

Ministros-técnicos e ministros-políticos nos governos do PSDB e do PT

Adriano Codato¹

Paulo Franz²

¹ Universidade Federal do Paraná / Departamento de Ciência Política, Curitiba / PR — Brasil

² Universidade Federal do Paraná / Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Curitiba / PR — Brasil

Estudos sobre recrutamento ministerial têm identificado a presença tanto de políticos profissionais quanto de técnicos no gabinete ministerial brasileiro. Todavia, análises de carreira têm se restringido apenas aos técnicos, enquanto estudos sobre ministros políticos focam majoritariamente o critério partidário de recrutamento. Este artigo possui dois objetivos: demonstrar empiricamente as diferenças e semelhanças entre as carreiras dos ministros políticos e dos não políticos (“técnicos”) durante os governos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e do Partido dos Trabalhadores (PT), entre 1995 e 2014; e explorar os principais aspectos relativos à profissionalização dos ministros políticos, a partir de suas experiências em cargos eletivos e de alto escalão de governos estaduais e municipais. Os resultados indicam que tanto políticos como não políticos possuem larga experiência profissional, inclusive administrativa, embora os não políticos possuam maior afinidade com a área ministerial para a qual foram nomeados. Por sua vez, ministros filiados ao partido do presidente possuem maior afinidade com a área de jurisdição ministerial quando comparados com os ministros filiados a partidos da base aliada. A despeito dessas nuances, não foram constatadas diferenças significativas entre os governos peessedebistas e petistas quanto à *expertise* dos seus ministros.

Palavras-chave: recrutamento ministerial; ministros de Estado; carreira política; *expertise*; PT; PSDB.

Ministros técnicos y ministros políticos en los gobiernos del PSDB y del PT

Estudios sobre el reclutamiento ministerial han identificado la presencia tanto de políticos profesionales, cuanto de cuadros técnicos como parte de los gabinetes ministeriales brasileños. Sin embargo, los análisis de carrera se han restringido únicamente a los cuadros técnicos; mientras que los estudios sobre los ministros de carácter político se han centrado mayoritariamente en el criterio partidario de reclutamiento. El presente artículo sigue dos objetivos: demostrar empíricamente las diferencias y similitudes entre las carreras de los ministros políticos y los no políticos (“técnicos”) durante los gobiernos del Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) y del Partido dos Trabalhadores (PT), entre 1995 y 2014; y explorar los principales aspectos relativos a la profesionalización de los ministros políticos, a partir de sus experiencias en cargos electivos y de alto escalón como parte de gobiernos provinciales y municipales. Los resultados muestran que tanto los ministros políticos como los no políticos poseen una larga experiencia profesional, e inclusive administrativa; más allá de que los no políticos posean una mayor afinidad con el área ministerial para la cual han sido nombrados, así como los ministros afiliados al partido de gobierno cuando comparados con los de la base aliada. A pesar de esas particularidades, no fueron constatadas diferencias significativas entre los gobiernos del PSDB y del PT en lo que se refiere al nivel de especialización de sus ministros.

Palabras clave: reclutamiento ministerial; Ministros de Estado; carrera política; especialización; PT; PSDB.

Technical-ministers and politician-ministers during PSDB and PT presidencies

Studies on ministerial recruitment have identified the presence of professional politicians as well as technicians within the Brazilian ministerial cabinet. However, career analyses are restricted to technicians, while studies on political ministers have largely focused on party recruitment criteria. The objective of this article is twofold: to empirically demonstrate the differences and similarities between the careers of political and non-political ministers “technicians” during PSDB and PT presidential administrations between 1995 and 2014; and to explore the main aspects regarding the professionalization of politician ministers based on their experiences in elective and high-ranking positions in county and municipal administrations. The results indicate that both politicians and non-politicians have extensive professional experience, including administrative experience, although non-politicians have greater affinity with the ministerial area for which they were appointed as do ministers affiliated with the president’s party when compared to politicians of the allied base. Notwithstanding these nuances, no significant differences were found between PSDB and PT administrations regarding the expertise of their ministers.

Keywords: ministerial recruitment; State ministers; political career; expertise; PT; PSDB.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612174301>

Artigo recebido em 11 jan. 2017 e aceito em 3 maio 2017.



1. INTRODUÇÃO

Pesquisas têm mostrado que o perfil profissional dos ministros de Estado no Brasil é muito diversificado (D'Araujo, 2009; Inácio, 2013). Há nos gabinetes tanto técnicos, concursados em empresas públicas e em instituições de ensino superior (Nunes, 1997; Schneider, 1991), quanto políticos com uma carreira estruturada em cargos eletivos e de nomeação em posições de alto escalão na administração pública (Amorim Neto, 2006; Figueiredo e Limongi, 2001). Embora esses perfis profissionais já tenham sido bem identificados pela literatura, diferenças entre esses agentes foram pouco exploradas pela literatura. Além disso, estudos de recrutamento ministerial geralmente se concentram nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo (Amorim Neto, 2007; Figueiredo e Limongi, 2001), restringindo suas análises à composição partidária dos gabinetes, dando assim pouca atenção às credenciais profissionais dos ministros.

O objetivo deste artigo é avaliar a *expertise* dos ministros políticos e não políticos no Brasil e comparar os gabinetes ministeriais dos governos do PSDB e PT a partir dos seguintes critérios: i) número e tipo de cargos ocupados pelos ministros antes da nomeação; ii) tempo de carreira; iii) escolaridade; iv) competências específicas relacionadas com a pasta ocupada; e v) experiência dos indicados para os gabinetes no alto escalão da administração pública.

Os dados aqui discutidos dizem respeito a todos os ministros de Estado nomeados entre 1995 e 2014 — titulares e interinos — que tenham ocupado o posto por, no mínimo, três meses. Esse intervalo de tempo compreende as administrações Cardoso I (1995-98), Cardoso II (1999-2002), Lula I (2003-06), Lula II (2007-10) e Dilma I (2011-14). Isso corresponde, ao todo, a 327 mandatos ministeriais, exercidos por 246 ministros (contando as repetições e as reconduções). A fim de tornar a comparação entre os governos mais consistente, agrupamos as equipes ministeriais conforme os partidos políticos dos presidentes: PSDB (Cardoso) e PT (Lula, Dilma).

Na primeira seção apresentamos a literatura sobre recrutamento ministerial, dividindo essa produção entre os trabalhos que concentraram suas análises no critério partidário de nomeação das equipes de governo e os trabalhos que se preocuparam com o perfil de carreira dos ministros tidos como mais “técnicos” ou sem vínculos partidários claros. Na segunda seção especificamos a forma de categorização e o tratamento dos dados. Na terceira seção, apresentamos os resultados da nossa pesquisa estratificando os dados por ministros “políticos” e ministros “não políticos”, além de comparar os governos PSDB e PT, especialmente no que se refere a dois atributos de carreira: nível de *expertise* para o cargo e experiência administrativa. Nas conclusões, resumimos os achados fundamentais da investigação.

2. ESTADO DA ARTE DAS PESQUISAS SOBRE MINISTROS NO BRASIL

Estudos sobre recrutamento ministerial evidenciaram a presença de ministros com diversas trajetórias profissionais no gabinete brasileiro (Amorim Neto, 2007; D'Araujo, 2009, 2014; Inácio, 2013). Em resumo, a conclusão dos autores é que políticos profissionais sempre dividiram espaço com ministros de perfil mais técnico, sem monopolizar as pastas ministeriais. Em relação aos políticos, destaque-se seu papel-chave para a estabilidade das relações entre os poderes Executivo e Legislativo, quando se respeita, durante a formação do gabinete, a proporcionalidade do número de cadeiras dos partidos no Congresso Nacional. Quanto aos técnicos, pesquisas defenderam que suas nomeações foram condição essencial para a implementação de projetos de modernização econômica como os que ocorreram

durante a Quarta República (1945-64) e durante o regime ditatorial-militar (Geddes, 1994; Mantega, 1984; Nunes, 1997; Schneider, 1991).

Análises sobre o perfil técnico dos gabinetes ministeriais ressaltaram as estratégias de controle do presidente da República sobre a alta burocracia do Estado. Grandes projetos de modernização enfrentaram sérios obstáculos no aparelho burocrático. Vargas e Kubitschek, ao se depararem com um estamento burocrático altamente politizado e sem conhecimento técnico ou interesse necessário pelos grandes programas de transformação capitalista do país, optaram por “compartimentalizar” a administração pública. Essa compartimentalização consistia em separar secretarias e órgãos que seriam capitais para seus projetos de desenvolvimento dos órgãos de patronagem, usados como moeda de troca para obtenção de apoio político e sustentação da coalizão governista. As áreas insuladas da política congressual seriam ocupadas, em sua maioria, por indivíduos recrutados de forma paralela aos esquemas de investidura tradicionais e em função de critérios mais meritocráticos do que partidários. Nunes constatou que, durante o governo JK, 40% dos ministros de Estado foram nomeados sem possuir qualquer experiência partidária ou legislativa. Mais: políticos que ocuparam cargos na burocracia pública trabalharam majoritariamente em agências de distribuição de crédito, como bancos e financiadoras públicas regionais e locais, com largo potencial para a patronagem política. Isso possibilitou que agências, empresas estatais e autarquias estratégicas para as políticas de industrialização fossem ocupadas por técnicos e/ou burocratas de carreira, ligados, pessoalmente ou não, ao próprio presidente (Nunes, 1997). Essa foi, conforme a literatura, a estratégia que possibilitou que Kubitschek implementasse o Plano de Metas. Requisitando pessoal competente, Juscelino conseguiu driblar a burocracia tradicional, os partidos políticos e o Congresso Nacional para a ocupação de cargos-chave no aparelho de Estado. A maior expressão desse movimento foi a criação do Conselho de Desenvolvimento e dos Grupos Executivos, órgãos que organizavam e coordenavam as medidas econômicas exigidas pelo Plano. Seu principal trunfo estava no fato de eles serem integrados pelas mesmas pessoas que teriam de implementar os projetos. Foi isso que permitiu que se contornassem as ineficiências burocráticas e a nomeação partidária, o que, em última instância, agilizou a execução dos projetos de desenvolvimento (Mantega, 1984; Nunes, 1997).

