

10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)

Área Temática | Instituições Políticas

**Entre a política e a técnica: quem são os Ministros dos governos democráticos no Brasil
(1990 a 2014)?**

Pedro Cavalcante

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea
cavalcante.pedro@gmail.com

Pedro Palotti

Escola Nacional de Administração Pública – Enap
pedropalotti@gmail.com

Belo Horizonte, 30 de agosto a 2 de setembro – 2016

Resumo

Os ministros de Estado são atores políticos centrais para a elaboração e implementação de políticas públicas, defesa e representação políticas de grupos sociais e de interesse, aconselhamento e assessoramento dos chefes de governo, além de exercerem autoridade máxima no campo específico sob sua jurisdição para diversas demandas cotidianas. A composição dos gabinetes pode indicar a permeabilidade dos aspectos políticos e dos elementos técnicos na condução dos problemas públicos a cargo dos ministérios. O presente artigo pretende compreender a organização do Poder Executivo, dedicando-se a caracterizar a composição dos gabinetes. A partir de uma base de dados original, que reúne 380 nomeações ministeriais, as análises enfatizam diversos fatores como idade, trajetória, carreiras, gênero e, sobretudo, as dimensões política e técnica. Para tanto, propomos e avaliamos índices compostos para classificação desses agentes políticos que retratam essas dimensões, a partir de análise de correspondência múltipla e do teste qui-quadrado. Em seguida, o artigo desenvolve análise exploratória de dados para traçar diferenças nos perfis entre os sete governos após a retomada do voto popular, com ênfase na comparação entre setores governamentais. Os resultados da pesquisa indicam que, se por um lado, há um perfil positivo de qualificação do ministro mediano no Brasil democrático, haja vista que são, em sua maioria, experientes e com boa formal profissional, por outro, do ponto de vista regional e de gênero, prevalecem severas desigualdades. Ademais, a pesquisa também demonstra que os perfis se alteram de forma significativa quanto aos mandatos presidenciais e setores do governo.

Palavras-chave: Poder Executivo; ministros; partidos políticos; perfil político-técnico; Brasil.

1. Introdução

Os estudos sobre o Poder Executivo, denominados em inglês de *administrative presidency literature* (LEWIS, 2009), no âmbito da ciência política e da administração pública vêm avançando nos últimos 20 anos. Observa-se uma tendência crescente de valorização da complexidade de fatores que envolvem a composição e estabilidade das equipes de governo, a organização da estrutura do Executivo, os recursos disponíveis ao Presidente, bem como os efeitos desses fatores sobre a implementação e os resultados de políticas públicas.

Nesse sentido, a produção acadêmica sobre a presidência pode ser dividida em três linhas de abordagem quanto a diferentes problemas de pesquisa investigados (BONVECCHI e SCARTASCINI, 2011):

- i) Organização do poder Executivo – basicamente observada a partir de três perspectivas: o centro da presidência (origem, composição e relação do presidente com seu próprio *staff*); o gabinete (composição, estabilidade e participação no processo decisório); e as relações estabelecidas entre o presidente e redes de aconselhamento (composição, operação e efeitos sobre a decisão presidencial acerca do *policymaking*);
- ii) Recursos da Presidência – os estudos estão centrados em recursos organizacionais específicos, como a capacidade de o Presidente nomear cargos comissionados na burocracia pública; a possibilidade do presidente supervisionar e controlar a elaboração de normativas preparadas pelas agências governamentais; alocação orçamentária de recursos públicos; e as transferências intergovernamentais de recursos entre os entes federados (nos países federativos);
- iii) Impacto da organização do poder Executivo e dos recursos presidenciais sobre as políticas públicas – é analisado sob a ótica das escolhas estratégicas dos governos (unilateral ou a partir de um amplo governo legislativo); processos de *policymaking* (objetivos e tipos de políticas públicas; fonte das ideias; estrutura do processo de formulação e implementação de políticas públicas); resultados das políticas públicas.

O presente artigo pretende compreender a organização do Poder Executivo, dedicando-se a caracterizar a composição dos gabinetes. Os ministros são atores políticos centrais para a elaboração e implementação de políticas públicas, defesa e representação políticas de grupos sociais e de interesse, aconselhamento e assessoramento dos chefes de governo, além de exercerem autoridade máxima no campo específico sob sua jurisdição para diversas demandas

cotidianas. A composição dos gabinetes pode indicar a permeabilidade dos aspectos políticos e dos elementos técnicos na condução dos problemas públicos a cargo dos ministérios.

Assim, o que levaria presidentes a nomear ministros com filiação partidária ou a escolher indivíduos exclusivamente em razão de seus atributos técnicos e de lealdade, sem filiação a partidos políticos? Quais circunstâncias contextuais e político-institucionais tornariam uma estratégia mais recorrente que outra? Quais os perfis dos ministros da Nova República, mais técnicos ou políticos?

Os estudos sobre presidencialismo de coalizão no Brasil e na América Latina têm enfatizado o papel exercido pela nomeação de ministros de Estado para composição e reformulação das alianças de governo pelos presidentes como forma de propiciar as condições necessárias para maior governabilidade (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; 2007; AMORIM NETO, 2007). Pouca atenção tem sido dedicada, entretanto, à compreensão de quem são os ocupantes à frente das pastas ministeriais da coalizão governamental, em termos de sua trajetória política e de seus atributos técnico-gerenciais, que pudesse indicar possíveis consequências sobre o processo de *policymaking*.

De forma a avançar nesse importante debate, este artigo se propõe a aprofundar a análise acerca do perfil dos ocupantes dos ministérios nos governos eleitos democraticamente pós Constituinte (1990 a 2014). A partir de uma base de dados original¹, que reúne 380 nomeações ministeriais², propomos e avaliamos índices compostos para classificação desses agentes políticos que retratam as dimensões técnicas e políticas.

A consideração dessas duas dimensões de forma independente e estatisticamente rigorosa reflete a necessidade de se observar as escolhas estratégicas dos presidentes da República na composição e substituição de seus gabinetes. Pressupõe-se que o perfil dos ministros de Estado seja relevante para o desempenho dos governos, tanto para consolidação ou não de apoio político no Congresso Nacional, como para o desenvolvimento de programas governamentais eficientes ou não. Esse aspecto diferencia esforços empreendidos anteriormente, centrados na comparação dos gabinetes formados pela Nova República e pela República de 1945-64 (FIGUEIREDO, 2007), como para a compreensão sociológica das

¹ Os autores construíram a base de dados dos ministros, principalmente, a partir do banco de dados do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas.

² Utiliza-se o termo *nomeações ministeriais* em razão de o enfoque analítico basear-se na díade ministro-pasta ministerial. Assim, a cada alteração desse conjunto, como a troca de um ministro entre pastas ministeriais, uma nova nomeação ministerial é contabilizada. Desse modo, um mesmo indivíduo pode ser contabilizado mais de uma vez, em razão de ser nomeado para ministérios diferentes ou de retornar para o mesmo ministério após a nomeação de outros ministros, na mesma ou em diferentes administrações presidenciais.

origens políticas e das trajetórias ocupacionais anteriores dos ministros entre os governos FHC e Lula (FRANZ e CODATO, 2016).

Assim, além de propor e testar a consistência desses índices a partir de análise de correspondência múltipla e do teste qui-quadrado, o artigo desenvolve análise exploratória de dados para traçar diferenças nos perfis entre os sete governos após a retomada do voto popular, com ênfase na comparação entre setores governamentais. .

Após essa introdução, o próximo tópico discorre sobre a literatura sobre o Poder Executivo, em especial, relativo à sua composição e perfil. Em seguida, os procedimentos e resultados da formulação dos índices são discutidos. A partir dessa base de dados, descrevemos os perfis dos ministros. Finalmente, algumas considerações finais são tecidas e uma agenda de pesquisa futura apresentada.

2. Dilemas presidenciais para composição dos gabinetes

A montagem de equipes de governo é um dos principais ativos à disposição dos presidentes para produzir decisões legislativas favoráveis e possibilitar o alcance de suas preferências no que tange à agenda de políticas públicas. Assim, o que define a nomeação de um ministro de Estado em regimes presidencialistas?

A literatura aponta duas respostas principais para essas questões. A primeira se refere à necessidade de o presidente construir apoio legislativo. Presidentes podem governar basicamente pela utilização de leis discutidas e aprovadas pelo legislativo ou por meio de suas prerrogativas constitucionais, de forma mais independente e autônoma (AMORIM NETO, 2006). Sob certas condições – quando o partido do presidente controla um número considerável de cadeiras no parlamento e as preferências partidárias são mais de centro – presidentes utilizam mais frequentemente leis para implementar sua agenda, nomeando ministros com filiação partidária proporcionalmente ao tamanho das bancadas partidárias na Câmara. Quando presidentes, porém, possuem poder de decreto e elevado poder de veto, são minoritários e independentes, a nomeação de técnicos e amigos leais nos gabinetes é mais frequente, uma vez que dependem menos do apoio de uma maioria no legislativo para governar.

O segundo argumento presente na literatura é o de que a necessidade de compor alianças no legislativo para governar não explicaria isoladamente a composição dos gabinetes. Ministros possuem um papel central no *policymaking*, recebendo a delegação de elevadas responsabilidades para executar ações que interferem nos resultados alcançados e na maneira como o presidente é avaliado pela população. Assim, há uma delegação feita pelo presidente a seus ministros, o que faz com que possíveis riscos de agência possam existir nesse processo.

