

Perfil e trajetória política da elite ministerial brasileira de 1995 a 2015.¹

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar, de forma comparada, a trajetória política e a evolução do perfil e carreira profissional do alto escalão do governo brasileiro, ministros de Estado, desde 1995 até 2015. O trabalho busca atualizar e aprofundar as análises de composição ministerial existentes na literatura e explora a evolução destes perfis ao longo dos últimos vinte anos. Observando características dos perfis se pretende verificar as semelhanças e diferenças na formação de gabinetes dos governos brasileiros recentes. Busca-se ainda, avançar na análise da relação entre perfis dos gabinetes ministeriais e às coalizões governamentais. Os resultados da análise indicam que o tamanho e homogeneidade ideológica da coalizão de governo, junto com presidentes politicamente fortalecidos, contribuem para explicar ministérios com um perfil mais político ou técnico.

¹ Os autores agradecem a colaboração e assistência de pesquisa de Tamara Ribeiro, Laura Gonçalves Barão, Bárbara Ferreira da Silva, Ana Alves Viana e Liliane F. de Araújo.

Introdução

O estudo de elites políticas constitui um dos pilares da literatura em Sociologia e Ciência Política desde os trabalhos pioneiros de Mosca e Pareto, no início do século XX. Apesar do interesse no tema ter diminuído nas décadas de 1960 e 1970, do século passado, junto com o auge do neoinstitucionalismo e os estudos de comportamento eleitoral (Perissinotto e Codato, 2008), recentemente esta área de pesquisa voltou a captar a atenção dos cientistas sociais com pluralidade das temáticas abordadas e metodologias empregadas. No Brasil, especificamente, onde o tema praticamente desapareceu das agendas de pesquisa na década de 1980, desde o fim dos anos 1990 adquire renovado vigor. Isto pode ser observado tanto no incremento da respectiva produção bibliográfica como nos congressos das áreas acadêmicas citadas, onde os grupos temáticos sobre elites políticas voltaram a estar presentes de forma contínua. Não obstante, o perfil da elite política que ocupa cargos eletivos tem recebido, por parte dos pesquisadores, mais atenção que os ocupantes de cargos não eletivos, como é o caso dos ministérios, como observa Teruel (2005): “Mientras que la mayor parte de los estudios se han dedicado a la situación de las élites parlamentarias, el análisis de los miembros en el Poder Ejecutivo ha sido menos fecunda”.

Sobre o caso brasileiro é possível encontrar trabalhos sobre a distribuição partidária de ministérios e sua delicada relação com a representação legislativa dos partidos, descrevendo e explicando o funcionalismo do presidencialismo de coalizão (Limongi e Figueiredo, 1998). Em menor proporção despontam as análises cujo objeto de estudo enfoca o perfil dos ocupantes destes cargos. Neste tema é importante destacar os trabalhos de Meneguello (1998), Amorim Neto (1994, 2000 y 2007) e D’Araujo (2009). A possibilidade de uma análise detalhada destes perfis desde 1994 até a composição ministerial de 2015, como se propõem aqui, além de atualizar as informações já produzidas nos trabalhos citados, busca estudar padrões de evolução destes perfis ao longo de mais de duas décadas, passando a gestão de três presidentes, os três reeleitos para seus cargos: Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) do PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), Luiz Ignácio Lula da Silva (2003 a 2010) do PT (Partido dos Trabalhadores) e Dilma Rousseff (desde 2011), também do PT. Neste trabalho, optou-se por analisar a composição ministerial dos presidentes com mandatos completos não sendo incorporados, desta forma, os ministros dos governos de Fernando Collor de Mello e Itamar Franco².

O trabalho analisa o perfil profissional e político dos ministros³, além das características básicas como sexo e idade. O trabalho busca identificar: a) perfil dos diferentes ministros; b) perfil dos gabinetes ministeriais de acordo com os diferentes governos (presidentes). Neste sentido, o artigo tem por objetivo aportar novos instrumentos para a análise da elite política brasileira eleita.

² Fernando Collor de Melo foi o primeiro presidente eleito por voto direto depois da ditadura militar, não obstante seu mandato que começou em 1990 foi interrompido por um processo de *impeachment* em 1992, ano em que assumiu a presidência Itamar Franco, até 1º de janeiro de 1995, quando Fernando Henrique Cardoso, vencedor nas eleições de 1994 assumiu a presidência.

³Foram considerados exclusivamente os ministros de Estado e o ministro da Casa Civil. Secretarias com status ministerial não foram consideradas.

São abordados dois aspectos relacionados com a conformação dos gabinetes ministeriais no Brasil. Por um lado, enfoca o perfil político ou técnico dos ministros. Para tanto se analisa a trajetória política e profissional dos ministros, considerando cargos eletivos, partidários ou executivos já ocupados, assim como qualificação e trajetória profissional. Por outro lado, o trabalho pesquisa sobre o grau de proporcionalidade na distribuição dos ministérios em relação ao peso dos partidos da coalizão de governo no Legislativo, e se essa proporcionalidade está vinculada a um perfil mais ou menos técnico, ou partidário dos ministros. Apesar da sabida importância de uma distribuição política equilibrada entre os partidos membros da coalizão vencedora para a governabilidade no presidencialismo de coalizão, não é incomum ouvir dos candidatos presidenciais que escolherão seus colaboradores por critérios técnicos e não políticos. No trabalho se indaga se gabinetes ministeriais que contam com menor proporcionalidade partidária apresentam maior quantidade de ministros de perfil técnico ou não político, em relação aos gabinetes com alta proporcionalidade partidária.

O texto está organizado em seis seções além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, à luz da literatura, se discute por que estudar o perfil dos ministros. A segunda seção apresenta, de forma resumida, o debate na literatura acerca da relação entre composição ministerial, coalizão governamental e governabilidade. Em seguida, na terceira seção a bibliografia sobre ministérios no Brasil. A quarta parte é uma nota metodológica com esclarecimento sobre os diferentes critérios utilizados para a classificação das profissões dos ministros e outros aspectos técnicos. Na quinta, são analisados os dados sobre o perfil dos ministros brasileiros de 1995-2015. A última seção aborda o perfil mais ou menos político (ou técnico) dos gabinetes e a conformação das coalizões à luz destas informações. As considerações finais resumem os principais resultados da pesquisa empírica.

1. Perfil dos ministros e composição ministerial.

A pesar da indiscutível relevância da distribuição dos cargos entre os diferentes ministérios no presidencialismo de coalizão, ainda são poucos estudos cujo foco são os ministérios e o perfil político e profissional dos indivíduos a frente dos mesmos. Observando a bibliografia é possível constatar que há poucos trabalhos que discutem essa temática. Informações sobre a origem política, perfil etário, escolaridade e outras características do alto escalão do governo ainda são pouco exploradas por sociólogos e cientistas políticos.

Analisar o perfil desta elite política, junto com as alterações ocorridas em todos os ministérios de cada governo representa um cenário complexo e rico para pensar acerca da estabilidade e poder de agenda dos diferentes governos, por um lado, e as relações existentes entre governantes e suas bases de apoio, por outro. Helms (2005) afirma que entender a composição dos governos nacionais e a liderança executiva é muito importante para ajudar a compreender como funcionam as democracias contemporâneas.

Teruel (2005) argumenta que analisar a competição ministerial contribui para o entendimento do governo uma vez que

los ministros de un gabinete poseen un doble papel como representantes políticos y como directores de departamento, como reflejo de la tensión entre representación de interés y dinámica burocrática, entre política y administración. (Taruel, 2005)

De fato, a elite ministerial pode ser considerada o resultado de um complexo processo de negociação e sua configuração é importante para uma melhor compreensão de como se desenvolvem os sistemas de seleção de pessoas no sistema político. Citando novamente Teruel (2005), essa configuração indica

factores de desigualdad, vías de acceso al poder, valores y mecanismos de reclutamiento. En sentido inverso si nos fijamos en el gobierno como agente que toma decisiones e impulsa políticas públicas, su perfil se convierte en un factor que puede ayudar a explicar el sentido y el contenido de esas acciones. (Teruel, 2005)

Blondel (1996) aporta uma importante linha aos estudos sobre o alto escalão de governo ao referir-se à “autonomia das carreiras ministeriais”. Este autor criou o conceito de “carreira ministerial, definindo a partir da agregação de um conjunto de variáveis que permitem transformar a experiência ministerial dos membros do gabinete em indicadores qualitativos capazes de ser analisados empiricamente e realizar estudos comparados”.

