

UMA APROXIMAÇÃO ENTRE PARTIDOS POLÍTICOS E POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DOS POLICY-SEEKING PARTIES E DA PARTIDARIZAÇÃO BUROCRÁTICA

Cristiano Parra Duarte¹

RESUMO

O objetivo deste artigo é promover uma aproximação entre dois campos de estudo que pouco dialogam entre si, partidos políticos e políticas públicas, tendo como pergunta central: qual é o papel das políticas públicas na atuação dos partidos políticos e como os partidos políticos se comportam para influenciá-las? Para isso, realiza-se uma revisão das principais tipologias de partidos políticos na literatura e identificam-se as principais dimensões de partidos. Em seguida, apresenta-se uma alternativa para entender o papel das políticas públicas nos partidos políticos através dos objetivos *policy-seeking*, *vote-seeking* e *office-seeking*, bem como a partidarização burocrática. Como resultado, a relação entre políticas públicas e partidos é situada no contexto brasileiro de presidencialismo de coalizão e sugere-se algumas possibilidades de pesquisa. A aproximação entre os dois campos de estudos pode ampliar a compreensão sobre o processo de produção de políticas públicas.

Palavras-chave: Políticas públicas; Partidos políticos; *Policy-seeking parties*; Partidarização burocrática.

ABSTRACT

The purpose of this article is to promote an approach between two fields of study that have little dialogue with each other, political parties and public policies, with the central question being: what is the role of public policies in the performance of political parties and how do political parties behave to influence them? To do so, a review of the main typologies of political parties in the literature is carried out and the main dimensions of parties are identified. Then, an alternative is presented to understand the role of public policies in political parties through the objectives of policy-seeking, vote-seeking, and office-seeking, as well as bureaucratic

¹ Doutorando e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Bacharel em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Editor-chefe da Revista Agenda Política. Professor Bolsista do curso de Administração Pública da UNESP, Campus Araraquara. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0924-4573>. E-mail: crparraduarte@gmail.com.

partyization. As a result, the relationship between public policies and parties is situated in the Brazilian context of coalition presidentialism, and some research possibilities are suggested. The approach between the two fields of study can broaden the understanding of the policy-making process.

Keywords: Public policies; Political parties; Policy-seeking parties; Bureaucratic partyization.

1. INTRODUÇÃO

Os partidos políticos podem ser entendidos a partir de uma concepção mais restrita, como organizações de estrutura particular, duráveis e tendencialmente difusas, dotadas de um programa político escrito e adequadamente aprovado por seus membros, e que atuam eminentemente nas arenas eleitoral, parlamentar e governamental (Ribeiro, 2009), ou como o simples entendimento de que são organizações que disputam eleições (Krouwel, 2006). Mas qual o papel das políticas públicas na atuação partidária? Como os partidos políticos se comportam para influenciar as políticas públicas?

O presente trabalho tem por objetivo fazer uma aproximação entre dois campos de estudos que pouco dialogam entre si (o campo das políticas públicas e o campo dos partidos políticos) a fim de entender como os partidos objetivam influenciar as políticas públicas. Tal aproximação se mostra relevante na medida que entendemos que as políticas públicas (*public policy*) são produzidas a partir da interação entre atores, instituições e ideias (Howlett; Hamesh; Perl, 2013) e que o campo se estrutura a partir do Estado em movimento através de escolhas governamentais (Dye, 1984). Por isso, faz sentido recorrer aos partidos políticos como parte do processo de produção de políticas públicas, aspectos muitas vezes desconsiderados nas análises.

Para levar a cabo o objetivo, após esta introdução, o artigo se divide em mais três seções. Na sequência, são exploradas as principais tipologias de partidos políticos (de quadros, de massas, *catch-all*, cartel e *business firm*), amparados sobretudo por Krouwel (2006), Panebianco, (2005), Duverger (1970), Kirchheimer (1966) e Katz e Mair (1992). Ainda, são discutidas variáveis como organização, ideologia e competição para o comportamento e a análise de partidos políticos. A terceira seção, por sua vez, leva a cabo o objetivo de aproximar os partidos políticos das políticas públicas através dos *policy-seeking parties* (Wolinetz, 2002). A seção ainda aborda o papel do presidencialismo de coalizão, no contexto brasileiro, e o papel dos ministérios a fim de aprofundar as ações partidárias sobre as políticas públicas. Por fim,

ficam as considerações finais, que sintetizam a aproximação e dão encaminhamentos de pesquisas futuras.

2. TIPOLOGIAS E DIMENSÕES DE PARTIDOS POLÍTICOS

Os estudos sobre os modelos ou as tipologias de partidos, marcantes na ciência política europeia do século XX, influenciaram as investigações sobre as organizações partidárias enquanto unidades de análise e possibilitaram traçar padrões de comportamento organizado, de forma a corroborar as pesquisas de dinâmicas políticas em trajetória (Krouwel, 2006; Panebianco, 2005; Duverger, 1970). Para Duverger (1970), destacam-se o partido de quadros e o partido de massas que, conforme pontua Ribeiro (2008), é uma das tipologias mais influentes na ciência política.