Os riscos são proporcionalmente maiores quanto maior for a divergência de preferências, objetivos e o conjunto de incentivos entre o *principal ou patrocinador* e seus *agentes*, bem como quanto maior os custos para fiscalizar e controlar a ação dos ministros (MARTÍNEZ-GALLARDO E SCHLEITER, 2014). A nomeação de ministros sem filiação partidária poderia contribuir com o objetivo de presidentes para diminuir riscos de agência³.

Além de considerar a estratégica intrínseca do presidente para formação do gabinete, em contextos multipartidários, como o brasileiro, é necessário que se considere os objetivos pretendidos pelos partidos políticos da coalizão. Por um lado, há preferências por recursos de patronagem, discricionariedade na alocação de recursos e participação no processo decisório de diferentes políticas públicas. Em regra, o acesso dos partidos políticos a esses recursos apresenta-se como uma vantagem competitiva para êxito político, conformando a decisão de compor a coalizão de governo. Por outro, deve-se levar em consideração que os líderes de legenda não escolhem fortuitamente os partidários que irão ocupar as pastas ministeriais. As nomeações são elementos importantes para ampliar a competitividade do partido por meio da expansão vertical e horizontal da organização partidária (INÁCIO, 2013).

Desse modo, partindo-se dos constrangimentos e pelo perfil de delegação oferecido pelo presidente, duas estratégias principais podem ser observadas quando da escolha do perfil a ser nomeado pelos partidos políticos em sistemas multipartidários. A primeira refere-se à nomeação de políticos experientes, como mecanismos para sua retenção dentro do partido e para propiciar uma atuação mais decisiva desses representantes no centro decisório de governo; a segunda remete à nomeação de políticos novatos ou técnicos, com o intuito de se ampliar o escopo de atuação do partido, visando promover a carreira política desses quadros, o que poderá possibilitar tanto ganhos de profissionalização na gestão pública, como de projeção política e de formação de redes de apoio.

Os presidentes brasileiros obtiveram da Constituição de 1988 amplos poderes constitucionais, em parte como legado histórico da hipertrofia decorrente dos períodos autoritários, fazendo-se “centros de gravidade” do sistema político brasileiro (AMORIM NETO, 2007). Há determinados projetos de leis de proposição exclusiva do presidente (referentes a assuntos administrativos, orçamentários e tributários); a ele cabe também a

³ Os estudos focados na América Latina também reúnem evidências de que a escolha do gabinete é uma questão crucial para os presidentes. Seja para conseguir apoio parlamentar ou para diminuir os riscos da delegação, a definição de quem irá compor o gabinete não é negligenciada pelos presidentes latino-americanos estudados. A delegação implica riscos e insere novos custos que são racionalmente calculados no processo decisório de escolha dos ocupantes das pastas ministeriais.

iniciativa de proposição de emendas à Constituição; a solicitação de urgência em projetos de leis; possibilidade de veto parcial e total em projetos de leis aprovadas no Legislativo, bem como a edição de medidas provisórias (MPs) com força de lei. Em adição, o presidente pode impor limites à execução orçamentária, incluindo emendas parlamentares, que restringem a atuação do Congresso em relação à definição de políticas públicas (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2007).

No mesmo sentido, os líderes partidários ampliaram seus papéis na conformação dos trabalhos legislativos. No período democrático anterior, de 1946-64, cabia a eles somente apontar membros para composição das comissões permanentes e uma atuação restrita quanto à retirada de projetos de leis das comissões por pedidos de urgência. Após a Constituição Federal de 1988, além dessas duas atribuições, com a ampliação desta última, os líderes assumiram as atribuições de representar os membros do partido no colegiado de líderes; restringir emendas e votações em separado; apontar e substituir membros de comissões mistas para análise de medidas provisórias e do orçamento (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2007).

No âmbito das relações intergovernamentais, a União adquiriu uma série de prerrogativas normativas e administrativas sobre um conjunto amplo de políticas públicas (ARRETICHE, 2009; ABRUCIO e COSTA, 1999). Muito embora o pacto constitucional não tenha definido as responsabilidades explícitas e recursos disponíveis para divisão de atribuições entre os entes federados, principalmente no âmbito das políticas sociais, a Constituição de 1988 criou os mecanismos institucionais que permitiram modificações posteriores no status quo nas décadas de 1990 e 2000 (ARRETICHE, 2004; 2009).

Assim, seja na relação entre Executivo-Legislativo, seja quanto às relações federativas, mecanismos de centralização operaram para diminuir as consequências de um pacto constitucional centrífugo e com diversos atores com poder de veto. Foi conferido ao presidente, e a poucos líderes partidários no âmbito do legislativo, poder de agenda para intervir nas decisões políticas nacionais. Destacar os recursos institucionais centralizadores à disposição dos presidentes é uma parte importante da explicação do funcionamento satisfatório do sistema político brasileiro após a redemocratização.

A outra parte diz respeito à maneira como são negociados espaços políticos de divisão do poder pelos aliados do presidente, ou seja, como são construídas coalizões de governo envolvendo o presidente, seu partido político e demais partidos políticos representados no Congresso Nacional. Apesar de a presidência em si ser um poder indivisível (MAINWARING, 1993), há um conjunto de atribuições relacionadas, sobretudo, ao funcionamento da

administração pública que são relevantes para elaboração e implementação de políticas públicas.

De acordo com Altman (2000), teóricos da escolha racional frequentemente argumentam que os partidos políticos possuem como suas preferências principais a busca por votos, por espaço no gabinete e por determinadas políticas públicas – ou uma combinação dessas três finalidades. Limongi e Figueiredo (2009) argumentam de forma semelhante que a participação de múltiplos partidos políticos no governo ocorre com intuito de angariar benefícios políticos – como a nomeação para cargos da burocracia e a destinação de recursos orçamentários federais – assim como intervir nas diretrizes das pastas sob sua responsabilidade.

Nesse sentido, evidências empíricas indicam, em primeiro lugar, que a presença de coalizões não é exceção para o funcionamento de regimes presidencialistas nos quais o presidente possui poderes legislativos. Figueiredo, Canello e Vieira (2012) evidenciam que praticamente 75% dos gabinetes formados entre 1979 e 2011 na América Latina eram de coalizão, mesmo que um percentual significativo destes gabinetes tenha sido minoritário – isso ocorre em cerca de 30% dos gabinetes formados nesse período.

No caso brasileiro, os fatores institucionais não operaram como impedimento para formação de coalizões relativamente duradouras e eficazes para produção de decisões governamentais, como muitos inicialmente previram. Há evidências sólidas a respeito da eficácia do arranjo institucional brasileiro para aprovação da agenda da maioria (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2007; LIMONGI e FIGUEIREDO, 2009), há também motivos para preocupação com relação a consequências indesejadas e não intencionais para o funcionamento do sistema político brasileiro, na medida em que escândalos de corrupção se sucedem com denúncias sobre transferências elevadas de recursos públicos desviados para financiar partidos políticos da base de apoio ao presidente, inclusive de seu próprio partido⁴.

3. Entre a política e a técnica: definição de indicadores por meio de análise de correspondência múltipla

⁴ Como defendem Melo e Pereira (2013), é importante não perder de vista o fato de que a denúncia, apuração e responsabilização nos desvios provenientes do arranjo político brasileiro é, por si só, uma vantagem institucional: denota maior atuação dos controles externos horizontais e verticais sobre o desempenho dos atores políticos, fortalecendo a democracia brasileira.

A análise de correspondência é uma técnica muito útil para identificação da associação entre variáveis que apresentam dados categóricos, a exemplo dos desenhos de pesquisa que utilizam variáveis qualitativas. Para duas variáveis, utiliza-se a análise de correspondência simples. Para muitas variáveis, utiliza-se a análise de correspondência múltipla.

O objetivo dessa técnica é desvendar a associação entre as variáveis e entre suas categorias. Essa ferramenta insere-se no conjunto de técnicas exploratórias, que pretendem identificar a relação de interdependência entre as variáveis categóricas. Favero e Belfiore (2015) advertem que a análise de correspondência permite se avançar em relação à ponderação arbitrária de dimensões quando se está trabalhando com variáveis qualitativas no formato de uma escala *Likert*, muitas vezes tratadas arbitrariamente por meio da análise fatorial.

A partir disso, a análise de correspondência múltipla será utilizada no presente trabalho como um mecanismo para se avaliar os fatores a serem considerados na composição de índices sintéticos que possam ilustrar as dimensões de trajetória política e perfil técnico dos ministros de Estado. Diferentemente de outras pesquisas realizadas pela literatura recente sobre composição dos gabinetes (CARMELO, M. e PÉREZ-LIÑÁN, 2013; AMORIM NETO, 2006; MARTÍNEZ-GALLARDO E SCHLEITER, 2014), pretende-se desenvolver índices independentes que possam indicar com maior segurança duas dimensões não necessariamente opostas entre si, o que poderá propiciar novos insights quanto à composição dos gabinetes após a redemocratização.