Conhecer o perfil de um gabinete ministerial permite, além de saber as características destes ministros, nos permite conhecer em que níveis os presidentes imprimem ou pretendem imprimir a sua gestão um perfil mais burocrático (tecnocrático) ou político. Lopes e França (2015) chamam a atenção para duas clivagens que orientam a eleição de pessoal para atuar como os principais colaboradores de um chefe de governo: a primeira é a relação entre técnica e política; a segunda está relacionada à origem dos nomeados: serviço público ou não. Para estes autores, cada governo vai optar por uma das clivagens indicadas dependendo de suas preferências, de seu apoio parlamentar ou do contexto que enfrenta.

Geddes (1996) argumenta que a escolha é influenciada, principalmente pelo contexto político, presidentes que se encontram fortes e seguros, que não são acometidos de ameaças de golpes militares e não enfrentam grande competição de rivais em seu partido ou entre seus aliados se valem de nomeações que colaboram para o desenvolvimento da competência burocrática, baseada, especialmente, em critérios técnicos, de competência gerencial.

É possível inferir que um gabinete que prioriza um perfil mais político não apresenta as mesmas características, posicionamentos, prioridades e, inclusive, estratégias de um gabinete que apresenta um perfil mais técnico (Dogan, 1979). Por um lado, uma formação mais técnica pode priorizar questões mais pragmáticas visando implementar o programa do governo eleito, enquanto no caso de um gabinete mais político pode-se ter que abrir mão de características do programa a fim de garantir o apoio político. Por outro lado, os quadros mais políticos, dependendo da experiência política (se já passaram por outros cargos comissionados ou cargos eletivos) podem ter mais habilidade para negociar as políticas.

Segundo Loureiro e Abrucio (1999), na América Latina e de modo especial no Brasil, há uma brecha na literatura quando o tema é o equilíbrio entre burocracia e política. Em geral, o que se encontra é a tentativa de separar a atuação técnica dos funcionários de carreira, considerada meritocrática da gestão dos representantes com trajetória política, muitas vezes vista como clientelista. Uma análise mais completa é aquela que leva em consideração que as decisões da burocracia não são neutras. Tudo o que se decide é, na realidade, uma escolha entre os possíveis caminhos que se pode seguir, os quais produzem algum impacto na sociedade. Os membros do alto escalão são os encarregados de realizar e implementar não apenas opções técnicas mas também, obviamente, políticas. O ideal é sempre buscar um equilíbrio entre as características políticas, que asseguram o equilíbrio de forças e a manutenção da governabilidade, e características técnicas, que garantem que as decisões tomadas sejam eficazes para atender as necessidades ou demandas da sociedade.

2. Coalizão, governabilidade e composição ministerial.

Uma questão importante na análise política é o funcionamento dos diferentes regimes democráticos. Uma questão recorrente tem sido a governabilidade em regimes presidencialistas com sistemas multipartidários. Mainwaring (1993) argumenta que em um sistema multipartidário o presidente encontra uma situação de difícil relação de cooperação entre Executivo e Legislativo. Na mesma linha, Linz (1994) considera que o sistema parlamentarista garantiria mais durabilidade aos governos que o presidencialista. Esta combinação, se tornaria mais dramática nos casos de governos minoritários. Não obstante, essa configuração não gerou os problemas imaginados inicialmente.

A solução encontrada para este complicado arranjo foi a formação de coalizões mais ou menos amplas, mais ou menos estáveis (Batista, 2013).⁴ As coalizões foram a forma que os governos presidencialistas, em sistemas multipartidários, encontram para garantir a governabilidade e estabilidade mínima requerida para a ação de um governo democrático (Chasqueti, 2001).

O debate sobre as coalizões vai para além de sua existência ou não. Por um lado, existem autores que consideram que o número de partidos que formam o gabinete, pode configurar uma coalizão (Abranches, 1988; Deheza, 1997; Meneguello, 1998). Por outro lado, outros autores defendem que sua existência está relacionada às estratégias de cooptação que os presidentes utilizam para negociar com os partidos políticos e outros atores sociais, assim como os critérios empregados na seleção de cada ministro (Amorim Neto, 2000).

Enquanto uma coalizão legislativa pode ocorrer em determinada votação e se desfazer em outra, uma coalizão governamental inclui o acesso a cargos e posições de poder em troca de garantir apoio legislativo (Figueiredo, 2012). Amorim Neto (2006), argumenta que uma das características do presidencialismo é, justamente, o poder para nomear, e

⁴ É importante destacar que a crise política surgida no Brasil em 2015, no segundo governo da presidente Dilma Rousseff fez surgir novamente um forte debate político e acadêmico sobre a viabilidade, os custos e os benefícios do presidencialismo de coalizão do modo como tem funcionado no Brasil desde a redemocratização.

dirigir o governo, o que garante ao chefe do executivo um grande poder de controle sobre o aparato burocrático, uma vez que o presidente possui referidos poderes se cria uma relação de hierarquia entre o presidente e seu governo. Utilizando Sartori o autor analisa:

Como afirma Sartori, “a linha de autoridade [entre o presidente e seu gabinete] é claramente definida de cima para baixo”. Neste sentido não deve surpreender o fato de, em várias constituições presidencialistas, os membros do gabinete são definidos como assessores do presidente ou como chefes de ministérios ou agências públicas. (Amorim Neto, 2006).

Os presidentes elegem seu gabinete a fim de alcançar seus objetivos políticos, por meio das proposições legislativas, e controlar o aparato burocrático. Quando o presidente faz uma nomeação para um ministério assinala aos outros atores políticos seus objetivos políticos, os interesses que pretende satisfazer, de que forma pretende atuar e como vai se relacionar com os outros poderes do estado, especialmente com o Legislativo (Amorim Neto, 2006).

Amorim Neto (2006) também considera que o presidente pode tentar realizar seus objetivos de duas maneiras distintas: por meio de projetos de lei ou de prerrogativa executiva. No primeiro caso o presidente necessita do apoio do Legislativo, ele pode delegar ao ministro a decisão levando em consideração que os ministros possuem informações privilegiadas sobre o ministério que ocupa. A outra possibilidade é centralizar a decisão no presidente. A escolha do presidente levará ao tipo de gabinete que será formado.

Quando a decisão é por projeto de lei, deve articular um governo de maioria para que suas metas sejam alcançadas por meio da aprovação no Legislativo. Neste caso, a distribuição de ministérios deve seguir proporcionalmente o tamanho das bancadas dos partidos que fazem parte de sua coalizão. Caso haja decidido pelo segundo caminho, prerrogativa do Executivo, pode formar um gabinete de tecnocratas que não garante maioria legislativas, mas terá a seu lado um grupo com alta capacidade técnica (Amorim Neto, 2006).

Batista (2013) analisa essa escolha como um problema de “make or buy”, onde se elege entre formular a política dentro da presidência ou delegar à burocracia. Em qualquer caso há custos de transação e cabe ao presidente avaliar qual é a opção cujos custos são menores. É importante destacar que tal escolha vai definir a estrutura de governança a ser adotada.

Entretanto, é importante destacar que o gabinete não dura, necessariamente, todo o período do mandato presidencial, ou seja, o chefe do Executivo pode mudar seu gabinete de acordo com as necessidades ou interesses da coalizão de governo, dos resultados da gestão do ministro nas funções, ou dependendo de como pretende desenvolver sua agenda futura, enfatizando o apoio legislativo ou a configuração técnica.