Por partidos de quadros, Duverger (1970) aponta para organizações do século XIX e partidos conservadores do início do século XX que tinham uma origem interna ao parlamento e que concentravam sua atuação sobretudo nos períodos eleitorais. São partidos que funcionavam a partir de comitês locais formados por indivíduos abastados social e economicamente. Dessa forma, contavam com um ativismo suprimido e tinham uma organização interna frouxa, se apoiando em quadros ou candidatos competitivos para a eleição. Apesar de ter uma estrutura descentralizada, ou seja, mantinham-se as autonomias locais de personalidades influentes regionalmente, as decisões eram centralizadas, concentradas nos principais quadros do partido. Por ser direcionado às eleições, os partidos de quadros têm a ideologia como secundária – sobretudo quando consideramos que esse tipo de partido já concentra as elites sociais.

Por outro lado, os partidos de massa, típicos de sociedades modernas e industriais, têm outra dinâmica, sobretudo porque extrapolam o parlamento. Isso significa que esses não dependem das eleições para se mobilizar: são partidos formados a partir de organismos da sociedade civil, como sindicatos, movimentos sociais, associações de classe etc. Ao contrário dos partidos de quadros, os partidos de massa são altamente organizados e burocratizados de forma a se estruturar por funções. Essa é uma necessidade considerando que esses partidos têm uma atividade interna bastante intensa, contando com militantes e dando uma grande importância para questões ideológicas e programáticas. Para fins de coesão ideológica, os partidos de massa têm direções nacionais colegiadas que controlam a tomada de decisão dos partidos a nível subnacional. Também pelo caráter ideológico e programático, a filiação se dá

de forma bastante rigorosa e não por conveniência eleitoral, como ocorre nos partidos de quadros.

Kirchheimer (1966), conforme relembra Ribeiro (2008), com base em percepções empíricas, define um novo tipo de partido: o partido *catch-all*. Esse é um tipo de organização partidária fruto da perda de identidade e da mudança de objetivos de um partido de massa. O processo, nesse sentido, consiste na diminuição da importância da ideologia e de questões programáticas para assumir uma postura mais pluriclassista. Ou seja, o discurso desse tipo de partido passa a ser mais genérico a fim de atrair eleitores com perfis variados de todos os segmentos da sociedade. Isso faz com que o partido perca vínculos com os militantes e a base, que passa a ser mais frágil. Por conseguinte, o partido começa a fortalecer suas lideranças mirando o apoio do maior número possível de eleitores e passa a ter mais apoio de grupos de interesse. A aproximação desses grupos de interesse passa a direcionar as questões programáticas (sobretudo porque as pautas ideológicas se mantêm somente em questões pontuais) tendo em vista que são grupos de interesse que angariam recursos para o financiamento do partido.

Panebianco (2005), por sua vez, estabelece o tipo de partido profissional-eleitoral. Para o autor, essa organização partidária é resultante da complexificação socioeconômica do século XX, que possibilita aos partidos a ação multidirecional (Panebianco, 2005). No processo, as fronteiras entre as classes e o espectro esquerda-direita perdem sentido, fazendo com que os compromissos programáticos sejam instáveis e *ad-hoc*. Para Panebianco (2005), o partido profissional-eleitoral também deriva de transformações do partido de massas e é convergente com o partido *catch-all* (Kirchheimer, 1966), mas tem outros elementos. O primeiro deles diz respeito ao papel do Estado no partido: para Panebianco (2005) o partido é dependente financeiramente da estrutura estatal, logo o Estado tem cada vez mais participação no financiamento partidário. E segundo, o processo de burocratização interna do partido de massas é substituído pela contratação de profissionais terceirizados, externos ao partido. No processo, perde-se a estrutura funcional partidária, os vínculos com a base e, no limite, sua estrutura original.

Katz e Mair (1992), na mesma direção, falam em partido cartel que, para os autores, é uma organização partidária resultante de uma transformação do partido *catch-all*. Nela, os vínculos com a sociedade civil são suprimidos pela dependência do Estado: a sobrevivência desse partido depende do acesso e das conquistas no parlamento, sobretudo pela dependência de recursos estatais. Nesse sentido, as subvenções públicas são direcionadas aos filiados e é o

Estado quem paga pela burocracia partidária e abre espaço para filiados em cargos na burocracia estatal. Ainda, o Estado é o principal regulador de partidos, estabelecendo normativas, inclusive versando sobre acesso aos meios de comunicação de massa. O partido cartel, controlando a máquina estatal, age na forma da patronagem: distribuindo favores, recursos, cargos e incentivos para seus filiados e setores sociais específicos (como grupos de interesse, por exemplo) de forma seletiva a fim de fortalecer seu poder e angariar apoio de setores organizados.

Krouwel (2006) também aponta para o partido *business-firm*, caracterizado como uma organização partidária formada a partir de (e sob a lógica de) uma empresa privada. Esse é um partido político que, como os partidos profissional-eleitoral e o *catch-all*, tem sua máquina operando a partir de experts externos contratados. Além disso, é um tipo de partido com forte ligação com grupos de interesse e com uma plataforma ideológica superficial, o que implica em laços fracos com a sociedade civil. Ainda, é uma organização partidária que se apoia em figuras e personalidades individuais, que atuam como empreendedores políticos, aproveitando-se de oportunidades para se fazerem visíveis perante os eleitores. Nesse sentido, a mídia tem um papel fundamental para a execução das estratégias desse tipo de partido político.