Estratégias de nomeação burocrática, tais como as de Vargas ou Kubitschek, possivelmente não são mais possíveis no atual contexto institucional. Desde a Constituição de 1988, os partidos e o próprio Congresso Nacional têm controle político suficiente sobre a máquina pública e sobre o Executivo para que eles próprios não fiquem alheios à produção de políticas públicas complexas ou de projetos macroeconômicos (Figueiredo, 2010:206). E isso não seria de todo negativo. Conforme algumas visões, o controle político sobre as burocracias públicas é fundamental numa democracia representativa, pois os políticos eleitos devem vigiar a burocracia para atuar em conformidade com suas preferências, além de garantir que ela preste contas e responda por suas escolhas e pelos programas implementados (Figueiredo, 2010). Schneider, a partir da aplicação de *surveys* e entrevistas de profundidade com burocratas, diretores e ministros da área econômica durante o regime ditatorial-militar, demonstra como políticos profissionais muitas vezes são os mais indicados para ocuparem postos e cargos que seriam mais sensíveis à pressão política, garantindo maior conexão com outras áreas e autonomia técnica ao corpo burocrático de agências e empresas ligadas à sua pasta (Schneider, 1991).

Outros estudos sobre nomeações ministeriais enfocaram a questão da governabilidade no presidencialismo brasileiro. A ideia central é que o presidencialismo, num contexto federativo e multipar-

tidário, em que o partido do presidente dificilmente possui maioria na Câmara e no Senado, obriga o chefe de Estado a formar coalizões político-partidárias amplas com o objetivo de aprovar ações legislativas do Executivo. Por esse apoio político, a moeda de troca do governo seriam os cargos de comando nos ministérios e na alta burocracia federal para indivíduos indicados pelos partidos aliados no Parlamento (Abranches, 1988).

A análise da lógica partidária no preenchimento de cargos no Executivo conseguiu elucidar uma série de aspectos de funcionamento do “presidencialismo de coalizão”, como o respeito à proporcionalidade do peso dos partidos no Congresso dentro do gabinete ministerial e os efeitos disso sobre o uso ou não uso de certas prerrogativas pela presidência da República (Amorim Neto, 1994, 2006; Figueiredo e Limongi, 2001). Entretanto, essa forma de composição do ministério é muito comum também em outros países de gabinete multipartidário como a Itália (Mershon, 1996; Thies, 2001) e o Chile (Dávila et al., 2013), por exemplo. Basicamente, esses trabalhos analisaram a eficácia das nomeações ministeriais a partir da estabilidade política e da governabilidade. Eles focalizaram as delegações de poder que ocorrem quando uma coalizão de partidos assume a chefia do governo em regimes parlamentaristas. A ideia é que algumas ações dos atores envolvidos tendem a diminuir os custos de delegação política aos partidos aliados quando estes são nomeados para liderar uma pasta ministerial (Mershon, 1996). Na delegação de poder do presidente aos partidos aliados, há sempre um ônus, já que decisões desses atores podem se distanciar dos interesses do presidente e do seu programa. Carroll e Cox analisaram a probabilidade de criação de agências que serviriam como *loci* de monitoramento e supervisão sobre essas pastas ministeriais negociadas em troca de apoio político. Presidentes nomeariam indivíduos de sua confiança pessoal a fim de controlar os programas formulados e implementados pelo ministro (Carroll e Cox, 2011).¹

Com dados comparativos de países parlamentaristas multipartidários, Thies chega à conclusão de que a “distinção tradicional entre sistemas presidenciais e parlamentares é exagerada” (Thies, 2001:596). A supervisão do presidente sobre os partidos da base aliada por meio de nomeações de confiança em agências de controle ocorre em ambos os sistemas de governo. Assim, o que de fato poderia diferenciar substancialmente as estratégias do presidente para efetivar seu programa não seria o sistema de governo e sim o número de partidos no gabinete (gabinete de partido único majoritário ou gabinete de coalizão em conjunto com partidos aliados).

No Brasil, a literatura sobre nomeação de ministros está inserida principalmente no debate sobre as condições de governabilidade do presidente e suas relações com o Poder Legislativo. Ela defende que o “presidencialismo de coalizão” oferece mais alternativas ao chefe de Estado para formar seu gabinete do que o regime parlamentar (Amorim Neto, 2006; Araújo, Silva e Vieira, 2016; Batista, 2013; Figueiredo e Limongi, 2001). Contudo, num contexto de muitos partidos efetivos, com o aumento da fragmentação partidária do Congresso Nacional, aumentam conseqüentemente os custos de coalizão necessários para a governabilidade (Pereira, Bertholini e Raile, 2016). Se a taxa de coalescência — a proporção entre o número de cadeiras dos partidos no parlamento e no gabinete ministerial — cresce, como ocorreu nos governos do PT (2003-14), passando os partidos da base aliada no Con-

¹ No Brasil, o “vice-ministro” (secretário executivo dos ministérios) tende a exercer essa função de representante do partido (e das prioridades) do presidente.

gresso Nacional a serem sub-representados nos gabinetes ministeriais, a vulnerabilidade do poder presidencial aumenta e crises políticas são potencializadas.

Embora essas conclusões sejam muito convincentes para esclarecer os critérios político-partidários de nomeação dos ministérios, elas restringem a análise do preenchimento dessas posições à lógica das clientelas políticas. Além disso, a partir daí pouco se pode saber acerca do perfil dos agentes e do funcionamento concreto do Poder Executivo, pois o foco da análise do desempenho dos governos é a aprovação de medidas provisórias no Legislativo.

Apenas recentemente autores passaram a estudar o perfil de carreira dos ministros políticos. São trabalhos que identificam diferenças importantes entre os indivíduos nomeados para os gabinetes brasileiros. Inácio (2013) procura responder que perfil de ministro os partidos privilegiam em suas indicações. Basicamente, ele varia de acordo com o tamanho dos partidos no Congresso Nacional: partidos menores da base aliada tendem a indicar representantes com pouca experiência política; já as legendas com mais cadeiras costumam indicar políticos que já ocuparam cargos de liderança em seus partidos na Câmara ou no Senado (Inácio, 2013). Cavalcante e Palotti (2016) demonstraram a existência de um perfil de ministro técnico, com formação na área do ministério que chefiava, além de declarar uma segunda profissão, enquanto os políticos recrutados ocuparam cargos políticos no período imediatamente anterior à nomeação, além de já terem passado por cargos de direção partidária. Suas conclusões são que os governos do PT foram formados por ministros com maior experiência político-partidária. Já os ministros recrutados nos governos anteriores (Itamar Franco e Cardoso) possuíam mais vínculos políticos familiares, sintoma de permanência de uma elite mais tradicional nos governos dos anos 1990 (Cavalcante e Palotti, 2016).

No contexto desse debate, o objetivo específico deste artigo é testar, de uma perspectiva comparativa, o caráter mais técnico ou mais político das diferentes nomeações ministeriais no Brasil e mensurar a experiência administrativa dos políticos profissionais nomeados para os gabinetes dos governos do PSDB e do PT. Partimos de algumas perguntas básicas: 1) o ministério dos governos Cardoso foi mais técnico do que os dos governos de Lula e Dilma? Ou, por outra, o ministério dos petistas foi muito mais partidário do que o ministério dos peessedebistas?; 2) qual a *expertise* dos políticos nomeados para os gabinetes dos governos do PT e do PSDB nos assuntos específicos de suas pastas?; 3) políticos são, de fato, muito menos experientes nos temas dos seus ministérios do que os ministros-técnicos?

3. MATERIAIS E MÉTODOS: UNIDADE DE ANÁLISE E UNIDADE DE OBSERVAÇÃO

Difícilmente ministros de Estado se adequam com precisão a categorias como “técnicos” puros ou “políticos” puros. Em seus trabalhos sobre as nomeações no alto escalão dos governos federais nos anos 1990, Loureiro e Abrucio (1999) e Loureiro, Abrucio e Rosa (1998) mostraram que os ocupantes desses cargos não deixavam de ser técnicos e políticos ao mesmo tempo, pois possuíam atributos e modos de ação que conectavam as duas características. O que vem sendo constatado na literatura sobre os dirigentes públicos é a presença cada vez maior de “políticos baseando sua atuação cada vez mais no discurso técnico e burocratas reforçando o aspecto político em seu cálculo de atuação” (Loureiro e Abrucio, 1999:70). Trata-se de um modelo híbrido, chamado pelos autores de *policymaker*. Mesmo que esses agentes não sejam filiados a partidos e tenham sido nomeados apenas por seus conhecimentos específicos na jurisdição do ministério, suas ações no setor público deverão responder

às orientações políticas de seus governos. Como notaram Pinto e Tavares de Almeida a propósito do mesmo fenômeno na democracia portuguesa,

há um número [cada vez] maior de ministros, de tipo híbrido, que combinam habilidades políticas desenvolvidas em partidos e legislaturas com conhecimentos especializados adquiridos através de treinamento acadêmico e experiência em comitês parlamentares e governamentais. [Pinto e Tavares de Almeida, 2014:2]

Nossa classificação separa políticos profissionais de não políticos (uma denominação mais apropriada do que “técnicos”) conforme o *setor de origem profissional predominante* dos indivíduos. Isso permite comparar os tipos que estariam sendo priorizados pelos diferentes presidentes em suas estratégias de nomeação ministerial e os respectivos perfis dos governos. Ao dividir o universo nessas duas categorias, visamos explorar o quão significativo podem ser as diferenças entre esses padrões de carreira quanto à escolaridade, à experiência e à especialização dos ministros brasileiros.

