Previdência Social.

Para dar conta de uma maneira mais objetiva e precisa do problema da (sobre ou sub) representação estadual, propusemos um índice novo de proporcionalidade ministerial que conseguisse captar a representatividade de facções internas dos partidos, a partir das unidades da federação em relação aos seus respectivos pesos nos partidos dentro da Câmara e do Senado. Quando comparamos a taxa de coalescência tradicionalmente medida pela literatura – e que só leva em conta as siglas partidárias como um todo – com uma taxa de coalescência que agrega o fator federativo em seu valor, o índice cai para menos da metade, mostrando que, conforme prevíamos os presidentes não se preocupam em espelhar as bancadas estaduais de seus partidos aliados nos ministérios. Mas os baixos índices apresentados não devem ser lidos como um fator irrelevante.

Nossa conclusão é que as baixas *taxas de coalescência federativa* apresentadas ao longo do período analisado em nosso trabalho são indicadores de distorções deliberadas de representação de determinados distritos, conforme os interesses e os alinhamentos políticos do governo com os demais entes federados. A questão federativa constitui um ‘jogo aninhado’ no poder executivo e na coalizão de governo. A taxa de coalescência federativa entra no cálculo do presidente da República, mas sob perspectiva outra que a da relação com o Congresso Nacional. Não se trata apenas de mensurar a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, mas das relações entre o *governo federal* – através da presidência e ministérios – e a *esfera estadual* – através da participação de ministros de diferentes estados no gabinete.

Através do índice, embora o aspecto federativo não se constitua em uma variável tradicional dos estudos de coalizão, conseguimos analisar uma dimensão importante em pelo menos três sentidos: *i)* permite calcular a capacidade do presidente para formar *alianças estaduais*; *ii)* indica a possibilidade de participação das *lideranças estaduais* na eleição e na implementação de políticas públicas através do controle dos ministérios; e *iii)* estima, através dessas alianças com essas lideranças, gastos discricionários do governo com aliados políticos nas esferas subnacionais e desempenhos eleitorais dos partidos – que controlam gastos e ministérios – em distritos eleitorais específicos.

Nesse sentido, analisando as transferências intergovernamentais entre ministros e estados, identificamos o aspecto local como o principal fator político para a identificação de distorções e privilégios nas estratégias tanto de liberação quanto de alocação de verbas voluntárias, sem restrições constitucionais, entre 2008 e 2016.

Especificamente, vimos que contratos tinham maior probabilidade de serem aprovados quanto maiores as distorções de representação – tanto partidária quanto estadual – dentro dos ministérios. Contudo, não foram diagnosticados privilégios para os estados quando ministros conterrâneos eram os responsáveis pela parte concedente. Mesmo assim, ao analisarmos apenas os contratos em que havia coincidência estadual entre ministro e parte conveniente, a sobre-representação estadual, medida através de nosso índice de coalescência federativa, demonstrou o maior impacto sobre as chances de liberação.

Além, os dados apresentados em testes não paramétricos indicam o local de origem política dos ministros de Estado como importante atributo para explicar o volume de dinheiro alocado nas unidades federativas, tanto entre aliados partidários, quanto para estados comandados por partidos da oposição. Além disso, a formação dos chamados paulistérios,

apesar de serem interpretados como uma lógica de recrutamento natural pela posição central do estado paulista do ponto de vista econômico e políticos, levou a uma distorção significativa no repasse de recursos para São Paulo. Nossos dados apontam, portanto, para a existência de favoritismo estadual nas transferências voluntárias da União a estados. Em outras palavras, a caneta do ministro “pesa” mais quando o recurso é solicitado por seus redutos estaduais, mesmo quando os estados são governados por partidos oposicionistas.

Do nosso ponto de vista, os dados indicam a existência de pontes informais de alocação de verba, quando os partidos em questão não controlam a máquina em ambas as esferas. Essas pontes informais parecem ser formadas sobretudo através de redes profissionais de relacionamento já estabelecidas pelos ministros em sua carreira prévia a ocupação de cargos ministeriais. Ministros com ocupação e *expertise* profissional na área de seu ministério tendem a privilegiar seus estados nas transferências intergovernamentais. Embora visto como uma qualidade exclusivamente técnica, experiência prévia na área ministerial parece também se constituir como um atributo político no momento de liberação de verbas.

Assim, embora as instituições partidárias produzam incentivos de cooperação e formação de canais de políticas públicas, as relações e laços pessoais continuam cumprindo papel importante no acesso a recursos e serviços do Estado brasileiro. Afinidades estaduais e profissionais com a pasta, portanto, facilitariam a alocação de recursos dos ministros a seus estados, mesmo que estes sejam governados por adversários. Nossos dados indicam que os interesses subnacionais foram subestimados pela literatura, muito provavelmente devido ao ângulo de análise, voltado sobretudo para os padrões de comportamento no legislativo.

Conclusões mais definitivas poderão ser feitas após analisarmos dados mais robustos quanto às transferências direcionadas aos municípios, onde seguramente novos fatores também precisam ser pesados para que possam constatar ou não o impacto das federações nas nomeações e distribuições de recursos do governo federal. Da mesma forma, acreditamos que boa parte dos achados e conclusões do presente trabalho digam respeito principalmente ao período analisado. Na verdade, a extrapolação das conclusões não seria estapafúrdia, caso não tivéssemos uma série de inovações institucionais tanto na gestão do orçamento quanto na gestão da coalizão de 2015 em diante. De qualquer forma, acreditamos que nosso trabalho possa corrigir algumas omissões nos tradicionais ângulos de análise utilizados na literatura especializada, ajudar nos diagnósticos recentes sobre o impacto das coalizões sobre a qualidade das políticas pública no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Alzira Alves De; BELOCH, Israel; LATTMAN-WELTMAN, Fernando; NIEMEYER, Sérgio Tadeu De (ORG.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro**. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil/Fundação Getúlio Vargas, 2001.
- ABRANCHES, S. H. H. DE. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 1, p. 5–34, 1988.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ALBALA, Adrián; RENIU, Josep Maria. **Coalition Politics and Federalism**. Cham: Springer International Publishing, 2018. v. 2 DOI: 10.1007/978-3-319-75100-9. Disponível em: <http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-75100-9>.
- ALTMAN, D. The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies. **Party Politics**, v. 6, n. 3, p. 259–283, jul. 2000.
- ALVES, Vinícius Silva. Reflexões sobre o papel dos partidos no sistema político brasileiro: atividade parlamentar no contexto de preponderância do executivo. **Em Tese**, , v. 16, n. 1, p. 255–274, 2019. DOI: 10.5007/1806-5023.2019V16N1P255. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/view/1806-5023.2019v16n1p255>.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- AMORIM NETO, O. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. **Nova economia**, v. 4, n. 1, p. 9–34, 1994.
- AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479–519, 2000. DOI: 10.1590/S0011-52582000000300003.
- AMORIM NETO, Octavio. The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. **Comparative Political Studies**, , v. 39, n. 4, p. 415–440, 2006. DOI: 10.1177/0010414005282381.
- AMORIM NETO, Octavio. Algumas conseqüências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. In: NICOLAU, J;; POWER, T. (org.). **Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma**. 1ª ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 55–73.
- AMORIM NETO, O.; SAMUELS, D. Democratic regimes and cabinet politics: a global perspective. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 1, n. 1, p. 10–23, 2010.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. **Dados**, , v. 44, n. 2, p. 24, 2001. DOI: 10.1590/S0011-52582001000200003.
- AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. **Dados**, , v. 46, n. 4, p. 449–479, 2003. DOI: 10.1590/S0011-52582003000400002.