Apesar de outras tipologias de partidos políticos serem observadas na literatura (ver Seiler, 1993; Gunther; Diamond, 2003; Wolinetz, 2002; Pomper, 1992; Krouwel, 2006), podemos demarcar três dimensões² que estruturam as organizações partidárias: (i) a dimensão eleitoral; (ii) a dimensão ideológica; e (iii) a dimensão organizacional (Krouwel, 2006). Com relação à dimensão eleitoral, são enfocados os apelos eleitorais, os apoios da sociedade civil, a origem social dos indivíduos recrutados, entre outros. Na dimensão ideológica, situa-se questões relativas à ideologia partidária que sustenta a competição partidária na arena eleitoral, como também o ordenamento da estrutura de competição intrapartidária. Por fim, a dimensão organizacional diz respeito às bases do partido para controlar (ou não) seus filiados tanto no partido quanto em cargos públicos. Cada uma dessas dimensões, por conseguinte, varia com a tipologia de partido político em tela (Krouwel, 2006).

O partido de elites (ou de quadros) tem uma organização fraca sobretudo porque reúne os esforços regionais e locais do partido, que operam sob o mando de elites locais com interesses específicos, ao passo que o aspecto de centralização se dá conforme os membros

² Panebianco (2005) também demarca a origem ou fundação do partido como critério primário da análise de organizações partidárias e de suas caracterizações enquanto alguma tipologia. Também é possível observar critérios como a origem dos recursos do partido e de que forma os partidos mobilizam suas campanhas políticas (Krouwel, 2006).

eleitos no parlamento. No nível de competição eleitoral, o partido de elites concentra suas atividades nas eleições e adota estratégias clientelistas para vencer os pleitos. Na dimensão ideológica, os partidos de elites já condensam estratos da sociedade que convergem em termos de programa político, como aspectos de intervenção estatal na economia, por exemplo, o que coloca a ideologia em segundo plano.

Os partidos de massa são partidos mais ideologizados, com bases programáticas mais demarcadas e com raízes na sociedade, operando na forma de formação política e propaganda ideológica. Em termos eleitorais, partidos de massa atuam em uma arena política altamente competitiva na qual diferentes ideologias se enfrentam, assim as estratégias de angariar voto perpassam pela comparação programática. Com relação a sua estrutura organizativa, os partidos de massa são altamente centralizados em nível nacional, espalhando a ideologia para os núcleos subnacionais e locais, a fim de manter uma unidade ideológica.

Os partidos *catch-all* (ou eleitoralistas) têm uma ideologia centrista e genérica para captar o maior número possível de votos de setores sociais diversos. Por esse motivo, em termos de competição eleitoral, os *catch-all* são partidos que se utilizam de estratégias transclassistas com apelos e programas moderados, apoiados em personalidades individuais, uma vez que os programas de partidos *catch-all* tendem a ser bastante similares. Com relação à dimensão organizativa, os eleitoralistas são partidos que recrutam filiados que tornam possível ganhar eleições ou cadeiras parlamentares. Por esse motivo, são partidos que dão maior autonomia aos indivíduos frente a unidade partidária.

Os partidos cartel, por sua vez, são organizações partidárias que preferem, na dimensão eleitoral, suprimir a competição tentando se aliar aos concorrentes a fim de formar coalizões. Em termos organizacionais, os partidos cartel são totalmente dependentes do Estado para proporcionar desenvolvimento e captar recursos para empreender ações que angariem votos em eleições. Em termos de ideologia, os partidos cartel se utilizam de apelos simbólicos não programáticos para conseguir maximizar votos e vencer eleições. O foco recai geralmente nas habilidades de gestão, nas competências e sobretudo na eficiência.

Por fim, os partidos *business-firm*, por advirem do setor privado, têm organizações relativas a grupos de interesse e constituem-se por uma máquina organizativa terceirizada, de contrato de experts externos ao partido. Com relação à dimensão ideológica, o partido *business-firm* é bastante superficial, focando na repercussão das políticas numa perspectiva economicista. No que diz respeito à competição, é um partido que foca seus esforços sob os

eleitores a partir da concentração de personalidades individuais com grandes apelos comunicacionais.

Perpassados os principais tipos de partidos políticos (elitista, de massas, *catch-all*, cartel e *business-firm*) baseados em dimensões organizacionais, ideológicas e eleitorais, a pergunta que resta é: qual o papel das políticas públicas para os partidos políticos? Considerando que cada tipo de partido anteriormente apresentado encontra correspondência em períodos da história e são situados a partir de variáveis ambientais e contextuais (Krouwel, 2006), como podemos entender as prioridades partidárias sobre as políticas públicas? Considerando que Downs (1999) parte do pressuposto de que nas democracias recentes os partidos políticos buscam votos acima de qualquer outro ganho ou independente dos demais objetivos organizacionais, em que lugar ficam as políticas públicas entendidas enquanto o Estado em ação ou como o produto da escolha de governos (Dye, 1984)? A seção seguinte leva a cabo o objetivo de ponderar tal viés determinista e situar as políticas públicas enquanto prioridade dos partidos.

