

ARTICULADORES POLÍTICOS E DIRIGENTES DA BUROCRACIA: MINISTROS DE ESTADO NO BRASIL E EM PERSPECTIVA COMPARADA

Pedro Palotti¹
Pedro Cavalcante²

1 INTRODUÇÃO

Os ministros de Estado constituem o mais alto nível hierárquico da burocracia pública. Notoriamente, esse segmento do alto escalão não eleito da administração pública é considerado ator-chave no processo de políticas públicas (*policymaking*), tanto em sistemas presidencialistas quanto parlamentaristas. Os ministros afetam as políticas governamentais de diferentes formas, seja assessorando os chefes de governo, seja exercendo autoridade máxima no campo específico sob sua jurisdição. Além da gestão da máquina administrativa e da implementação de políticas de sua pasta, os responsáveis pelos ministérios exercem função de conselheiros do presidente, com base em suas experiências e em informações técnicas. Além disso, possuem funções de defensores (*advocacy*) de temas específicos, bem como de negociadores do Executivo com os outros poderes e esferas de governo, a sociedade civil e o restante da burocracia dos ministérios (Martínez-Gallardo, 2010; Renno e Wojcik, 2015). Nesse sentido, a composição dos gabinetes pode indicar a permeabilidade dos aspectos políticos e dos elementos técnicos na condução dos problemas públicos a cargo dos ministros.

O campo de estudo no Brasil e na América Latina é dominado pelas discussões acerca do papel exercido pela nomeação de ministros de Estado na composição e na reformulação das alianças de governo pelos presidentes, como principal estratégia na construção da governabilidade (Figueiredo e Limongi, 2007; 2009; Amorim Neto, 2007). Essa estratégia é, naturalmente, afetada por diferentes constrangimentos políticos e institucionais, que moldam as características do processo de seleção dos ministros e, por conseguinte, a coordenação governamental. A abordagem ganha ainda mais destaque na medida em que os presidentes da região, que na sua maioria

1. Coordenador adjunto de ciência de dados na Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Escola Nacional de Administração Pública (DPPG/Enap).

2. Coordenador da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

atuam em arranjos de presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988; Figueiredo e Limongi, 2009), são conhecidos por possuir uma ampla gama de recursos e poderes de produção legislativa, no gerenciamento orçamentário e nas prerrogativas de indicar e destituir autoridades do Estado e do governo (Inácio, 2006). Se, por um lado, a literatura na região que trata desse importante aspecto da coordenação política do governo se encontra bastante desenvolvida, pouca atenção tem sido dedicada, entretanto, à compreensão da nomeação e da dinâmica dos ocupantes das pastas ministeriais. Quando o fazem, utiliza-se um critério unidimensional de caracterização dos ministros de Estado: sua filiação partidária. Com base nessa dimensão, os participantes dos gabinetes são classificados entre os que se alinham politicamente às pretensões do presidente e os não filiados a partidos políticos com trajetória profissional de natureza *técnica*. Secundariamente, a dimensão do estado de origem ou de atuação política dos indicados a ministro também é analisada, haja vista a importância atribuída à representação dos estados em regimes federativos como o brasileiro (Abranches, 1988; Amorim Neto, 2007).

Mais recentemente, cresceram os estudos sobre as elites políticas que enfatizam aspectos relacionados à formação educacional, ao pertencimento profissional, às redes de relacionamento e à atuação política. As perguntas de pesquisa centram-se em explorar variáveis socioeconômicas que apontam para o pertencimento dessas elites a estratos específicos da sociedade, avaliando o padrão de recrutamento desde uma perspectiva histórico-sociológica (Franz Júnior e Codato, 2016; Carvalho, 2009). Mesmo quando as dimensões políticas são incorporadas à análise, esses atributos não observam o contexto de nomeação ou de exoneração como parte das estratégias presidenciais de composição da coalizão de governo. O objetivo analítico encontra-se na comparação biográfica das elites políticas; em especial, contrapondo-se o padrão de recrutamento entre diferentes governos.

Como forma de avançar na compreensão desse segmento central da elite burocrática brasileira, este capítulo desenvolve discussões, com base na produção acadêmica recente, acerca das características dos ministros de Estado, sobretudo seus perfis e suas trajetórias. Tal esforço se torna necessário na medida em que predominam no senso comum e na opinião pública nacional visões negativas e preconceituosas sobre esses atores, sem contanto, possuírem embasamento teórico e empírico válidos. O objetivo desse capítulo, portanto, é o de realizar uma revisão da literatura internacional e, principalmente, nacional dedicada ao estudo dos ministros de Estado, avançando na identificação desses atores para o caso brasileiro pós-redemocratização.

Ademais, em muitas situações, entender as características e o comportamento dos ministros é uma estratégia importante para investigar do funcionamento do Estado brasileiro e, por conseguinte, a produção das políticas públicas no âmbito do governo federal. Como já mencionado, eles desempenham papéis diversificados

e normalmente complementares, que afetam o *policymaking* em todas as suas etapas. Os ministros são centrais ao introduzir ou priorizar um tema na agenda do governo, em empoderar – ou articular com – os atores (grupos de interesses e de pressão, movimentos sociais, entre outros) nas fases de formulação e implementação das ações governamentais, como também ao avaliarem os resultados das políticas e dos programas governamentais e decidirem sobre a continuidade ou extinção destes. Além desta introdução, o capítulo está organizado em mais quatro seções. A seção 2 apresenta uma breve explanação sobre os dilemas envolvidos na formação de governos; a seção 3 discute os principais trabalhos que analisam os elementos importantes para compreensão do recrutamento dos ministros de Estado em uma perspectiva comparada; a seção 4 realiza uma síntese da literatura nacional acerca dos perfis dos ministros de Estado no Brasil; por fim, a seção 5 apresenta as considerações finais e, principalmente, a agenda de pesquisa futura.

2 DILEMAS PARA FORMAÇÃO DE GOVERNOS: ENTRE APOIO LEGISLATIVO, POLICYMAKING E REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA E SOCIAL

Os chefes do Executivo, independentemente do sistema de governo (presidencialista, semipresidencialista ou parlamentarista), possuem como função precípua a escolha de quem e como irá governar. O presidente ou o primeiro-ministro utiliza a montagem de equipes de governo como um dos principais ativos à disposição para produzir decisões legislativas favoráveis e possibilitar o alcance de sua agenda prioritária de políticas públicas, normalmente legitimadas após processos eleitorais. Assim, que fatores contribuem para a nomeação de um ministro de Estado, principalmente em sistemas presidencialistas?

A literatura aponta três respostas principais para essas questões. A primeira refere-se à necessidade de o chefe do Executivo construir seu apoio no Legislativo. Presidentes governam utilizando leis discutidas e aprovadas no Parlamento e, muitas vezes, empregam suas prerrogativas constitucionais para influenciar o processo de produção legislativa (Amorim Neto, 2006). Sob certas condições – quando o partido do presidente controla um número considerável de cadeiras no Parlamento –, presidentes utilizam mais frequentemente leis para implementar sua agenda, nomeando ministros com filiação partidária proporcionalmente ao tamanho das bancadas partidárias na Câmara. Do mesmo modo, quando as preferências do chefe do Executivo se aproximam da mediana do Congresso Nacional, ele tende a angariar mais apoio político do que quando apresenta posicionamento divergente (Pereira, Bertholini e Raile, 2016).

Em contraposição, quando os chefes do Executivo possuem prerrogativas legislativas, como o poder de decreto e poderes de veto (total e parcial), e são minoritários e independentes, a nomeação nos gabinetes de técnicos e/ou profissionais próximos é mais frequente, uma vez que dependem menos de apoio de uma maioria no Legislativo para governar.