Figueiredo (2012) chama atenção para os casos em que líderes partidários assumem cargos ministeriais sem um acordo formal com o partido. A autora esclarece que os estudos de coalizão governamental determinam que a representação partidária do

governo ocorre por meio da filiação partidária do ministro, mesmo nos casos em que a nomeação em questão não tenha o apoio de seu partido. Em muitos casos o acordo partidário é que a indicação de nome para compor o gabinete saia do próprio partido. Mas quando o presidente já tem preferência por alguém é necessário obter a aprovação da legenda, a fim de solidificar sua base de apoio no congresso. Ainda de acordo com a autora, quando não se obtém o apoio do partido pode ocorrer uma das seguintes situações: a) o partido expulsa temporariamente seus membros; b) o partido não se manifesta, mas também não apoia o governo; c) o partido apoia informalmente a participação de um de seus membros, mas não garante seu apoio ao governo

Utilizando Laver y Schofield, Figueiredo (2012), considera que é possível diferenciar coalizão legislativa e coalizão de governo, a qual estaria mais ligada à coalizão de gabinete.

Uma coalizão legislativa não é mais que um grupo de legisladores que votam juntos em uma pauta particular. Este conceito de coalizão não carrega, em absoluto, uma conotação de permanência, de status institucional ou de alguma função executiva. Uma coalizão de governo engendra uma pesada conotação de estabilidade, de ajustamento sobre uma grande variedade de questões, de status institucional formal que é apenas ocasionalmente experimentada no legislativo, e de controle executivo sobre todas as áreas-chaves de políticas públicas, por meio das pastas nos gabinetes (Laver; Schofield, 1990, p. 129 *apud* Figueiredo 2012).

3. Ministerios no Brasil.

Como assinalado anteriormente, no Brasil a conjunção de presidencialismo e multipartidarismo promove um cenário no qual o chefe do executivo deve fazer alianças com diferentes partidos a fim de garantir o apoio à governabilidade.

A fragmentação partidária aumenta a competição por cargos, por haver maior diversidade de lideranças políticas dispostas ao controle de posições de alto escalão na burocracia. Ademais, como ressaltou Blondel (1995), sistemas políticos cujo controle partidário sobre as preferências e as ações dos parlamentares é institucionalmente frágil tornam a demanda por patronagem maior, por ser um recurso para manter a disciplina dos correligionários (Lopes Bugarin e Bugarin, 2015).

A elevada fragmentação do sistema político gera um ambiente de alta competição dos partidos pelos cargos mais relevantes no governo, assim como um desafio ao presidente para equilibrar a divisão de poder entre os membros da coalizão e ao mesmo tempo manter sua orientação programática e as políticas públicas de sua preferência. É importante destacar que as coalizões nem sempre ocorrem exclusivamente com partidos com proximidade ideológica, o que dificulta ainda mais a implementação de um programa de governo mais programático. Não obstante, apesar do caráter partidário ser o principal na composição do gabinete, alguns governos foram identificados com um perfil mais técnico, por exemplo os governos de Fernando Henrique Cardoso, segundo trabalho de Lopes, Bugarin y Bugarin (2015).

A distribuição de cargos em ministérios, pode ser analisada como uma permuta entre o controle partidário aos órgãos governamentais e o apoio parlamentar no congresso nacional. Diferentes argumentos defendem que tanto a distribuição dos recursos do orçamento como a divisão de cargos do Executivo funcionam como uma forma de garantir o apoio da coalizão de governo. É possível pensar os conflitos que estes processos geram devido à variedade de interesses envolvidos na disputa política.

Como discutido anteriormente, uma das grandes dificuldades do presidente é construir uma aliança com os setores que podem garantir o apoio suficiente no congresso para que sua agenda de políticas públicas seja aprovada. O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso explica:

Se o governo não dispuser dos recursos políticos e de informação para preservar os setores do Executivo que considerar essenciais à realização de seus projetos, ao “fechar” alianças e entregar partes do mando a pessoas e partidos que não necessariamente comungam de visão e valores comuns, começa a vender a alma ao diabo sem chances de recompra. (...) O governo tem que fazer compromissos aceitando a participação de pessoas e setores partidários que se sabia, de antemão, não comungavam de propósitos idênticos: o pragmatismo com objetivos definidos implica um cálculo e uma aposta. O cálculo diz respeito aos apoios necessários à sustentação geral da política governamental, mesmo quando em detrimento de objetivos específicos, e a aposta tem a ver com a crença de quem conduz de que é capaz de induzir (ou, no limite, forçar) os aliados, inclusive os de última hora, a aceitarem os objetivos que pretende alcançar (Cardoso, 2006, p. 234-235).

Em análises recentes se argumentam que o perfil observado nos ministérios brasileiros havia uma combinação entre técnica e política. Entretanto, Lopez y Praça (2015) explicam que é possível notar que existe mais espaço para opções partidárias em alguns ministérios que em outros, como no ministério do Fazenda. Há casos em que o critério pode variar, como no Ministério da Agricultura, por exemplo. Em outros se pode observar claramente que o critério é político, como no ministério dos Transportes.

4. Nota metodológica: os critérios de classificação.

Um dos aspectos metodológicos mais debatidos nos trabalhos sobre o perfil das elites políticas está relacionado com os critérios para classificar as profissões (Codato, Costa e Massimo, 2014). Às diferenças e objetivos ou de perspectiva teórica dos pesquisadores, comum a todos os temas de análise nas Ciências Sociais, se somam dificuldades de ordem prática para determinar a principal ocupação quando existe mais de uma, sejam elas simultâneas ou em diferentes etapas da vida profissional, o que pode resultar em classificação distinta. Outro aspecto complexo na definição do perfil profissional da elite política são os casos de atividades diversas à profissão adquirida através da educação formal e seu correspondente diploma. Para responder a estas situações, a decisão adotada foi definir duas variáveis, uma identificando o diploma universitário e outra identificando a atividade efetivamente desenvolvida ou ocupação principal.

As categorias utilizadas neste trabalho para profissão obtida com um diploma universitário foram: Direito, Engenharia (todas as ramas); Economia e Administração (Pública e de Empresas); Medicina; Exatas e Biológicas; Humanas e Ciências Sociais. Esta última categoria agrupa os diferentes cursos na área de humanidades (principalmente História, Filosofia e Letras), ciências sociais e ciências sociais aplicadas, psicologia e carreiras na área de comunicação (jornalismo, comunicação social, etc.). Foi criada uma categoria para os casos de ministros com formação técnica. Os ministros que não obtiveram diploma universitário (cursaram até o ensino secundário ou não completaram o grau acadêmico) foram incluídos na categoria “sem título”.

As categorias da principal profissão, ou ocupação efetiva, apresentam maior variedade. Seguindo a metodologia mais utilizada neste tipo de trabalho, quando são declaradas ou identificadas mais de uma profissão ou ocupação foi considerada a atividade desenvolvida por mais tempo e/ou antes de ocupar um cargo político pela primeira vez (ou, no caso deste trabalho, antes de entrar na equipe de governo). Esse problema é mais complexo no caso de dois ou mais profissões simultâneas. Uma das opções adotadas foi priorizar o âmbito de trabalho onde o profissional desempenhou principalmente sua atividade, por exemplo, universidade ou burocracia (nacional ou subnacional). É o caso dos profissionais liberais que também são professores universitários. Quando a biografia do ministro indica uma carreira docente com diferentes cargos de gestão e hierarquia dentro de uma universidade, em geral universidade pública na qual ingressou por concurso, foi considerado como professor universitário. Esta situação é típica dos profissionais de Humanas / Sociais e Exatas. Em outros casos foi mantida a ocupação definida pelo diploma acadêmico. Esta situação coincide, em geral, com a atividade docente em instituições privadas, mais frequentes entre os advogados. Situação semelhante se observa em alguns casos de ministros empresários e outras categorias ocupacionais, como funcionários públicos e bancários. A categoria dos empresários inclui também empresários agrícolas ou produtores rurais e executivos principais.