O critério básico para classificação dos ministros em políticos e não políticos foi a análise da carreira dos últimos *quatro cargos* ocupados antes da posse na pasta ministerial. Ministros no Brasil são, em geral, indivíduos com carreira profissional muito longa e intensa rotatividade, passando por inúmeras posições e de natureza muito diversa (públicas, privadas, semipúblicas, nomeadas, eletivas, por concurso etc.). Isso, porém, não impede que se achem padrões de carreira diferentes.

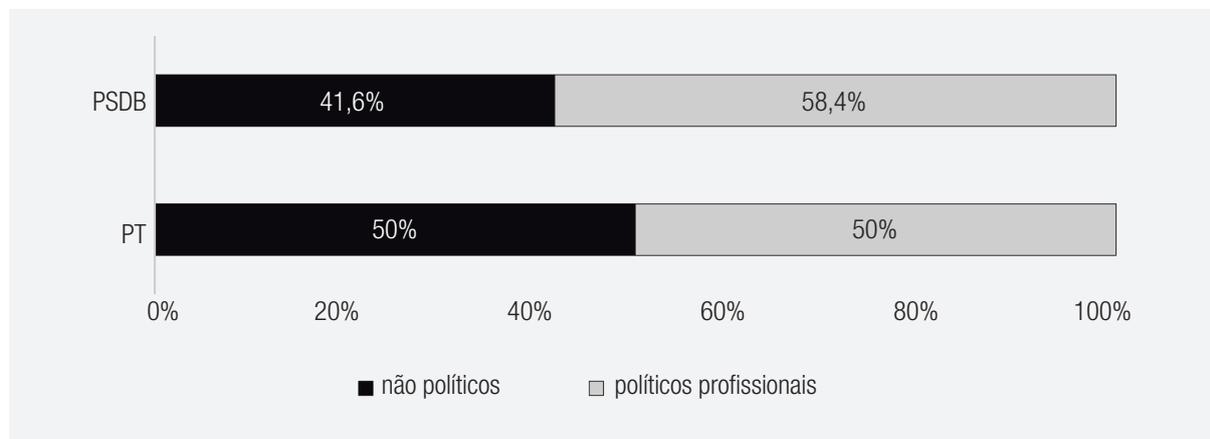
Categorizamos como *políticos* os ministros de Estado que ocuparam nos últimos quatro postos majoritariamente (ou seja, 50% ou mais): *i) cargos de natureza eletiva* (vereador, prefeito, deputado, senador, governador), *ii) cargos partidários* (membros, secretários e presidentes de diretórios regionais e nacionais, assim como executivas municipais, estaduais e nacionais de partidos políticos) e *iii) cargos de nomeação em primeiro escalão* (secretário municipal, secretário, ministro de Estado).² Como *não políticos* classificamos os ministros que passaram a maior parte de suas carreiras, bem como os últimos quatro cargos antes de sua posse ministerial, em cargos por concurso e/ou em posições de confiança de médio e baixo escalão, além de professores, acadêmicos e executivos privados (Pedro Malan, Franklin Martins e Miriam Belchior, por exemplo).

Como a nossa classificação foi feita por predominância de cargos no período exatamente anterior à posse na pasta ministerial, os *não políticos* não devem, necessariamente, ser entendidos aqui apenas como “técnicos” ou “tecnocratas”, visto que suas carreiras costumam ser híbridas, podendo já ter ocupado cargos públicos, embora isso não tenha sido central em suas trajetórias profissionais. Jorge Hage, ministro chefe da Controladoria-Geral da União durante os governos Lula e Dilma, por exemplo, ocupou cargos eletivos como prefeito (1975-77) e deputado federal (1987-91) ao longo de sua trajetória profissional. Porém, seus últimos cargos antes da nomeação ministerial não estavam ligados ao mundo político, não o caracterizando como político profissional.

O gráfico 1 mostra a distribuição de políticos e não políticos por governos conforme os partidos dos presidentes da República.

² Excluímos de nossa classificação de “políticos” os ministros que tiveram intensa carreira associativa. As exceções ficaram por conta de casos quase paradigmáticos: Orlando Silva, ministro do Esporte, e Luiz Marinho, ministro do Trabalho, ambos nos governos Lula. Silva e Marinho possuem uma carreira muito curta fora de entidades de representação estudantil e sindical, respectivamente.

GRÁFICO 1 PROPORÇÃO DE MINISTROS DE ESTADO POLÍTICOS E NÃO POLÍTICOS CONFORME OS PARTIDOS DOS PRESIDENTES DA REPÚBLICA (1995-2014) (%)



Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<<http://observatory-elites.org/>>), UFPR.

Número de casos: PSDB (113); PT (214). Pearson Chi Square: 2,098 (0,148).

Levamos em conta, para coleta e análise de dados, todos os ministérios — inclusive os de caráter “extraordinário” — dos governos Cardoso, Lula e Dilma, além das várias secretarias com *status* ministerial. Nesse período existiram 51 ministérios e secretarias diferentes. Para melhor operacionalização dos dados, dividimos os ministérios e as secretarias de assessoramento direto do governo em três tipos a partir de suas funções específicas. A divisão leva em conta algumas categorias já usadas na literatura sobre o assunto (Dávila et al., 2013; Gené, 2016; Inácio, 2013), além das funções explícitas declaradas nas leis de criação dessas pastas.

As categorias e as pastas — aqui com os nomes padronizados, já que há grande variação na nomenclatura entre 1995 e 2014 — incluídas em cada uma delas são:

- i) *econômicas*: Agricultura, Comunicações, Fazenda, Indústria, Integração Nacional, Meio Ambiente, Minas e Energia, Pesca, Planejamento, Transporte, Turismo, Secretaria Geral dos Portos;
- ii) *políticas*: Advocacia-Geral da União, Casa Civil, Controladoria-Geral da União, Administração e Reforma do Estado, Ciência e Tecnologia, Defesa, Justiça, Ministério Extraordinário de Reformas Institucionais (FHC I), Ministério Extraordinário de Assuntos Políticos, Relações Exteriores, Secretaria de Relações Institucionais (Lula), Secretaria de Assuntos Estratégicos, Secretaria de Comunicação Social, Secretaria Geral da Presidência;
- iii) *sociais*: Cultura, Educação, Saúde, Previdência Social, Cidades, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social, Esporte, Meio Ambiente, Trabalho, Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria de Políticas de Promoção para Igualdade Racial, Secretaria Especial de Políticas para Mulheres.

Os dados coletados dizem respeito aos 246 indivíduos que ocuparam o cargo de ministro entre 1995 e 2014. Assim, a *unidade de observação* são os ministros dos governos Cardoso, Lula e Dilma. Porém, o critério para o preenchimento do banco de dados são os *mandatos ministeriais*. Isso significa que, se um ministro ocupou a mesma pasta ao longo de dois mandatos presiden-

ciais,³ ele estará duplicado em nosso banco de dados. Da mesma forma, foram somados aqueles indivíduos que chefiaram mais de uma pasta ministerial, mesmo que apenas durante um mandato presidencial.⁴ Disso resulta que nossa *unidade de análise* são os mandatos, não os indivíduos, e os resultados dos testes estatísticos dizem respeito ao universo de 327 casos.

Outra categorização é a variável “nível de *expertise*”. Aqui, busca-se mensurar o grau de competências específicas vinculadas à pasta que o ministro ocupa (Gené, 2016). Foi analisado se o ministro possuía conhecimento e *know-how* exigidos na jurisdição dos ministérios chefiados por eles. O *índice de expertise* foi gerado a partir da relação proporcional entre o tema da pasta com a área dos cargos ocupados previamente pelo ministro numa escala de 0 a 1. O índice consiste numa razão de especialização que avalia a experiência e o conhecimento técnico do ministro diante da pasta chefiada por ele. Um ministro da Saúde que tenha atuado exclusivamente como médico, em cargos administrativos de hospitais ou em cursos de medicina, terá 1 de *expertise*. Já um ministro da Fazenda, que tenha ocupado 10 cargos ao longo da sua trajetória, dos quais apenas cinco tenham alguma relação com o campo econômico — instituições financeiras, administração em bancos públicos, cursos de economia, consultorias —, terá 0,5 de *expertise*.⁵

Para as classificações utilizadas neste trabalho levamos em conta todos os cargos ocupados pelos ministros de Estado desde o início de suas trajetórias profissionais, independentemente da sua importância ou natureza (privado, público, político, autônomo), e não apenas cargos públicos e/ou políticos. Só assim poderíamos classificar os ministros por seu setor de origem profissional predominante e avaliar seu nível de especialização temática.

Os dados biográficos dos ministros de Estado que serviram nos governos entre 1995 e 2014 foram coletados no sítio institucional do *Dicionário histórico-biográfico brasileiro* do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV), na Biblioteca da Presidência, além de verbetes disponíveis na internet e em portais de notícias.