Essa segunda perspectiva argumenta que a necessidade de compor alianças no Legislativo para governabilidade não explicaria completamente a composição dos gabinetes. Considerando que os 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, a nomeação (delegação) envolve possíveis riscos de agência. No âmbito da teoria de agente-principal, o chefe do Executivo, como principal, delega ao ministro, o agente, responsabilidade sobre uma determinada área do governo. Essa relação é caracterizada por incertezas e assimetrias informacionais, nas quais a probabilidade de ocorrência de riscos, como prevalência das preferências do agente ou incapacidade do principal de monitorar o ministro, é frequente. Logo, os riscos tendem a ser proporcionalmente maiores quanto maior for a divergência de preferências ideológicas, os objetivos e o conjunto de incentivos entre o principal e seus agentes e quanto maior os custos para fiscalizar e controlar a ação dos ministros (Martínez-Gallardo e Schleiter, 2014). Nesses casos, a literatura sugere que a nomeação de ministros sem filiação partidária poderia contribuir na diminuição dos riscos de agência.

Por fim, a terceira resposta é complementar às demais e centra-se na discussão da representatividade das forças políticas e sociais que deram apoio ao governo. A composição do “retrato” do gabinete, principalmente daquele proveniente das eleições presidenciais, ilustra compromissos políticos e de governo que ultrapassam as alianças no Congresso Nacional e a implementação de políticas públicas (Dowding e Dumont, 2009; D’Araujo, 2014).

Em outras palavras, essa perspectiva não ignora a importância de se formar o gabinete ministerial com base na proporcionalidade da representação dos partidos no Parlamento, nem a necessidade de controlar o alto escalão para efetivamente implementar as preferências presidenciais em termos de políticas públicas. O argumento é que o processo de nomeação dos ministros também é influenciado por outras dimensões relevantes, almejando alcançar caráter representativo nas dimensões regionais, étnicas e religiosas, em grupos de pressão e interesses, em movimentos sociais, em atributos pessoais/profissionais, bem como na burocracia estatal. As variações na importância dessas dimensões para a nomeação de ministros de Estado, como veremos na seção 3, tendem ser a regra, e não a exceção.

3 SELEÇÃO DE MINISTROS EM DIFERENTES REGIMES POLÍTICOS: REGRAS INSTITUCIONAIS E PRÁTICAS POLÍTICAS

Os estudos dedicados à compreensão da composição dos gabinetes ministeriais são relativamente recentes na literatura, embora haja trabalhos precursores em países como Reino Unido (Alderman, 1976), França (Dogan, 1979) e Estados Unidos (Riddlesperger Junior e King, 1986). De acordo com Grossman e François (2013),

o estudo sistemático sobre os ministros de Estado é posterior às análises de outras elites políticas; notadamente, as carreiras do Legislativo e dos chefes do Executivo.

Não obstante, a linha de pesquisa sobre as composições ministeriais vem ganhando cada vez mais destaque. Por isso, nesta seção, discutimos alguns achados no campo de estudo que abordam a importância da articulação entre os poderes Executivo e Legislativo e a formação típica dos gabinetes, conforme as características sociodemográficas e de formação educacional e a experiência profissional. Essas duas abordagens partem de diferentes tradições acadêmicas. Enquanto a primeira bebe na fonte da ciência política, a segunda se fundamenta na sociologia e na história política (Dowding e Dumont, 2009).³

3.1 Composição técnico-política: entre partidários, não filiados, generalistas e especialistas

O tipo de regra constitucional que organiza a separação de poderes entre Executivo e Legislativo é um fator-chave para compreensão do formato de composição dos gabinetes (Amorim Neto e Samuels, 2010). Há diferenças marcantes, sobretudo entre o parlamentarismo, em que o líder do Poder Executivo, o primeiro-ministro, emerge de uma composição no Parlamento, e o presidencialismo, que se distingue pela existência de eleições independentes do Legislativo e pela autonomia em relação à sua aprovação pelo Parlamento.

Os regimes parlamentaristas destacam-se, nesse sentido, pelo entrelaçamento entre os poderes Executivo e Legislativo. No Reino Unido, embora não haja regra formal, o chefe do Executivo não recruta para o gabinete membros que não estejam exercendo mandato eletivo. A *accountability* em relação ao Parlamento se expressa pela escolha de ministros entre os parlamentares, predominantemente na Câmara dos Comuns. Do mesmo modo, a oposição organiza um *shadow cabinet*, reproduzindo pela oposição um gabinete informal no Parlamento para acompanhar os assuntos tratados nos ministérios (Berlinski *et al.*, 2009).

Em comparação a outros regimes parlamentaristas, o modelo britânico de Westminster constrange menos o primeiro-ministro na governança do gabinete. De acordo com Berlinski *et al.* (2009), a seleção dos seus integrantes leva em consideração conflitos intrapartidários e facções internas, sem o empecilho de observar as necessidades de outros partidos políticos, por formarem normalmente governos majoritários de partido único.

3. Os casos comentados a seguir foram reunidos com base em sua representatividade e recorrência na literatura. A maior parte foi retirada dos livros *The Selection of Ministers in Europe: hiring and firing* e *the selection of ministers around the world*, organizados por Keith Dowding e Patrick Dumont, respectivamente, em 2009 e 2015 (Dowding e Dumont, 2009; 2015). Para outros casos de países europeus (semipresidencialistas ou parlamentaristas), e para os regimes presidencialistas, indica-se a consulta a essas obras. Interessante observar que o Brasil não foi mapeado neste último esforço mais abrangente, o que indica a necessidade de se aprofundar estudos nessa área para o caso brasileiro.

Na Alemanha, o funcionamento de um parlamentarismo multipartidário em contexto federativo tem levado a governos de coalizão, mesmo em situações excepcionais em que há um partido majoritário após as eleições parlamentares. Os gabinetes são formados quase que exclusivamente por ministros filiados aos partidos políticos da coalizão e paulatinamente deixaram de recrutar políticos especialistas nas pastas, para optar por perfis mais generalistas. Segundo Fischer e Kaiser (2009), os critérios mais importantes para seleção de ministros no período 1949-2007 têm sido a representação das facções partidárias, a trajetória na política regional e, em menor e decrescente importância, a opção religiosa – equilibrando-se católicos e protestantes. Após a unificação, ao menos um dos ministros tem tido proveniência da antiga Alemanha Oriental. O primeiro-ministro ou chanceler (*chancellor*) possui ampla discricionariedade para escolher os ministros de Estado, embora seja de praxe que os partidos aliados deliberem e indiquem seus representantes nos gabinetes, recebendo um número de pastas proporcional aos assentos no Parlamento (*op. cit.*).

Já o parlamentarismo italiano é um exemplo interessante de como choques externos podem alterar alguns elementos dos regimes políticos, com implicações diretas para organização dos gabinetes. Durante a Primeira República, de 1948 a 1992, conhecida pela *partidocracia*, os ministros eram escolhidos entre a elite partidária, com respeito à representação regional e à proporção de assentos no Parlamento controlada por cada partido na coalizão de governo. O perfil político generalista e a experiência prévia como secretários executivos⁴ (*junior ministers*) predominavam nesse período, havendo indicação eventual de não políticos em ministérios com menos atrativos de patronagem, como Fazenda e Relações Exteriores (Verzichelli, 2009). Entende-se por patronagem a distribuição de cargos governamentais na máquina pública, abrangendo particularmente o benefício de correligionários e de apoiadores políticos (Lopez, 2015). A dissolução dos partidos tradicionais em decorrência da operação Mãos Limpas implicou alterações no formato de funcionamento dos governos. A chamada Segunda República, composta pelos governos formados após 1996, caracteriza-se pelo fortalecimento do chefe do Executivo. Para Verzichelli (2009), a exigência de maior transparência e *accountability* resultou na sinalização do provável primeiro-ministro e de um grupo de ministériáveis em período pré-eleitoral. Embora as regras instituídas tenham se mantido, ampliou-se a proporção de ministros não partidários, com *expertise* nas áreas de atuação e sem experiência administrativa prévia, reduzindo-se a influência do parlamentar típico nos gabinetes. Assim, com um funcionamento muito parecido com outros regimes parlamentaristas, o sistema político italiano deslocou-se para uma maior *presidencialização* e menor politização no recrutamento de seu gabinete, em

4. Para padronização da terminologia adotada pelos estudos sobre gabinetes em diferentes países ao contexto brasileiro, a expressão *junior minister* será traduzida como secretário executivo, denotando, para a maioria dos casos, a figura mais importante após o ministro de Estado, que em muitos sistemas políticos possui atributos mais técnicos, além da prerrogativa de substituir os titulares.

decorrência da desorganização e eliminação do jogo político de parte considerável da elite política tradicional.