A categoria “Gestor Público/Servidor Público” inclui basicamente profissionais universitários que desenvolveram sua profissão em cargos na direção de órgãos públicos na burocracia (federal, estadual ou municipal) antes de ser convidados a integrar a equipe ministerial ou de ingressar na política eleitoral (gestores públicos) e servidores públicos em cargos de menor hierarquia. Os empregados em bancos públicos foram considerados na categoria de bancários.

Outras duas categorias que merecem consideração especial são políticos e sindicalistas. A categoria político profissional é central no debate teórico e metodológico dos estudos de elites políticas e profissionalização da política desde os trabalhos de Max Weber na primeira metade do século passado. Todavia, esta categoria deve ser reduzida o máximo possível quando nos interessa ter informação sobre o perfil ocupacional dos ministros. Portanto, na variável “Profissão” foram classificados como “políticos” aqueles ministros que, tendo ou não um diploma universitário, iniciaram suas atividades em cargos eletivos, legislativo ou executivo, desde muito jovens ou logo depois da obtenção do diploma universitário (ou inclusive antes) e continuaram na política eleitoral de forma ininterrupta ou alternando com períodos em cargos de confiança política.

Foram considerados “sindicalistas” os ministros com ampla participação (vários anos ou inclusive décadas) na direção de centrais sindicais ou sindicatos de trabalhadores, tenham ou não um diploma universitário⁵.

Como destacado na seção anterior, a identificação do caráter político ou técnico (não político) dos ministros é de relevância para a análise do perfil dos gabinetes ministeriais. Para essa análise foi criada uma variável *dummy* identificando o perfil eminentemente político dos ministros, independentemente da profissão ou título acadêmico. Nessa variável foram considerados como políticos, além dos já identificados na variável “Profissão”, todos os ministros que passaram previamente a sua designação por algum cargo eletivo, seja legislativo ou executivo, do âmbito nacional ou subnacional, a partir da redemocratização do país em 1989. Também foram considerados como políticos na variável *dummy*, ministros que sem ter nenhum cargo eletivo, a análise de sua trajetória profissional mostra ampla atividade partidária e/ou em cargos de confiança de alta hierarquia em diferentes níveis da administração pública⁶.

Cabe destacar que a unidade de análise é o cargo de ministro efetivo, o que supõe considerar em mais de uma oportunidade o perfil de um ministro que participou em mais de um ministério durante um período de governo. Foram considerados exclusivamente os ministros de Estado mais o ministro da Casa Civil. Secretarias com status de ministérios não foram consideradas. O total de cargos ministeriais identificados no período analisado é de 277 casos⁷.

5. Perfil dos Ministros no Brasil.

5.1 Gênero e idade

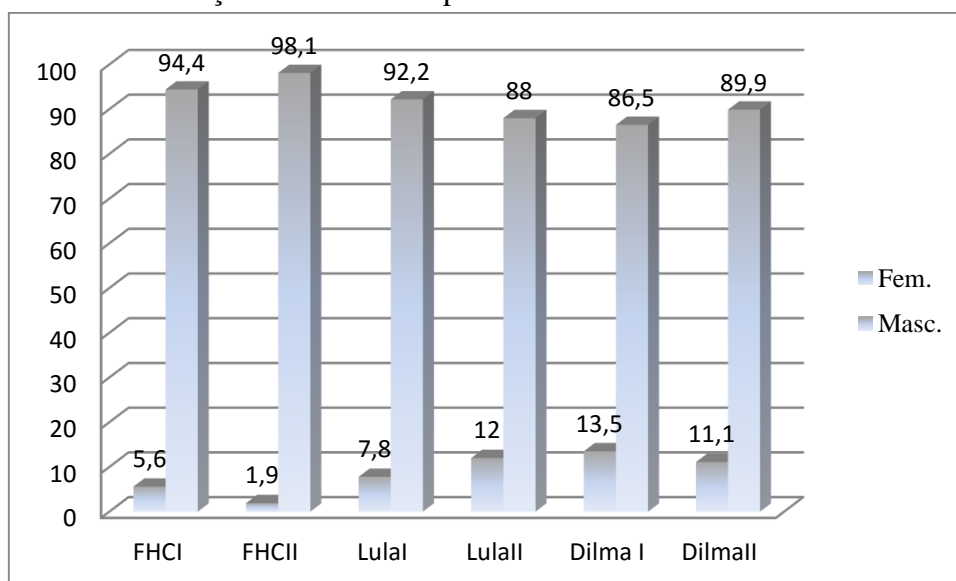
A primeira característica a ser analisada é a composição por gênero. O gráfico 1 apresenta o percentual de ministros homens e mulheres nos anos aqui analisados. A participação feminina nos ministérios brasileiros no período compreendido entre 1995 a 2015 é muito pequena. Há uma leve melhora a partir do governo Lula, mas ainda é muito inferior à participação masculina. A porcentagem máxima de mulheres nos cargos diretivos é no primeiro governo Dilma Rousseff, no qual representam 13,5% do total de ministro. A média de ocupação dos ministérios no período é de 91,7% homens e 8,3% mulheres. Estes dados assinalam uma questão histórica: a ausência de mulheres em cargos políticos, especialmente quando se trata de cargos do alto escalão. Observando estes dados é possível inferir que a pesar de todos os avanços em relação às questões de gênero ainda falta muito para se alcançar um nível minimamente equiparável entre a quantidade de homens e mulheres em cargos de relevância decisória na gestão pública.

⁵A maioria dos ministros classificados como sindicalistas nesta variável não possuem diploma universitário, exceto dois casos, um vinculado ao sindicato de professores e outro a sindicato de bancários.

⁶Três casos: Roberto Amaral (PSB), Sérgio Motta (PSDB), Orlando Silva Júnior (PCdoB).

⁷Foram excluídos da análise os ministros militares dos ministérios correspondentes às três forças armadas, existentes até o primeiro ano do segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. No ano de 1999 foi criado o Ministério da Defesa, que substituiu Ministério do Exército, Ministério da Aeronautica e Ministério da Armada. Estes três ministérios eram ocupados sempre por militares.

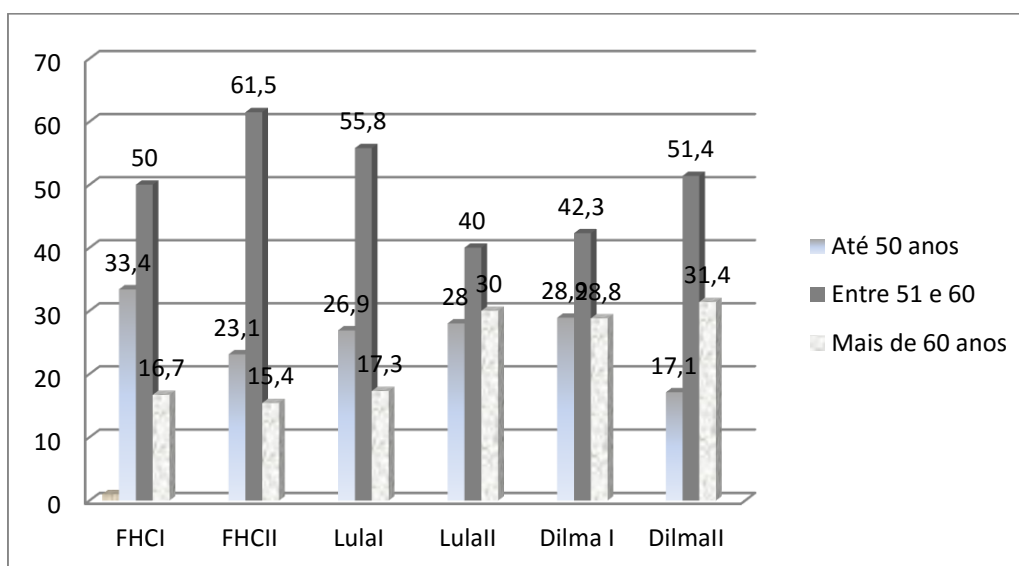
Gráfico 1- Distribuição de Ministério por sexo 1995-2015



Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações disponíveis nas páginas web dos ministérios, Câmara dos Deputados, Dicionário Biográfico do CPDOC/FGV e páginas pessoais dos ministros.