Dimensão da trajetória política

No conjunto das variáveis destinadas a caracterizar a dimensão política da trajetória dos ministros, com base na literatura especializada (FIGUEIREDO, 2007; BORGES e COELHO, 2015; ESCOBAR-LEMMON, M. e TAYLOR-ROBINSON, 2010) foram consideradas as seguintes variáveis binárias:

- a) *Filiação partidária* – filiação a partidos políticos. Essa variável é amplamente utilizada pela literatura como proxy de trajetória ou atuação na política;
- b) *Cargo eletivo* – exercício de qualquer mandato eletivo (no Executivo ou Legislativo, em qualquer nível governamental) anteriormente à indicação ao cargo de ministro;
- c) *Congressista* – estar ocupando algum mandato como deputado federal ou senador logo antes da indicação ao cargo de ministro;

- d) *Cargo na administração partidária* – ter ocupado algum cargo na estrutura administrativa do partido político, comumente secretário, presidente de diretório regional ou da legenda em âmbito nacional;
- e) *Família de políticos* – ser proveniente de família cujos ascendentes mais próximos, como pais ou avós, ou múltiplos membros da família tenham se dedicado à política em cargos eletivos;
- f) *Vínculos com associações* – vinculação ou proximidade com associações da sociedade civil organizada, como sindicatos trabalhistas ou patronais, e movimento estudantil. Denota vinculação política adicional, que pode ter sido relevante para a nomeação ou exercício do cargo;

Primeiramente a análise de correspondência múltipla é utilizada para se apontar a existência de associação suficientemente forte entre as variáveis pesquisadas. São realizados testes χ^2 entre as variáveis pesquisadas, de modo a se identificar se cada variável está correlacionada a pelo menos uma das demais⁵.

A Figura 1, do mapa perceptual⁶, evidencia graficamente as relações de associação identificadas para as categorias das variáveis relacionadas à dimensão política. Pode-se observar que as categorias “Não” e “Sim” das quatro variáveis “Exerceu cargo eletivo”, “Ocupava cargo eletivo quando nomeado para ministro”, “Filiação partidária” e “Ocupou cargo no partido” estão bastante associadas, ocupando campos similares nos dois diagramas. As categorias das variáveis “Vínculo com associações” e “Família de políticos” aparecem de modo errático em relação às demais variáveis, estando alinhadas numa mesma direção perpendicular às demais. A Figura 2, que trata da medida dos discriminantes, reforça a análise anterior, considerando-se as dimensões das variáveis agrupadas entre si. As duas últimas estão praticamente isoladas das demais e estão mais próximas entre si.

⁵ Os testes qui-quadrado (χ^2) são medidas de associação entre variáveis categóricas, utilizados para análise de dados em tabelas de contingência por meio da comparação das frequências atuais com as esperadas. A frequência esperada de cada célula baseia-se nas probabilidades de uma linha ou coluna no conjunto de todas as colunas e linhas existentes (HAIR *et. al.*, 2006:519).

⁶ O Apêndice I detalha as correlações dos testes χ^2 para formação desse mapa perceptual, assim como a composição das inércias das dimensões extraídas dos dados.

Figura 1 – Mapa perceptual para variáveis de trajetória política

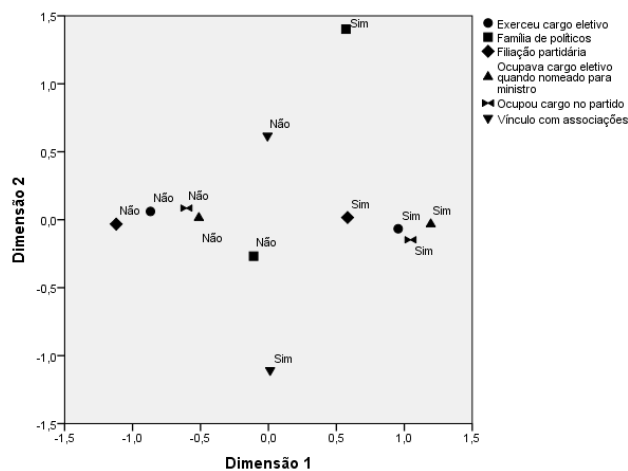
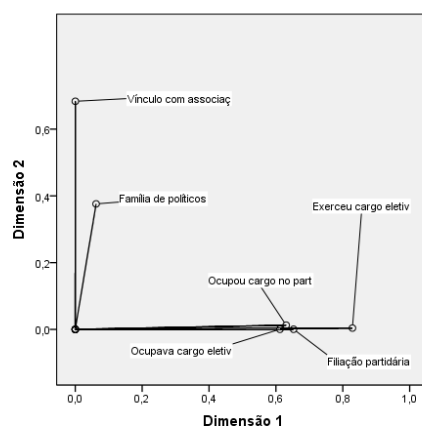


Figura 2 – Medida de discriminantes para variáveis de trajetória política



Esse conjunto de análises permite a definição da existência de um índice de trajetória política composto por quatro variáveis: “Exerceu cargo eletivo”, “Ocupava cargo eletivo quando nomeado para ministro”, “Filiação partidária” e “Ocupou cargo no partido” e de outro índice de vínculos políticos, cuja composição se resume às variáveis “Vínculo com associações” e “Família de políticos”.

Dimensão do perfil técnico

No que se refere à compreensão da dimensão do perfil técnico dos ministros, foram utilizadas algumas variáveis binárias frequentemente apontadas em estudos correlatos (ESCOBAR-LEMMON e TAYLOR-ROBINSON, 2009; ESCOBAR-LEMMON e TAYLOR-ROBINSON, 2010) ou direcionados a outros segmentos da burocracia com bom aproveitamento quando aplicados, com alguns ajustes, aos ministros de Estado (BERSCH,

PRAÇA e TAYLOR, 2012). Como destacado anteriormente, são dimensões distintas das variáveis políticas. Inicialmente, também foram enumeradas seis variáveis:

- a) *Educação* – nível mais elevado de educação formal. Inicialmente foram organizados cinco níveis, de ensino médio a doutorado. Para utilização das técnicas estatísticas pensadas para este trabalho, foram utilizadas duas categorias, com e sem pós-graduação.
- b) *Formação na área de atuação* – significa que o treinamento técnico tem relação direta com o exercício profissional no ministério, como economistas exercendo o cargo de ministro da Fazenda;
- c) *Profissão* – ter tido atuação profissional anteriormente na área acadêmica, no serviço público ou na iniciativa privada, denotando trajetória em atribuições não diretamente vinculadas ao mundo da política;
- d) *Experiência anterior como ministro* – ter ocupado anteriormente o cargo de ministro de Estado;
- e) *Experiência gerencial no setor público* – ter ocupado cargos, eletivos ou não, no Executivo nacional ou subnacional, cujas atribuições demandem a decisões gerenciais;
- f) *Experiência gerencial na área* – ter exercido cargos gerenciais diretamente relacionados ao cargo de ministro ocupado, como ter sido Secretário Estadual de Meio Ambiente e, posteriormente, Ministro do Meio Ambiente;

A Figura 3, da mesma forma como realizado anteriormente para os atributos políticos, evidencia graficamente as principais categorias das variáveis levantadas para o perfil técnico por meio de um mapa perceptual⁷. Confirma-se a observação de dois conjuntos distintos de dimensões. O primeiro relacionado à formação e exercício profissional e a segunda atrelada à experiência gerencial na área em que assumiu posteriormente o cargo de ministro de Estado. A variável “Exerceu cargo de ministro anteriormente” é dúbia, estando a categoria “Sim” próxima do conjunto de experiências gerenciais e a categoria “Não” identificada com a formação mais propriamente técnica. A Figura 4 evidencia essas distinções apontadas, reunindo sob um mesmo indicador as variáveis estudadas.

⁷ Como destacado para a dimensão política, o Apêndice I detalha as correlações dos testes χ^2 para formação desse mapa perceptual, assim como a composição das inércias das dimensões extraídas dos dados.

Figura 3 – Mapa perceptual para variáveis de perfil técnico

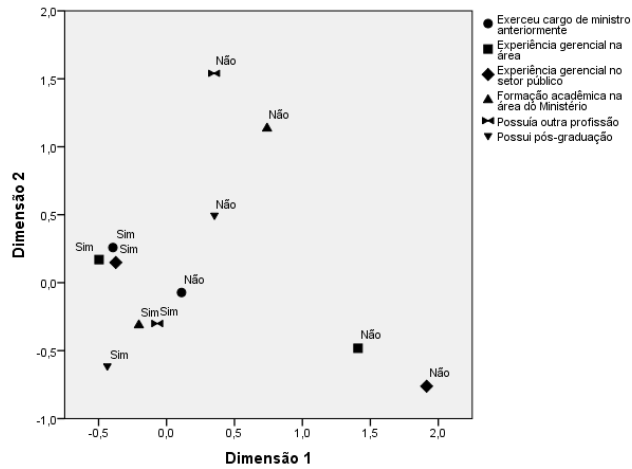
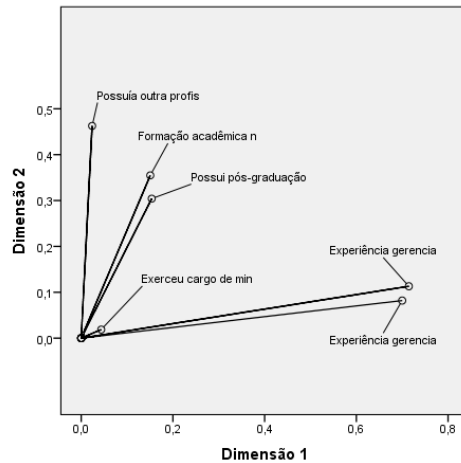


Figura 4 – Medida de discriminantes para variáveis de perfil técnico



Conforme se pode depreender dessa análise, conclui-se que dois indicadores podem ser retirados desse conjunto. O primeiro diz respeito à Educação Formal e Profissão, formado pelas variáveis “Formação acadêmica na área do Ministério”, “Possui pós-graduação” e “Possuía outra profissão”. O outro indicador é o de Experiência Gerencial, composto pelas variáveis “Experiência gerencial no setor público” e “Experiência gerencial na área”. Em razão dos levantamentos realizados, decidiu-se pela exclusão da variável “Exerceu cargo de ministro anteriormente”.