O regime misto ou semipresidencialista demonstra um movimento distinto de politização dos gabinetes variante de acordo com a autonomia dos presidentes. No caso francês, a Quinta República inicia-se com um gabinete com a menor representação de ministros provenientes da Assembleia Nacional; caso do general de Gaulle no final da década de 1950, que decidiu recrutar membros da resistência. Dez anos depois, formaram-se gabinetes em que políticos representaram papel central como fonte de recrutamento. Os governos seguintes observaram um declínio no recrutamento de membros do Parlamento, demonstrando uma “presidencialização do governo”, na linha seguida pelos gabinetes dos Estados Unidos e da América Latina, em que o presidente recruta e demite seus auxiliares com maior discricionariedade do que no parlamentarismo (Grossman e François, 2013).

Em Portugal, o semipresidencialismo diferencia-se de outros regimes europeus pelo baixo protagonismo exercido pelo Parlamento na escolha dos ministros de Estado. Segundo Pinto e Almeida (2009), os gabinetes portugueses formados entre 1976 e 2005 podem ser caracterizados pela “fraca socialização parlamentar ao lado da presença de um número substantivo de ministros sem experiência político-partidária” (*op. cit.*, p. 153, tradução nossa). Há uma participação expressiva de ministros que anteriormente exerceram o papel de secretários executivos, com papel destacado em áreas especializadas, como economia e engenharia. As razões apontadas para esse cenário são: a maior legitimidade e confiança nos *independentes* em relação aos políticos tradicionais; a baixa penetração dos partidos na sociedade portuguesa para filiação de acadêmicos e profissionais qualificados; e a proeminência do primeiro-ministro, reforçando seu papel de chefe do Executivo, em decorrência do enfraquecimento do poder do presidente da República (*op. cit.*).

Alguns países semipresidencialistas se aproximam da tradição dos países parlamentaristas, dando maior protagonismo a gabinetes formados por políticos profissionais e atribuindo poder residual e simbólico ao presidente. O caso da Islândia ilustra a proeminência dos partidos integrantes das coalizões de governo para escolha dos ministros. Uma vez que o primeiro-ministro tenha repartido as pastas entre os aliados – em regra, de forma proporcional aos assentos no Parlamento –, cada partido escolhe seus ministros. Embora não haja obrigação legal, a quase totalidade de indicados é de parlamentares eleitos, generalistas e com larga experiência política, escolhidos por comitês nacionais dos partidos, por votação ou pelos líderes dos partidos, como artifício para recompensar a disciplina partidária (Kristinsson, 2009).

A complexidade na gestão das coalizões observa-se tanto no parlamentarismo como no semipresidencialismo, uma vez que a existência de múltiplos partidos

competindo entre si enfraquece o sentido de *responsabilidade coletiva* do gabinete. A barganha na formação das coalizões envolve conflitos interpartidários abertos, e não disputas veladas entre facções de um mesmo partido. Os partidos aliados, que não lideram a formação da coalizão, tentam se beneficiar de sucessos alcançados pelo governo, estando preparados a se afastarem de alianças que levem a resultados impopulares e insatisfatórios (Dowding e Dumont, 2009).

No âmbito dos países presidencialistas, Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2009) comparam a formação de gabinetes nas décadas de 1990 e 2000 em cinco países: Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica e Estados Unidos. Uma primeira constatação é a relativa autonomia observada pelos presidentes para seleção e demissão dos seus principais auxiliares. Os presidentes não precisam de aprovação do Congresso para confirmação do seu primeiro escalão, com exceção do presidente americano, que deve obter o consentimento do Senado. Essa autonomia torna o exercício de formação do gabinete no presidencialismo mais independente do poder Legislativo do que na maioria dos regimes parlamentaristas e semipresidencialistas.

Outra constatação diz respeito às conexões com a política e à *expertise* em políticas públicas. Apenas 36% dos ministros possuíam alguma experiência como representantes eleitos previamente à sua nomeação, sendo que somente 5% tiveram carreiras no Congresso. Quanto ao domínio dos assuntos específicos nas pastas assumidas, 79% dos ministros acumularam experiência decorrente de sua formação educacional ou de trabalho (Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2009). Esse elevado percentual de nomeados com *background* relacionado às pastas assumidas contrasta com os perfis de políticos generalistas em países parlamentaristas, como na Itália até 1992, e alguns semipresidencialistas, como a Islândia e a Irlanda.

Para Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2009), a comparação entre os países evidencia também a complexidade maior nas nomeações em governos de coalizão, casos do Chile e da Argentina sob De La Rúa. Ambos apresentam os maiores percentuais de ministros com fortes vínculos partidários e nenhuma *expertise* nas pastas ministeriais assumidas.

Além de considerar a estratégica intrínseca do presidente para formação do gabinete, em contextos multipartidários, é necessário que se considerem 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).

Assim, as diferenças entre os regimes democráticos existentes encontram-se no formato de articulação entre Executivo e o Legislativo, e não nos objetivos dos chefes do Executivo na escolha dos ministros de Estado.

Três regimes democráticos podem ser ordenados ao longo de um continuum do mais fraco ao mais forte chefe de Estado, em termos de influência sobre a formação do gabinete: sistemas parlamentaristas – sejam monarquias ou repúblicas –, sistemas semipresidencialistas e sistemas presidencialistas puros. Como os chefes de Estado ganham autonomia em relação ao Legislativo, eles tendem a possuir relativamente maiores poderes autônomos, como o de indicar e demitir ministros. Esses poderes autônomos tendem a estar correlacionados à habilidade do Executivo de empregar diferentes estratégias de governo – de uma estratégia puramente legislativa, de tentar passar leis pelo processo legislativo normal, até uma estratégia extralegislativa, pelo uso de decretos e outros poderes unilaterais (Amorim Neto e Samuels, 2010, p. 11, tradução nossa).

Reunindo dados sobre a formação de gabinetes de 57 países com distintos regimes políticos – classificados como parlamentaristas, semipresidencialistas e presidencialistas –, Amorim Neto e Samuels (2010) corroboram a hipótese de que quanto menor a dependência do Poder Executivo frente ao Legislativo, maior a probabilidade de nomeações de não partidários e de as pastas ministeriais serem distribuídas de forma não proporcional ao número de assentos controlados pelos partidos políticos no Parlamento. Assim, o presidencialismo puro favorece, em regra, a formação de gabinetes menos partidarizados e menos proporcionais do que os regimes parlamentaristas e semipresidencialistas, os quais não se diferenciam do ponto de vista estatístico.⁵ Essa relação está ilustrada na figura 1.

FIGURA 1
Regimes políticos e estratégias de nomeação e formação de gabinetes



Fonte: Amorim Neto e Samuels (2010).
Elaboração dos autores.