4. PERFIS DA CARREIRA DOS MINISTROS NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

4.1 NÚMERO DE CARGOS E TEMPO DE CARREIRA PRÉVIO

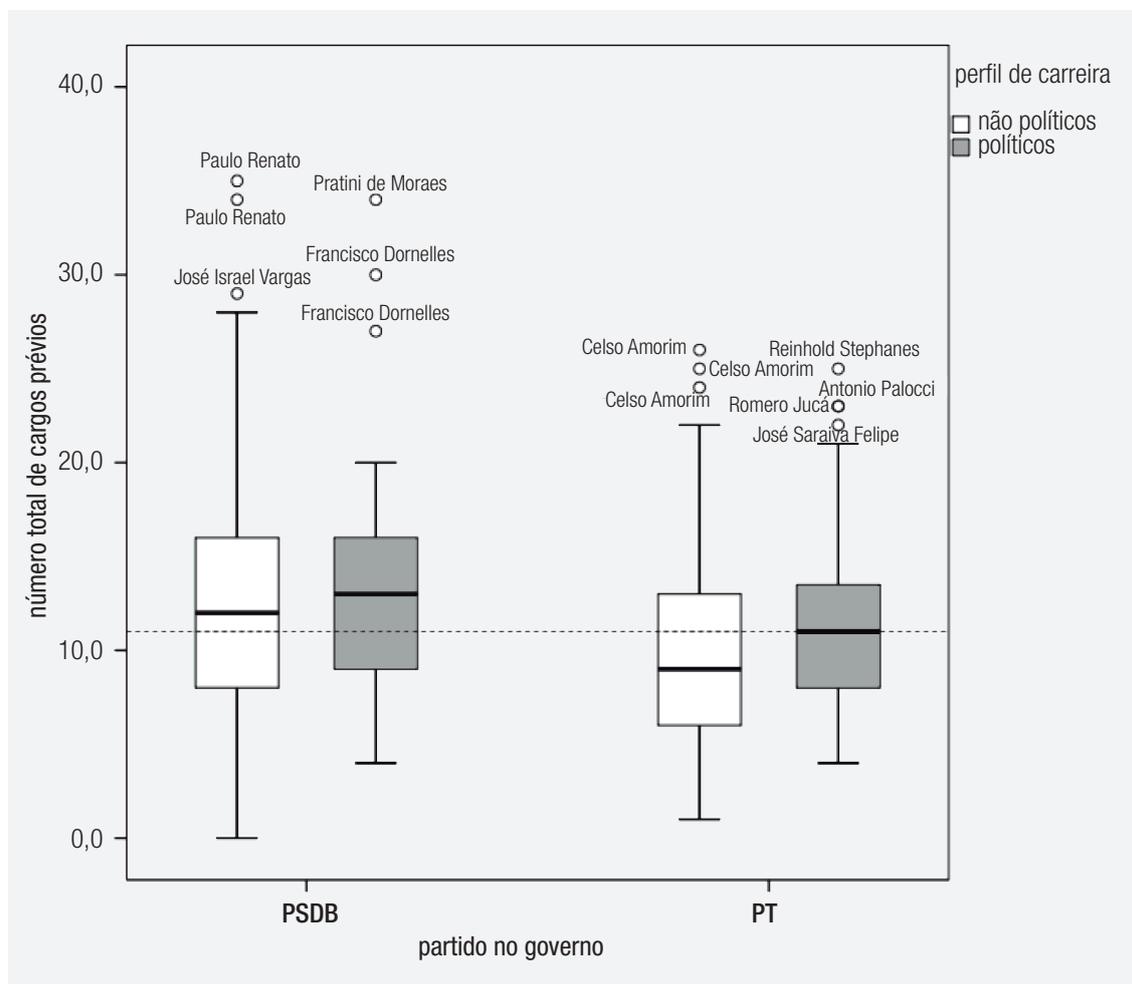
Os primeiros testes dizem respeito a todos os ministros (políticos e não políticos), estratificando os dados conforme seus perfis de carreira para que se possa comparar a trajetória profissional dos ministros políticos com os não políticos em relação a duas informações: *i*) o número de cargos ocupados antes da nomeação para a pasta e *ii*) o tempo de carreira prévio à posse ministerial. A expectativa é de que ministros não políticos, independentemente do partido no governo, apresentem maior experiência, ao menos quanto ao número de cargos, visto que cargos técnicos e/ou burocráticos costumam apresentar maior rotatividade e menos tempo de duração do que cargos políticos eletivos (em geral com mandatos de quatro anos de duração). Os gráficos 2 e 3 trazem os resultados com as informações separadas por partido do presidente da República.

³ É o caso do ministro da Agricultura Waldeck Ornelas, nos governos Cardoso I e Cardoso II, por exemplo.

⁴ Como o caso do ex-ministro Luiz Sergio Nobrega de Oliveira, que chefiou a Secretaria de Relações Institucionais e o Ministério da Pesca e Aquicultura durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff.

⁵ Construímos um cálculo de medição e não uma tipologia que avalie um tipo específico de *expertise* como Bakema e Secker (1988).

GRÁFICO 2 NÚMERO DE CARGOS PRÉVIOS DE TODOS OS MINISTROS DE ESTADO POR PARTIDO CONFORME PERFIS DE CARREIRA (1995-2014)



Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<<http://observatory-elites.org/>>), UFPR.
Número de casos: PSDB (109);⁶ PT (214).

A mediana em todo o período estudado é de 11 cargos ocupados pelos ministros políticos previamente à posse ministerial, um a mais que a mediana dos não políticos. Pelo gráfico 2 pode-se observar um número maior de cargos prévios ocupados pelos ministros nos governos do PSDB — mediana de 12 cargos para políticos e não políticos —, o que sugere maior experiência nesse período do que nos mandatos petistas posteriores — com mediana de 9 e 11 cargos para não políticos e políticos profissionais, respectivamente. Essa informação pode ser confirmada mais adiante por meio do tempo de carreira dos ministros.

⁶ Casos ausentes: não foram encontradas informações sobre o número de cargos prévios de quatro ministros de Estado: Alderico Silva (Transportes) e Walter Werner Brauer (Aeronáutica), do primeiro governo Cardoso; Sérgio Gitirana Florêncio Chagasteles e Waldemar Nicolau Canellas Junior, ambos ministros da Marinha durante o segundo governo Cardoso.

O número de cargos do gráfico 2 leva em conta toda a carreira profissional dos indivíduos. Alguns *outliers* chamam atenção, como Paulo Renato, Pratini de Moraes e Francisco Dornelles,⁷ que chegam a alcançar mais de 30 postos prévios. Paulo Renato, por exemplo, fez carreira em cargos de direção em empresas privadas, em conselhos de administração, em secretarias, mas principalmente em posições de natureza acadêmica. Outra informação relevante é a pequena diferença, em ambos os partidos, entre a média de cargos prévios ocupados pelos ministros políticos e os não políticos. Isso indica que a larga experiência profissional, caracterizada pela grande circulação em postos tanto dentro quanto fora do Estado, serve como trampolim para nomeação ministerial, tanto para políticos como para não políticos.

Atores que se tornam ministeriáveis sem o intenso trânsito de carreira são exceções (que existem, como apontado pelo gráfico anterior). Em geral, suas carreiras são feitas na liderança de movimentos sociais e/ou em outras posições de chefia fora da política institucional, como o caso do ex-presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e ministro do Trabalho durante o primeiro governo Lula, Luiz Marinho. As exceções pontuais seriam Pelé, que chefiou o ministério extraordinário dos Esportes durante o primeiro governo Cardoso, do ministro da Justiça durante o governo Lula, Márcio Thomaz Bastos, que, antes, apenas chefiara um grande escritório de advocacia em São Paulo, e do professor de Harvard, Roberto Mangabeira Unger, ministro-chefe da Secretaria de Ação Estratégica, também no governo Lula. Entre os políticos, os exemplos com menor número de cargos são de Arlindo Porto (Agricultura), que foi prefeito, vice-governador e senador antes da nomeação ministerial no primeiro governo Cardoso, e Afonso Florence (Desenvolvimento Agrário), que foi secretário de Desenvolvimento e deputado federal (Bahia) até ser nomeado ministro no primeiro governo Dilma, ambos com quatro cargos prévios.