AMORIM NETO, Octavio; SIMONASSI, Andrei Gomes. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). **Revista de Economia Política**, , v. 33, n. 4, p. 704–725, 2013.

ANDRÉ BORGES. Eleições presidenciais, federalismo e política social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, , v. 28, n. 81, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v28n81/08.pdf>.

ANSOLABEHHERE, Stephen; SNYDER, James M. Party control of state government and the distribution of public expenditures. **Scandinavian Journal of Economics**, , v. 108, n. 4, p. 547–569, 2006. DOI: 10.1111/j.1467-9442.2006.00470.x.

ARAÚJO, V.; SILVA, T.; VIEIRA, M. Measuring Presidential Dominance over Cabinets in Presidential Systems: Constitutional Design and Power Sharing. **Brazilian Political Science Review**, v. 10, n. 2, p. 1–23, 2016.

ARRETCHE, Marta. The Veto Power of Sub-national Governments in Brazil: Political Institutions and Parliamentary Behaviour in the Post-1988 Period. **Brazilian Political Science Review**, , v. 1, n. 2, p. 40–73, 2007. DOI: 10.1590/S1981-38212007000200002.

ARRETCHE, Marta. Demos- Constraining or Demos- Enabling Federalism? Political Institutions and Policy Change in Brazil. **Journal of Politics in Latin America**, , v. 5, n. 2, p. 133–150, 2013.

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política Distributiva na Federação: Estratégias Eleitorais, Barganhas Legislativas e Coalizões de Governo. **Revista Dados**, , v. 47, n. 3, p. 549–576, 2004.

ARULAMPALAM, W. et al. Electoral goals and center-state transfers: A theoretical model and empirical evidence from India. **Journal of development economics**, v. 88, n. 1, p. 103–119, 2009.

BÄCK, Hanna; DEBUS, Marc; KLÜVER, Heike. Bicameralism, intra-party bargaining, and the formation of party policy positions: Evidence from the German federal system. **Party Politics**, , v. 22, n. 3, p. 405–417, 2014. DOI: 10.1177/1354068814549343.

BÄCK, Hanna; DEBUS, Marc; MÜLLER, Wolfgang C. Intra-party diversity and ministerial selection in coalition governments. **Public Choice**, , v. 166, n. 3–4, p. 355–378, 2016. DOI: 10.1007/s11127-016-0327-6. Disponível em: <http://link.springer.com/10.1007/s11127-016-0327-6>.

BAGEHOT, W. **The English Constitution**. London: Collins, 1873.

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; JUCÁ, Ivan Chaves. A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, , 2018. DOI: 10.1590/0103-335220182502.

BAKEMA, Wilma E.; SECKER, Ineke P. Ministerial expertise and the Dutch case. **European Journal of Political Research**, , v. 16, n. 2, p. 153–170, 1988. DOI: 10.1111/j.1475-6765.1988.tb00147.x.

BASKARAN, T.; LOPES DA FONSECA, M. Appointed public officials and local favoritism: Evidence from the German states. **Journal of urban economics**, v. 124, n. 103354, p. 103354, jul. 2021.

BATISTA, Mariana. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opinião Pública**, , v. 19, p. 449–473, 2013. DOI: 10.1590/S0101-33002006000300002.

BATISTA, M. Who Gets What and How Does It Matter? Importance-Weighted Portfolio Allocation and Coalition Support in Brazil. **Journal of Politics in Latin America**, v. 10, n. 3, p. 99–134, 2018.

BATURO, Alexander. Cursus Honorum: Personal Background, Careers and Experience of Political Leaders in Democracy and Dictatorship—New Data and Analyses. **Politics and Governance**, , v. 4, n. 2, p. 138–157, 2016. DOI: 10.17645/pag.v4i2.602. Disponível em: <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/viewFile/602/602>. Acesso em: 16 abr. 2018.

BECKMAN, Ludvig. The competent cabinet? Ministers in Sweden and the problem of competence and democracy. **Scandinavian Political Studies**, , 2006. DOI: 10.1111/j.1467-9477.2006.00145.x.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o Preço de Governar: Custos de Governabilidade no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro. **Revista de Administração Pública**, , v. 51, n. 4, p. 528–550, 2017. DOI: 10.1590/0034-7612154969.

BERRY, C. R.; BURDEN, B. C.; HOWELL, W. G. The president and the distribution of federal spending. **The American political science review**, v. 104, n. 4, p. 783–799, 2010.

BESLEY, Timothy; MONTALVO, Jose G.; REYNAL-QUEROL, Marta. Do educated leaders matter? **Economic Journal**, , v. 121, n. 554, p. 205–227, 2011. DOI: 10.1111/j.1468-0297.2011.02448.x.

BLONDEL, J. Party Government, Patronage, and Party Decline in Western Europe. In: **Political Parties**. [s.l.] Oxford University Press, 2002. p. 233–256.

BOLLEYER, Nicole; BYTZEK, Evelyn. Government congruence and intergovernmental relations in federal systems. **Regional and Federal Studies**, , v. 19, n. 3, p. 371–397, 2009. DOI: 10.1080/13597560902957484.

BORGES, André. The Fall of Subnational Party Machines. **Latin American Research Review**, , v. 46, n. 3, 2011.

BORGES, André. Eleições presidenciais, federalismo e política social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, , v. 28, n. 81, p. 117–136, 2013. DOI: 10.1590/S0102-69092013000100008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092013000100008&lng=pt&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092013000100008&lng=pt&nrm=iso&tlng=en).

BORGES, André; PAULA, Carolina De; SILVA, Adriano da Nóbrega. Eleições legislativas e geografia do voto em contexto de preponderância do Executivo. **Revista de Sociologia e Política**, , v. 24, n. 58, p. 31–58, 2016. DOI: 10.1590/1678-987316245802.

BORGES, André; SANCHES FILHO, Alvin Oliveira. Federalismo , coalizões de governo e escolhas de carreira dos deputados federais. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 1, p. 1–27, 2016.