5. O conceito adotado por Amorim Neto e Samuels (2010) para caracterizar os regimes semipresidenciais é a combinação entre presidentes eleitos diretamente pelo voto popular e gabinetes responsivos ao Parlamento. Assim, alguns regimes por outras fontes caracterizados como parlamentaristas, como a Irlanda e a Áustria, foram classificados como semipresidenciais, o que pode ter acarretado a não diferenciação entre ambos no modelo estatístico testado.

3.2 Composição sociodemográfica: elites políticas e representatividade social

Em conjunto com os aspectos políticos envolvidos na nomeação, com destaque para a influência da separação de poderes sobre o tipo de recrutamento utilizado pelo Executivo, cabe discutir a composição demográfica, regional e econômico-social dos ministros de Estado em diferentes regimes democráticos. Alguns casos da literatura ilustram aspectos relevantes da formação e da proveniência dessas elites políticas para serem considerados no caso brasileiro.

Ao lado do chefe do Executivo, os ministros possuem papel representativo nas democracias modernas. Em linhas gerais, a *accountability* democrática do Poder Executivo se materializa de diferentes formas, como nas eleições e na subsequente concretização das promessas de campanha, na relação com os órgãos de controle, na interação com países e organismos multilaterais, em fóruns de participação da sociedade, perante o Parlamento, no cumprimento de regras e normas do ordenamento jurídico, bem como no relacionamento com a opinião pública (Dowding e Dumont, 2009). Em todas essas dimensões, aspectos como competência na condução dos assuntos governamentais e o diálogo com atores e grupos sociais diversos são centrais aos ocupantes do cargo de ministro. Além disso, outros fatores, como idade, distribuição geográfica, experiência profissional, educação formal, raça/cor e gênero, entre outros, impactam na escolha da composição ministerial.⁶

Assim, algumas dimensões mais comumente analisadas pelos especialistas da área são discutidas a seguir.

3.2.1 Educação formal

O acesso à educação superior é um dos critérios que segmenta as sociedades modernas, contribuindo para a formação de elites políticas. Em diversos países, como se poderia esperar, o percentual de ministros com ensino superior é elevado. Segundo Blondel e Thiébault (1991), nos gabinetes do pós-guerra em catorze países da Europa ocidental, mais de dois terços dos ministros possuíam ensino superior. No estudo conduzido por Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2009), nos gabinetes formados depois da década de 1980, mais de 95% dos ministros selecionados em cinco regimes presidencialistas graduaram-se em universidades, sendo a totalidade no caso norte-americano.

Um aspecto relevante ressaltado no padrão de recrutamento dos ministros de Estado se refere à especialização, com estudos em nível superior na própria área de

6. Mesmo os traços de personalidade dos ministros podem ser levados em consideração na formação dos gabinetes. Ministros com perfil mais inovador e empreendedor imprimem mudanças sobre as políticas públicas e podem ser necessários em programas prioritários do governo. No entanto, tendem a ter uma vida pessoal mais turbulenta, com personalidade mais forte e sujeita a polêmicas. Assim, pode ser necessário ao chefe do Executivo equilibrar esse perfil com o de outros "de caráter mais estadista, constantes, estáveis e confiantes, vistos como portos seguros" (Dowding e Dumont, 2009, p. 5, tradução nossa).

atuação dos ministros. Esse padrão denotaria a seleção de especialistas, e não de generalistas. É o modelo mais frequente em Portugal (Pinto e Almeida, 2009) e em regimes presidencialistas (Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2009). Outras dimensões também utilizadas na literatura de elites políticas são o nível de prestígio das universidades – destacando-se as universidades de “elite” das demais – e o fato de ter estudado no exterior, sobretudo no caso de países emergentes.

3.2.2 Trajetória profissional

A ocupação de determinadas carreiras prévias à nomeação para o ministério é outra dimensão analisada nos estudos sobre elites políticas (Franz Júnior e Codato, 2016; Vieira, Cardozo e Pratti, 2016). Diferencia-se, de maneira geral, entre ocupantes que possuíam uma carreira no setor público, principalmente na burocracia pública, em relação a outros que tiveram experiência no setor privado e aqueles que possuíam profissões independentes da atividade política dos políticos de carreira (Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2009; Claveria, 2014). Alguns trabalhos destacam diferenças quanto ao surgimento de ocupações prévias distintas daquelas relacionadas ao direito como uma dimensão diferenciadora dos gabinetes (Sotiropoulos e Bourikos, 2006) e diferenciadora de ideologias – Pinto e Almeida (2009) argumentam, para o caso português, que o predomínio de profissões jurídicas é maior em governos de direita.

Esses recortes analíticos são utilizados para compreensão de como determinadas profissões ocupam ou não com maior frequência as pastas ministeriais, assim como os padrões para diferentes governos, particularmente em regimes políticos com maior presença ou destaque para atuação de especialistas.

3.2.3 Idade

A idade média dos ministros no momento da posse é comumente informada nos perfis da maioria dos países analisados pela literatura. Embora não haja relatos de determinação legal estabelecendo uma idade mínima, constata-se a necessidade de uma idade mais avançada para ocupação do posto de ministro, na faixa entre 45 e 55 anos, em média, na maior parte dos casos (Blondel e Thiébault, 1991; Berlinski *et al.*, 2009; Kristinsson, 2009; Pinto e Almeida, 2009; Grossman e François, 2013).

Para o caso francês, Grossman e François (2013, p. 274) fazem uma discussão associada à predominância geracional nesses postos ao longo dos governos. Segundo eles, na Quinta República, a geração fundacional próxima ao general de Gaulle cedeu poder rapidamente aos nascidos no período entre guerras, que predominou até o início dos anos 1990. Desde então, a geração do pós-guerra tem predominado, com a ascensão recente dos nascidos após os anos 1960.

3.2.4 Minorias

A inclusão de minorias entre os ministros de Estado é reflexo do aspecto de representatividade dessa elite política no âmbito das democracias modernas. O retrato que registra a composição do gabinete, principalmente de sua composição inicial, é literalmente importante, refletindo as forças políticas e sociais que apoiaram a constituição do governo (Cardoso, 2015).

As clivagens étnico-linguísticas podem resultar na determinação legal de restrições à nomeação de ministros. Na Bélgica, em razão da necessidade de representação da minoria francófona, o gabinete deve ser formado pelo mesmo número de ministros falantes de francês e de holandês (Dowding e Dumont, 2009). Em outros países, o *deficit* de representação política resulta de conflitos internos não solucionados ou da marginalidade de algumas etnias, tornando o exemplo belga mais próximo da exceção que da regra. Segundo Kifordu (2015), na Nigéria, apesar de haver um princípio constitucional de representação equitativa de diferentes regiões do país, há o predomínio nos gabinetes de ministros provenientes do norte do país, de maioria muçulmana.

Em Israel, a minoria árabe, que corresponde atualmente a 17% da população adulta, teve apenas dois ministros desde a criação do país. Essa sub-representação reflete a marginalidade política desse grupo social, que recentemente deixou de apoiar os partidos tradicionais e gradualmente passou a votar em agremiações que incluem políticos dessa etnia em suas listas partidárias, menores e mais periféricas (Kenig e Barnea, 2015).

Conforme já mencionado, na Alemanha também prevalece uma preocupação de caráter religioso. Mesmo sendo cada vez menos importante, essa clivagem procura dar equilíbrio entre católicos e protestantes na composição do gabinete (Fischer e Kaiser, 2009).

3.2.5 Gênero

A divisão de gênero tem assumido grande importância em estudos recentes. Praticamente todos os estudos de casos que discutem o perfil sociodemográfico dos ministros de Estado apresentam alguma reflexão acerca do total de ministras recrutadas ao longo do tempo e em quais pastas foram alocadas. Como uma tendência geral, as mulheres têm assumido maior participação na composição dos gabinetes após os anos 1980, embora ainda sejam minorias e o ritmo de ampliação de sua presença varie, geralmente ocupando pastas ministeriais com menor prestígio político (Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2005).