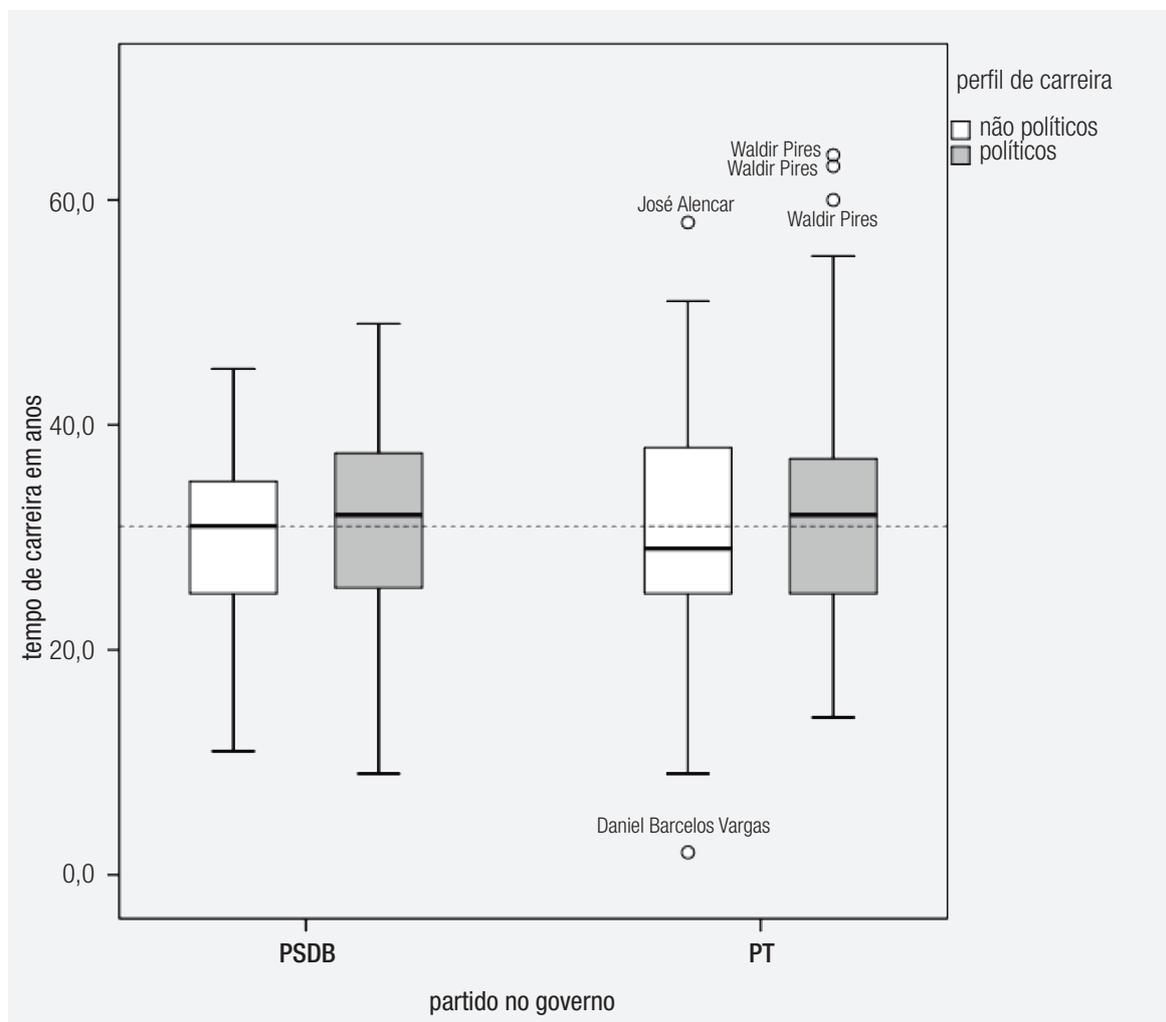
Para termos mais segurança na avaliação da experiência profissional dos ministros, o gráfico 3 exibe a extensão das carreiras de políticos e não políticos. Os dados relativos ao tempo de carreira foram gerados a partir da subtração do ano em que o indivíduo entrou no ministério pelo ano em que ele iniciou sua carreira profissional.

Ministros do PSDB não são mais experientes do que ministros do PT. Na verdade, as diferenças entre as medianas dos governos são de apenas um ano — 31 anos de carreira para o PSDB e 30 anos para o PT —, com uma pequena nuance apresentada na barra referente à gestão petista, em que os ministros políticos possuem menos tempo de carreira, muito devido ao primeiro governo Lula. Seu gabinete foi marcado pela presença de líderes partidários e parlamentares com menos de 20 anos de carreira, como Agnelo Queiroz (Esportes), Aldo Rebelo (Secretaria de Relações Institucionais), Marina Silva (Meio Ambiente), Eduardo Campos (Ciência e Tecnologia) e Paulo Bernardo (Planejamento).

Aliadas às medianas indicadas no gráfico 2, essas informações nos permitem concluir que, pelo menos no que concerne à experiência profissional, ministros políticos e não políticos se equiparam, tanto na ocupação de cargos quanto no tempo prévio de carreira. Ministros são atores com larga trajetória, caracterizada pela intensa rotatividade de cargos, independentemente do setor de origem profissional, seja no parlamento, seja em agências, empresas ou burocracias públicas e privadas. Em relação às diferenças entre os dois partidos, pudemos observar números pouco maiores durante os mandatos do PSDB, embora essas diferenças não sejam significativas.

⁷ Paulo Renato, Francisco Dornelles e Celso Amorim aparecem mais de uma vez por serem *outliers* com *mais de um mandato ministerial*. Amorim, por exemplo, foi ministro das Relações Exteriores durante os dois mandatos de Lula, além de ministro da Defesa no primeiro governo Dilma.

GRÁFICO 3 TEMPO DE CARREIRA PRÉVIO EM ANOS DE TODOS OS MINISTROS DE ESTADO POR PARTIDO CONFORME OS PERFIS DE CARREIRA (1995-2014)



Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<<http://observatory-elites.org/>>), UFPR.
Número de casos: PSDB (109); PT (211).⁸

4.2 ESCOLARIDADE E NÍVEL DE EXPERTISE MINISTERIAL

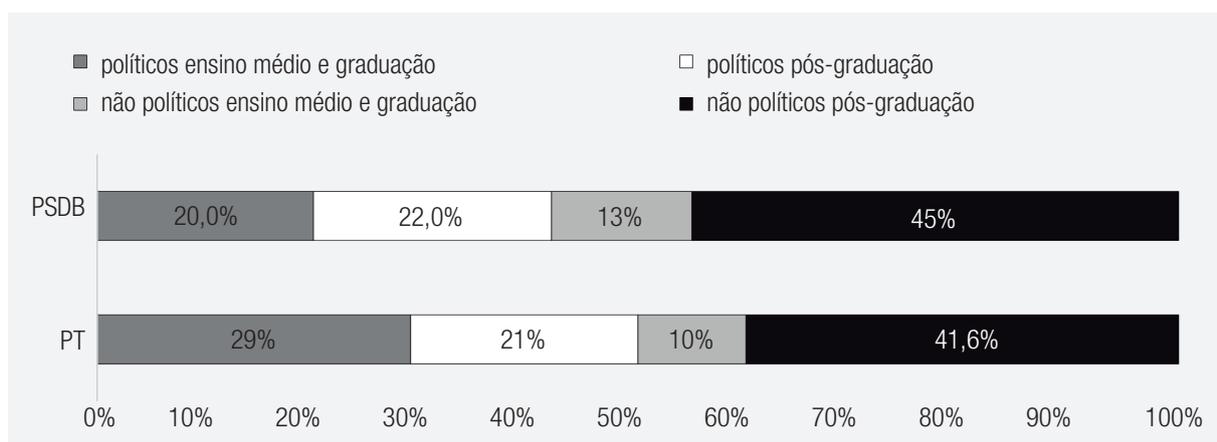
Na média, 90% dos ministros brasileiros com carreira majoritariamente política têm ensino superior completo. Desses, mais da metade fizeram alguma pós-graduação (podendo ser especialização, mestrado e doutorado).

⁸ Casos ausentes: não foram encontradas informações sobre o tempo de carreira de sete ministros de Estado. São eles: Alderico Silva (Transportes) e Walter Werner Brauer (Aeronáutica), do primeiro governo Cardoso; Sérgio Gitirana Florêncio Chagasteles e Waldemar Nicolau Canellas Junior, ambos ministros da Marinha durante o segundo governo Cardoso; Carlos Eduardo Esteves Lima (Casa Civil) e João Santana (Integração Nacional), ministros durante o segundo governo Lula; e Paulo Roberto Santos Pinto (Trabalho), ministro no primeiro governo Dilma.

Nos governos Cardoso, por exemplo, a porcentagem de indivíduos sem ensino superior é de 95%: 45% de seus ministros possuem um diploma universitário, e mais de 50% tiveram algum curso de pós-graduação, principalmente especialização. A taxa de ministros com especialização também é alta nos governos Lula, e a porcentagem daqueles que chegaram a concluir um curso de graduação é ligeiramente maior (50%) que nos governos Cardoso. Todavia, a presença de ministros que não possuem diploma de graduação passa a ser mais significativa nos governos do PT, em especial no primeiro mandato de Lula (16,7%) e no primeiro mandato de Dilma (20%).

Comparamos o nível de escolaridade dos ministros estudados, estratificando os dados por partidos (PSDB e PT) e por tipos de ministros (políticos e não políticos). Nosso objetivo é identificar onde se concentram os ministros com maior escolaridade (ou seja, que possuem alguma pós-graduação) entre esses governos e entre os dois perfis de carreira aqui comparados. Os resultados estão no gráfico 4.

GRÁFICO 4 NÍVEL DE ESCOLARIDADE DOS MINISTROS POLÍTICOS E NÃO POLÍTICOS CONFORME OS PARTIDOS DOS PRESIDENTES (1995-2014) (%)



Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<<http://observatory-elites.org/>>), UFPR.

Número de casos: PSDB (113); PT (214). Pearson Chi Square PSDB: 6,944 (,014); PT: 31,355 (,000).