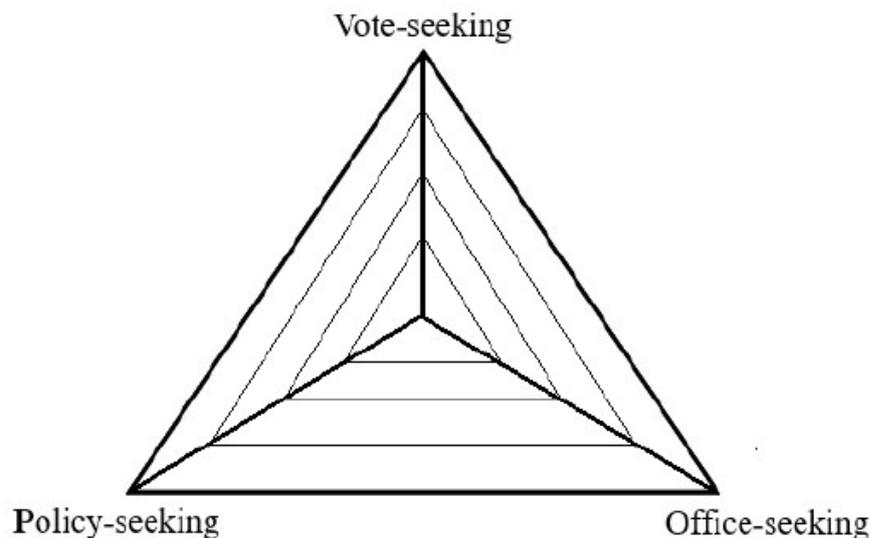
3. PARTIDOS POLÍTICOS E POLÍTICAS PÚBLICAS: *POLICY-SEEKING PARTIES* E PARTIDARIZAÇÃO BUROCRÁTICA

Diferentemente das três dimensões dos partidos políticos levantadas anteriormente (organizacional, ideológica, competitiva), Wolinetz (2002) tem uma abordagem diferente. Para o autor, podemos observar as organizações partidárias a partir de três objetivos: votos (*vote-seeking*), cargos (*office-seeking*) e políticas públicas (*policy-seeking*). Tais dimensões de Wolinetz (2002) encontram correspondência em tipos de partidos: partidos de massa de Duverger (que podem ser caracterizados como direcionados às políticas públicas tendo em vista seu caráter ideológico e programático, isto é, *policy-seeking*), *catch-all parties* de Kirchheimer (que tem como principal objetivo vencer eleições, ou seja, *vote-seeking*) e, finalmente, o partido cartel de Katz e Mair (que tem por finalidade ter controle da máquina estatal por meio de cargos, como *office-seeking*). Considerando essas tipologias, é possível delimitar de forma restritivas os partidos políticos atuais? Wolinetz (2002) aponta que não, defendendo que os partidos recentes são mais complexos, não possuem somente um objetivo e que as tipologias geralmente se referem a contextos históricos datados, logo os partidos passam por processo de atualização e transformação para se adaptarem às novas configurações do ambiente. Nesse sentido, tentar encaixar todos os partidos políticos em alguma tipologia

acabaria por trazer um caráter determinístico, como fez Downs (1999), ou até resumir as organizações partidárias como *catch-all*, assim como fez Mainwaring (2001) sobre os partidos brasileiros.

Entender que todos os partidos objetivam políticas públicas, votos e cargos não implica em dizer que cada aspecto tem o mesmo peso. Conforme aponta Wolinetz (2002), organizações partidárias podem adotar arranjos com prioridades distintas a depender do contexto, do ambiente, da eleição disputada, do eleitorado etc. Além disso, o grau de associação entre partidos para formar coalizões também pode impactar nos objetivos partidários. A Imagem 1, a seguir, apresenta a tríade de objetivos de Wolinetz (2002), demarcando várias possibilidades e arranjos entre políticas públicas, cargos e votos.

Imagem 1. Objetivos partidários



Fonte: adaptado de Wolinetz (2002).

Sánchez-Cuenca (2004) e Warwick (2000; 2006), em complementação, argumentam que as fronteiras entre *office-seeking* e *policy-seeking* são menos precisas que o necessário para entender o comportamento dos partidos políticos. De acordo com Pedersen (2011), quando enfocamos o comportamento direcionado às políticas públicas, os partidos têm não apenas um objetivo *policy-seeking*, mas sim dois: (i) o primeiro é sustentar declarações claras e articular princípios de políticas públicas para obter pureza de política (*policy purity*); e (ii) a segunda é influenciar as políticas públicas juntando-se a coalizões legislativas (e/ou governamentais) vencedoras para ganhar influência política (*policy influence*).

Considerando esse duplo objetivo *policy-seeking*, qual dos dois (*policy purity* ou *policy influence*) são mais priorizados pelos partidos políticos? Conforme pontua Pedersen (2011, p.

298), as alternativas de resposta são concentradas em três tipos: instrumental, ideológica e/ou organizacional. Cada uma delas não é excludente entre si, mas possibilitam camadas de explicação para o comportamento partidário direcionado às políticas públicas.