A Bélgica destaca-se do ponto de vista institucional pela normatização estabelecida em 2002, que impõe a igualdade de gênero na composição do Conselho de Ministros (Dowding e Dumont, 2009). A participação feminina é atribuída como

decorrência de governos de centro-esquerda no caso italiano (Verzichelli, 2009) e neozelandês (Curtin, 2015), o que não se confirma para os gabinetes portugueses, nos quais, embora os partidos de esquerda tenham maior proporção de deputadas no Parlamento, o recrutamento de mulheres não é significativamente maior na formação ministerial, comparado aos governos de direita (Pinto e Almeida, 2009).

Em um levantamento para dezoito regimes presidencialistas latino-americanos no período 1985-2003, Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2005) encontram que a probabilidade de nomear mulheres no gabinete aumenta com a maior participação delas no Parlamento e em sociedades com maior desenvolvimento humano. Ademais, presidentes de partidos de esquerda e que enfrentem maior competição partidária têm na nomeação de mulheres uma forma de se diferenciar para o eleitorado. Segundo as autoras, a difusão internacional de ideias de promoção de mulheres na política, por meio de conferências e da ação de organizações não governamentais (ONGs) desde meados da década de 1990, teve efeito positivo sobre a escolha de ministras de Estado na América Latina.

Em relação aos postos assumidos, a relativa ampliação da participação feminina parece ser menos abrangente. Flores (2015) destaca para o caso americano que a participação de mulheres no âmbito dos gabinetes se ampliou ao longo do tempo, mas é ainda reduzida nos ministérios mais importantes. A respeito do perfil dessas ministras, Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2009, p. 34, tradução nossa) relatam que:

nossos achados não corroboram a declaração comumente ouvida que a mulher precisa ser mais bem qualificada que o homem para o mesmo trabalho, dando suporte às predições da teoria do controle social, que, quando as mulheres quebram o teto de vidro, elas não se diferenciam dos homens que tradicionalmente ocuparam aqueles postos.

3.2.6 Região geográfica

A proveniência dos ministros é um último elemento abordado pelos estudiosos da área. Em países cujo Estado prevê uma divisão de governos autônomos sobre o mesmo território – caso dos sistemas federalistas –, há um impacto esperado sobre o recrutamento ministerial. Segundo Dowding e Dumont (2009), observa-se uma via de mão dupla. Por um lado, é de se esperar uma absorção de potenciais ministros pelos gabinetes formados pelos governos subnacionais; por outro, o nível nacional beneficia-se da existência de quadros formados e atuantes em governos locais, que posteriormente são recrutados em âmbito federa – cenário existente nos contextos belga, espanhol e alemão, por exemplo.

Em Portugal, o recrutamento é mais concentrado na capital, com elevado número de ministros formados pela Universidade de Lisboa (Pinto e Almeida, 2009). Em outros Estados unitários, no entanto, a dinâmica parece ser distinta.

Na Islândia, o distrito eleitoral dos ministros é levado em consideração. Não obstante a maioria dos ministros seja recrutada em regiões próximas à capital, onde mais de dois terços da população vivem, há pressão para seleção de ministros que possam representar outras regiões administrativas (Kristinsson, 2009). Na Nigéria, embora seja um Estado federativo e preveja em sua Constituição um princípio federativo em que cada região deve indicar ao menos um membro para o gabinete, na prática há o predomínio de representantes do norte do país, com etnia e religião distintas de outras partes, como o sul (Kifordu, 2015).

O componente geográfico também é presente no caso alemão, no qual tanto a trajetória na política regional quanto a proveniência de ministro da antiga Alemanha Oriental pesam na escolha do gabinete pelo primeiro-ministro ou chanceler (*chancellor*) (Fischer e Kaiser, 2009).

4 MINISTROS DE ESTADO NO BRASIL: ARTICULADORES POLÍTICOS E DIRIGENTES DA BUROCRACIA

Um número crescente e recente de estudos tem se debruçado sobre a análise do perfil de recrutamento de ministros e dirigentes políticos dos governos da Nova República. Os trabalhos contrastam com frequência as diferenças entre os governos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e do Partido dos Trabalhadores (PT), que representam forças políticas e sociais distintas, recrutaram presidentes com estilos políticos particulares e formaram coalizões políticas distintas.

Contrastando os padrões de recrutamentos observados na República do período 1945-1964 com o atual período democrático, Figueiredo (2007) demonstra que somente nos governos iniciais nos dois períodos (Dutra e Sarney, respectivamente) o partido do presidente chegou a ter maior expressividade. A formação de coalizões majoritárias foi predominante nos dois períodos, mesmo nesses governos iniciais. Somente os gabinetes formados por Jânio Quadros e Collor, bem como o último gabinete de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e o primeiro de Lula foram coalizões minoritárias.

O tamanho dos gabinetes pode ser estrangido por regras constitucionais, que estabelecem um número máximo de pastas. Na Irlanda e na Bélgica, desde meados da década de 1990, o gabinete não pode exceder quinze pastas (Dowding e Dumont, 2009). Essa medida impõe limitações à ação discricionária dos chefes de Executivo, particularmente quando devem acomodar coalizões com grande número de partidos.

No Brasil, as Constituições de 1946 e de 1988 não normatizaram questões dessa ordem. O número de pastas ampliou-se da primeira experiência democrática para a segunda, assim como a complexidade das estruturas governamentais, com robustecimento da Presidência (Inácio, 2006; Figueiredo, 2007). Esse movimento é

reflexo do protagonismo da estratégia de delegação de espaços no gabinete durante a negociação política para formação e manutenção de alianças de governo. Nesse contexto, dois fatores precisam ser ponderados para compreensão desse fenômeno: heterogeneidade ideológica na coalizão de apoio ao Executivo e os processos de aumento da estrutura ministerial, que passou de dezessete pastas, no governo Collor, para 39, durante a primeira gestão de Dilma.

Assim, houve expressiva integração entre o Parlamento e o Executivo nos dois períodos, quando se consideram a experiência legislativa dos parlamentares e a proporcionalidade na formação dos gabinetes. Os governos com maior nível de politização foram os gabinetes formados por Juscelino Kubitschek e, em menor medida, por Getúlio Vargas, enquanto no período atual os gabinetes do PT tenham se destacado como mais partidarizados, principalmente no primeiro governo Lula (Figueiredo, 2007; Franz Júnior e Codato, 2016).

Enfocando o tipo de recrutamento realizado pelos partidos políticos para a elite burocrática (ocupantes de cargos de direção e assessoramento superior – DAS 5 e 6, e de natureza especial), D’Araujo (2014) desenvolve argumentos que merecem ser analisados com maior cuidado para a composição ministerial. Segundo a autora, o PSDB ilustra o chamado *partido de quadros*, no qual especialistas e técnicos possuem elevado protagonismo entre os filiados políticos. Assim, o recrutamento de elites com experiência municipal e de militantes foi residual.

Em contraste, o PT arregimentou maior número de militantes e representantes de distintas forças sociais que compõem o partido. Embora menos permeável ao compartilhamento de poder com seus aliados de outros partidos políticos, os governos petistas introduziram uma nova dinâmica de representação de grupos sociais. Para D’Araujo (2014, p. 217), o primeiro governo Lula destacou-se, mesmo em relação aos outros mandatos do PT, “como uma experiência isolada de alta participação e mobilização popular na sociedade, com reflexos para a administração pública”. Foram integrados sindicalistas e representantes de movimentos sociais com baixa permeabilidade a esses espaços de representação política.