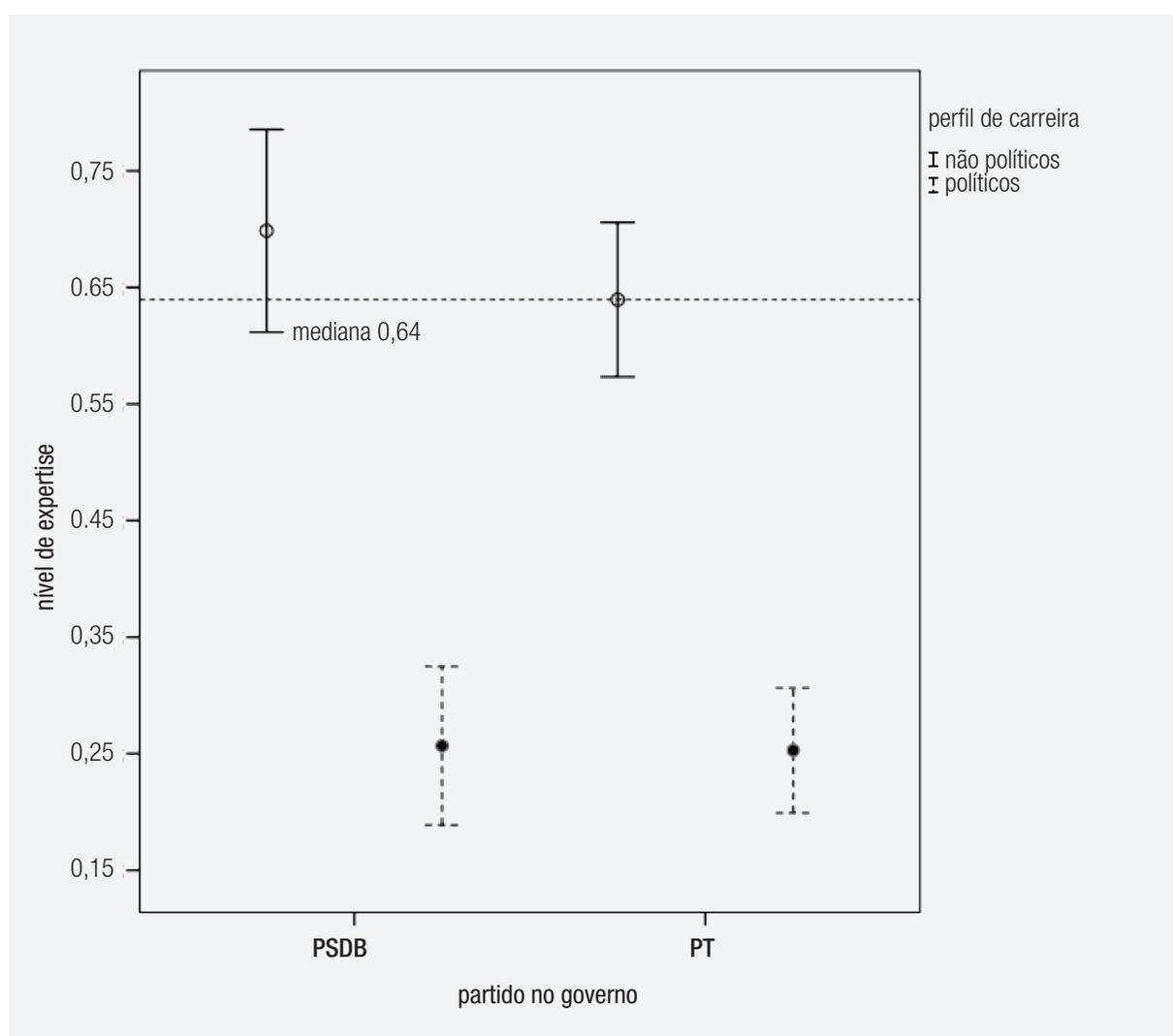
O primeiro ponto a ser observado no gráfico 4 é a diferença entre o nível de formação dos não políticos e políticos nos governos de ambos os partidos. Há praticamente o dobro de ministros com pós-graduação entre os não políticos do que entre os políticos profissionais tanto nos gabinetes do PSDB quanto nos do PT. A diferença no nível de escolaridade entre políticos e não políticos é mais acentuada nos governos do PT do que nos governos do PSDB, em que os políticos profissionais tendem a ter menor escolaridade que os demais ministros. Nesse sentido, seria tentador afirmar que os ministros de Estado teriam menos competências específicas vinculadas às suas pastas nos governos do PT do que nos governos do PSDB, pois o maior nível de escolaridade poderia indicar maior conhecimento/*expertise* do ministro em relação ao tema pelo qual ele ficou responsável no gabinete. Mas uma análise que se limite a destacar a escolaridade diria muito pouco sobre a experiência e o capital profissional dos ministros.

Traduzimos a *expertise* dos ministros em uma variável numérica contínua que mede de 0 a 1, onde 0 é sem *expertise* e 1 é o máximo de *expertise* profissional, pela proporção de cargos que o mi-

nistro ocupou ao longo da sua carreira que tenham relação com o tema da pasta ministerial chefiada por ele. Se um ministro ocupou duas pastas diferentes ao longo do período estudado, ele pode ter *expertise* para um determinado ministério, mas não ter para outro. Essa é uma vantagem adicional em usarmos como unidade de análise os mandatos ministeriais e não os ministros.

No gráfico 5, apresentamos o nível de *expertise* dos ministros de Estado, separados por seu perfil de carreira e pelos partidos no governo.

GRÁFICO 5 NÍVEL DE *EXPERTISE* DE TODOS OS MINISTROS POR TIPO DE CARREIRA CONFORME OS PARTIDOS DOS PRESIDENTES (1995-2014)



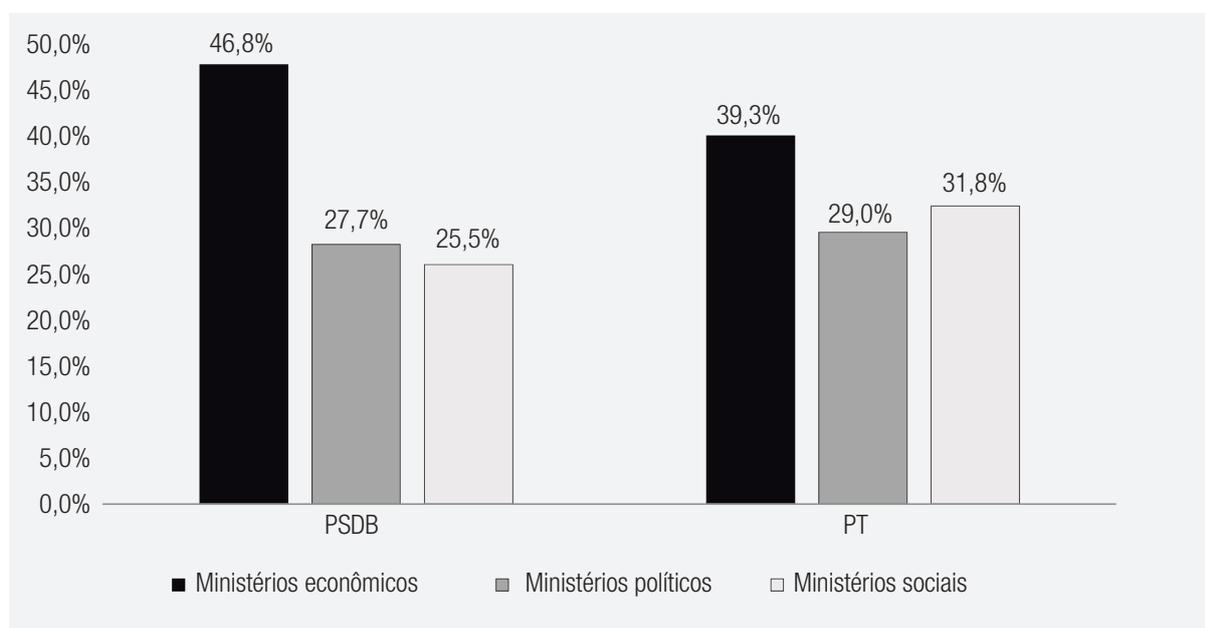
Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<<http://observatory-elites.org/>>), UFPR.

Número de casos: PSDB (112); PT (214).⁹

⁹ Caso ausente: Alderico Jefferson da Silva Lima, ministro dos Transportes no segundo governo Cardoso.

As diferenças nos níveis de *expertise* dos políticos entre os partidos são mínimas. As barras de erro se posicionam quase paralelamente. Entre os perfis de carreira, as diferenças são evidentes. O resultado não é de todo surpreendente: ministros não políticos tendem a apresentar maior *expertise* do que os políticos profissionais. As qualidades exigidas de um ministro não político são distintas daquelas que gabaritam políticos de carreira à nomeação para o gabinete. Entretanto, a diferença entre os dois tipos chama a atenção, visto que nossa classificação também atribuía *expertise* àqueles ministros de carreira predominantemente em cargos eletivos que chefiaram ministérios de natureza política (ministros classificados como políticos profissionais que chefiaram ministérios de natureza política não deveriam ter um nível de *expertise* tão baixo). Nesse sentido, procuramos identificar os espaços ocupados pelos ministros políticos recrutados por PSDB e PT. No gráfico 6 estão representados apenas os ministros políticos distribuídos pelo tipo de pasta (econômicas, sociais ou políticas). Tendo em vista os resultados do gráfico 5, é razoável supor que os políticos foram nomeados para ministérios econômicos ou sociais, o que explicaria o baixo índice de *expertise*.

GRÁFICO 6 PRESENÇA DE MINISTROS POLÍTICOS POR NATUREZA DA PASTA MINISTERIAL CONFORME OS PARTIDOS DOS PRESIDENTES (1995-2014) (%)



Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<<http://observatory-elites.org/>>), UFPR.