BRACCO, Emanuele; LOCKWOOD, Ben; PORCELLI, Francesco; REDOANO, Michela. Intergovernmental grants as signals and the alignment effect: Theory and evidence. **Journal of Public Economics**, , v. 123, p. 78–91, 2015. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2014.11.007.

BROLLO, Fernanda; NANNICINI, Tommaso. Tying your enemy's hands in close races: The politics of federal transfers in Brazil. *American Political Science Review*, , v. 106, n. 4, p. 742–761, 2012. DOI: 10.1017/S0003055412000433.

BROWNE, Eric C.; FRANKLIN, Mark N. Aspects of Coalition Payoffs in European Parliamentary Democracies. *American Political Science Review*, , v. 67, n. 2, p. 453–469, 1973. DOI: 10.2307/1958776.

CARDOSO, F. H. **Diários da Presidência**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. v. 1p. 928

CAREY, John M.; REINHARDT, Gina Yannitell. Impacto das instituições estaduais na unidade das coalizões parlamentares no Brasil. *Dados*, , v. 46, n. 4, 2003. DOI: 10.1590/S0011-52582003000400005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582003000400005>.

CARROLL, R.; COX, G. W. Shadowing Ministers: Monitoring Partners in Coalition Governments. *Comparative political studies*, v. 45, n. 2, p. 220–236, set. 2011

CAVALCANTE, P.; PALOTTI, P. **Entre a política e a técnica: quem são os Ministros dos governos democráticos no Brasil (1990 a 2014)?** (Associação Brasileira de Ciência Política - ABCP, Ed.)10o. Encontro da ABCP. *Anais...Belo Horizonte - MG: ABCP*, ago. 2016

CHEIBUB, Argelina; LIMONGI, Figueiredo Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. *In: RANULFO, Carlos (org.). A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007. p. 25–32.

CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Partidos Políticos e Governadores como Determinantes do Comportamento Legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. *Dados*, , v. 52, n. 2, p. 263–299, 2009. DOI: 10.1590/S0011-52582009010200002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582009010200002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009010200002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt).

CIRIBELI, J. P.; MASSARDI, S. Transferências Públicas de Recursos: um Estudo Sobre o Protecionismo Partidário da União (PT) e do Estado de Minas Gerais (PSDB). *Administração Pública e Gestão Social*, , v. 7, n. 2, 2015.

CODATO, A.; FRANZ, P. Ministros-técnicos e ministros-políticos nos governos do PSDB e do PT. *Revista de Administração Pública*, 2018.

COSTA, L. D.; CODATO, A. Profissionalização ou popularização da classe política brasileira? Um perfil dos senadores da República. *In: MARENCO, A. (Ed.). Os eleitos: representação e carreiras políticas em democracias*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013. p. 107–134.

COSTA PINTO, A.; COTTA, M.; TAVARES DE ALMEIDA, P. Beyond Party Government? Technocratic Trends in Society and in the Executive. *In: COSTA PINTO, A.; COTTA, M.; TAVARES DE ALMEIDA, P. (Eds.). Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*. Cham: Springer International Publishing, 2018. p. 1–27.

COTTA, M. Technocratic Government Versus Party Government? Non-partisan Ministers and the Changing Parameters of Political Leadership in European Democracies. *In: COSTA*

PINTO, A.; COTTA, M.; TAVARES DE ALMEIDA, P. (Eds.). . **Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies**. Cham: Springer International Publishing, 2018. p. 267–288.

COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. Electoral Politics as a Redistributive Game. **The Journal of Politics**, , v. 48, n. 2, p. 370–389, 1986. DOI: 10.2307/2131098. Disponível em: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.2307/2131098>.

D'ARAÚJO, M. C.; LAMEIRÃO, C. **A elite dirigente do governo Lula**. 1. ed. Rio de Janeiro: CPDOC, 2009. p. 140

D'ARAUJO, M. C. S.; RIBEIRO, G. L. Trajetória socioeducacional dos ministros brasileiros na Nova República (1985-2014). **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 65, p. 39–61, mar. 2018.

DÁVILA, M.; LAVADOS, A. O.; AVENDAÑO, O. Los gabinetes de la concertación en Chile (1990-2010). **América Latina Hoy**, v. 64, n. 64, p. 67–94, 2013

DEBUS, Marc; BRÄUNINGER, Thomas. Intra-party factions and coalition bargaining in Germany. *In*: ECPR 2005, Granada. **Anais [...]**. Granada p. 1–33. DOI: 10.4324/9780203889220.

DESPOSATO, Scott W. The impact of federalism on national party cohesion in Brazil. **Legislative Studies Quarterly**, , v. 29, n. 2, p. 259–285, 2004. DOI: 10.3162/036298004X201177.

DIXIT, A.; LONDREGAN, J. The determinants of success of special interests in redistributive politics. **The journal of politics**, 1996.

DIXIT, Avinash; LONDREGAN, John. Fiscal federalism and redistributive politics. **Journal of Public Economics**, , v. 68, n. 2, p. 153–180, 1998. DOI: 10.1016/S0047-2727(97)00097-2.

DOGAN, M. **Pathways to power: selecting rules in pluralist democracies**. Boulder: Westview Press, 1989. p. 283

DOGAN, M. Introduction: Selecting cabinet ministers. *In*: **Pathways to Power**. [s.l.] Routledge, 2019. p. 1–18.

DUCHATEAU, Philippe V; AGUIRRE, Basilia. Estrutura Política como Determinante dos Gastos Federais. **Economia**, , v. 11, n. 2, p. 305–331, 2010.

DYNES, Adam M.; HUBER, Gregory A. Partisanship and the Allocation of Federal Spending: Do Same-Party Legislators or Voters Benefit from Shared Party Affiliation with the President and House Majority? **American Political Science Review**, , v. 109, n. 1, p. 172–186, 2015. DOI: 10.1017/S000305541400063X.

EPITÁCIO, Sara de Sousa Fernandes; RESENDE, Roberta Carnelo. Conexão Eleitoral: Uma Análise Da Produção Legislativa Dos Partidos Brasileiros De 1999 A 2014. *In*: XI ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA 2018, **Anais [...]**. [s.l: s.n.]

FELTENIUS, David. Relations between central and local government in Sweden during the 1990s: Mixed patterns of centralization and decentralization. **Regional and Federal Studies**, , v. 17, n. 4, p. 457–474, 2007. DOI: 10.1080/13597560701691821.