Em relação à idade, a maior parte dos ministros se encontra na faixa etária que varia entre 51 e 60 anos, sendo o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso o que apresenta mais ministros com até 50 anos. Os governos Lula II e Dilma I apresentam um pouco mais de equilíbrio entre as faixas etárias, ou seja, mais diversificação enquanto a idade de sua elite ministerial. A idade média dos ministros brasileiros no período é de 55 anos.

Gráfico 2. Faixa etária dos ministros



Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações disponíveis nas páginas web dos ministérios, Câmara dos Deputados, Dicionário Biográfico do CPDOC/FGV e páginas pessoais dos ministros.

5.2 Carreiras universitárias e principal profissão

A tabela 1 mostra as porcentagens dos títulos universitários dos ministros para todo período analisado e a tabela 2 a mesma informação segundo seis períodos de governo.

Tabela 1: Título universitário dos ministros Brasileiros (em %)

ADVOCACIA	31,8
ECONOMIA / ADMINISTRAÇÃO	20,9
ENGENHARIA	15,9
HUMANAS / SOCIAIS	10,5
MEDICINA	4,7
EXATAS / BIOLÓGICAS	3,6
OUTROS TÍTULOS UNIVERSITÁRIOS	2,5
FORMAÇÃO TÉCNICA	1,4
SEM TÍTULO	8,7
Total	100,0 (N=277)

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações disponíveis nas páginas web dos ministérios, Câmara dos Deputados, Dicionário Biográfico do CPDOC/FGV e páginas pessoais dos ministros.

Como é comum em praticamente toda democracia, o diploma em Advocacia (ou graduação em Direito) é o que apresenta maior porcentagem entre os ministros brasileiros, 31,8%. Seguem outras carreiras universitárias clássicas do âmbito político: Economia e Administração (Pública ou de Empresas), que juntas correspondem à 20,9%, e engenharia (todas as áreas) com 15,9%. As três categorias somadas constituem 68,6% dos cargos ministeriais analisados. Com uma participação menor, 10,5% estão as carreiras agrupadas na categoria Humanas e Ciências Sociais. Os médicos constituem 4,7%. Em último lugar se encontram os graduados em ciências exatas, com apenas 3,6%. Com formação não universitária, 1,4% e sem título 8,7%

Uma análise segundo os governos dos presidentes (tabela 2) mostra algumas diferenças. Os ministros com título de advogados foram ampla maioria nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), chegando a praticamente metade dos casos no segundo governo. Não obstante, a participação dos advogados no gabinete ministerial diminuir nos governos seguintes. Durante os dois períodos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) esse percentual varia de 27% a 30%. No primeiro governo da presidente Dilma Rousseff (Dilma) esse valor se reduz a 24,1% no primeiro ano e no primeiro ano do segundo mandato 21,6% dos ministros que ocuparam o cargo como titulares contavam com o diploma de advogado. Nesse ano a quantidade de ministros com título de advogado ficou atrás dos economistas ou administradores.

Uma evolução similar, ainda que de magnitude um pouco menor é a dos engenheiros que também têm sua maior participação durante o governo de FHC, atingindo 23,5% no segundo mandato. Os engenheiros diminuem nos governos Lula, com uma porcentagem estável nos dois períodos, em torno de 14%, e cai para 10,7% no primeiro ano do segundo governo Dilma, o percentual mais baixo de todo o período analisado.

O título de economista ou administrador, ao contrário, mostra uma tendência crescente ao longo dos diferentes governos. Os percentuais mais baixos são registrados no governo FHC (com menos de 20% em ambos períodos), com valor mais alto no governo Dilma (acima de 20%, atingindo 27% em 2015), e valores intermediários nos governos Lula (em torno de 20%). Ou seja, as profissões de advogado e engenheiro tem perdido espaço no alto escalão enquanto as de economia e administração ampliaram sua participação.

As carreiras da área de humanidades e ciências sociais mostram uma evolução menos regular, ainda que seja possível dizer que são ligeiramente crescentes nos governos do PT, registrando sua maior porcentagem no segundo governo Lula e no início do segundo governo Dilma. Esta evolução coincide com maior participação destas profissões entre os dirigentes e representantes dos partidos de esquerda ou centro-esquerda, comparando com partidos de centro ou centro direita (Marengo e Serna, 2007). De forma semelhante, os médicos mostram uma participação variável, mas que cresce nos governos de Lula e Dilma. Também é importante destacar a participação dos ministros que não possuem diploma universitário (a maioria deles com formação secundária ou universitária incompleta), que varia segundo os diferentes períodos de governo, mas é claramente mais alta com os presidentes do PT.

Tabela 2. Título universitário segundo governo (em %).

	FHC I	FHC II	LULA I	LULA II	DILMA I	DILMA II (2015)
ADVOCACIA	37,1	49,0	27,5	30,6	24,1	21,6
ECONOMIA / ADM.	17,2	19,6	19,6	20,4	22,3	27,0
ENGENHARIAS	17,1	23,5	13,7	14,2	14,9	10,7
HUMANAS / SOCIAIS	11,4	3,9	9,8	16,3	7,4	16,2
MEDICINA	5,7	0,0	7,8	2,0	7,4	5,4
EXATAS/ BIOLOGIA	2,9	0,0	3,9	6,1	5,6	2,7
OUTROS UNIVERS.	0,0	2,0	3,8	4,1	3,7	0,0
FORMAÇÃO TÉCNICA	0,0	0,0	2,0	0,0	3,7	2,7
SEM TÍTULO	8,6	2,0	11,8	6,1	11,0	13,5
Total	100,0 N=35	100,0 N=51	100,0 N=51	100,0 N= 49	100,0 N=54	100,0 N=37

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações disponíveis nas páginas web dos ministérios, Câmara dos Deputados, Dicionário Biográfico do CPDOC/FGV e páginas pessoais dos ministros.

A tabela 3 contém a distribuição de profissão (ou ocupação) principal dos ministros antes de ser convocados para o cargo ou, no caso de ministros com experiência política, antes de começar a carreira política. Como explicado na seção 4, em essa classificação se priorizou o âmbito de trabalho onde a profissão foi exercida (serviço público,

universidades, bancos) antes de ingressar na equipe de governo ou de iniciar a atividade política (no caso de ministros com trajetória em cargos eletivos).

Os profissionais de diferentes áreas que desempenharam sua atividade fundamentalmente em organismos públicos, constituem o maior percentual de ministros, 18,4% (nesta categoria estão incluídos diversos profissionais: advogados, economistas, engenheiros, egressos dos cursos de humanas, etc.) seguidos dos professores universitários, 14,1%. As porcentagens em essas duas ocupações explicam, em grande medida, as numeros significativamente inferiores das profissões de advogados, economistas e engenheiros em relação à tabela 1 (12,6%, 8,6% e 3,6% respectivamente) Explicam também a ausência, na tabela 3, da categoria de profissionais de Humanas, Ciências Sociais e Ciências Exatas. Os profissionais dessas áreas têm a atividade universitária como principal ocupação.

Os ministros que sempre tiveram a política como atividade principal representam 9,4% do total, praticamente a mesma porcentagem que os empresários, com 9,0%. As outras categorias profissionais são diplomáticos, 5,4%, sindicalistas, também 5,4% e bancários (públicos ou privados), 3,2%. Os médicos mantêm a porcentagem da tabela 1 (4,3%).

Tabela 3. Ocupação principal dos ministros brasileiros, 1995-2015 (em %).

PROFESIÓN / OCUPACIÓN	%
GESTOR PÚBLICO / SERVIDOR PÚBLICO	18,4
PROFESSOR UNIVERSITÁRIO	14,1
ADVOGADO	12,6
POLÍTICO	9,4
EMPRESÁRIO	9,0
ECONOMISTA / ADMINISTRADOR	8,3
DIPLOMÁTICO	5,4
SINDICALISTA	5,4
MÉDICO	4,3
ENGENHEIRO	3,6
BANCÁRIO	3,2
OUTRA	6,2
Total	100,0 (N=277)

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações disponíveis nas páginas web dos ministérios, Câmara dos Deputados, Dicionário Biográfico do CPDOC/FGV e páginas pessoais dos ministros.