O primeiro tipo, a vertente instrumental, aponta que a *policy purity* geralmente está ligada a outros objetivos, geralmente voltados para o *vote-seeking*. Nessa vertente é possível explicar o caráter instrumental de forma exógena ou endogenamente ao partido. Na forma exógena, a sustentação de uma *policy purity* é explicada a partir dos objetivos partidários na arena eleitoral: tal relação estabelece que para ganhar votos é necessário que o partido sustente posições programáticas frente aos eleitores. O argumento instrumental exógeno então pressupõe que os eleitores se preocupam com questões programáticas e que na medida que partidos sustentem projetos de políticas, maximizam-se os votos. Por outro lado, a explicação endógena aponta que o partido prioriza a *policy purity* como forma de convencer o eleitorado em uma direção programática, tornando o voto mais atrativo ao eleitorado. O argumento, portanto, está no partido influenciar as preferências dos eleitores para ganhar votos.

Do ponto de vista ideológico, podemos pensar na *policy purity* como um valor próprio. Ou seja, ela pode ser derivada de compromissos políticos assumidos pelas lideranças partidárias a partir de crenças próprias (Pedersen, 2011). Assim, o traço ideológico pode ocorrer de uma concepção utilitária que valoriza aspectos programáticos por si só. Por outro lado, a *policy purity* pode ser explicada por fatores posicionais percebidos por líderes partidários atentos a resultados eleitorais (Sánchez-Cuenca, 2004). Dessa forma, a sustentação de plataformas programáticas não é resultante de altruísmo ou de crenças, mas de oportunidades políticas.

Já a explicação da vertente organizacional argumenta que é a estrutura da organização que reforça a *policy purity*. O argumento traça que os partidos nos quais seus representantes ocupam cargos públicos são constrangidos pela organização partidária. Dessa forma, filiados são mais propensos a buscar políticas públicas do que cargos (Michels, 2017; Strøm, 1990). Isso ocorre porque apenas os representantes do partido em cargos públicos têm acesso direto aos ganhos do cargo, enquanto os membros do partido são motivados principalmente por recompensas políticas (Strøm, 1990). A ideologia, por conseguinte, impacta na organização do partido, tornando-o mais rígido e estabelecendo formas de tomada de decisão mais centralizadas. Dessa forma, questões organizativas, tais como as pontuadas por Krouwel (2006), também impactam a ação partidária direcionada às políticas públicas.

Mas e quanto à busca por influência política (*policy influency*)? Se a *policy purity* tem sido estudada em paralelo à *vote-seeking*, a *policy influence* encontra respostas nos estudos que enfocam a relação com *office-seeking*, sobretudo naqueles que investigam o papel dos partidos políticos nas nomeações para as burocracias (Kopecký; Mair; Spirova, 2012; Lewis, 2008). Tal perspectiva avança sobre as discussões sobre o controle partidário de cargos estratégicos de liderança na organização do Estado (como ministros e secretários), bem como na burocracia tática, como é o caso dos burocratas de nível intermediário, que lidam diretamente com o processo de produção de políticas públicas setoriais (Lopez; Silva, 2019; Lotta; Pires; Oliveira, 2015).

Tomemos o caso brasileiro como exemplo para ilustrar tanto o contexto institucional quanto os objetivos *office-seeking* relativos à *policy-seeking*. O Brasil se caracteriza como um sistema multipartidário, fragmentado e presidencialista reconhecidamente denominado como presidencialismo de coalizão (Figueiredo; Limongi, 1998). Isso significa que dificilmente um único partido consiga a maioria para governar, logo é necessário um arranjo partidário, a coalizão, para angariar apoio majoritário e sustentar a possibilidade de implementação de uma agenda pelo partido do presidente. Ademais, é preciso considerar que o contexto do presidencialismo de coalizão, por si só, impacta o comportamento dos partidos políticos brasileiros (Ribeiro; Fabre, 2020), influenciando suas estratégias eleitorais (Borges, 2015), bem como a relação Executivo-Legislativo e como os partidos atuam nas arenas políticas (Samuels; Shugart, 2010).

No caso brasileiro, dada a alta fragmentação partidária e o grande número de partidos, a coalizão é formada por muitas organizações partidárias, o que demanda (ou implica) na distribuição de poder entre os partidos da base. Isso se expressa pela conceção de cargos no governo e na estrutura administrativa do Estado. Conforme aponta Batista (2013), o convite do presidente a algum partido para se juntar ao governo objetiva um apoio político no poder Legislativo. Por outro lado, ao aceitar fazer parte do governo em algum cargo ministerial, seja como ministro ou secretário, esse político também possui interesses, como o controle do orçamento em alguma área setorial, o direcionamento de políticas e programas sensíveis a sua base eleitoral, ou até o controle da legislação, dependendo do grau de insulamento da área setorial. Além disso, enquanto representante do partido³ em um ministério, o político segue uma lógica ideológica, tem preferências políticas, projetos eleitorais, além de uma agenda

³ Também é possível que a nomeação para algum cargo de livre provimento siga uma inclinação do tipo patronagem (Kopecký; Mair; Spirova, 2012; Bearfield, 2009).

política própria. Dessa forma, o presidencialismo de coalizão constitui uma relação de dupla troca – apoio legislativo por influência no governo (Batista, 2013) – em que um ministro ou secretário não é um simples funcionário do presidente, mas um ator político complexo no processo das políticas públicas (*policy process*) e no processo de produção de políticas (*policy-making process*).