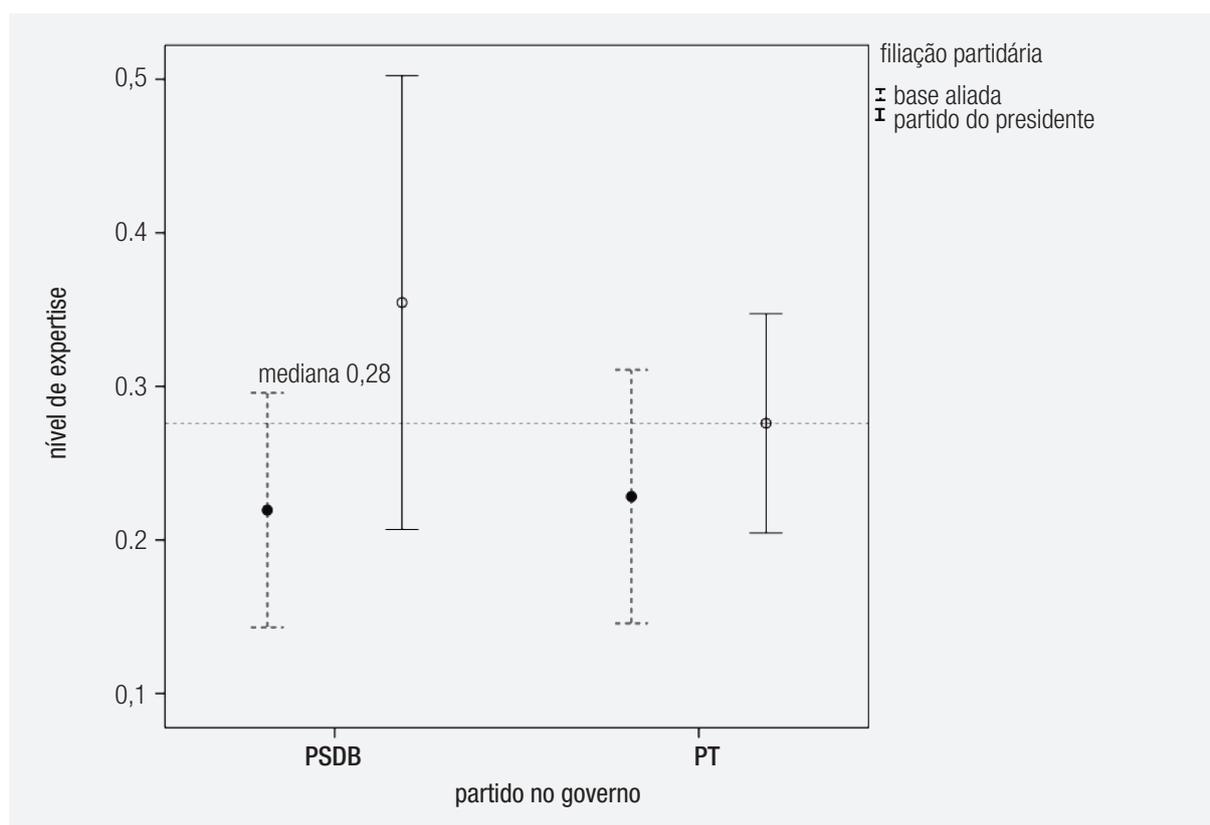
Número de casos: PSDB (46); PT (107) Pearson Chi Square: 14,386 (,002).

Novamente, a semelhança entre os governos é notável, com poucas diferenças entre os partidos dos presidentes. O gráfico 6 indica que os ministérios de natureza política são o espaço para o qual os ministros cuja carreira foi formada em cargos eletivos são menos nomeados. Eles foram recrutados, sobretudo, para ministérios de natureza econômica e social, e não para pastas com funções exclusivamente de negociação, governabilidade e gestão política. Setenta e um por cento dos ministros de

carreira majoritariamente política, em cargos eletivos ou administrativos, foram distribuídos entre os ministérios de natureza econômica ou social. Ou seja, menos de 30% dos políticos no gabinete ficaram a cargo dos ministérios de natureza política. É isso que ajuda a explicar o baixo nível de *expertise* dos ministros políticos e indica a preferência dos presidentes em delegar aos ministros políticos funções de caráter técnico e não apenas de negociação política. Foram os casos de José Serra e de Paulo Bernardo no Ministério do Planejamento nos governos Cardoso I e nos dois governos Lula.

Avaliando ainda o grau de especialização dos políticos nos gabinetes ministeriais, medimos a *expertise* dos ministros filiados aos partidos do presidente da República e dos ministros filiados a partidos da base aliada dos governos. Os ministros do partido do presidente englobam aqueles que eram filiados ao PSDB durante os governos Cardoso e ao PT durante os governos Lula e Dilma. Todos os outros ministros políticos com filiação partidária foram classificados como sendo da base aliada.

GRÁFICO 7 NÍVEL DE *EXPERTISE* DOS MINISTROS POLÍTICOS DA BASE ALIADA E DO PARTIDO DO PRESIDENTE POR GOVERNO (1995-2014)



Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<<http://observatory-elites.org/>>), UFPR.

Número de casos: PSDB (46); base aliada (7); PT (107); base aliada (11).

O teste representado no gráfico 7 registra uma diferença substancial entre nível de *expertise* dos membros dos gabinetes. Ministros do PSDB e do PT tendem a ter mais *expertise* — média de 0,35 e

0,27, respectivamente — nos seus governos do que os ministros políticos filiados aos outros partidos da base aliada — média de 0,21 e 0,22 no índice de *expertise* para os ministros nos governos dos PSDB e do PT. Os governos dos dois partidos parecem ter tido (ou se viram obrigados a seguir) as mesmas estratégias de recrutamento ministerial. Mas o mais importante é que o dado demonstra que presidentes tendem a ter critérios diferentes daqueles dos partidos da base aliada para indicar membros do gabinete. É razoável supor que a base aliada se preocupe mais em pôr nos ministérios figuras políticas fortes de seu partido (mesmo sem experiência profissional na área); já o presidente possui maior liberdade para optar por correligionários mais experientes na jurisdição do ministério.

Na sequência, avaliamos a experiência administrativa dos ministros políticos. A finalidade é mensurar se a experiência em cargos de alto escalão, como ministérios e secretarias de governo (estaduais e municipais), é um diferencial desse tipo de ministro em relação aos “técnicos”, assim como identificar diferenças entre os dois governos no que concerne à experiência prévia nesses cargos específicos

4.3 EXPERIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Um dos critérios para classificar ministros como políticos é o fato de eles terem sido nomeados para os cargos de comando em secretarias municipais, estaduais e/ou ministérios. O teste seguinte avalia o quanto essa experiência apresenta correlação com outros atributos de carreira, especificamente os atributos políticos. Numa regressão binária, testamos a correlação entre o fato de o indivíduo ter experiência em administração estadual ou municipal com outras práticas de natureza política, como ter sido parlamentar (vereador, deputado ou senador), ter sido prefeito ou dirigente partidário antes de assumir uma pasta no gabinete de ambos os partidos. A expectativa é que a correlação entre essas variáveis seja alta e positiva, demonstrando que os políticos tendem a ter também experiência administrativa, o que os qualificaria para assumir postos ministeriais.

TABELA 1 RELAÇÃO ENTRE EXPERIÊNCIA ADMINISTRATIVA DE TODOS OS MINISTROS DE ESTADO E DEMAIS EXPERIÊNCIAS POLÍTICAS CONFORME OS PARTIDOS DOS PRESIDENTES (1995-2014)

Governo		B	S.E.	Wald	df	Sig.
PSDB	Experiência parlamentar	,735	,895	,673	1	,412
	Experiência executiva	-,698	1,056	,437	1	,509
	Experiência partidária	-,608	,740	,677	1	,411
	Constante	2,248	,426	27,851	1	,000
PT	Experiência parlamentar	,414	,390	1,128	1	,288
	Experiência executiva	,439	,446	,966	1	,326
	Experiência partidária	-1,020	,365	7,794	1	,005
	Constante	,961	,224	18,482	1	,000

Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<<http://observatory-elites.org/>>), UFPR.

Número de casos: PSDB (113); PT (214).

Experiência administrativa não é um diferencial da elite política ministerial. As duas variáveis que não se mostraram significativas para os dois partidos — experiência parlamentar e experiência executiva — indicam que não há correlação entre o fato de o indivíduo ter experiência em cargos eletivos e possuir experiência administrativa. Ou seja, a experiência administrativa não é um diferencial da classe política. Em geral, aqueles que não possuem ocupações prévias em cargos eletivos têm, assim como os políticos, experiência prévia em cargos de confiança no primeiro escalão em estados e municípios. A única variável significativa foi experiência partidária nos governos do PT, porém com sinal invertido. Ou seja, durante os governos Lula e Dilma, há menor probabilidade de os ministros, com histórico de direção partidária, terem passado por um cargo administrativo de primeiro escalão.

A suposição de que os políticos recrutados para o gabinete ministerial teriam como diferencial maior experiência administrativa em cargos de nomeação mostrou-se equivocada. A ocupação dessas posições também é característica de ministros com carreira majoritariamente técnica. O treinamento em cargos da administração do Estado tende a ser um atributo comum a todos os ministros no período estudado. Isso posto, o próximo passo é identificar os espaços onde se concentram os ministros com maior experiência administrativa. O objetivo aqui é comparar a experiência dos ministros políticos por partido (tabela 2) e por natureza das pastas ministeriais (tabela 3). Os resultados irão indicar se os ministros que ocuparam cargos indicados em secretarias municipais ou estaduais se concentram nos governos Cardoso ou nos governos Lula/Dilma e em que tipo de ministério (político, econômico ou social).

TABELA 2 CONCENTRAÇÃO DE CASOS DE EXPERIÊNCIA ADMINISTRATIVA DOS MINISTROS POLÍTICOS CONFORME OS PARTIDOS DOS PRESIDENTES (1995-2014) (N, % E RESÍDUOS PADRONIZADOS AJUSTADOS)

Partido no governo		Experiência administrativa	
		Não	Sim
PSDB	N	4	42
	%	8,5%	91,5%
	Res. Ajust.	-3,1	3,1
PT	N	34	73
	%	31,8%	68,2%
	Res. Ajust.	3,1	-3,1

Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<<http://observatory-elites.org/>>), UFPR.

Número de casos: PSDB (46); PT (107). Pearson Chi Square: 9.510; Sig: .002.

Os dados indicam que há concentração de casos de ministros políticos com passagem por cargos de nomeação de primeiro escalão nas presidências de Cardoso. A maioria dos políticos nomeados

durante os governos petistas (68,2%) também passou por cargos de natureza administrativa. Destaque-se a minoria de políticos (apenas 4) nomeados pelo tucano que não possuíam qualquer experiência em cargos de governo.¹⁰ Os demais 90% dos políticos passaram por alguma secretaria estadual ou municipal antes de serem recrutados para o gabinete. Esses dados não surpreendem, visto que, no governo federal, o PSDB contou com partidos e atores da elite política nacional, ao passo que o sucesso eleitoral do Partido dos Trabalhadores representou, numa primeira fase, uma ruptura com esses grupos políticos estabelecidos, inserindo novos atores na arena política.