A tabela 4 apresenta essas categorias para cada um dos períodos de governo considerados.

Os gestores e servidores públicos tem uma participação importante em todos os governos, mas essa participação é especialmente alta no segundo governo Lula, com 34,6%. O segundo maior percentual de gestores públicos é observado no segundo governo FHC, com 25,5%.

Os ministros que eram professores universitários têm uma distribuição menos diversa entre os diferentes governos, registrando sua maior participação no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, com 18,5%, a maior porcentagem em esse ministério.

Os advogados continuam tendo melhor participação no segundo governo FHC, 23,5%. Os políticos se destacam no primeiro ano do segundo governo Dilma, com 16,2%. Já os empresários, que tem um peso relativamente homogêneo durante os governos de FHC e Lula, em torno de 10%, diminuem praticamente à metade nos governos da presidenta Dilma (5,6% e 5,4%). Economistas e administradores estiveram bem representados nos governos de FHC, em particular no seu primeiro governo, com 20%, mas também tem destaque no início do segundo governo Dilma, com 13,5%. Os ministros que tinham sido sindicalistas, ausentes nos governos de FHC, estão presentes nos governos de Lula e Dilma com médias semelhantes.

Tabela 4. Ocupação principal de acordo com o período de governo, 1995-2015 (em %).

	FHC I	FHC II	LULA I	LULA II	DILMA I	DILMA II (2015)
GESTOR / SERV. PÚBLICO	14,3	25,5	11,8	34,6	9,2	13,5
PROF. UNIVERSITÁRIO	14,3	11,8	13,7	12,2	18,5	13,5
ADVOGADO	8,6	23,5	13,7	10,2	9,2	8,1
POLÍTICO	11,4	3,9	9,8	6,1	11,1	16,2
EMPRESARIO	11,4	9,8	11,8	10,2	5,6	5,4
ECONOMISTA / ADM.	20,0	11,8	2,0	2,0	5,6	13,5
DIPLOMÁTICO	5,7	7,8	5,9	4,1	5,6	2,7
SINDICALISTA	0,0	0,0	9,8	6,1	7,4	8,1
MÉDICO	5,7	0,0	7,8	0,0	7,4	5,4
ENGENHEIRO	2,9	3,9	2,0	0,0	9,3	2,7
BANCÁRIO	0,0	2,0	5,9	4,1	1,9	5,4
OUTRA	5,7	0,0	5,9	10,2	9,2	5,4
Total	100,0 N=35	100,0 N=51	100,0 N=51	100,0 N=49	100,0 N=54	100,0 N=37

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações disponíveis nas páginas web dos ministérios, Câmara dos Deputados, Dicionário Biográfico do CPDOC/FGV e páginas pessoais dos ministros.

Em síntese, no período analisado, os advogados constituem, como na maior parte das democracias, a principal formação universitária dos ministros brasileiros e junto com economistas (ou administradores) e engenheiros somam quase 70% de todas as pastas ministeriais analisadas. Apesar da preeminência dos ministros com diploma de advogado, os formados em essa área vem perdendo peso desde os governos de FHC, onde tiveram porcentagens mais altas, sendo no ano 2015 ficaram atrás dos ministros com diploma de Economia ou Administração. Esses últimos, pelo contrário, apresentam uma tendência crescente desde o primeiro ao último dos gabinetes analisados. Os ministros com diplomas na área de Humanas ou Ciências Sociais tem uma participação variada, mas se destacam principalmente nos segundos governos de Lula e de Dilma.

Em relação com a principal ocupação e o âmbito de desempenho profissional dos ministros brasileiros antes de serem convocados para o governo ou de ingressar na política, pode se dizer que provem basicamente (45%) do serviço público, das universidades ou eram advogados. Também tem uma participação importante aqueles que podem ser considerados como políticos desde sempre, os empresários e os economistas ou administradores. Ao igual que na tabela 1, os advogados tem perdido espaço no gabinete de ministros ao longo dos governos, em tanto que os empresários tem participação pouco expressiva nos anos da presidente Dilma, contrariamente ao que se observa nos governos de FHC e Lula. Os sindicalistas, ausentes nos gabinetes de FHC, estiveram presentes com pesos relativamente próximos nos governos de Lula e Dilma.

6. Gabinetes ministeriais e tipo de coalizões.

6.1. Perfil dos ministérios, tamanho da coalizão e conjuntura política

Em essa seção se aborda o perfil mais ou menos político (ou técnico) dos gabinetes de ministros. Aqui a definição de ministro político é mais ampla que na análise prévia. Como definido na seção 4, para essa análise foi criada uma variável *dummy* identificando o perfil eminentemente político dos ministros em função de sua trajetória política, independentemente da profissão ou título acadêmico. Foram considerados políticos todos aqueles ministros com experiência em cargos eletivos⁸, com ampla trajetória em cargos partidários de destaque, ou com longa e ininterrupta participação em cargo de confiança em postos hierárquicos relevantes da burocracia pública. Na análise é considerada exclusivamente a composição ministerial (e a coalizão de partidos) do começo de cada governo.

Os governos de FHC foram apoiados por uma coalizão com menos partidos que os governos de Lula e Dilma. Contudo, embora tenha o apoio de menos da metade dos partidos que deram suporte aos governos petistas, conseguiu, em seu segundo mandato, uma base que continha 380 deputados na Câmara, 29 deputados a mais que Lula em seu

⁸ Algumas poucas exceções (quatro casos) correspondem a ministros com somente um cargo de legislador federal, estadual ou municipal, que mantiveram o perfil profissional dada a reduzida experiência política além desse cargo. Também foi o caso de dois ministros eleitos duas vezes vereadores como único cargo político eletivo (Juca Ferreira e Maria Helena Carvalho Lopes).

segundo mandato, período em que a coalizão encabeçada pelo PT conseguiu o maior apoio na Câmara. A tabela 5 apresenta a composição partidária inicial da coalizão de governo e a quantidade de representantes na Câmara de Deputados.

Tabela 5: Coalizão de governo inicial e quantidade de deputados segundo governo.

Presidente	Período	Partido do presidente	Coalizão no Início de Governo	Deputados	Total de Membros da Coalizão
FHC I	1995-1998	PSDB	PSDB	77	304
			PFL	94	
			PMDB	103	
			PTB	30	
FHC II	1999-2002	PSDB	PSDB	99	380
			PFL	106	
			PMDB	84	
			PPB	60	
			PTB	31	
LULA I	2003-2006	PT	PT	90	253
			PTB	41	
			PDT	18	
			PPS	21	
			PV	6	
			PCdoB	12	
			PL	34	
			PSB	28	
			PMN	2	
			PSC	1	
LULA II	2007-2010	PT	PT	83	347
			PMDB	90	
			PP	41	
			PR	34	
			PSB	28	
			PCdoB	13	
			PTB	21	
			PV	13	
			PRB	1	
			PDT	23	

Presidente	Período	Partido do presidente	Coalizão no Início de Governo	Deputados	Total de Membros da Coalizão
DILMA I	2011-2014	PT	PT	88	351
			PMDB	78	
			PP	44	
			PR	40	
			PSB	34	
			PDT	26	
			PCdoB	15	
			PSC	17	
			PRB	8	
			PTC	1	
DILMA II	2015	PT	PT	69	329
			PR	34	
			PDT	20	
			Pros	11	
			PMDB	65	
			PP	38	
			PSD	36	
			PRB	21	
			PTB	25	
			PCdoB	10	

Fonte: Organização dos autores a partir dos dados da Câmara dos Deputados. Para o segundo governo FHC a fonte para a composição inicial do ministério é Nicolau (1988).