Indicadores decorrentes da análise de correspondência

A partir da análise aplicada para o conjunto de variáveis que indicam o perfil técnico dos ministros e de suas trajetórias políticas, podem ser definidos basicamente quatro

indicadores distintos, dois de natureza mais propriamente política, outros dois de origem técnica. São assim:

- a) *Índice de Experiência Político-Partidária*: corresponde ao grau de envolvimento dos ministros com partidos políticos e competição partidária. É formado pelas seguintes variáveis: “Exerceu cargo eletivo”, “Ocupava cargo eletivo quando nomeado para ministro”, “Filiação partidária” e “Ocupou cargo no partido”;
- b) *Índice de Vínculos Políticos*: abarca o conjunto de relações políticas decorrentes de filiações a associações de grupos de interesse e de ser proveniente de famílias cujos antepassados tenham exercido cargos políticos. Reúne as variáveis “Vínculo com associações” e “Família de políticos”;
- c) *Índice de Educação Formal*: diz respeito ao grau de conhecimento técnico decorrente da educação formal e do exercício de uma profissão não relacionada diretamente à política. É formado pelas variáveis “Formação acadêmica na área do Ministério”, “Possui pós-graduação” e “Possuía outra profissão”;
- d) *Índice de Experiência Gerencial*: remete à experiência acumulada à frente do exercício gerencial no setor público, com ênfase no trabalho na mesma área de atuação. São variáveis componentes desse índice a “Experiência gerencial no setor público” e a “Experiência gerencial na área”.

Associações entre as categorias dos índices

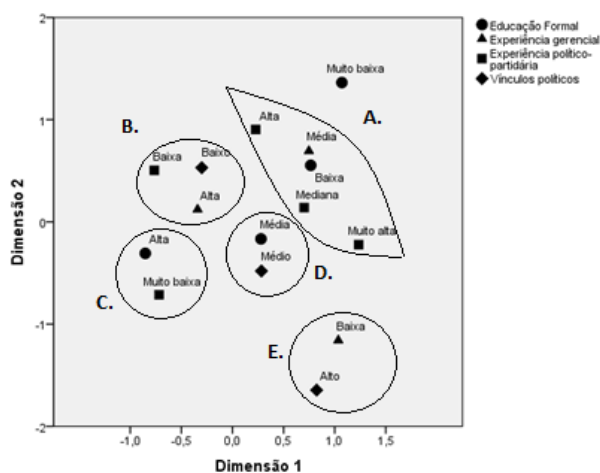
Utilizando-se novamente a técnica de análise de correspondência, a partir dos índices organizados anteriormente, podemos observar a distribuição e a associação entre as categorias das variáveis pesquisadas. Foram organizados dois mapas perceptuais distintos, a partir da consideração dos quatro índices montados para o estudo e definidos com base nas análises de correspondência anteriormente discutidas. Em razão de sua utilização intensa na literatura, outro mapa perceptual também foi construído com dois índices recorrentemente utilizados, “Educação formal” e “Experiência político-partidária”.

Em relação aos quatro índices tomados em conjunto, observa-se pela Figura 4 a formação de quatro grupos distintos de características de ministros. O grupo A associa os maiores valores de “Experiência político-partidária” (mediana, alta e muito alta) a valores intermediários de “Experiência gerencial” e baixo de “Educação formal”. Importante notar, entretanto, que valores considerados muito baixos de “Educação formal” estão isolados de outros índices. O grupo B reúne categorias que apontam valores são baixos para “Experiência

político-partidária” e de “Vínculos políticos” e altos para “Experiência gerencial”. O grupo C associa o pior valor para a categoria de “Experiência político-partidária” com o maior valor para “Educação formal”. No grupo D, por sua vez, está associado um valor intermediário para “Educação formal” com outro valor intermediário para “Vínculos políticos”. No grupo E, por fim, observa-se uma associação entre características de baixa “Experiência gerencial” com elevados “Vínculos políticos”.

Em conjunto, essas informações apontam para uma dicotomia entre aspectos técnicos e políticos. Quanto maiores são os atributos relacionados à sua inserção partidária ou como parlamentar, menor as competências acumuladas quanto à formação profissional e ao exercício anterior de cargos gerenciais. Note-se, contudo, que o grupo A aponta também nessa direção, apesar de não unir valores extremos. O perfil mais fortemente politizado do ponto de vista da política partidária não está associado aos valores mais baixos de experiência gerencial e educação formal.

Figura 4 – Mapa perceptual para os índices “Educação formal”, “Experiência gerencial”, “Experiência político-partidária” e “Vínculos políticos”

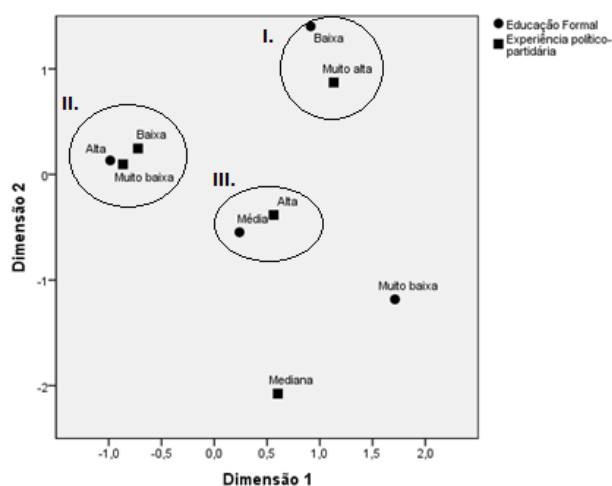


A Figura 5 utiliza os índices mais comumente utilizados na literatura para definir aspectos políticos e técnicos. Para essa análise, no grupo I, há uma associação entre “Educação formal” baixa e uma “Experiência político-partidária” alta; no grupo II, os piores desempenhos para os aspectos políticos estão associados a um desempenho alto em termos técnicos; o grupo III, por sua vez, associa valores intermediários na dimensão técnica com o segundo valor mais alto para a dimensão política.

Como ocorrido para o mapa perceptual anterior, pode-se observar uma relação inversa entre os aspectos políticos e técnicos para os ministros de Estado. No entanto, como observado

para o grupo A, no grupo I e III os valores mais altos para a “Experiência político-partidária” estão associados a valores baixos e intermediários em termos técnicos. O valor mais baixo em termos de formação técnica encontra-se isolado das demais categorias, assim como valores intermediários para aspectos políticos, do ponto de vista da atuação partidária.

Figura 5 – Mapa perceptual para os índices “Educação formal” e “Experiência político-partidária”



A partir dessas análises, podem-se fazer três afirmações conclusivas. A primeira é a existência de ênfases distintas nos perfis dos ministros de Estado, ora privilegiando aspectos técnicos, ora dimensões políticas. A segunda é que apesar dessas distintas ênfases, os aspectos mais extremados da dimensão política não estão associados ao pior valor quanto ao desempenho da dimensão técnica. A dedicação à política não necessariamente implica baixo desempenho ou formação técnica. O terceiro elemento a ser destacado é quanto à limitação parcial de estudos que considerem elementos técnicos e políticos como mutuamente excludentes. Observa-se que essas dimensões são distintas, que há uma associação inversa, mas não se necessariamente excludentes. Novamente como observado para os dois mapas perceptuais traçados, os maiores valores dos índices políticos não estão associados aos piores valores dos índices técnicos.

4. O Perfil dos Ministros da Nova República

Após detalharmos a construção dos indicadores sintéticos relacionados às dimensões políticas e técnicas dos ministros, passamos agora a descrever aspectos importantes que ajudam a compreender, ao longo dos últimos 25 anos, os formatos dos gabinetes ministeriais e, sobretudo, os perfis e alterações de acordo com os mandatos e o setor de políticas públicas. Além de comparação de médias e frequências, a pesquisa também emprega análise de variância

(Anova), isto é, um teste paramétrico equivalente ao teste t (para dois grupos) que compara médias de três ou mais grupos. O teste inferencial Anova mensura a significância estatística das diferenças entre médias de grupos (HAIR *et al.*, 2006).