- FERREIRA, Ivan F. S.; BUGARIN, Mauricio S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, , v. 61, n. 3, p. 271–300, 2007. DOI: 10.1590/S0034-71402007000300001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-71402007000300001&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402007000300001&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt).
- FIGUEIREDO, A. Executivo e Burocracia. In: MARTINS, C. B. (Ed.). **Horizonte das Ciências Sociais: Ciencia Política**. São Paulo: Anpocs, 2010.
- FIGUEIREDO, AC Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- FLEISCHER, J.; SEYFRIED, M. Drawing from the bargaining pool: Determinants of ministerial selection in Germany. **Party Politics**, v. 21, n. 4, p. 503–514, 2015.
- FOURNAIES, Alexander; MUTLU-EREN, Hande. English bacon: Copartisan bias in intergovernmental grant allocation in England. **Journal of Politics**, , v. 77, n. 3, p. 805–817, 2015. DOI: 10.1086/681563.
- FREUDENREICH, J. The Formation of Cabinet Coalitions in Presidential Systems. 2016.
- FRANZ, Paulo; FERNÁNDEZ, Virginia; CODATO, Adriano. Federalismo e Coalizão Regional: a representatividade dos estados da federação nos gabinetes ministeriais brasileiros. In: 42º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS 2018, **Anais [...]**. [s.l: s.n.] p. 1–22.
- FRY, Vanessa; MCLEAN, Ian. A Note on Rose’s Proportionality Index. **Electoral Studies**, , v. 10, n. 1, p. 52–59, 1991.
- GALLAGHER, Michael. Proportionality, disproportionality and electoral systems. **Electoral Studies**, , v. 10, n. 1, p. 33–51, 1991. DOI: 10.1016/0261-3794(91)90004-C.
- GARCIA, Joice Godoi. Coalizões de governo: uma medida de concentração alternativa. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 22, n. 72, p. 296–311, 2017. DOI: 10.12660/cgpc.v22n72.65099.
- GENÉ, M. **Los elencos del presidente. Expertise, destrezas políticas y anclajes sociales en el gabinete de ministros (Argentina, 1983-2011)**. (Associação Brasileira de Ciência Política, Ed.)10o. Encontro da ABCP. **Anais...Belo Horizonte: Associação Brasileira de Ciência Política - ABCP**, ago. 2016
- GIANNETTI, Daniela; BENOIT, Kenneth. **Intra-party politics and coalition governments**. New York: Routledge Taylor & Francis, 2008. DOI: 10.4324/9780203889220.
- GOLDEN, Miriam; MIN, Brian. Distributive Politics Around the World. **Annual Review of Political Science**, , v. 16, n. 1, p. 73–99, 2013. DOI: 10.1146/annurev-polisci-052209-121553.
- GRAHAM, R. **Clientelismo e Política no Brasil no Século XIX**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.
- GUICHENEY, H.; JUNQUEIRA, M. DE O.; ARAÚJO, V. O debate sobre o federalismo e suas implicações para a governabilidade no Brasil (1988-2015). **Revista BIB**, v. 83, n. 1, p. 69–92, 2017.

HARRY COLLINS; ROBERT EVANS. **Rethinking Expertise**. Chicago: The University of Chicago Press, 2007. p. 159

HELLER, W. B. Parties , Partners , Principals , and Agents : Coalition Politics and Individual Preferences in Institutional Context \*. n. August, 2018.

HODLER, R.; RASCHKY, P. A. Regional Favoritism. **The quarterly journal of economics**, v. 129, n. 2, p. 995–1033, 2014.

HOGWOOD, B. W.; JUDGE, D.; MCVICAR, M. Agencies, ministers and civil servants in Britain. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Eds.). . **Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform**. London, UK: Routledge, 2001. p. 9.

ILONZKI, G.; STEFAN, L. Variations in the Expert Ministerial Framework in Hungary and Romania: Personal and Institutional Explanations. In: COSTA PINTO, A.; COTTA, M.; TAVARES DE ALMEIDA, P. (Eds.). . **Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies**. Cham: Springer International Publishing, 2018. p. 203–233.

INÁCIO, M. Escogiendo ministros y formando políticos: Los partidos en gabinetes multipartidistas. **América Latina Hoy**, v. 64, p. 41–66, 2013.

IRVINE, William P. Measuring the Effects of Electoral on Regionalism. **Electoral Studies**, , v. 7, n. 1, p. 12–26, 1988. DOI: [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(88\)90015-7](https://doi.org/10.1016/0261-3794(88)90015-7).

LARCINESE, Valentino; RIZZO, Leonzio; TESTA, Cecilia. Allocating the U.S. Federal Budget to the States: The Impact of the President. **Journal of Politics**, , v. 68, n. 2, p. 447–456, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00419.x>. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2111665?origin=crossref>.

LAVER, Michael; SHEPSLE, Kenneth A. Coalitions and Cabinet Government. **The American Political Science Review**, , v. 84, n. 3, p. 873, 1990. DOI: 10.2307/1962770. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1962770?origin=crossref>. Acesso em: 1 nov. 2017.

LEVITT, Steven D.; SNYDER, James M. Political Parties and the Distribution of Federal Outlays. **American Journal of Political Science**, , v. 39, n. 4, p. 958, 1995. DOI: 10.2307/2111665. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2111665?origin=crossref>.

LINDBECK, Assar; WEIBULL, Jurgen W. Balanced-budget redistribution as the outcome of political competition. **Public Choice**, , v. 52, n. 3, p. 273–297, 1987. DOI: 10.1007/BF00116710. Disponível em: <http://link.springer.com/10.1007/BF00116710>.

LINZ, Juan J. The Perils of Presidentialism. **Journal of Democracy**, , v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990. a. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/article/225694>.

LINZ, Juan José. The Perils of Presidentialism. **Journal of Democracy**, , v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990. b. DOI: 10.1353/jod.1990.0011. Disponível em: <http://muse.jhu.edu/journals/jod/summary/v001/1.1linz.html>. Acesso em: 14 out. 2016.

KAVANAGH, D.; RICHARDS, D. Prime Ministers, Ministers and Civil Servants in Britain. **Comparative Sociology**, v. 2, n. 1, p. 175–195, 1 jan. 2003.

LASSWEL, H. Politics: who gets what, when, how. **New York: McGraw Hall**, 1936.