Além disso, os ministérios têm papel predominante no controle das informações e na tomada de decisão relacionadas às produções legislativas do Executivo justamente porque possuem controle tanto sobre as informações especializadas, quanto sobre as burocracias setoriais (Batista, 2013). Dessa forma, os ministérios constituem-se como arenas-chave para investigar a atuação partidária de forma a entender suas ações direcionadas à influência em políticas públicas (*policy influence*).

Ainda no caso brasileiro, a administração federal é composta por cargos de livre provimento nos órgãos da administração direta, indireta (autarquias e fundações) e nas empresas públicas. As administrações direta e indireta, especificamente os ministérios e os órgãos vinculados, são politicamente controlados pelos ministros (Lopez; Silva, 2019). Abaixo dos ministros estão os vice-ministros (denominados Secretários Executivos), cuja maior atribuição é “tocar a máquina ministerial” (Lopez & Praça, 2015; Pereira et al, 2017). Em seguida vêm os cargos de Natureza Especial (NE) e Direção e Assessoramento Superior (DAS)⁴. Os cargos DAS 1 a 3 correspondem a cargos de baixo escalão, DAS 4 e 5 são entendidos como de médio escalão, e os DAS 6 e NE compreendem o alto escalão burocrático (Lotta; Pires; Oliveira, 2015).

A literatura entende os cargos NE e DAS 4, 5 e 6 como as principais posições na burocracia de forma a influenciar as políticas públicas (Lopez; Silva, 2019; Lotta; Pires; Oliveira, 2015). Os NE constituem os cargos de ministro e secretários. Os DAS 6 têm a competência de planejar, supervisionar e coordenar a formulação de programas e normas da administração federal. Os DAS 5 têm atribuições de coordenar e articular o corpo técnico à orientação do comando político dos órgãos. Já os DAS 4 têm a responsabilidade de elaborar políticas públicas, justificar e fundamentar a edição de atos normativos e assistir aos ministros e dirigentes das respectivas autarquias e fundações. Dessa forma, faz sentido pensar nesses segmentos da burocracia que são ocupados a partir de nomeações sob a ótica dos interesses partidários (Lopez; Silva, 2019).

⁴ De acordo com Lopez e Silva (2019), os cargos DAS da administração federal conta com 1% de DAS 6, 5% de DAS 5, 14% de DAS 4, 18% de DAS 3, 28% de DAS 2 e 34% de DAS 1.

Mas quem de fato nomeia os ocupantes dos cargos de livre provimento federal? São os partidos da coalizão ou o círculo mais restrito em torno do presidente? Lopez e Silva (2019) apontam que os DAS de níveis 1 a 4 são escolhidos e nomeados pelos ministros, ao passo que os cargos de DAS 5 e 6 são de competência da Casa Civil ou da própria Presidência da República. Lameirão (2015), por outro lado, aponta que é da chefia da Casa Civil a prerrogativa das nomeações de todos os DAS, ainda que seja possível a delegação aos ministros. Tais nomeações, ainda que delegadas aos ministros, podem passar pelo crivo da Casa Civil, que, por sua vez, pode intervir na nomeação.

Com relação à permanência nos cargos de nomeação, Lopez e Silva (2019) apontam que a mudança de ministro e de partido à frente do ministério faz crescer a taxa de rotatividade. A mudança de ministro sem a alteração do partido no comando ministerial, a seu turno, também tem impacto positivo na rotatividade dos cargos, mas é menos expressiva quando comparada à mudança partidária (Lopez; Bugarin; Bugarin, 2015). Quando a mudança é observada no chefe do Executivo, as taxas de rotatividade são elevadas, mas tendem a diminuir no segundo ano de mandato. Dessa forma, fica demarcado o papel dos partidos e de seus membros na escolha da burocracia de livre provimento.

Lopez e Silva (2019) também investigam o número de filiados nomeados aos cargos DAS de 1999 a 2018 e encontram que a maior parte deles se encontram nos cargos de alto escalão. Os resultados apontam que ser filiado a um partido político não necessariamente é um fator predominante para a nomeação, ainda que possa ser condição para as altas cúpulas burocráticas. Os autores sinalizam que o percentual varia significativamente por nível hierárquico, indo de 12% e 11% nos níveis mais baixos (DAS 1 a 3), 16% e 18% no nível intermediário (DAS 4 e 5), a 28% no nível mais alto (DAS 6).

A pesquisa de Lopes e Silva (2019, p. 720) ainda aponta que a taxa de filiação dos nomeados sem vínculo com o setor público é significativamente maior, sobretudo nos DAS 5 e 6: nos cargos DAS 5, os servidores vinculados ao setor público e filiados correspondiam a 9%, ao passo que eram 27% os nomeados sem vínculo, no mesmo nível hierárquico; entre os cargos de DAS 6, os percentuais de filiação eram de 12% entre servidores e 35% entre os nomeados sem vínculo com o setor público. Tais resultados são relevantes na medida que servidores públicos tem maiores taxas de filiação partidária que os brasileiros de forma geral (Lopes; Silva, 2019; Barbosa; Ferreira, 2019). De toda forma, os cargos de alto escalão gozam de maior trânsito com a esfera política e são mais cobiçados por exercerem maior controle sobre as políticas públicas e influenciarem decisões relevantes (Lopez; Silva, 2019, p. 720).