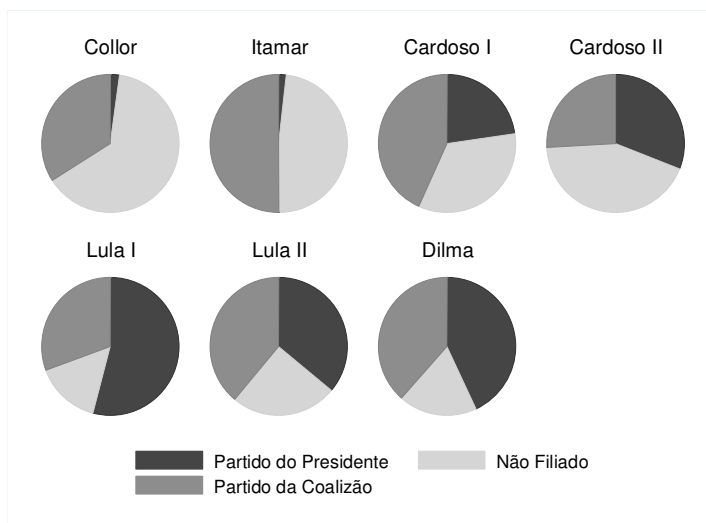
Em relação ao perfil individual⁸, o ministro médio no Brasil democrático é do sexo masculino, tem cinquenta e cinco anos de idade, boa formação acadêmica e experiência anterior no setor público. Mais de 85% deles ocuparam cargos tanto no governo federal quanto subnacional e aproximadamente 50% terminaram uma pós-graduação antes de se tornarem ministro. No que tange ao aspecto regional, tomando-se o estado de atuação dos ministros, reproduz-se a lógica desigual, histórica da economia, também na distribuição dos ministérios. Isto é, prevalecem a sub-representação das regiões Norte e Nordeste, em contraposição a sobrerrepresentação das regiões mais desenvolvidas – Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Nesse último caso, destaca-se o quantitativo de ministros do Distrito Federal (41 casos), haja vista a predominância dos ministros de carreiras do Executivo Federal.

Outra questão que chama a atenção é a presença de mulheres nos gabinetes ministeriais. É notório o histórico de baixa participação feminina na política, especialmente, em países da América Latina. Durante o período de análise, no entanto, observa-se tendências distintas. A participação das mulheres nos quatro primeiros mandatos, entre 1990 e 2002, foi mínima, variando de 2% a 6%. Após a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder, a parcela feminina na Esplanada dos Ministérios vem crescendo continuamente. Por exemplo, aumentou de 10% no primeiro mandato de Lula para 20% no primeiro mandato do governo da Presidente Dilma.

No Brasil, durante esse período, as composições dos ministérios fundamentados nos partidos da coalizão têm sido mais frequentes, sobretudo, nos últimos vinte anos. A Figura 6 mostra como as pastas são distribuídas entre ministros não filiados a partidos políticos, membros do partido do Presidente e de legendas da base de apoio no Congresso Nacional, por cada mandato presidencial.

⁸ As estatísticas descritivas estão disponíveis no Apêndice II do artigo.

Figura 6 – Composição dos Ministérios, por mandato (1990-2014)



Claramente, podemos observar diferentes padrões na formação dos gabinetes ministeriais. Ao longo dos governos Collor e Itamar, as parcelas relativas ao partido do Presidente, Partido da Renovação Nacional (PRN), eram insignificantes (2%), ainda menores do que a proporção da legenda na Câmara Baixa (8%), eleita em 1990. No entanto, este último, que se tornou presidente após a renúncia de Collor, não estava mais vinculado ao PRN naquele momento e decidiu construir uma coalizão mais ampla com dez principais partidos políticos no Brasil. Essa estratégia tornou seu ministério com divisão exata entre os membros não filiados e representantes das coalizões.

Desde então, a participação de políticos nos gabinetes ministeriais tem crescido significativamente. No governo Cardoso, nota-se uma leve redução dos ministros não filiados e crescimento na participação dos seus correligionários, principalmente, no segundo mandato (27%). Durante a gestão de FHC, destaca-se o fato de o componente político-partidário do seu ministério ser composto por seis legendas com proximidade ideológica (POWER e ZUCCO JR., 2009) e que detinham ampla maioria no Congresso Nacional.

A maior representatividade dos ministros do mesmo partido do Presidente ocorre no primeiro mandato de Lula quando PT levou mais de metade do gabinete, depois da primeira vitória no Executivo Federal. Este cenário muda no segundo mandato, de 54% para 36%, tanto por causa do aumento dos ministros do partido de coalizão quanto devido ao crescimento da parcela não partidária. Embora Lula tenha também conseguido ampla maioria no Congresso durante sua gestão, a configuração da sua coalizão de apoio é bem diferente em relação ao governo FHC, tanto em termos quantitativos, um total de dez partidos, quanto na dimensão ideológica é bem mais heterogênea, incluindo partidos considerados de esquerda como o próprio PT e PCdoB e de direita como o PR e PP (POWER e ZUCCO JR., 2009).

Finalmente, a Presidente Dilma manteve, em boa medida, o mesmo padrão de distribuição de seu predecessor, sobretudo, na diversidade de partidos da sua composição (nove legendas). A proporção de ministros do seu partido (PT) continuou acima da média dos 25 anos (43% x 34%), assim como os ministros da coalizão também correspondem a um percentual maior.

Vale ressaltar que diferente das nações parlamentares que possuem alta representatividade dos parlamentares, em regimes presidencialistas os gabinetes são compostos por uma quantidade considerável de ministros não partidários (AMORIM NETO e SAMUELS, 2010; MARTÍNEZ-GALLARDO e SCHLEITER, 2014). No caso brasileiro, até mesmo a maioria desses ministros partidários não é congressista. Em média, os parlamentares nomeados ministros⁹ representam cerca de um terço, embora isso varie bastante, por exemplo, 25% no segundo mandato de Lula e 43% no governo Dilma.

No que tange a aspectos do perfil dos ministros da Nova República, os gráficos seguintes procuram descrever a variação com base nos indicadores sintéticos discutidos no tópico anterior. Para facilitar as comparações, os índices foram transformados visando à normalização de seus valores¹⁰, dentro de uma escala de 0 a 100. O primeiro deles, *Educação Formal*, é composto pela adequação da formação acadêmica com o setor do ministério, possuir ou não pós-graduação ou outra profissão além da política.

Nessa dimensão, retratada na Figura 7, são nítidos os diferentes padrões das médias de acordo com o mandato e o setor da política pública. De modo geral, os ministros possuem alta qualificação e alinhamento da formação acadêmica com o setor da pasta em que atuam.

Quanto às médias entre os mandatos presidenciais, destacam-se o governo Collor e na primeira gestão Cardoso, acima da média (69). Uma possível explicação seria a composição representativa de não filiados, todavia, o mesmo padrão se observa no segundo mandato de FHC e, sobretudo, no de Itamar, embora o índice de educação profissional seja abaixo da média. Em outras palavras, os dados não nos permitem relacionar esse indicador com a característica

⁹ No Brasil, os parlamentares têm direito à licença para ocupar cargos de ministro sem perda do mandato.

¹⁰ Para tanto, utilizou-se a fórmula seguinte:

$$IS_i^X = \left[\frac{X_i - X_{min}}{X_{max} - X_{min}} \right] * 100 = 0...100$$

Onde,

IS = Índice Sintético

X_i = Índice observado

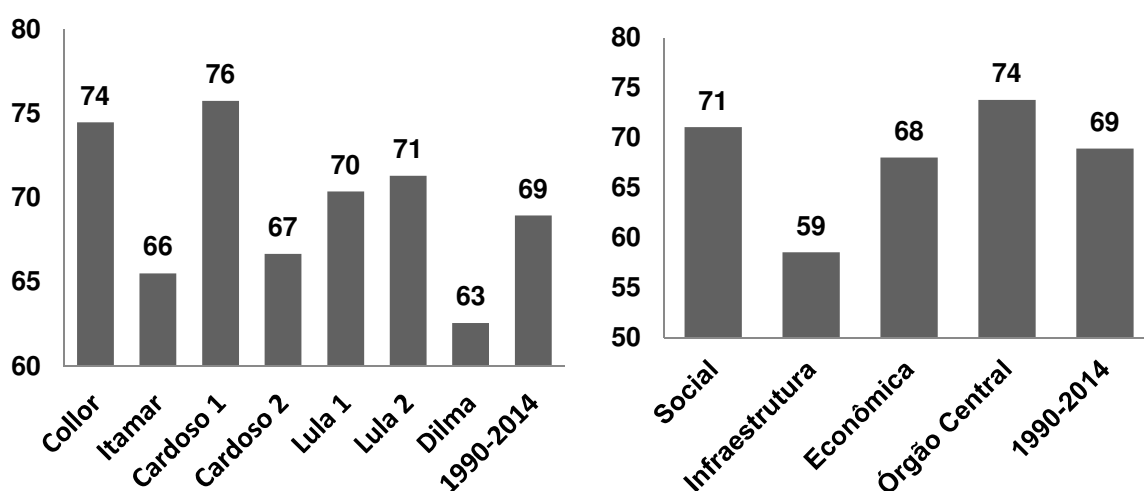
X_{min} = Valor mínimo

X_{max} = Valor máximo

partidária do gabinete ministerial. Ademais, os testes de Anova rejeitam a hipótese de diferenças significativas dessas médias agrupadas por mandatos ($F = 1,45$ e $p\text{-value} = 0,19$).

Diferentemente da análise por setores do governo¹¹, cujos testes confirmam que as diferenças dessas médias não são fruto do acaso ($F = 4,55$ e $p\text{-value} = 0,004$). Os dados também refletem as variações dos ministérios. A área de infraestrutura apresenta a menor média, justamente o setor que normalmente é utilizado para acomodar partidos da base de coalizão. Por outro lado, os demais setores, em especial, ministros dos órgãos centrais possuem maiores níveis de educação formal.

Figura 7 – Indicador de Educação Formal, por mandato e setor



Fonte: Elaboração Própria.