- LAVER, M.; SHEPSLE, K. A. Coalitions and Cabinet Government. **The American political science review**, v. 84, n. 3, p. 873, set. 1990.
- LINZ, J. J. The Perils of Presidentialism. **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 69–89, 1999.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; ROSA, C. A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. **Revista do Serviço Público**, v. 4, n. 4, p. 46–82, dez. 1998.
- MACKIE, Thomas T.; ROSE, Richard. **The international almanac of electoral history**. 2nd. ed. London: The MacMillan Press LTD, 1982. DOI: 10.1007/978-1-349-06321-5.
- MAINWARING, Scott. Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective. **Comparative Politics**, v. 24, n. 1, p. 21–43, 1991. DOI: 10.2307/422200.
- MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 28, n. 28–29, p. 21–74, 1993. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000100003>. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451993000100003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 23 abr. 2016.
- MANACORDA, M.; MIGUEL, E.; VIGORITO, A. Government transfers and political support. **American economic journal. Applied economics**, v. 3, n. 3, p. 1–28, 2011.
- MANCUSO, Wagner Pralon; HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi; CAMARGO, Neilor Fermino. Financiamento eleitoral empresarial direto e indireto nas eleições nacionais de 2014. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 27, p. 9–36, 2018. DOI: 10.1590/0103-335220182701.
- MANTEGA, G. **A Economia Política Brasileira**. São Paulo: Pólis/Vozes, 1984.
- MARTÍNEZ-GALLARDO, C.; SCHLEITER, P. Choosing Whom to Trust: Agency Risks and Cabinet Partisanship in Presidential Democracies. **Comparative political studies**, 2015.
- MEIRELES, Fernando. Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 1, p. 173–194, 2019. DOI: 10.1590/0034-761220170282.
- MILL, John Stuart. **Considerações Sobre o Governo Representativo**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.
- MELO, M. A.; PEREIRA, C. **Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty System**. 1ª ed. New York: Palgrave Macmillan, 2013. p. 236
- MERSHON, C. The Costs of Coalition: Coalition Theories and Italian Governments. **The American political science review**, v. 90, n. 3, p. 534–554, 1996.
- MOTTA, Marly. Os “boêmios cívicos” da Assessoria Econômica: saber técnico e decisão política no governo Vargas (1951-54). In: 2005, **Anais [...]**. [s.l: s.n.] p. 1–13.

- MOUTINHO, J. DA A. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 1, p. 151–166, 2016.
- NAYAK, C.; SATPATHY, P. Political Economy of Discretionary Transfers : A Dynamic Panel Data analysis of Indian States. **Journal of Indian Economy**, v. 5, n. 1, p. 24–40, 2018.
- NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Administração Pública, 1997. Disponível em: [https://books.google.com/books?id=FdiLI\\_K8TkMC&pgis=1](https://books.google.com/books?id=FdiLI_K8TkMC&pgis=1). Acesso em: 23 abr. 2016.
- OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, n. 29, p. 147–168, 2007.
- PASTORELLA, G. Technocratic Governments in Europe: Getting the Critique Right. **Political studies**, v. 64, n. 4, p. 948–965, 1 dez. 2016.
- PEDERSEN, Helene Helboe. How intra-party power relations affect the coalition behaviour of political parties. **Party Politics**, , v. 16, n. 6, p. 737–754, 2010. DOI: 10.1177/1354068809345855.
- PEREIRA, C.; BERTHOLINI, F.; RAILE, E. D. All the President’s Men and Women: Coalition Management Strategies and Governing Costs in a Multiparty Presidency. **Presidential studies quarterly**, jul. 2016.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **RBCS**, , v. 15, n. 43, p. 45–67, 2000.
- PEREIRA, Celina. **Medindo a governabilidade no Brasil: o presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma**. 2017. Universidade de Brasília, Brasília - DF, Brasil, 2017.
- PINTO, António Costa; ALMEIDA, Pedro Tavares De; COTTA, Maurizio. Beyond Party Government? Technocratic Trends in Society and in the Executive. *In*: PINTO, Antonio Costa; ALMEIDA, Pedro Tavares De; COTTA, Maurizio (org.). **Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies**. [s.l.] : Palgrave Macmillan, 2018. p. 1–27. DOI: 10.1007/978-3-319-62313-9. Disponível em: <http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-62313-9>.
- PINTO, A. C.; ALMEIDA, P. T. D. **Facing the Crisis : Expert and Non-partisan Ministers in Portuguese Democracy**. 21st International Conference of Europeanists. **Anais...2014**
- PRAÇA, Sérgio; FREITAS, Andréa; HOEPERS, Bruno. A Rotatividade dos servidores de confiança no Governo Federal brasileiro, 2010-2011. **Novos Estudos**, , v. 94, p. 91–107, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n94/n94a04.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2016.
- RIBEIRO, Pedro Floriano; FABRE, Elodie. Multilevel party organizations in a fragmented presidential system: The case of Brazil. **Regional & Federal Studies**, , p. 1–31, 2019. DOI: 10.1080/13597566.2019.1591375. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13597566.2019.1591375>. Acesso em: 21 maio. 2019.
- ROSE, Richard. Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle? *In*: LIJPHART, Arend; GROFMAN, Bernard (org.). **Choosing and Electoral System: Issues and**

**Alternatives**. New York: Frederick Praeger, 1984. p. 73–81.

ROSE, R. The Making of Cabinet Ministers. **British journal of political science**, v. 1, n. 4, p. 393–414, 1971.

ROSS, Ashley; ESCOBAR-LEMMON, Maria. The price of personalizing politics: Political distrust and economic performance in Latin America, 1996–2006. **Electoral Studies**, , v. 30, n. 3, p. 406–416, 2011. DOI: 10.1016/j.electstud.2010.11.012.

ROSSI, Dhyeisa Lumena. **Condicionantestes para a ocupação dos cargos de presidente e vice-presidente das Comissões permanentes do Senado**. 2015. Universidade Federal do Paraná, , 2015.

RUDY B. ANDEWEG, ROBERT ELGIE, LUDGER HELMS, JULIET KAARBO, FERDINAND MÜLLER-ROMMEL. **The Oxford Handbook of Political Executives**. [s.l.] Oxford University Press, 2020.

SABRI SAYARI; BILGIN, H. Dikici. Turkey’s Ministerial Elites: The Growing Importance of Technical Expertise. In: PINTO, Antonio Costa; ALMEIDA, Pedro Tavares De; COTTA, Maurizio (org.). **Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies**. [s.l.] : Palgrave Macmillan, 2018. p. 235–265. DOI: 10.1007/978-3-319-62313-9. Disponível em: <http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-62313-9>.

SAKURAI, Sergio Naruhiko; THEODORO, Maria Isabel Accoroni. On the relationship between political alignment and government transfers: triple differences evidence from a developing country. **Empirical Economics**, , 2018. DOI: 10.1007/s00181-018-1568-7. Disponível em: <http://link.springer.com/10.1007/s00181-018-1568-7>.

SANTOS, Felipe Nunes Dos. **Presidentialism, Decentralization, and Distributive Politics in Latin America**. 2015. University of California, , 2015.

SANTOS, Fabiano; CANELLO, Júlio. Commissions permanentes, structures de conseil et problèmes d’information à la chambre des députés Brésilien. **Dados**, , v. 59, n. 4, p. 1127–1168, 2016. DOI: 10.1590/001152582016109. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/001152582016109>. Acesso em: 9 ago. 2020.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes; ALMEIDA, Acir. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Editora Appris, 2011.