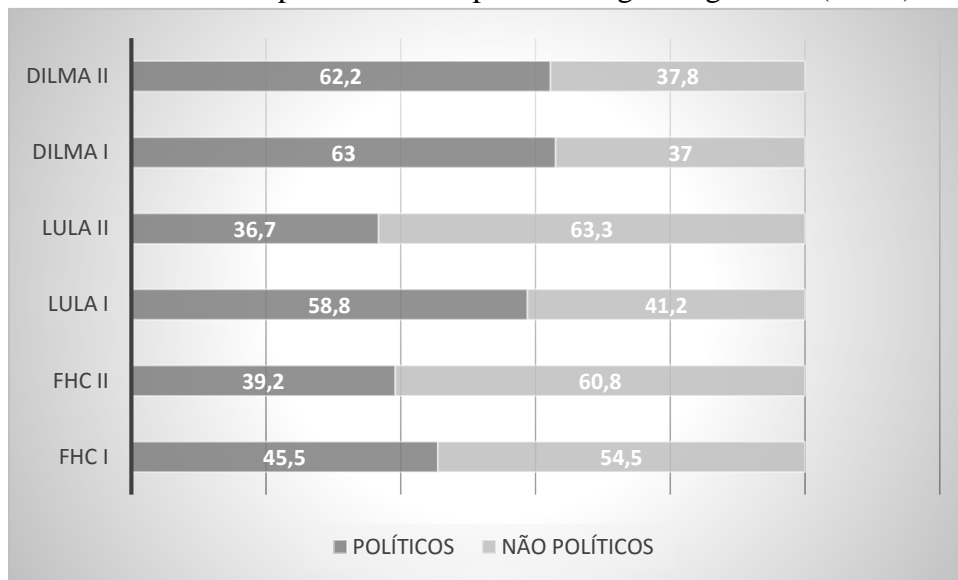
É possível inferir que a coalizão de FHC, contando com menos partidos e mais apoio no Legislativo, apresenta um perfil menos heterogêneo, que dos governos do PT permitindo ao presidente mais graus de liberdade, uma vez que negociar com quatro partidos é um cenário menos complexo que negociar com dez partidos. Uma coalizão que lhe garantia maioria na Câmara, negociando apenas com quatro partidos, permitiu ao presidente formar um ministério mais técnico (com menos ministros “políticos”) que seus sucessores.

O gráfico 3 apresenta, para os diferentes governos, as porcentagens de ministros com perfil político (experiência em cargos eletivos, ampla trajetória em cargos partidário de destaque, ou longa e ininterrupta participação em postos hierárquicos relevantes da burocracia pública). O objetivo, como descrito, era ter um indicador aproximado de ministros com um perfil político e partidário que servisse como orientação de gabinetes mais ou menos “políticos”, ou mais ou menos “técnicos”.

Os ministérios iniciais do primeiro governo Lula e dos dois governos Dilma apresentam perfil mais político que os dois ministérios iniciais de FHC e do segundo ministério de Lula. Nos mandatos de FHC, a minoria dos ministros eram políticos experientes (45,5% e 39,2% respectivamente). No primeiro governo Lula essa relação se inverte e os ministros políticos são maioria (58,8%), contudo, no segundo governo Lula a

distribuição é semelhante à dos governos de FHC, com maioria de ministros não políticos, atingindo 63,3%, a porcentagem mais alta entre todos os períodos de governo analisados. Nos governos da presidenta Dilma é onde se observa a maior presença de ministros políticos, 63% e 62,2% respectivamente.

Gráfico 3: Ministros políticos e não políticos segundo governo (em %).



Fonte: Elaborado pelos autores com base nas informações disponíveis nas páginas web dos ministérios, Câmara dos Deputados, Dicionário Biográfico do CPDOC/FGV e páginas pessoais dos ministros.

No caso de FHC, é possível pensar que a liberdade que lhe conferiu uma coalizão menor, ideologicamente mais homogênea, e com maior apoio na câmara dos deputados, lhe garantiu mais liberdade para compor um ministério mais técnico. Já nos casos da maioria dos governos do PT, com a necessidade de negociar com mais partidos o gabinete apresentou um perfil mais político. A exceção é o segundo governo Lula, que apresenta um perfil menos político que os demais governos do PT, o que pode ser entendido que na acomodação da coalizão, que vigorou quase inalterada nos dois mandatos de Lula (após a entrada do PMDB no segundo ano do primeiro governo Lula), com uma boa avaliação do governo que permitiu a reeleição do presidente e aumentar a base legislativa da coalizão, o presidente teve mais graus de liberdade para montar um gabinete mais técnico e com menos políticos.

As altas porcentagens observadas nos gabinetes ministeriais de Dilma podem ser consideradas um indicativo não somente da ampla e heterogênea coalizão de governo, mas também da fragilização política da presidenta. A diferença do que acontece nos segundos governos de FHC (reeleito no primeiro turno) e de Lula, o ministério inicial do segundo governo Dilma não diminuiu a porcentagem de ministros eminentemente políticos, mantendo a alta proporção do seu primeiro governo, superior a 60%, sendo os dois ministérios com maior porcentagem de ministros políticos. Apesar de Dilma ter conseguido a reeleição, assim como seus dois antecessores no cargo, a mesma aconteceu em uma conjuntura política totalmente diferente à reeleição de Lula ou de FHC. A exígua diferença com o candidato da oposição e a crescente dificuldade de

manter unida a ampla e heterogênea base aliada, fragilizaram a capacidade de articulação política da presidente, que já era seriamente questionada durante seu primeiro mandato, pressionando para um perfil marcadamente político de sua equipe de ministros afim de manter o apoio dos parlamentares dos diferentes partidos da coalizão de governo.

Os dados da evolução do perfil dos ministros brasileiros, e considerando as diferentes conjunturas políticas de cada presidente, indicam que o tamanho e homogeneidade da coalizão de governo, assim como a força política do presidente e seu governo, contribuem a explicar o perfil mais ou menos político do ministério. Análises estatísticas mais robustas são necessários para determinar o peso explicativo desses fatores.

6.2 Perfil dos ministérios e proporcionalidade partidária

A literatura sobre presidencialismo de coalizão destaca a importância de uma distribuição política equilibrada entre os partidos membros da coalizão vencedora para a governabilidade (Amorim Neto, 2006). Por outro lado, não é incomum ouvir dos candidatos presidenciais que escolherão seus colaboradores por critérios técnicos e não políticos. Cabe então a interrogante de se existe relação entre proporcionalidade em cargos ministeriais dos partidos que integram a coalizão governante e o perfil mais ou menos político (ou mais ou menos técnico) dos gabinetes ministeriais. Os dados para os governos analisados não mostram uma relação forte.

Para medir a proporcionalidade dos partidos da coalizão de governo na composição do gabinete ministerial utilizamos o índice de coalescência definida por Amorim Neto (2000). Cabe destacar que esse indicador considera todos os ministérios com igual peso, não captando o fato relevante de que alguns ministérios tem mais relevância política que outros e são, por isso, mais cobiçados pelos partidos da base aliada. Um segundo problema a destacar é que alguns ministros “políticos” tem também um perfil profissional “técnico” vinculado com a pasta que lhes foi assignada. Essas duas especificações de mensuração não estão sendo captadas pela metodologia implementada nesse trabalho. O índice de coalescência é definido como:

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

M_i = % de ministérios recebidos pelo partido i quando o Gabinete foi nomeado;

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

O índice varia de 0, nenhuma correspondência entre a taxa de recompensas ministeriais e a porcentagem de cadeiras, a 1, correspondência perfeita entre cotas ministeriais e pesos legislativos dos partidos (Amorim Neto, 2006).

Tabela 6: Índice de coalescência e porcentagem de ministros políticos por governo

	FHC I	FHC II	LULA I	LULA II	DILMA I	DILMA II (2015)
% de Ministros “políticos”	45,5	39,2	58,8	36,7	63,0	62,2
Índice de Coalescência	0,57	0,69	0,62	0,70	0,65	0,61

Obs.: Índice de coalescência calculado com a composição inicial dos respectivos gabinetes ministeriais.