O segundo indicador, *Experiência Político-Partidária*, reflete o nível de experiência do ministro no tocante à dimensão político-partidária, isto é, ocupação de cargos eletivos, nos ministérios e dentro das estruturas das legendas. O perfil médio da Nova República indica que tal indicador não é tão elevado como o senso comum poderia sugerir. Apesar da necessidade de se aprofundar essa análise, o índice sugere que, em média, os ministros nem sempre possuem base político-partidária, o que é frequente em sistemas parlamentares, onde os gabinetes tendem a ser dominados por membros do Legislativo.

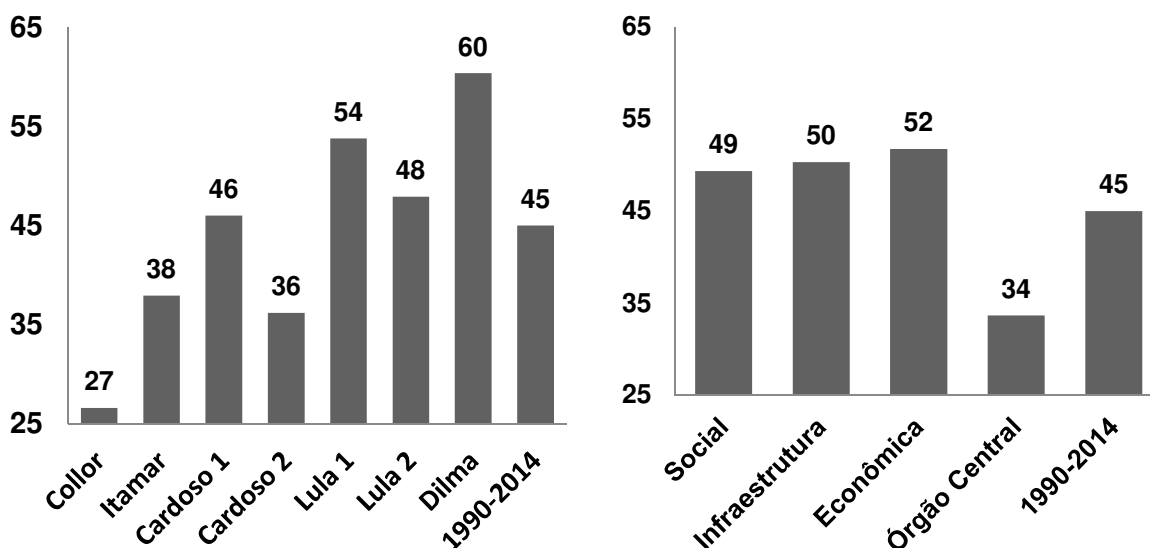
Quando se analisam por mandato, saltam os olhos o grau de heterogeneidade das médias, confirmado estatisticamente pelo teste Anova ($F = 5,03$ e $p\text{-value} = 0,000$). Se por um lado, nos governos Collor, Itamar e Cardoso II, os índices médios encontram-se bem abaixo da

¹¹ A divisão dos setores fundamenta-se, predominantemente, na classificação utilizada pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (BRASIL, 2012). Essa divisão encontra-se no Apêndice III.

média (45), por outro, durante as três gestões do PT, os valores são bem mais elevados, em especial, no governo Dilma. Nessa dimensão, os resultados sugerem uma relação inversa com o percentual de não filiados no gabinete. Em outras palavras, quanto menos políticos nos ministérios supostamente menores os indicadores de trajetória profissional dos mandatos.

Embora as diferenças das médias agregadas por setor pareçam visualmente menos intensas, elas também são significativas do ponto de vista estatístico ($F = 5,53$ e $p\text{-value} = 0,001$). Na Figura 8, chamam a atenção à proximidade da experiência político-partidária média dos ministros dos setores social, infraestrutura e econômico, enquanto que nos órgãos centrais média do indicador de trajetória profissional se reduz bastante, o que pode ser também explicado pelo perfil mais técnico, sobretudo, de alguns ministérios que historicamente são ocupados por servidores públicos, como a Advocacia-Geral da União, Ministério da Defesa e Gabinete Institucional, por exemplo.

Figura 8 – Indicador de Experiência Político-Partidária, por mandato e setor



Fonte: Elaboração Própria.

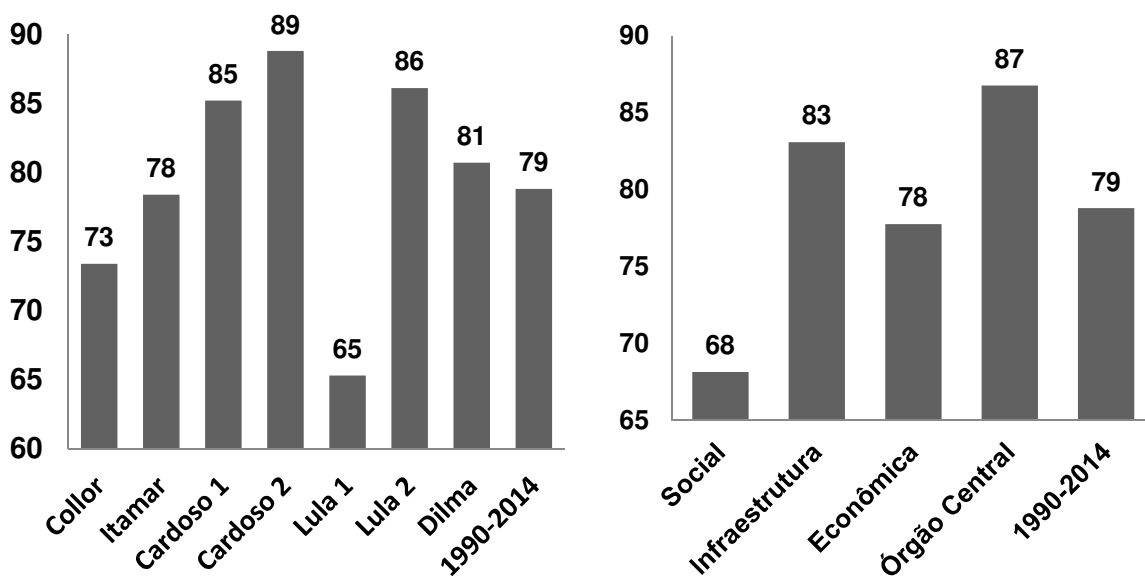
A terceira dimensão, *Experiência Gerencial*, refere-se ao acúmulo do ministro até a sua posse de atividades de cunho gerencial na administração pública e no setor de atuação. Assim como no índice de educação formal, em linhas gerais, é claro um alto nível de *expertise* dos ocupantes deste cargo durante os 25 anos de análise.

Na separação por mandatos presidenciais, os dados são bem interessantes. Primeiro, houve um incremento da experiência média nas quatro primeiras gestões, interrompida com a ascensão do PT à Presidência, o que pode ser explicado pelo fato de ser a primeira alternância de poder de fato na Nova República. Segundo, no mandato seguinte do Lula, o nível médio de experiência volta ao padrão dos governos FHC, também acima da média. Por fim, há uma leve

redução no mandato da Presidente Dilma. O teste Anova confirma a diferença entre essas médias ($F = 3,07$ e $p\text{-value} = 0,006$).

Na Figura 9, observa-se que as médias por setor também são estatisticamente diferentes e bem discrepantes ($F = 5,57$ e $p\text{-value} = 0,001$). Na área social, o índice médio é bem abaixo da média, enquanto que o indicador sugere que os ministros dos órgãos centrais tendem a possuir mais tempo de experiência. Em certa medida, tal resultado converge com a explicação de maior vínculo dos ministros com a administração pública e menos com a esfera política, identificado na dimensão de trajetória profissional.

Figura 9 – Indicador de Experiência Gerencial, por mandato e setor



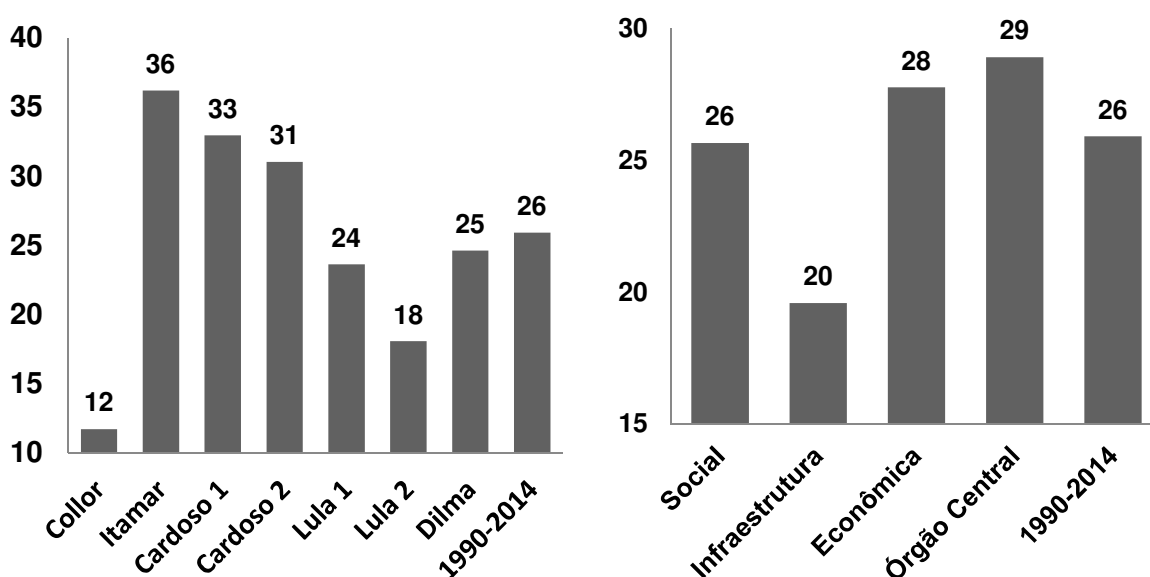
Fonte: Elaboração Própria.