SCHLESINGER, Philip. Creativity and the Experts. **The International Journal of Press/Politics**, , v. 14, n. 1, p. 3–20, 2009. DOI: 10.1177/1940161208328898. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1940161208328898>.

SCHNEIDER, Ben Ross. **Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in authoritarian Brazil**. 1º ed. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.

SCHOFIELD, Norman; LAVER, Michael. Bargaining Theory and Portfolio Payoffs in European Coalition Governments 1945 – 83. **British Journal of Political Science**, , v. 15, n. 2, p. 143–164, 1985. DOI: 10.1017/S0007123400004130.

SMITH, D. M.; SMITH, D. M.; MARTIN, S. Political Dynasties and the Selection of Cabinet Ministers. n. February, 2017.

SOARES, Márcia Miranda; MELO, Bruno Guimarães De. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista de**

**Administração Pública**, , v. 50, n. 4, p. 539–562, 2016. DOI: 10.1590/0034-7612138727. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122016000400539&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000400539&lng=pt&tlng=pt).

SOLÉ-OLLÉ, Albert; SORRIBAS-NAVARRO, Pilar. The effects of partisan alignment on the allocation of intergovernmental transfers. Differences-in-differences estimates for Spain. **Journal of Public Economics**, , v. 92, n. 12, p. 2302–2319, 2008. DOI: 10.1016/j.jpubeco.2007.06.014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2007.06.014>.

SOUZA, Fabiana Cristina dos Santos De. **Organização Partidária e Coordenação eleitoral no Brasil**. 2020. Universidade Federal de São Carlos, , 2020.

ŞTEFURIUC, Irina. Explaining government formation in multi-level settings: Coalition theory revisited-evidence from the Spanish case. **Regional and Federal Studies**, , v. 19, n. 1, p. 97–116, 2009. a. DOI: 10.1080/13597560802692330.

ŞTEFURIUC, Irina. Introduction: Government coalitions in multi-level settings-institutional determinants and party strategy. **Regional and Federal Studies**, , v. 19, n. 1, p. 1–12, 2009. b. DOI: 10.1080/13597560802692199.

ŞTEFURIUC, Irina. Government formation in multi-level settings: Spanish regional coalitions and the quest for vertical congruence. **Party Politics**, , v. 15, n. 1, p. 93–115, 2009. c. DOI: 10.1177/1354068808097895.

STEPAN, Alfred. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. **Dados**, , v. 42, n. 2, 1999.

SUZART, Janilson Antonio da Silva; ZUCCOLOTTO, Robson; ROCHA, Diones Gomes Da. Federalismo fiscal e as transferências intergovernamentais : um estudo exploratório com os municípios brasileiros. , n. August, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.14392/asaa.2018110107>.

TERUEL, Juan Rodríguez. Recruiting From Parliament and Beyond: The Selection of Ministers in Multilevel Spain (1977-2009). *In: XXIST IPSA WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE 2009*, **Anais [...]**. [s.l: s.n.] p. 26.

THIES, M. F. Keeping Tabs on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments. **American journal of political science**, v. 45, n. 3, p. 580–598, 2001.

VASSELAI, Fabricio. Nomeações Ministeriais e Importância Partidária na Democracia de 1946-64: Análises Comparativas em relação à Democracia Atual. **Revista Perspectivas**, , v. 35, p. 173–210, 2009.

VEIGA, Linda Gonçalves; PINHO, Maria Manuel. The political economy of intergovernmental grants: Evidence from a maturing democracy. **Public Choice**, , v. 133, n. 3–4, p. 457–477, 2007. DOI: 10.1007/s11127-007-9208-3.

VEIT, Sylvia; SCHOLZ, Simon. Linking administrative career patterns and politicization: signalling effects in the careers of top civil servants in Germany. **International Review of Administrative Sciences**, , v. 82, n. 3, p. 516–535, 2016. DOI: 10.1177/0020852314564310. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852314564310>.

WORTHINGTON, Andrew C.; DOLLERY, Brian. The Political Determination of Intergovernmental Grants in Australia. **Public Choice**, , v. 94, n. 3–4, p. 299–315, 1998. DOI: 10.1023/A:1017940409702.

YOUNG, Andrew T.; SOBEL, Russell S. Recovery and Reinvestment Act spending at the state level: Keynesian stimulus or distributive politics? **Public Choice**, , v. 155, p. 448–468, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11127-011-9876-x>.

ZUCCO, C.; BATISTA, M.; POWER, T. J. Measuring portfolio salience using the Bradley–Terry model: An illustration with data from Brazil. **Research and Politics**, 2019

## ANEXOS

Tabela 1A – Coalescência estadual entre Ministério e Câmara dos Deputados, ano a ano (2008-2016)

Estados	LULA VI 08	LULA VII 09	LULA VIII 10	DILMA I 11	DILMA II 12	DILMA III 13	DILMA IV 14	DILMA V 15	DILMA VI 16
AC	0,991	0,991	0,990	0,990	0,990	0,991	0,991	0,991	0,991
AL	0,990	0,990	0,992	0,992	0,992	0,991	0,994	0,992	0,992
AM	0,978	0,978	0,995	0,979	0,994	0,991	0,991	0,979	0,973
AP	0,990	0,990	0,990	0,992	0,992	0,993	0,994	0,991	0,991
BA	0,934	0,934	0,938	0,926	0,954	0,951	0,940	0,951	0,939
CE	0,957	0,958	0,965	0,965	0,967	0,967	0,983	0,980	0,960
DF	0,974	0,974	0,956	0,988	0,978	0,978	0,977	0,994	0,994
ES	0,993	0,993	0,993	0,977	0,995	0,996	0,997	0,992	0,992
GO	0,985	0,986	0,985	0,985	0,985	0,983	0,981	0,986	0,986
MA	0,976	0,977	0,956	0,985	0,956	0,956	0,973	0,986	0,986
MG	0,946	0,941	0,962	0,962	0,962	0,956	0,958	0,950	0,932
MS	0,990	0,990	0,992	0,992	0,992	0,993	0,992	0,992	0,992
MT	0,991	0,991	0,992	0,992	0,992	0,991	0,991	0,995	0,995
PA	0,982	0,983	0,984	0,985	0,985	0,984	0,983	0,977	0,971
PB	0,991	0,991	0,992	0,992	0,978	0,978	0,992	0,986	0,986
PE	0,959	0,959	0,972	0,969	0,970	0,971	0,981	0,979	0,973
PI	0,993	0,993	0,992	0,992	0,992	0,990	0,989	0,989	0,969
PR	0,972	0,972	0,950	0,935	0,937	0,934	0,950	0,973	0,973
RJ	0,911	0,911	0,923	0,938	0,907	0,933	0,943	0,947	0,949
RN	0,991	0,991	0,980	0,993	0,983	0,981	0,981	0,980	0,974
RO	0,993	0,991	0,992	0,992	0,992	0,990	0,989	0,991	0,991
RR	0,966	0,967	0,967	0,967	0,966	0,969	0,967	0,994	0,994
RS	0,927	0,927	0,955	0,936	0,921	0,935	0,915	0,912	0,934
SC	0,978	0,978	0,975	0,979	0,980	0,961	0,960	0,953	0,980
SE	0,997	0,997	0,997	0,995	0,994	0,994	0,994	0,992	0,992
SP	0,896	0,892	0,860	0,874	0,883	0,872	0,856	0,797	0,849
TO	0,993	0,993	0,993	0,995	0,995	0,993	0,994	0,983	0,977