Na mesma direção, quanto menor o nível hierárquico dos cargos de livre provimento, maior é a diversidade e a proporção de filiados de partidos de fora do gabinete (Lopez; Silva, 2019). Isso acontece em decorrência de a maior parte dos nomeados serem do próprio partido do presidente, sobretudo nas gestões do Partido dos Trabalhadores, enquanto na gestão Cardoso, por outro lado, há uma maior pulverização de partidos da base, e até da oposição em níveis baixos e médios da burocracia (Lopez; Silva, 2019). Tais resultados não indicam que os partidos não têm interesse sobre as políticas públicas, mas que filiação ou, no limite, rigidez ideológica podem não ser os principais fatores de nomeação. Nesse sentido, faz sentido investigar os vínculos com outros setores sociais que justifiquem convergências programáticas que satisfaçam as pretensões partidárias direcionadas às políticas públicas.

Conforme visto, a dimensão da *policy influence* também tem relevância para a análise da ação partidária direcionada às políticas públicas. Ocupar e poder decidir quem ocupa cargos de livre provimento, como os DAS, aumentam o poder das organizações partidárias sobre os rumos das políticas públicas. Os controles ministerial, da burocracia e, conseqüentemente, da informação privilegiada produzida nos ministérios coloca os partidos em posições estratégicas fundamentais para que implementem agendas programáticas próprias. Bem como apresentado anteriormente, o contexto do presidencialismo de coalizão e a lógica de distribuição de poder no caso brasileiro têm impacto na forma como os partidos se organizam e se comportam. Por isso precisam ser consideradas nas análises que buscam investigar a face *policy-seeking* (tanto sobre *policy purity* quanto para *policy influence*) das organizações partidárias brasileiras.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo realizar uma aproximação entre dois campos de estudos que pouco têm suas agendas de pesquisa em diálogo (Katz; Crotty, 2006). Para isso, fez-se uma revisão sobre as principais topologias de partidos políticos na literatura (Krouwel; 2006, Panebianco, 2005; Duverger, 1970; Kirchheimer, 1966; Katz; Mair, 1992) a fim de entender a trajetória das organizações partidárias. A partir dos tipos, levantou-se as principais dimensões dos partidos políticos, a saber: ideológica, organizativa e eleitoral. Quando questiona-se o papel das políticas públicas nos partidos políticos, os modelos tradicionais apontam especificamente para a dimensão ideológica, que não é suficiente para entender a complexidade das escolhas governamentais que colocam o Estado em ação, sobretudo porque as políticas públicas carregam aspectos ambíguos e controversos (Howlett; Ramesh; Perl,

2013), sobretudo porque os atores possuem racionalidades limitadas e as instituições não são perfeitamente claras (Mahoney; Thelen, 2010).

A alternativa levantada foi atenta-se para objetivos partidários: *policy-seeking*; *vote-seeking*; *office-seeking* (Wolinetz, 2002). Tais objetivos não são simétricos, mas flexíveis a partir de aspectos endógenos e exógenos aos partidos, possibilitando, assim, uma melhor aproximação entre partidos e políticas públicas. Através dessa perspectiva, foi possível traçar comportamentos voltados às políticas públicas de forma a alinhar os objetivos entre si. A relação entre políticas públicas e votos refletem-se em aspectos relativos à pureza política (*policy purity*), isto é, relacionada a aspectos ideológicos internos do partido ou derivados das demandas do eleitorado. Da relação entre políticas públicas e cargos, levantou-se o papel das indicações partidárias e o controle da máquina estatal, ou seja, a influência em políticas públicas (*policy influence*).

Essa abordagem teórica foi aplicada, ainda que sinteticamente, ao contexto brasileiro de presidencialismo de coalizão (Batista, 2013). Os estudos levantados mostram que os partidos têm papel importante nas nomeações, mas que somente filiados não são suficientes para explicar a ação de organizações partidárias na escolha dos indivíduos que ocuparão os cargos de livre provimento para atuar diretamente sobre as políticas públicas (Lopez; Silva, 2019). Dessa forma, é necessário analisar outros vínculos partidários para explicar os interesses das organizações partidárias direcionadas às políticas públicas.

Uma alternativa que pode corroborar essa finalidade são estudos baseados na metodologia de análise de redes sociais (Marques, 2006). Essa perspectiva possibilita o estudo das estruturas relacionais, auxiliando a entender os vínculos partidários, dado que a análise de redes se caracteriza como uma perspectiva ao mesmo tempo teórica e metodológica que considera que os mais variados fenômenos sociais podem ser analisados considerando-se os padrões de relação entre as entidades sociais envolvidas com o fenômeno (Marques, 2006).