No que concerne aos *Vínculos Políticos*, envolvendo o relacionamento do ministro com associações da sociedade civil e eventual histórico familiar na política. Na Figura 10, notam-se padrões distintos das dimensões anteriores e, em geral, índices bem baixos. As diferenças entre as médias por gestão são marcantes e estatisticamente significantes ($F = 4,65$ e $p\text{-value} = 0,000$). Após um governo Collor com participação muito pequena dessa característica no perfil médio do gabinete, ele se eleva consideravelmente nos três governos seguintes, mas retorna ao patamar abaixo da média nos mandatos do PT.

Apesar de não ser estatisticamente significativa ($F = 1,73$ e $p\text{-value} = 0,16$), a diferença entre os setores de governo não é desprezível. Cabe destacar que os ministros de infraestrutura possuem o mais baixo nível de vinculação político-associativa, estando, no outro extremo, os setores econômicos e órgãos centrais com valores acima da média. Essa distinção é interessante

por levar em consideração uma dimensão da política, que são os vínculos com entidades associativas, com grupos de interesse e provenientes de famílias de políticos tradicionais. No caso da dimensão política anteriormente analisada, da militância político-partidária, o setor de infraestrutura possui politização semelhante aos demais setores, com exceção dos órgãos centrais, onde há um grupo significativo de não filiados a partidos políticos.

Figura 10 – Indicador de Vinculação Política, por mandato e setor



Fonte: Elaboração Própria.

5. Considerações finais

O presente artigo teve como objetivo principal analisar o perfil dos ministros da Nova República, a partir de uma estratégia analítica e metodológica inédita e robusta das dimensões técnicas e políticas das nomeações para os gabinetes presidenciais no Brasil. Esse mesmo problema de pesquisa já foi alvo de trabalhos anteriores (FIGUEIREDO, 2007; INÁCIO, 2013), sem que, no entanto, fossem discutidas quais as implicações do tipo de trajetórias técnica e política dessas elites políticas para o funcionamento de governos após a redemocratização.

Dois pressupostos explicitamente orientaram a análise. O primeiro envolve a percepção de que as dimensões técnicas e políticas são atributos independentes. Mesmo quando se observa, nos dados empíricos e na literatura, a existência de dilemas que muitas vezes contrapõem a escolha que presidentes devem fazer entre os melhores e mais adequados técnicos para direção das pastas em contraposição a perfis com maior experiência política e representantes políticos para apoio no Congresso Nacional, essas dimensões são independentes. Apesar de não ser a evidência mais comum, ministros podem reunir ambos os atributos, ou uma

composição variante entre essas duas dimensões. Há vantagens analíticas em se separar essas dimensões.

O segundo pressuposto remete à ideia de essas duas dimensões, expressas por meio de quatro indicadores, compreendem os dois aspectos cruciais das nomeações presidenciais. De forma esquemática, os atributos técnicos vão em direção às questões centrais para as políticas públicas (*policies*), ao passo que os aspectos políticos apontam para a necessidade de atendimento das coalizões pós-eleitorais para o exercício da política (*politics*).

Se por um lado, os resultados das variáveis e das análises apresentam uma visão positiva da qualificação do ministro mediano no Brasil democrático, haja vista que são, em sua maioria, experientes e com boa formação profissional, por outro, do ponto de vista regional e de gênero, prevalecem severas desigualdades.

Ademais, a pesquisa também demonstra que os perfis se alteram de forma significativa quanto aos mandatos presidenciais e setores do governo. De forma geral, observa-se paulatinamente maior recorrência de nomeações para a coalizão governamental, com o intuito de se organizar uma base de apoio no Congresso Nacional para aprovação da agenda governamental. Entre os governos, os mandatos de FHC foram marcados por maior preponderância de perfis com elevada educação formal, principalmente em seu primeiro mandato, e experiência gerencial. Os governos do PT em geral apresentam maior variação em relação à educação formal, com destaque para o menor desempenho quanto à experiência gerencial, principalmente no primeiro governo Lula. Em relação à experiência político-partidária, os valores são marcadamente maiores para os governos petistas que para os mandatos tucanos. Para o vínculo político a distribuição altera-se, com maior proporção de ministros com esse perfil na presidência de Itamar Franco e FHC do que nos governos petistas, o que é de se esperar em razão da existência de políticos provenientes de famílias tradicionais nesses governos. Pelos indicadores definidos nesse artigo, pode-se observar distinções mais detalhadas entre aspectos técnicos e políticos, contrapondo formação e experiência gerencial, por um lado, a militância político-partidária a vinculações familiares ou associativas, por outro.

Em agendas futuras de pesquisa, almeja-se avançar em relação à utilização dos índices propostos para se ampliar a compreensão dos dilemas presidenciais para alocação e demissão ou substituição dos ministros de Estado. Pretende-se avançar na caracterização, do ponto de vista do chefe do Executivo, das consequências do presidencialismo de coalizão brasileiro sobre tipo de escolhas feitas “gestão das coalizões” na perspectiva do recrutamento e renovação do gabinete.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer Stiftung, 1999.
- ALTMAN, David. "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay, 1989-1999". **Party Politics**, vol. 6, nº 3, pp. 259-283, 2000.
- AMORIM NETO, O. "The presidential calculus executive policy making and cabinet formation in the Americas". **Comparative Political Studies**. 39(4): 415–440. 2006.
- _____, O. "O Poder Executivo, centro de gravidade do Sistema Político Brasileiro". In: In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. (Org.). **Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução**. 2ed. Revista e Ampliada. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007, p. 131-141.
- _____, O.; SAMUELS, David . Democratic Regimes and Cabinet Politics: A Global Perspective. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, v. 1, p. 10-23, 2010.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- _____, Marta . Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados** (Rio de Janeiro. Impresso), v. 52, p. 377- 423, 2009.
- BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. *An archipelago of excellence? Autonomous capacity among brazilian State agencies*. Paper presented at the Princeton University – Universidade de São Paulo. **Conference on "State Capacity in the Developing World"**, São Paulo, Brazil, February 2012.
- BONVECCHI, Alejandro; SCARTASCINI, Carlos. The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know. **IDB Working Paper** No. IDB-WP-283. December, 2011.
- BORGES, André; COELHO, D. B. O Preenchimento de Cargos da Burocracia Pública Federal no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro: análise comparada de dois ministérios - Ciência e Tecnologia e Integração Nacional. In: Felix Garcia Lopez. (Org.). **Cargos de Confiança no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro**. 1aed. Brasília: Editora IPEA, 2015, v. p. 71-105.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamento Federal ao Alcance de Todos: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2013*. Brasília, 2012.
- CARMELO, M. and PÉREZ-LIÑÁN, A. "The Politics of Minister Retention: Technocrats, Partisans, and Government Approval". (**Working paper for 7th ECPR General Conference- Science Po**). Bordeaux, 2013.
- ESCOBAR-LEMMON e TAYLOR-ROBINSON. Do Cabinet Ministers in Presidential Systems have Experience in their Portfolio or is On-the-Job Training the Norm? (**Working paper for IPSA**). Santiago, Chile. 2009.
- ESCOBAR-LEMMON, M. e TAYLOR-ROBINSON, M. M. "Coming or Going: How Background Affects Duration in 5 Presidential Systems". (**Working paper for APSA**). Washigton, DC. 2010.

- FÁVERO, L. P. L.; BEFIORE, P. **Análise de Dados: Técnicas Multivariadas Exploratórias com SPSS® e Stata®**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. 344p.
- FIGUEREIDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro, Editora FGV / Fapesp. 1999.
- _____, Argelina; LIMONGI, Fernando. “Instituições Políticas e Governabilidade: Desempenho do Governo e Apoio Legislativo na Democracia Brasileira”. In: RANULFO, Carlos; SÁEZ, Manuel Alcántara. (Org.). **A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007, p. 25-32.
- _____, Argelina. Coalition Government in the Brazilian Democracy. **Brazilian Political Science Review**, v. 1, p. 182-216, 2007.
- _____, Argelina; CANELLO, Júlio; MARTINS, Marcelo. Governos Minoritários e Presidencialismo Latino-Americano. **Dados** (Rio de Janeiro), v. 62, 2013, p. 82-93.
- FRANZ, P.; CODATO, A. O recrutamento ministerial no Brasil: trajetória profissional e filiação partidária de FHC a Lula. **7º Seminário Nacional de Sociologia & Política**. Universidade Federal do Paraná. 2016.
- HAIR, Jr; BLACK, W. C; BABIN, B. J; ANDERSON, R. E e TATHAM, R. L. **Multivariate Data Analysis**. 6ª edição. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2006.
- INÁCIO, Magna. Escogiendo Ministros y Formando Politicos: los partidos en gabinetes multipartidistas. **América Latina Hoy**, v. 64. 2013.
- LEWIS, David E. “Revisiting the Administrative Presidency: Policy, Patronage, and Agency Competence”. **Presidential Studies Quarterly**. 39: 60-73. 2009.
- LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. “Poder de Agenda e Políticas Substantivas”. In: Magna Inacio; Lucio Renno. (Org.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada**. 1ed.Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 77-104.
- MAINWARING, Scott. "Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination". **Comparative Political Studies**, vol. 26, nº 2, 1993, pp. 198-228.
- MARTÍNEZ-GALLARDO, C.; SCHLEITER, P. “Choosing Whom to Trust: Agency Risks and Cabinet Partisanship in Presidential Democracies”. **Comparative Political Studies**. September 4, 2014.
- MELO, Marcus; PEREIRA, Carlos. **Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty System**. New York: Palgrave/Macmillan. 2013.
- POWER, T.; ZUCCO JR, C. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990 2005: A Research Communication. **Latin American Research Review**, v. 44, p. 218-246, 2009.