Tabela 2A – Coalescência estadual entre Ministério e Senado, ano a ano (2008-2016)

Estados	LULA								
	LULA VI 08	LULA VII 09	LULA VIII 10	DILMA I 11	DILMA II 12	DILMA III 13	DILMA IV 14	DILMA V 15	DILMA VI 16
AC	0,971	0,971	0,967	0,982	0,982	0,974	0,971	0,969	0,969
AL	0,981	0,981	0,989	0,982	0,982	0,982	0,981	0,980	0,980
AM	0,955	0,955	0,967	0,973	0,973	0,974	0,971	0,973	0,967
AP	0,971	0,971	0,967	0,973	0,973	0,974	0,981	1,000	1,000
BA	0,952	0,952	0,963	0,920	0,974	0,974	0,964	0,967	0,955
CE	0,949	0,949	0,959	0,955	0,956	0,956	0,971	0,980	0,957
DF	0,965	0,965	0,941	0,973	0,956	0,956	0,963	1,000	1,000
ES	0,971	0,971	0,967	0,955	0,973	0,974	0,981	0,990	0,990
GO	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
MA	0,987	0,987	0,985	0,982	0,983	0,983	0,999	0,980	0,980
MG	0,961	0,961	0,970	0,964	0,983	0,966	0,964	0,940	0,922
MS	0,981	0,981	0,978	0,982	0,982	0,982	0,981	0,969	0,969
MT	0,990	0,990	0,989	0,982	0,982	0,982	0,981	0,980	0,980
PA	0,981	0,981	0,989	0,991	0,991	0,991	0,990	0,983	0,977
PB	0,990	0,990	0,989	0,982	0,965	0,965	0,981	0,980	0,980
PE	0,958	0,958	0,970	0,964	0,965	0,965	0,981	0,973	0,967
PI	0,990	0,990	1,000	0,982	0,982	0,982	0,981	0,980	0,957
PR	0,958	0,958	0,952	0,946	0,948	0,948	0,964	0,980	0,980
RJ	0,910	0,910	0,926	0,946	0,923	0,957	0,956	0,980	0,957
RN	0,990	0,990	0,993	0,991	0,992	0,992	0,992	0,983	0,977
RO	0,981	0,981	0,978	0,973	0,973	0,974	0,971	0,969	0,969
RR	0,981	0,981	0,989	0,982	0,982	0,982	0,981	0,969	0,969
RS	0,945	0,945	0,985	0,956	0,940	0,940	0,919	0,906	0,944
SC	0,984	0,984	0,981	0,973	0,974	0,957	0,955	0,956	0,990
SE	0,981	0,981	0,978	0,991	0,991	0,991	1,000	1,000	1,000
SP	0,922	0,922	0,874	0,875	0,897	0,880	0,859	0,796	0,821
TO	0,981	0,981	0,978	0,973	0,973	0,974	0,971	0,973	0,967

Tabela 3A - Regressão Logística: liberação de TVU a estados dos ministros (2008-2016)

	Estimate	Std. Error	z value	Pr(> z )	Sig.
(Intercept)	4.90442	0.88605	5.535	3.11e-08	***
% Cargos afins	0.37693	0.05563	6.776	1.24e-11	***
Governador PT	-0.43378	0.07901	5.490	4.02e-08	***
Governo/Base Aliada	-0.20045	0.09739	-2.058	0.039576	*
Coincidência partidária	0.54506	0.09140	-2.058	2.47e-09	***
Emenda	-0.47995	0.07046	5.963	9.62e-12	***
Coalescência Tradicional	-2.24533	0.88261	-6.812	0.010960	**
Coalescência Federativa (CD)	-5.72622	211.088	-2.544	0.006673	**
% Votos Presidente	-1.60538	0.21845	-2.713	2.00e-13	***
% Voto na Base Aliada Governo	0.62839	0.17588	-7.349	0.000353	***

Signif. codes: 0 '\*\*\*' 0.001 '\*\*' 0.01 '\*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Tabela 4A – Regressão linear: valor TVU enviadas pelos ministros a seus estados (2008-2016)

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t )	Sig.
(Intercept)	8.98235	0.51180	17.550	< 2e-16	***
Governo/Base Aliada	-0.63724	0.14242	-4.474	9.88e-06	***
Emenda	-0.20180	0.07614	-2.650	0.008345	**
Distância Ideológica	0.09152	0.03392	2.698	0.007255	**
Coalescência Federativa (CD)	-4.93177	1.98231	-2.488	0.013236	*
% Votos Presidente	0.89544	0.31830	2.813	0.005135	**
% Voto na Base Aliada Governo	1.01375	0.27439	3.695	0.000249	***

Signif. codes: 0 '\*\*\*' 0.001 '\*\*' 0.01 '\*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 0.5781 on 421 degrees of freedom

Multiple R-squared: 0.07169, Adjusted R-squared: 0.05846

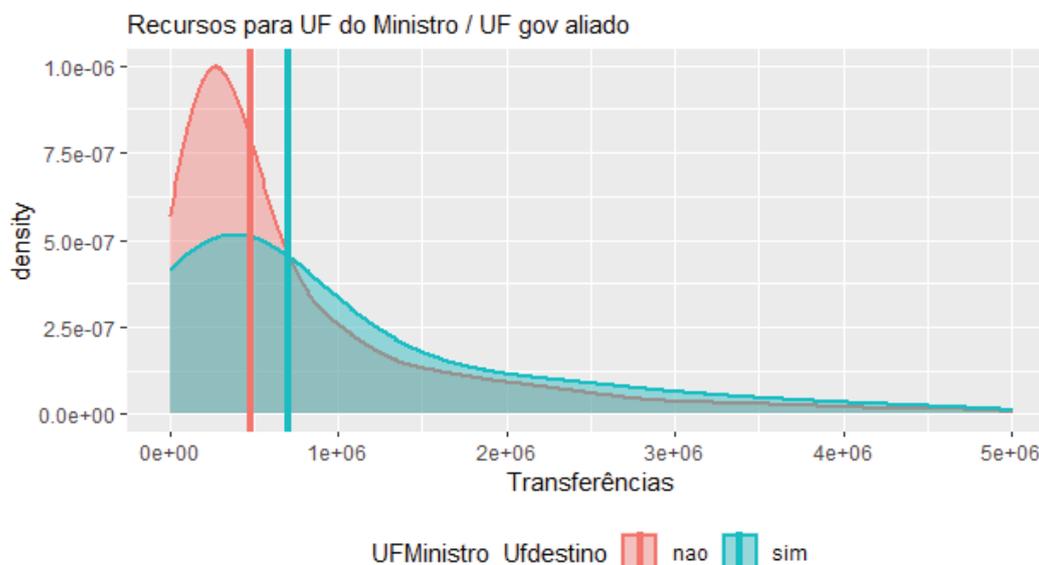
F-statistic: 5.418 on 6 and 421 DF, p-value: 2.067e-05