Partindo dos constrangimentos institucionais e das preferências de delegação do presidente, Inácio (2013) estuda o caso brasileiro para delinear duas estratégias para escolha do perfil a ser indicado pelos partidos políticos em sistemas multipartidários. A primeira refere-se à nomeação de políticos experientes, como mecanismos para sua retenção no 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. Assim, segundo Inácio (2013),

os partidos políticos, durante o atual período democrático, interessam-se por consolidar o papel de lideranças políticas com perfil generalista ou por franquear o recrutamento de novos filiados especialistas em determinadas *policies*, ampliando suas opções eleitorais futuras.

Quanto à composição de gênero e raça, observa-se para a elite dirigente nos ministérios uma ampliação contínua do número de mulheres e de pretos e pardos ao longo dos anos 2000, atingindo um ápice no primeiro mandato de Dilma Rousseff (D'Araujo, 2014). De 1990 até 2016, 34 mulheres assumiram postos de ministérios, sendo que dezoito delas se tornaram ministras durante os governos de Dilma. Há evidências na literatura da maior nomeação de mulheres por presidentes de partidos de esquerda, como destacado na seção anterior (Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2005), o que se supõe que possa se aplicar também a grupos raciais historicamente excluídos da política. Nesse caso, os dados no Brasil convergem para essa perspectiva, uma vez que, das dezoito nomeações ministeriais de negros no período supracitado, somente duas não foram nos governos do PT (Palotti, 2017).

Em relação à distribuição territorial das nomeações, Figueiredo (2007) observa que, tanto durante a República do período 1945-1964 quanto no período atual, a predominância do Sudeste é um elemento constante, embora tenha havido um relativo declínio do Rio de Janeiro e uma ascensão de São Paulo. Outra mudança é a aproximação, em termos relativos, da região Sul da segunda colocada, a região Nordeste, no período recente.

A opinião pública costumava destacar a importância dada pelo PSDB no recrutamento de paulistas, classificando muitas vezes os gabinetes de FHC como “paulistérios”. Além disso, as principais lideranças e quadros influentes do partido residiram ou tiveram atuação política predominante em São Paulo. Os dados levantados por Palotti (2017) confirmam as percepções dos analistas políticos em relação à predominância de ministros atuantes em São Paulo para os mandatos tucanos.

Essa impressão difere da existente para os governos dos presidentes Collor e Itamar, cujas bases políticas estavam assentadas em outros estados, Alagoas e Minas Gerais, que motivou as alcunhas respectivamente de República de Alagoas e República do Pão de Queijo para seus gabinetes. Apesar de o PT também possuir parte significativa de membros provenientes da região do ABC paulista, durante os governos liderados por Dilma Rousseff, ampliou-se o recrutamento de ministros provenientes do Sul do país, área de sua atuação política (Palotti, 2017).

Em paralelo, Figueiredo (2007) questiona o real significado da variável federativa para formação dos gabinetes. Se, por um lado, seria inegável que o Brasil, com sua dimensão territorial e desenho federativo, cria as condições para que essa seja uma dimensão importante, por outro, não fica claro o peso que a Federação possui para a escolha dos ministros, conforme defendido no trabalho seminal de

Abranches (1988). A autora observa o descompasso da baixa representatividade das regiões Centro-Oeste e Norte, se comparada à sua representatividade praticamente paritária no Parlamento.

Em estudos recentes, Cavalcante e Palotti (2015) e Palotti (2017) reiteram que o ministro médio no Brasil no período democrático de 1990 a 2016 é do sexo masculino, tem 55 anos de idade, boa formação acadêmica, na área de direito ou de economia, e experiência anterior no setor público, bem como é nascido – ou apresenta trajetória profissional – no Sudeste, principalmente São Paulo. Quase metade exerceu mandato eletivo e atuou como acadêmico, profissional liberal ou servidor público. Mais da metade completou pós-graduação.

O fator idade converge com os achados da literatura internacional, que sinalizam que os ministros estão na faixa entre 45 e 55 anos. Esse retrato corrobora os achados de outros trabalhos da literatura recente em ciência política (Figueiredo, 2007; D’Araujo e Lameirão, 2009; Carvalho, 2009; Franz Júnior e Codato, 2016; Vieira, Cardozo e Pratti, 2016).

Outra dimensão pouco explorada pela literatura, no Brasil e internacionalmente, é a ocupação de cargos ministeriais por servidores públicos de carreira, sobretudo das carreiras do Executivo Federal (Cavalcante e Palotti, 2015; Palotti, 2017). Para sintetizar em uma única medida o perfil dos ministros de Estados, Palotti (2017) apresenta, a partir de adequações no indicador proposto por Borges e Coêlho (2015), o índice de politização ministerial (IPM). O índice varia de 0 a 6, em que 0 se refere às nomeações sem experiência política e com maior nível de atribuições técnicas e 6 ao contrário, às nomeações com nível máximo de politização. Para os oito governos analisados pelo autor, de Collor ao segundo mandato de Dilma Rousseff, as nomeações ministeriais alcançaram valores medianos, em uma distribuição bimodal, o que demonstra o predomínio de perfis mistos à frente dos ministérios.⁷

Em outras palavras, a maioria dos ministros de Estado no Brasil nas últimas décadas possui tanto experiência e formação qualificada como engajamento na política. Os presidentes escolhem com base nos atributos técnicos em direção às questões centrais para as políticas públicas (*policies*), como também em aspectos políticos que denotam a necessidade de atendimento das coalizões pós-eleitorais para o exercício da política (*politics*).⁸

7. Resultado semelhante foi alcançado por Cavalcante e Palotti (2015), ao analisarem separadamente duas dimensões-chave do perfil ministerial: uma técnica e outra política.

8. Palotti (2017) observa, ainda, não ter havido um *trade-off* explícito entre a politização, a proporcionalidade e o caráter majoritário dos gabinetes; variáveis aparentemente independentes entre si para o manejo que o presidente faz das coalizões de governo.

Ademais, um conjunto de estudos vem analisando o funcionamento do Poder Executivo e, subsequentemente, aborda questões relativas aos ministros de forma tangencial. Renno e Wojcik (2015), por exemplo, ao analisarem os endossos ministeriais dos projetos de lei (PLs) encaminhados ao Congresso Nacional, classificam os ministérios em periféricos e do núcleo do governo.⁹ Os primeiros são compostos por políticos de partidos da coalização que não necessariamente possuem as mesmas preferências ideológicas do presidente e, por isso, tendem a possuir menos prestígio e orçamento. Enquanto os ministros do núcleo são mais próximos do chefe do governo, seja por razões políticas-ideológicas, seja por razões pessoais, e são mais poderosos.

Com a preocupação de compreender as condições em que o chefe do Executivo delega o processo decisório aos ministros ou centraliza este na Presidência da República no tocante à produção de iniciativas legislativas, Batista (2014) conclui que quanto maior for a distância ideológica, o número de ministros envolvidos na decisão e a institucionalização da Presidência – mensurada pela quantidade de funcionários da Casa Civil –, maiores são as chances de centralização.

Do mesmo modo, Gaylord e Renno (2015) testam a hipótese de que, à medida que a distância ideológica dos partidos da coalizão cresce, a participação na agenda do Executivo tende a decrescer e o *policymaking* se concentra no partido do presidente. Os resultados não apenas confirmam a hipótese, como também corroboram para a visão de concentração das decisões prioritárias das políticas do Executivo entre os ministérios ocupados por ministros sem filiação partidária ou por correligionários do presidente.