A correlação linear simples entre os valores do índice de coalescência e a porcentagem de ministros políticos é -0,45. Alguns gabinetes ministeriais com alta proporcionalidade de pastas entre os partidos, como o de Lula II, tinham baixa porcentagem de ministros políticos. Em FHC I, com o índice de coalescência mais baixo de todos, a porcentagem de ministros políticos não é das mais altas. Observa-se, porém, que os dois governos com maior índice de coalescência, FHC II e Lula II, tinham as porcentagens mais baixas de ministros políticos (portanto, as mais altas de ministros com perfil técnico). Uma hipótese a desenvolver seria que governos com uma distribuição mais proporcional das pastas de ministros entre os partidos da base aliada, porém dentro de uma proporção reduzida do total de ministérios a distribuir, outorga mais liberdade aos governos para convidar ministros de perfil técnico para as pastas que não foram incluídos nas cotas políticas. Porém, o caso do governo FHC I indica que a relação inversa parece menos provável ou requer outros fatores explicativos.

O tamanho e homogeneidade dos ministérios e a fortaleza política do presidente parecem ser mais importantes na hora de explicar o perfil mais ou menos político do gabinete de ministros, e não o grau de proporcionalidade na distribuição de pastas entre os diferentes partidos que compõem a coalizão de governo.

Considerações finais.

Com exceção do perfil etário dos ministros que se apresenta relativamente parecido entre os diferentes governos, os dados apresentados neste artigo corroboram a hipótese que há diferentes estratégias nos gabinetes de acordo com as distintas orientações políticas e ideológicas, e a composição dos ministérios está relacionada a isto. Como observado, os governos do PT, principal partido da esquerda brasileira, mantiveram em seus gabinetes predominantemente profissões clássicas da política, principalmente advogados e economistas, e incorporaram à equipe de seus colaboradores diretos mais membros da área de humanas, sem diploma universitário e sindicalistas, em comparação

com os governos do PSDB, considerado um partido de centro-direita, que concentrou sua equipe de governo em advogados (fundamentalmente), economistas e engenheiros.

Quanto ao sexo, embora seja possível observar presença majoritária de homens, também é possível observar diferenças entre os ministérios do PT e PSDB. Os governos do PT apresentaram mais mulheres em sus composições ministeriais, com o dobro ou mais de mulheres em seus gabinetes que nos governos FHC.

Os ministros provenientes de, ou com passagem por, a burocracia pública e o âmbito universitário tem participação relevante em todos os governos. Outro dado interessante são as porcentagens de empresários nos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Lula, praticamente o dobro dos registrados nos governos de Dilma Rousseff.

A diferença de ministros políticos e técnicos parece indicar que os governos do PT (a exceção do segundo governo Lula), com maior número de partidos, heterogeneidade ideológica e com partidos pouco disciplinados, implicou em ministérios com um perfil mais político. Os dois governos de Cardoso, com uma coalizão de menos partidos, ideologicamente menos heterogêneos, outorgaram-lhe mais autonomia para nomear seus ministros, conformando, deste modo, gabinetes mais técnicos. Ainda, os segundos governos de Cardoso e Lula, com presidentes fortes politicamente, apresentaram um ministério mais técnico que nos seus primeiros mandatos, enquanto que o segundo governos de Dilma Rousseff manteve a alta porcentagem de ministros políticos registrada no seu primeiro período de governo, indicando a relevância de presidentes fortes para a conformação de ministérios mais técnicos.

Certamente se trata de uma agenda de pesquisa que precisa continuar sendo desenvolvida, incluindo outras variáveis de análise e aplicando metodologias mais robustas.

Referencias Bibliográficas

Amorim Neto, Octavio (1994). Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. *Nova Economia*, UFMG, v. 4, n. 1.

_____ (2000). Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, v. 43, n. 3.

_____ (2007). Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. In Nicolau, Jairo e Power, Timothy J. (orgs.). *Instituições representativas no Brasil, balanço e reforma*. Belo Horizonte, Editora UGMG.

Bstista, Mariana (2013). O poder executivo: uma análise do papel da presidência e dos ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opinião Pública*, Campinas, vol19, nº2, p.449-473, novembro.

Blondel, J y M Cotta (1996): *Party and government. An inquire into the relationship between governments and supporting parties in liberal democracies*. Londres: Macmillan Prees.

_____ ed. (2000): *The nature of party government: A comparative European perspective*. Hampshire. Palgrave.

Blondel, J y F. Muller-Rommel, Ed. (2001): *Cabinets in Eastern Europe*. Hampshire Palgrave.

Cardoso, F. H(2006). *A arte da política*. São Paulo: Civilização Brasileira.

Chasquetti, Daniel, (2001). “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación” en Jorge Lanzaro (comp.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones en América Latina*. Buenos Ayres: Clacso.

Codato, Adriano, Luiz D. Costa, Lucas Massimo (2014). Classificando ocupações em estudos parlamentares: uma tipologia histórica. IX Encontro da ABCP, Brasília, agosto.

D'Araújo, Maria Celina (2009). *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: FGV.

De Winter, L (2002). Parties and government formation, portfolio allocation, and policy definition. In: kuther, k.; muller-rommel, f. (Eds.) *Political parties in the new Europe: political and analytical challenges*. Oxford: Oxford University Press, p 171-207,

Dogan, M.(1979) How to Become a Cabinet Minister in France: Career Pathways, 1870-1978. *Comparative Politics*, v. 12, n. 1, p. 1–25, out.

Figueiredo, Argelina Cheibub (2012). Coalizões governamentais na democracia brasileira. *Primeiros Estudos*, São Paulo, n. 3, p. 159-196.

Gueddes, Barbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity In Latin America*. Berkeley: Universty Of California. 1996

Helms, Ludger (2005). *The Presidentialisation of Political Leadership: British Notions and German Observations*. In *The Political Quarterly*.Vol. 76, Issue 3, pages 430–438, July.

Limongi, Fernando y Argelina Figueiredo (1998). Bases Institucionais do Presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44. P.81-106.

Linz, Juan Pablo y Arturo Valenzuela (1994). *The failure of presidential democracy: comparative perspectives*. Baltimore and London: The Johns Hoppins University Press.

Lopez, Felix y Sérgio Praça (2015). Critérios e Lógica de nomeação para o alto escalão da burocracia Brasileira. In LOPES, *Gabriel Garcia. Cargos de Confiança no presidencialismo de coalizão Brasileiro*. Brasília: IPEA.

Lopez, Felix, Maurício Bugarin y Karina Bugarin (2015). Mudanças político-partidárias e rotatividade dos cargos de confiança (1999-2013). In LOPES, *Gabriel Garcia. Cargos de Confiança no presidencialismo de coalizão Brasileiro*. Brasília: IPEA.

Loureiro, Maria Rita y Fernando Luiz Abrucio (1999). Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online], vol.14, n.41

Mainwaring, Scott P. (2001). *Sistemas Partidários em Novas Democracias: O caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto, Rio de Janeiro: FGV.

Marengo, André y Miguel Serna (2007). Por que as carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22, n. 64.

Meneguello, Rachel (1998). *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra.

Perissinotto, Renato M., Adriano Codato. Apresentação (2008). Dossiê "Elites Políticas". *Revista de Sociologia e Política*. V.16, Nº 30, p.7-15.

Putnan, RD (1976): *The comparative study of political elites*. Englewood Cliffs. Prentice-Hall.

Rodrigues, Leôncio Martins (2009). *Partidos, Ideologia e Composição Social. Um Estudo das Bancadas Partidárias na Câmara de Deputados*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.

Teruel, Juan Rodriguez (2005). *Los ministros de la España democrática: perfil, trayectorias y carrera ministerial del gobierno de Suarez a Zapatero (1976-2005)*. Barcelona: Universitá Autonoma de Barcelona.

Weber, Max (1991). *Escritos Políticos*. Madrid: Alianza Editorial.