Tabela 5A – Regressão linear: valor TVU enviadas pelos ministros a outros estados (2008-2016)

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t )	
(Intercept)	1.136e+01	2.223e-01	51.110	< 2e-16	***
% Cargos afins	-1.108e-01	2.391e-02	-4.632	3.68e-06	***
Governador PT	-7.291e-02	2.955e-02	-2.467	0.0136	*
Governo/Base Aliada	-6.595e-02	2.981e-02	-2.212	0.0270	*
Emenda	-2.053e-01	3.202e-02	-6.413	1.53e-10	***
Coalescência Federativa (CD)	-3.460e+00	8.885e-01	-3.894	9.97e-05	***
% Cadeiras Base Aliada na Câmara	6.092e-01	1.143e-01	5.329	1.02e-07	***
População	4.276e-09	1.552e-09	2.754	0.0059	**

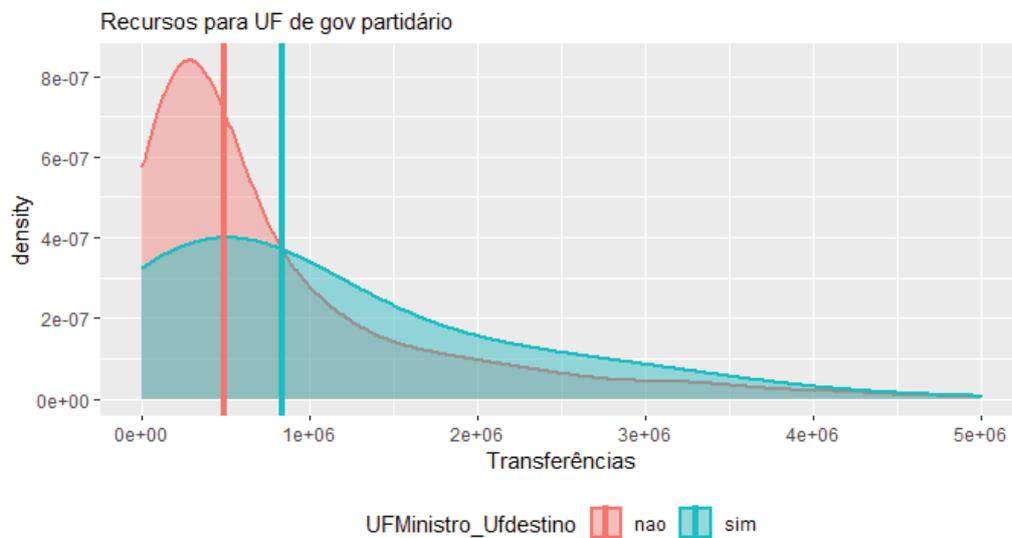
Signif. codes: 0 '\*\*\*' 0.001 '\*\*' 0.01 '\*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1  
Residual standard error: 0.9393 on 6517 degrees of freedom  
Multiple R-squared: 0.01612, Adjusted R-squared: 0.01506  
F-statistic: 15.25 on 7 and 6517 DF, p-value: < 2.2e-16

Gráfico 1A. Densidade dos recursos de TVU liberadas a estados aliados, por origem do ministro



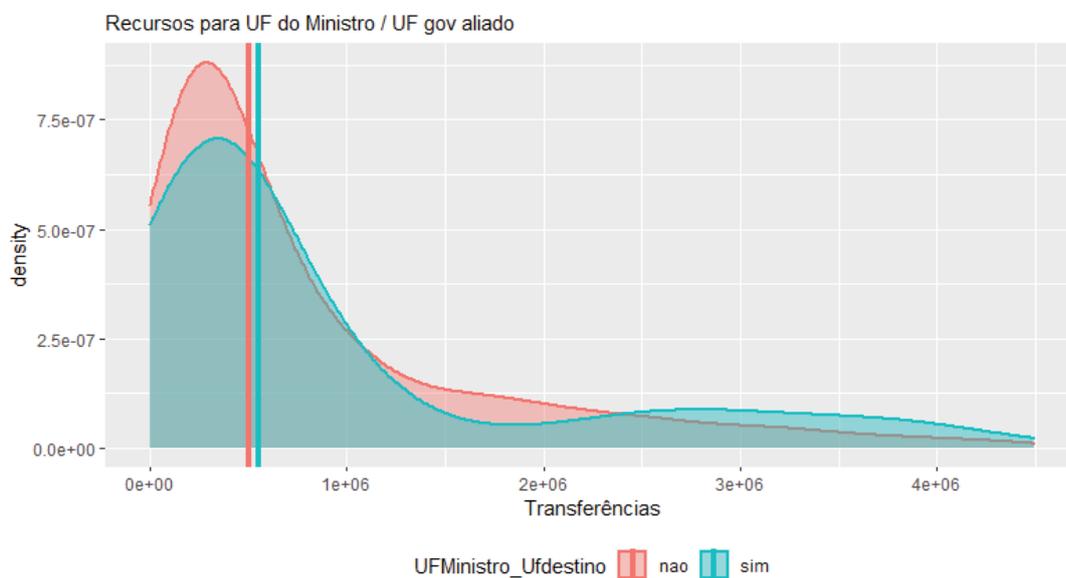
Mediana conterrâneo: 596071  
Mediana não-conterrâneo: 494.665  
Teste W – 413131 (p-value: 0,001)

Gráfico 2A. Densidade dos recursos de TVU liberadas a estados correligionários, por origem do ministro



Mediana conterrâneo: 838.220  
 Mediana não-conterrâneo: 487.500  
 Teste W – 55522 (p-value: 0,000)

Gráfico 3A. Densidade dos recursos de TVU liberadas a estados oposicionistas, por origem do ministro



Mediana conterrâneo: 519.108  
 Mediana não-conterrâneo: 497.137  
 Teste W – 765929 (p-value: 0,045)