QUADRO 1

Quadro-síntese da literatura sobre ministros no Brasil

Dimensões analisadas	Autores
Politização na formação dos gabinetes	Abranches (1988); Amorim Neto (2007); Figueiredo (2007); Franz Júnior e Codato (2016); Inácio (2013); D'Araújo (2014); Palotti (2017)
Perfil partidário dos ministros	Inácio (2013); D'Araújo e Lameirão (2009); Carvalho (2009); D'Araújo (2014); Borges e Coêlho (2015); Vieira, Cardozo e Pratti (2016); Cavalcante e Palotti (2015); Palotti (2017)
Gênero e raça	D'Araújo (2014); Cavalcante e Palotti (2015); Palotti (2017)
Questão regional	Abranches (1988); Amorim Neto (2007); Figueiredo (2007); Cavalcante e Palotti (2015); Palotti (2017)
Estrutura dos ministérios no Executivo	Figueiredo (2007); Inácio (2013)
Trajetória profissional	D'Araújo e Lameirão (2009); Carvalho (2009); D'Araújo (2014); Borges e Coêlho (2015); Cavalcante e Palotti (2015); Palotti (2017)
Desempenho ministerial de acordo com a vinculação partidária	Batista (2014); Renno e Wojcik (2015); Gaylord e Renno (2015)
Rotatividade ministerial	Cavalcante e Palotti (2015); Araújo, Costa e Fittipaldi (2016); Palotti (2017)

Elaboração dos autores.

9. Segundo a classificação feita por Rennó e Wojcik (2015), os ministérios do núcleo seriam: Planejamento, Justiça, Fazenda, Casa Civil, Saúde e Educação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estudos de ciência política e da administração pública reúnem evidências de que a escolha do gabinete é uma questão crucial para os chefes do Executivo e o funcionamento de seus governos, independentemente dos sistemas de governo. A busca da governabilidade via apoio parlamentar, a diminuição dos riscos e das consequências indesejadas na implementação das propostas eleitorais e a promoção da representação das forças políticas e sociais que apoiam o governo são fatores que influenciam o processo de composição do gabinete pelos presidentes. Logo, a nomeação e a delegação implicam riscos e custos multidimensionais que são, nos limites da racionalidade e das incertezas inerentes à política, minimamente calculados no processo decisório de formação dos gabinetes.

Nesse contexto, este capítulo se propôs a apresentar os avanços no campo de estudo que se dedica a compreender importantes dimensões, que envolvem a nomeação da alta burocracia ocupante do cargo máximo de direção dos ministérios.

No Brasil, a despeito de visões negativas normalmente estereotipadas e sem fundamentação empírica acerca do perfil dos ministros, os estudos, em consonância com a literatura internacional, apontam que esses atores são profissionais com boa formação acadêmica e alto nível de *expertise*, sobretudo na área de atuação da pasta ministerial. Ademais, os ministros, em média, possuem articulação com a sociedade civil e, principalmente, inserção política relevante para construção de apoio congressional do presidente.

Na literatura nacional, predominam as abordagens acerca da relação entre Executivo-Legislativo, em que os postos ministeriais são ativos controlados pelo presidente para formar coalizões de governo que aprovem sua agenda legislativa. No entanto, recentes esforços caminham para o aprofundamento da explicação das nomeações ministeriais para além do jogo congressional, sinalizando para outros fatores condicionantes, como federalismo, relacionamento societal, trajetória profissional, raça/gênero, bem como os laços pessoais com o presidente.

Se, por um lado, o campo de estudo avançou no conhecimento acerca do perfil e da trajetória profissional dos ministros, por outro, a agenda de pesquisa é ainda um terreno fértil e promissor no Brasil. O primeiro passo é reconhecer a complexidade inerente aos ministros de Estado como atores centrais do *polycymaking*, na medida em que suas atuações são de destaque em diferentes frentes, seja assessorando o presidente na tomada de decisões e processando as demandas e alternativas de políticas públicas nas suas pastas, seja desempenhando papel de defensor ou negociador com os demais poderes e atores do sistema político. Assim, o desafio é aprofundar as investigações sobre outros fatores relevantes ao funcionamento do Estado, bem como superar visões estigmatizadas dessa alta burocracia que atrapalham a compreensão precisa do seu comportamento.

Assim, outras questões de pesquisa se destacam, como os fatores que envolvem a composição e a estabilidade das equipes de governo. A existência de amplas e heterogêneas coalizões de governo implica custos de delegação e interferem no padrão de *accountability* presidencial em resposta a situações de crise. Outro elemento central é a organização da estrutura do Executivo. A disponibilidade de recursos políticos ao presidente para remodelação dos órgãos governamentais implica vantagens estratégicas para diminuição dos custos de agência envolvidos na nomeação ministerial. Assim, o estudo da montagem de governos deve incorporar aspectos relacionados ao tipo e à característica do ministério envolvido na delegação, de forma a calibrar os possíveis efeitos sobre a implementação e os resultados das políticas públicas. Ou seja, além da nomeação como objeto de análise, aprofunda-se também no funcionamento e nas relações de poder e influência no processo decisório, no âmbito da coordenação intragovernamental.

A questão da rotatividade dos ministros é um tema importante na literatura internacional e ainda pouco explorado na política brasileira. Entre os trabalhos publicados em periódicos, cabe menção à pesquisa de Lopez, Bugarin e Bugarin (2014), que destrincham as dinâmicas de rotatividades dos cargos comissionados no Executivo Federal, embora não incluam os ministros nas análises. Um recente estudo publicado por Araújo, Costa e Fittipaldi (2016) se dedicou a analisar os determinantes da demissão de ministros no primeiro governo Dilma Rousseff. Diante da constante instabilidade política em uma democracia recente, analisar como os ministros resistem ou não às crises e aos escândalos também se apresenta como um caminho interessante. Além disso, duas dimensões ainda são pouco exploradas: a burocracia e o papel dos grupos de interesses. Cada vez mais servidores de carreira permanente do Estado vêm ocupando cargos estratégicos no Executivo, inclusive de ministros, como em nações de burocracia forte, exemplo da França e do Canadá. Do mesmo modo, ainda sabemos pouco acerca da influência de grupos de pressão e interesses na nomeação e, posterior, condução dos ministérios. Por fim, dadas às similaridades institucionais dos países latino-americanos, o aprofundamento desses temas mediante abordagens comparativas também pode trazer avanços interessantes ao campo de estudo.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ALDERMAN, R. K. The prime minister and the appointment of ministers: an exercise in political bargaining. **Parliamentary Affairs**, v. 29, n. 2, p. 101-134, Mar. 1976.
- AMORIM NETO, O. The presidential calculus executive policy making and cabinet formation in the Americas. **Comparative Political Studies**, v. 39, n. 4, p. 415-440, 2006.

_____. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. *In*: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007. p. 131-141.

AMORIM NETO, O.; SAMUELS, D. Democratic regimes and cabinet politics: a global perspective. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 1, n. 1, p. 10-23, dez. 2010.

ARAÚJO, C. M.; COSTA, S. F.; FITTIPALDI, I. Boa noite, e boa sorte: determinantes da demissão de ministros envolvidos em escândalos de corrupção no primeiro governo Dilma Rousseff. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 1, p. 93-117, 2016.

BATISTA, M. **O mistério dos ministérios: a governança da coalizão no presidencialismo brasileiro**. 2014. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

BERLINSKI, S. *et al.* Choosing, moving and resigning at Westminster. *In*: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). **The selection of ministers in Europe: hiring and firing**. London: Routledge – Taylor & Francis Group, 2009. p. 58-78. (Routledge Advances in European Politics, n. 52).

BLONDEL, J.; THIÉBAULT, J. L. (Eds.). **The profession of government ministers in Western Europe**. New York: St. Martins Press, 1991.

BORGES, A.; COELHO, D. O preenchimento de cargos da burocracia pública federal no presidencialismo de coalizão brasileiro: análise comparativa de dois ministérios – Ciência e Tecnologia e Integração Nacional. *In*: LOPEZ, F. G. (Org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: Ipea, 2015. 210 p.

CARDOSO, F. H. **Diários da Presidência: 1995-1996**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. v. 1.