Além disso, também seria interessante a investigação de que partidos historicamente ocupam as chefias ministeriais e que tipo de resultados são produzidos. Essa estratégia poderia investigar se partidos preferem determinadas áreas setoriais ou domínios específicos de políticas públicas. Tais achados seriam relevantes para serem contrastados ou em complemento às pesquisas direcionadas às nomeações da burocracia a fim de encontrar um retrato mais completo da atuação partidária voltada para o objetivo *policy-seeking*. As possibilidades são muitas e a aproximação entre dois campos de estudos poderiam ampliar as compreensões da ciência política sobre processos complexos da produção de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Klenio; FERREIRA, Fernando V. Occupy government: Democracy and the dynamics of personnel decisions and public sector performance. In: **National Bureau of Economic Research**, 2019. Disponível em: <https://www.nber.org/system/files/working_papers/w25501/w25501.pdf>. Acesso em 10 jul. 2022.
- BATISTA, Mariana. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 127-155, 2016.
- BEARFIELD, Domic A. What is patronage? A critical reexamination. **Public Administration Review**, v. 69, n. 1, p. 64-76, 2009.
- BORGES, André. Nacionalização partidária e estratégias eleitorais no presidencialismo de coalizão. **Dados**, v. 58, p. 651-688, 2015.
- DOWNS, Anthony. **An economic theory of democracy**. New York: Harper and Row, 1999.
- DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Zahar, 1970.
- DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984.
- GUNTHER, Richard; DIAMOND, Larry. Species of political parties: A new typology. **Party politics**, v. 9, n. 2, p. 167-199, 2003.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M. PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- KATZ, Richard S.; CROTTY, Willian. **Handbook of party politics**. Sage, 2006.
- KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. **Party organizations: a data handbook on party organizations in western democracies, 1960-90**. SAGE Publications Limited, 1992.
- KIRCHHEIMER, Otto. The Transformation of Western European Party Systems. In: LAPAROMBARA, Joseph; WEINERS, Myron. **Political Parties and Political Development**. Princeton: Princeton University Press, 1966. p. 177-200.
- KOPECKÝ, Petr et al. Party patronage in contemporary democracies: Results from an expert survey in 22 countries from five regions. **European Journal of Political Research**, v. 55, n. 2, p. 416-431, 2016.
- KROUWEL, André. Party models. In: KATZ, Richard S.; CROTTY, Willian. **Handbook of party politics**. Sage, 2006. p. 249-269.
- Lewis, D. **The politics of presidential appointments: political control and bureaucratic performance**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova: revista de cultura e política**, p. 81-106, 1998.

LOPEZ, F.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança. In: LOPEZ, F. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015. p. 33-70.

LOPEZ, Felix; PRAÇA, Sérgio. Critérios e lógicas de nomeação para o alto escalão da burocracia federal brasileira. In: LOPEZ, F. **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015. p. 107-138.

LOPEZ, Felix; SILVA, Thiago Moreira da. Filiações partidárias e nomeações para cargos da burocracia federal (1999-2018). **Revista de Administração Pública**, v. 53, p. 711-731, 2019.

LOTTA, G.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Org.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015. p. 23-55.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Orgs.). **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MAINWARING, Scott. **Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, p. 15-41, 2006.

MICHELSONS, Robert et al. **Political parties: A sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy**. Routledge, 2017.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos**. Martins Fontes, 2005.

PEDERSEN, Helene Helboe. Policy-seeking parties in multiparty systems: Influence or purity?. **Party Politics**, v. 18, n. 3, p. 297-314, 2012.

PEREIRA, Carlos et al. Watchdogs in our midst: how presidents monitor coalitions in Brazil's multiparty presidential regime. **Latin American Politics and Society**, v. 59, n. 3, p. 27-47, 2017.

POMPER, Gerald M. Concepts of political parties. **Journal of Theoretical Politics**, v. 4, n. 2, p. 143-159, 1992.

RIBEIRO, Pedro Floriano; FABRE, Elodie. Multilevel party organizations in a fragmented presidential system: The case of Brazil. **Regional & Federal Studies**, v. 30, n. 4, p. 525-555, 2020.

RIBEIRO, Pedro José Floriano. **Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005**. 2008. 307 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2008.

SAMUELS, David J.; SHUGART, Matthew S. **Presidents, parties, and prime ministers:** How the separation of powers affects party organization and behavior. Cambridge University Press, 2010.

SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio. Party moderation and politicians' ideological rigidity. **Party Politics**, v. 10, n. 3, p. 325-342, 2004.

SEILER, Daniel-Louis. **Les partis politiques**. París: Armand Colin, 1993.

STRØM, Kaare. A behavioral theory of competitive political parties. **American Journal of Political Science**, p. 565-598, 1990.

WARWICK, Paul V. Policy Horizons and Government Survival. In: **Policy Horizons and Parliamentary Government**. Palgrave Macmillan, London, 2006. p. 144-171.

WARWICK, Paul V. Policy horizons in West European parliamentary systems. **European Journal of Political Research**, v. 38, n. 1, p. 37-61, 2000.

WOLINETZ, Steven B. Beyond the catch-all party: approaches to the study of parties and party organization in contemporary democracies. In: GUNTHER, R.; MONTERO, J.; LINZ, J. **Political parties: old concepts and new challenges**. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 136-165.