Apêndice I – Nota metodológica

A Tabela 1 sintetiza os testes χ^2 entre as variáveis da dimensão política. Como se pode observar, as variáveis “Exerceu cargo eletivo”, “Ocupava cargo eletivo quando nomeado para ministro”, “Filiação partidária” e “Ocupou cargo no partido” possuem forte associação entre si. As variáveis “Vínculo com associações” e “Família de políticos”, ao contrário, possuem associação menos forte com as demais e entre si. O entendimento dessas associações é relevante para ser levado em consideração no momento da análise de correspondência das variáveis.

Tabela 1 – Valores para cruzamento binários referentes ao Qui-Quadrado de Pearson - Variáveis da dimensão política

	Exerceu cargo eletivo	Ocupava cargo eletivo quando nomeado para ministro	Filiação partidária	Ocupou cargo no partido	Vínculo com associações	Família de políticos
Exerceu cargo eletivo	-					
Ocupava cargo eletivo quando nomeado para ministro	179,053***	-				
Filiação partidária	168,304***	84,686***	-			
Ocupou cargo no partido	162,583***	75,154***	113,968***	-		
Vínculo com associações	0,068	0,079	0,614	1,362	-	
Família de políticos	6,264**	8,750**	6,824**	6,352**	2,890*	-

Fonte: Elaboração própria. *** p < 0,001; ** p < 0,05; *p<0,10.

A partir dessas primeiras constatações, procedeu-se à análise de correspondência múltipla, sintetizada na Tabela 2. Duas dimensões foram retiradas das variáveis. Para cada dimensão, foram traçadas as seguintes inércias:

$$\lambda_1 = 0,464$$

$$\lambda_2 = 0,180$$

A inércia total observada foi de 0,644, o que faz com que a inércia da primeira dimensão corresponda a 72% e da segunda dimensão seja igual a 28% da inércia principal total.

Tabela 2 – Síntese do modelo

Dimensão	Variância observada para
----------	--------------------------

	Alpha de Cronbach	Total (Eigenvalue)	Inércia	% da Variância
1	,769	2,786	,464	46,439
2	,086	1,077	,180	17,952
Total		3,863	,644	
Média	,579 ^a	1,932	,322	32,196

Fonte: Elaboração própria. ^a Média dos Alpha de Cronbach é baseada na média do Eigenvalue.

Da mesma forma que para a dimensão política, a Tabela 3 indica que no âmbito da dimensão técnica que as variáveis “Formação acadêmica na área do Ministério” e “Possui pós-graduação” estão bastante associadas entre si, seguidas pela variável “Possuía outra profissão”. As variáveis “Experiência gerencial no setor público” e “Experiência gerencial na área” formam outro grupo a parte. Por fim, a variável “Exerceu cargo de ministro anteriormente” possui uma boa associação com “Experiência gerencial no setor público”, mas nenhuma associação com “Experiência gerencial na área”, o que a deixa, por comparação com as demais, isolada.

Tabela 3 – Valores para cruzamento binários referentes ao Qui-Quadrado de Pearson - Variáveis da dimensão técnica

	Formação acadêmica na área do Ministério	Possui pós-graduação	Possuía outra profissão	Exerceu cargo de ministro anteriormente	Experiência gerencial no setor público	Experiência gerencial na área
Formação acadêmica na área do Ministério	-					
Possui pós-graduação	19,67***	-				
Possuía outra profissão	15,38***	12,64***	-			
Exerceu cargo de ministro anteriormente	0,87	0,93	0,27	-		
Experiência gerencial no setor público	1,49	7,39**	0,176	10,280***	-	
Experiência gerencial na área	10,931***	2,186	0,133	0,211	166,92***	-

Fonte: Elaboração própria. *** p < 0,001; ** p < 0,05; *p<0,10.

Do mesmo modo como realizado para a dimensão anterior, foi realizada uma análise de correspondência múltipla, cujos resultados sumarizados estão na Tabela 4. Desse conjunto, foram evidenciadas duas dimensões principais. Para cada uma delas, as seguintes inércias foram obtidas:

$$\lambda_1 = 0,298$$

$$\lambda_2 = 0,223$$

Tomando-se a inércia total como o valor 0,520, observa-se que a inércia da primeira dimensão corresponde a 57% e da segunda dimensão seja igual a 43% da inércia principal total.

Tabela 4 – Síntese do modelo

Dimensão	Alpha de Cronbach	Variância observada para		
		Total (Eigenvalue)	Inércia	% da Variância
1	,528	1,786	,298	29,769
2	,301	1,335	,223	22,256
Total		3,122	,520	
Média	,431 ^a	1,561	,260	26,013

Fonte: Elaboração própria. ^a Média dos Alpha de Cronbach é baseada na média do Eigenvalue.

Apêndice II – Síntese das variáveis descritivas

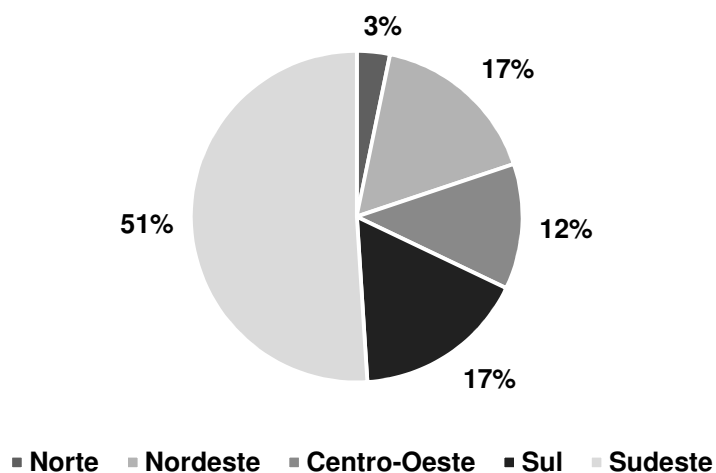
Tabela 5 – Composição partidária dos gabinetes por mandato presidencial (1990-2014)

	Collor	Itamar	FHC I	FHC II	Lula I	Lula II	Dilma	1990-2014
Partido do Presidente	2,1%	1,7%	20,8%	27,4%	54,2%	46,7%	40,5%	29,8%
Partido da Base Aliada	34,0%	49,2%	39,6%	30,1%	30,6%	33,3%	39,2%	36,3%
Não filiado	63,8%	49,2%	39,6%	42,5%	15,3%	20,0%	20,3%	33,9%

Tabela 6 – Estatísticas descritivas dos gabinetes por mandato presidencial (1990-2014)

	Collor	Itamar	FHC I	FHC II	Lula I	Lula II	Dilma	1990-2014
Percentual médio de Ministros nomeados na Presidência	44,68%	25,42%	16,67%	24,66%	31,94%	35,00%	32,43%	30,02%
Percentual médio de tempo do mandato à frente do cargo	47,13%	45,47%	59,96%	36,79%	48,88%	60,20%	48,93%	48,99%
Idade média	52	56	55	55	55	55	57	55
Percentual de mulheres nomeadas	2,13%	6,78%	2,08%	2,74%	9,72%	13,33%	18,92%	8,55%

Figura 11 – Composição ministerial por região do país (1990-2014)



Apêndice III – Relação dos setores de governo

Setor	Ministério/Órgão
Social	Ministério Ciência, Tecnologia e Inovação
	Ministério da Cultura
	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
	Ministério da Educação
	Ministério do Esporte
	Ministério do Desenvolvimento Agrário
	Ministério da Previdência Social
	Ministério da Saúde
	Ministério do Trabalho e Emprego
	Secretaria de Direitos Humanos
	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Secretaria de Políticas para as Mulheres	
Infraestrutura	Ministério das Cidades
	Ministério das Comunicações
	Ministério do Meio Ambiente
	Ministério de Minas e Energia
	Ministério dos Transportes
	Ministério da Integração Nacional
	Secretaria de Aviação Civil
Secretaria de Portos	
Econômica	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
	Ministério da Fazenda
	Ministério da Pesca e Aquicultura
	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministério do Turismo	
Central	Ministério da Defesa
	Ministério da Justiça
	Ministério das Relações Exteriores
	Secretaria de Assuntos Estratégicos
	Secretaria de Comunicação Social
	Secretaria de Relações Institucionais
	Secretaria-Geral da Presidência
	Casa Civil
	Advocacia-Geral da União
	Controladoria-Geral da União
Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	