CARVALHO, C. J. **O recrutamento ministerial em 20 anos de democracia no Brasil (1985-2005)**. Lisboa: Edições Colibri, 2009. (Estudos da FCSH-UNL, n. 23).

CAVALCANTE, P.; PALOTTI, P. L. M. What does it take to remain in office? Minister's profile and duration in a newly established democracy. *In*: ANNUAL MPSA CONFERENCE, 73., Chicago, Illinois, 2015. **Anais...** Chicago: MPSA, 2015.

CLAVERIA, S. **Women in executive office in advanced industrial democracies: presence, portfolios and post-ministerial occupation**. 2014. 183 f. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciências Políticas e Sociais, Universidade Pompeu Fabra, Barcelona, 2014.

CURTIN, J. New Zealand: stability, change or transition? Achieving and retaining ministerial office. *In*: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). **The selection of ministers around the world**. London: Routledge – Taylor & Francis Group, 2015. p. 25-43. (Routledge Research on Social and Political Elites, n. 5).

D'ARAUJO, M. C. Elites burocráticas, dirigentes públicos e política no Poder Executivo. *In*: D'ARAUJO, M. C. (Org.). **Redemocratização e mudança social no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2014. v. 1, p. 205-229.

D'ARAUJO, M. C.; LAMEIRÃO, C. **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: CPDOC; FGV, 2009.

DOGAN, M. How to become a cabinet minister in France: career pathways, 1870-1978. **Comparative Politics**, v. 12, n. 1, p. 1-25, 1979.

DOWDING, K.; DUMONT, P. **The selection of ministers in Europe**: hiring and firing. London: Routledge – Taylor & Francis Group, 2009. p. 1-20. (Routledge Advances in European Politics, n. 52).

_____. **The selection of ministers around the world**. London: Routledge – Taylor & Francis Group, 2015. p. 1-24. (Routledge Research on Social and Political Elites, n. 5).

ESCOBAR-LEMMON, M.; TAYLOR-ROBINSON, M. M. Women ministers in Latin American government: when, where, and why? **American Journal of Political Science**, v. 49, n. 4, p. 829-844, 2005.

_____. Do cabinet ministers in presidential systems have experience in their portfolio or is on-the-job training the norm? *In*: INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION MEETING, 2009, Santiago. **Anais...** Santiago, 2009.

FIGUEIREDO, A. Coalition government in the Brazilian democracy. **Brazilian Political Science Review**, v. 1, n. 2, p. 182-216, 2007.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. *In*: RANULFO, C.; SÁEZ, M. A. (Orgs.). **A democracia brasileira**: balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 25-32.

_____. Poder de agenda e políticas substantivas. *In*: INÁCIO, M.; RENNO, L. (Eds.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

FISCHER, J.; KAISER, A. Hiring and firing ministers under informal constraints: Germany. *In*: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). **The selection of ministers in Europe**: hiring and firing. London: Routledge – Taylor & Francis Group, 2009. p. 21-40. (Routledge Advances in European Politics, n. 52).

FLORES, A. Q. United States of America: the cabinet. *In*: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). **The selection of ministers around the world**. London: Routledge – Taylor & Francis Group, 2015. p. 283-296. (Routledge Research on Social and Political Elites, n. 5).

FRANZ JÚNIOR, P.; CODATO, A. O recrutamento ministerial no Brasil: trajetória profissional e filiação partidária de FHC a Lula. *In: SEMINÁRIO NACIONAL SOCIOLOGIA E POLÍTICA*, 7., Curitiba, Paraná, 2016. **Anais...** Curitiba: UFPR, 2016.

GAYLORD, S.; RENNÓ, L. Opening the black box: cabinet authorship of legislative proposals in a multiparty presidential system. **Presidential Studies Quarterly**, v. 45, n. 2, p. 247-269, June 2015.

GROSSMAN, E.; FRANÇOIS, A. Who are the ministers of the Fifth Republic? **French Politics**, v. 11, n. 3, p. 272-283, 2013.

INÁCIO, M. Entre presidir e coordenar: presidência e gabinetes multipartidários no Brasil. *In: ENCONTRO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA*, 3., Campinas, São Paulo, 2006. **Anais...** Campinas: ALACIP, 2006.

_____. Escogiendo ministros y formando políticos: los partidos en gabinetes multipartidistas. **América Latina Hoy**, v. 64, p. 41-66, 2013.

KENIG, O.; BARNEA, S. Israel: the choosing of the chosen. *In: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). The selection of ministers around the world.* London: Routledge – Taylor & Francis Group, 2015. p. 178-196. (Routledge Research on Social and Political Elites, n. 5).

KIFORDU, H. A. Nigeria: cabinet dynamics amid structural changes in a post-colonial State. *In: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). The selection of ministers around the world.* London: Routledge – Taylor & Francis Group, 2015. p. 197-222. (Routledge Research on Social and Political Elites, n. 5).

KRISTINSSON, G. H. More safe than sound? Cabinet ministers in Iceland. *In: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). The selection of ministers in Europe: hiring and firing.* London: Routledge – Taylor & Francis Group, 2009. p. 194-203. (Routledge Advances in European Politics, n. 52).

LOPEZ, F. G. Introdução. *In: LOPEZ, F. G. Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro.* 1. ed. Brasília: Ipea, 2015. p. 11-31.

LOPEZ, F. G.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Turnover of political appointments in Brazil: key indicators 1999-2012. **International Journal of Cooperation Studies**, v. 22, n. 1, p. 109-120, 2014.

MARTÍNEZ-GALLARDO, C. Inside the cabinet: The influence of ministers in the policymaking process. *In: SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMASSI, M. (Eds.). How democracy works.* Cambridge: IDB, 2010. (Political Institutions and Arenas in Latin American Policymaking).

MARTÍNEZ-GALLARDO, C.; SCHLEITER, P. Choosing whom to trust: agency risks and cabinet partisanship in presidential democracies. **Comparative Political Studies**, v. 4, p. 231-264, set. 2014.

PALOTTI, P. **Estratégias de seleção e substituição de ministros de Estado no presidencialismo de coalizão brasileiro**: perfil, alocação e rotatividade. 2017. 182 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

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

PINTO, A. C.; ALMEIDA, P. T. Portugal: the primacy of 'independents'. *In*: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). **The selection of ministers in Europe**: hiring and firing. London: Routledge – Taylor & Francis Group, 2009. p. 147-158. (Routledge Advances in European Politics, n. 52).

RENNÓ, L.; WOJCIK, S. The changing role of ministers in the legislative agenda in Brazil. **Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos**, v. 4, n. 1, p. 57-69, 2015.

RIDDLESPERGER JUNIOR, J. W.; KING, J. D. Presidential appointments to the Cabinet, Executive Office, and White House staff. **Presidential Studies Quarterly**, v. 16, n. 4, p. 691-699, 1986.

SOTIROPOULOS, D.; BOURIKOS, D. A elite ministerial da Grécia, 1843-2001. *In*: ALMEIDA, P. T.; PINTO, A. C.; BERMEIO, N. (Eds.). **Quem governa a Europa do Sul?** O recrutamento ministerial (1850-2000). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2006. p. 175-230.

VERZICHELLI, L. Italy: the difficult road towards a more effective process of ministerial selection. *In*: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). **The selection of ministers in Europe**: hiring and firing. London: Routledge – Taylor & Francis Group, 2009. p. 79-100. (Routledge Advances in European Politics, n. 52).

VIEIRA, S. M.; CARDOZO, H. A. B.; PRATTI, L. P. Trajetória política dos ministros e distribuição partidária nos gabinetes ministeriais no Brasil. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 10., Belo Horizonte, Minas Gerais, 2016. **Anais...** Belo Horizonte: ABCP, 2016.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV; FAPESP, 1999.