A tabela 3 aponta que não há concentração de ministros com experiência administrativa nas pastas econômicas em nenhum dos governos, como era de se imaginar a partir dos dois últimos testes realizados.

TABELA 3 CONCENTRAÇÃO DE CASOS DE MINISTROS POLÍTICOS COM EXPERIÊNCIA ADMINISTRATIVA POR TIPO DE MINISTÉRIO E PARTIDO NO GOVERNO (1995-2014) (RESÍDUOS PADRONIZADOS AJUSTADOS)

	Partido no governo		Natureza do ministério		
			Econômica	Política	Social
Experiência administrativa	PSDB	Não	.1	.1	0
		Sim	-.1	-.1	0
	PT	Não	-1.4	-1.8	3.2
		Sim	1.4	1.8	-3.2

Fonte: Observatory of social and political elites of Brazil (<<http://observatory-elites.org/>>), UFPR.

Número de casos: PSDB (46); PT (107). Pearson Chi-Square: PSDB: ,021 (.989); PT: 10,461 (.005).

Os dados indicam uma distribuição parecida de políticos com experiência administrativa entre as pastas, com exceção dos ministérios de natureza social ao longo das três gestões petistas, onde se concentraram casos de ministros sem experiência prévia em secretarias estaduais e municipais. Os dados sugerem que Lula e Dilma delegaram os ministérios sociais a políticos com carreira política, porém mais ligada a cargos eletivos e à estrutura partidária do que a cargos públicos de confiança de alto escalão.¹¹ Quanto aos dois governos Cardoso, ministros com experiências administrativas foram alocados de forma mais homogênea entre os três tipos de pastas. De qualquer forma, assim como nos demais testes relativos a experiências administrativas dos ministros políticos, há algumas diferenças

¹⁰ Foi o caso do ministro da Agricultura Arlindo Porto (anteriormente vice-governador e senador pelo PSDB de Minas Gerais), do ministro do Esporte Carlos Melles (anteriormente deputado federal pelo PFL de Minas Gerais), Pimenta da Veiga (então presidente nacional do PSDB) e Nelson Jobim (antes deputado federal pelo PMDB gaúcho).

¹¹ Aloizio Mercadante (Educação), Patrus Ananias (Desenvolvimento Social), Olívio Dutra (Cidades), Maria do Rosário (Direitos Humanos), Pepe Vargas e Miguel Rossetto (ambos Desenvolvimento Agrário) seriam exemplos de ministros com carreiras vinculadas à estrutura do PT.

importantes entre os gabinetes ministeriais aqui pesquisados, ainda que em termos de *expertise* dos ministros os governos do PSDB e do PT tenham sido muito semelhantes entre si.

5. CONCLUSÕES

Este artigo procurou descrever as credenciais profissionais dos ministros de Estado nomeados nos governos do PSDB e do PT entre 1995 e 2014. Os dados esclarecem algumas das alternativas políticas e preferências partidárias dos presidentes da República (e de seus aliados) na seleção dos atores estratégicos para as posições de cúpula do governo federal.

Sistematizando nossos achados: 1) apesar de o número de cargos prévios ser muito semelhante entre ministros-políticos e ministros-técnicos, estes apresentaram maior escolaridade e *expertise* em relação à pasta ministerial ocupada; 2) apesar de a experiência administrativa em cargos de nomeação ser um dos critérios para classificarmos ministros como políticos, ela não se mostrou um atributo exclusivo de ministros com experiência política prévia, e sim uma característica comum à maioria dos ministros recrutados; 3) ministros nos governos tucanos e petistas não apresentaram diferenças significativas em relação à experiência profissional prévia e à *expertise* para as respectivas pastas.

Nossos achados indicam que, mesmo com maior proporção de ministros políticos partidários e menos técnicos (Cavalcante e Palotti, 2016), o índice de *expertise* dos ministros de Estado nos governos petistas é muito semelhante ao índice apresentado pelos ministros nos governos tucanos. Também a despeito de outros estudos não terem encontrado diferenças significativas entre ministros da base aliada e ministros do governo (Inácio, 2013), identificamos maior *expertise* nos ministros tucanos e petistas em seus respectivos governos do que nos ministros indicados pelos partidos-apoio no Congresso.

Por último, nossos achados sobre *expertise* nas pastas ministeriais destoam completamente dos dados relativos ao caso argentino, onde ministros de Estado da área econômica tendem a apresentar maiores competências específicas e conhecimento técnico que seus colegas (Gené, 2016). No caso brasileiro, as pastas econômicas tendem a ser chefiadas por ministros de carreira política e com baixa *expertise* específica.

Os diferentes perfis dos ministros não devem ser vistos como acidentais, mas como expressão de interesses e prioridades políticas. Aprofundar a discussão acerca das trajetórias prévias dos ministros de Estado pode proporcionar novos entendimentos sobre o funcionamento do Executivo no Brasil, sobretudo acerca da presença e do papel dos políticos nos gabinetes. Se as diferenças parecem ser mínimas entre governos liderados por partidos diferentes, os dados podem indicar que esses interesses e prioridades podem estar sendo constrangidos por outros fatores que não apenas a escolha do presidente, por exemplo, fatores institucionais tal como a necessidade de construção de coalizões de governo.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- AMORIM NETO, Octavio. Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy J. (Org.). *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 55-73.
- AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. *Nova Economia*, v. 4, n. 1, p. 9-34, nov. 1994.
- AMORIM NETO, Octavio. The presidential calculus. *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 1994, p. 415-440, 2006.
- ARAÚJO, Victor; SILVA, Thiago; VIEIRA, Marcelo. Measuring presidential dominance over cabinets in presidential systems: constitutional design and power sharing. *Brazilian Political Science Review*, v. 10, n. 2, p. 1-23, ago. 2016.
- BAKEMA, Wilma E.; SECKER, Ineke P. Ministerial expertise and the Dutch case. *European Journal of Political Research*, v. 16, n. 2, p. 153-170, 1988.
- BATISTA, Mariana. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opinião Pública*, v. 19, n. 2, p. 449-473, nov. 2013.
- CARROLL, Royce; COX, Gary W. Shadowing ministers: monitoring partners in coalition governments. *Comparative Political Studies*, v. 45, n. 2, p. 220-236, 2011.
- CAVALCANTE, Pedro; PALOTTI, Pedro. Entre a política e a técnica: quem são os Ministros dos governos democráticos no Brasil (1990 a 2014)? In: ENCONTRO DA ABCP, 10., 2016, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: ABCP, 2016.
- D'ARAUJO, Maria Celina. Elites burocráticas, dirigentes públicos e política no Poder Executivo do Brasil (1995-2012). In: D'ARAUJO, Maria Celina (Org.). *Redemocratização e mudança social no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014. p. 205-229.
- D'ARAUJO, Maria Celina. Os ministros da Nova República. Notas para entender a democratização do Poder Executivo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, II, 2009, Brasília. *Anais...* Brasília: 2009.
- DÁVILA, Mireya et al. Los gabinetes de la concertación en Chile (1990-2010). *América Latina Hoy*, n. 64, p. 67-94, 2013.
- FIGUEIREDO, Argelina. Executivo e burocracia. In: LESSA, Renato (Org.). *Horizontes das ciências sociais: ciência política*. São Paulo: Anpocs; Instituto Ciência Hoje; Barcarolla; Discurso Editorial, 2010. p. 191-216.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- GEDDES, Barbara. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1994.
- GENÉ, Mariana. Los elencos del presidente. Expertise, destrezas políticas y anclajes sociales en el gabinete de ministros (Argentina, 1983-2011). In: ENCONTRO DA ABCP, 10., 2016, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: Associação Brasileira de Ciência Política, 2016.
- INÁCIO, Magna. Escogiendo ministros y formando políticos: los partidos en gabinetes multipartidistas. *América Latina Hoy*, n. 64, p. 41-66, 2013.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, p. 69-89, out. 1999.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando L.; ROSA, Carlos Alberto. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 4, p. 46-82, dez. 1998.
- MANTEGA, Guido. *A economia política brasileira*. São Paulo: Pólis; Vozes, 1984.
- MERSHON, Carol. The costs of coalition: coalition theories and Italian governments. *American Political Science Review*, v. 90, n. 3, p. 534-554, set. 1996.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: Enap, 1997.

PEREIRA, Carlos; BERTHOLINI, Frederico; RAILE, Eric D. All the president's men and women: coalition management strategies and governing costs in a multiparty presidency. *Presidential Studies Quarterly*, v. 46, n. 3, p. 550-568, set. 2016.

PINTO, António C.; TAVARES DE ALMEIDA, Pedro. *Facing the crisis: expert and non-partisan ministers in*

Portuguese democracy. In: 21st INTERNATIONAL CONFERENCE OF EUROPEANISTS, 21st, 2014, Washington. *Anais...* Washington, DC: 2014.

SCHNEIDER, Ben R. *Politics within the state: elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press Digital Editions, 1991.

THIES, Michael F. Keeping tabs on partners: the logic of delegation in coalition governments. *American Journal of Political Science*, v. 45, n. 3, p. 580-598, jul. 2001.

Adriano Codato

Professor de ciência política na Universidade Federal do Paraná (UFPR) e coordenador do Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (<<http://observatory-elites.org/>>). Atua no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas na UFPR.
E-mail: adriano@ufpr.br.

Paulo Franz

Mestre em ciência política e doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. É também pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira (Nusp-UFPR) e do Observatório de elites políticas e sociais do Brasil (<<http://observatory-elites.org/>>).
E-mail: pfranzj@gmail.com.