

Quem Governa Portugal?

Perfis ministeriais
em perspectiva
comparada
(1976-2025)

Marcelo Camerlo, coord.

António Costa Pinto, coord.

O presente estudo analisa a composição e os perfis das elites ministeriais, conjugando uma abordagem tipológica com uma abordagem desagregada, de modo a identificar a diversidade de competências, experiências políticas e trajetórias profissionais dos ministros. Focado no caso português, utiliza cinco atributos de inserção

política e especialização para estruturar perfis ministeriais, permitindo compreender padrões de recrutamento, lógicas de escolha e combinações de competências no exercício do poder. O estudo situa Portugal no contexto comparado da Europa do Sul, oferecendo uma visão sistemática das elites executivas contemporâneas.



Quem Governa Portugal?

Perfis ministeriais em perspetiva comparada (1976-2025)

Marcelo Camerlo, coord.

António Costa Pinto, coord.



Largo Monterroio Mascarenhas, n.º 1, 7.º piso
1099-081 Lisboa
Telf: 21 001 58 00
ffms@ffms.pt

Diretor de publicações: António Araújo
Coordenador da equipa de estudos: Carlos Jalali
Título: Quem Governa Portugal? Perfis ministeriais em perspetiva comparada
(1976-2025)
Autores: Marcelo Camerlo (coord.), António Costa Pinto (coord.), André
Paris, Antonino Castaldo, Bastián González-Bustamante, Carolina Almeida
Lopes, Edna Costa, Gerasimos Karoulas, Hugo Ferrinho Lopes, Inês Faísca,
Inês S. Almeida, Juan Rodríguez-Teruel, Joshua Ahmad, Luca Verzichelli, Luís
Mota, Mariana Neca, Mélangy Barragán, Nuno Soares, Patrícia Silva, Patrícia
Torres, Pedro Silveira, Susana Rogeiro Nina e Teresa Ruel.
Revisão de texto: Goodspell
Design: Inês Sena
Paginação: Guidesign

© Fundação Francisco Manuel dos Santos,
Marcelo Camerlo e António Costa Pinto
Setembro de 2026

ISBN: 978-989-9118-35-5
Depósito Legal n.º 569 745/26

As opiniões expressas nesta publicação são da responsabilidade dos seus
autores e não são imputáveis à Fundação Francisco Manuel dos Santos nem
às instituições em que estão filiados. A permissão para reproduzir todo ou
parte do conteúdo deve ser solicitada aos autores e à editora.

Índice

Esclarecimento sobre terminologia 7

Introdução 9

Parte I

Quadro teórico-metodológico

Capítulo 1

Compreendendo os perfis ministeriais 13

1.1. Os perfis ministeriais na literatura 14

1.2. Rumo a uma tipologia multidimensional 17

1.3. Abordagem analítica e organização do livro 27

Capítulo 2

Medindo as competências ministeriais 31

2.1. Critérios básicos de codificação 31

2.2. Fiabilidade, consistência e controlo da codificação 32

2.3. Dimensões-chave dos perfis ministeriais 33

Parte II

Competências ministeriais em Portugal

Capítulo 3

A dimensão partidária 43

3.1. Medição das capacidades partidárias 45

3.2. Análise empírica das capacidades partidárias 49

3.3. Considerações finais 56

Capítulo 4

A dimensão política 59

4.1. Medição das capacidades políticas 60

4.2. Análise empírica das capacidades políticas 63

4.3. Considerações finais 68

Capítulo 5

A dimensão académica 71

5.1. Medição das capacidades académicas 72

5.2. Análise empírica das capacidades académicas 73

5.3. Considerações finais 75

Capítulo 6

A dimensão ocupacional 77

- 6.1. Medição das capacidades ocupacionais 78
- 6.2. Análise empírica das capacidades ocupacionais 79
- 6.3. Considerações finais 82

Capítulo 7

A dimensão de gestão 83

- 7.1. Medição das capacidades de gestão 86
- 7.2. Análise empírica das capacidades de gestão 88
- 7.3. Considerações finais 92

Capítulo 8

Género e acesso ao poder executivo 95

- 8.1. O caso português 96
- 8.2. Padrões empíricos da representação feminina nas elites ministeriais 97
- 8.3. Considerações finais 102

Capítulo 9

O envelhecimento das elites ministeriais 105

- 9.1. O envelhecimento das elites ministeriais 106
- 9.2. Condicionantes e consequências 109
- 9.3. Considerações finais 112

Capítulo 10

Dos atributos aos perfis: uma tipologia integrada 115

- 10.1. Inter-relações entre os atributos centrais 115
- 10.2. Dos atributos aos perfis: a tipologia em prática 122

Parte III

Perfis ministeriais em Portugal

Capítulo 11

Padrões de recrutamento ministerial 127

- 11.1. Revisão da literatura 128
- 11.2. Hipóteses 131
- 11.3. Resultados e discussão 135
- 11.4. Considerações finais 144

Capítulo 12

Perfis ministeriais e estabilidade no Governo: durabilidade e tipos de saída 147

- 12.1. Revisão da literatura 148
- 12.2. Opções metodológicas 150
- 12.3. Análise empírica da durabilidade e tipos de saída 152
- 12.4. Considerações finais 166

Capítulo 13

Os efeitos dos perfis ministeriais na governação democrática 169

- 13.1. Estado da arte 170
- 13.2. Quadro analítico 171
- 13.3. Metodologia 177
- 13.4. Resultados 180
- 13.5. Considerações finais 181

Parte IV

Perfis ministeriais na Europa do Sul

Capítulo 14

Grécia: perfis ministeriais em tempos de crise 187

- 14.1. Sistema político e recrutamento ministerial: uma visão geral 187
- 14.2. Competências ministeriais 189
- 14.3. Perfis ministeriais 197
- 14.4. Considerações finais 199

Capítulo 15

Itália: a ascensão dos ministros não-partidários 201

- 15.1. Sistema político e seleção ministerial 203
- 15.2. Explicando a crescente presença de ministros não-partidários: panorama da literatura e expectativas 204
- 15.3. Considerações finais 214

Capítulo 16

Espanha: perfis ministeriais num cenário político em transformação 219

- 16.1. O caso espanhol 219
- 16.2. Sistema político e recrutamento ministerial: uma visão geral 220
- 16.3. Competências ministeriais 223
- 16.4. A tipologia dos perfis ministeriais em Espanha 229
- 16.5. Variação dos perfis ministeriais em Espanha 231
- 16.6. Considerações finais 234

Conclusões 239

Notas 243

Referências bibliográficas 245

Esclarecimento sobre terminologia

O conceito que orienta este estudo é o de competências ministeriais, entendido como o conjunto de capacidades, conhecimentos e experiências que um ministro mobiliza para exercer as suas funções governativas. Trata-se, contudo, de um conceito abstrato e multifacetado, cuja observação e mensuração implicam necessariamente escolhas analíticas quanto às formas de operacionalização.

Neste livro, adotamos uma abordagem centrada na análise das experiências prévias à nomeação ministerial, considerando o tipo, a duração e a relevância dessas experiências em diferentes arenas — partidária, política, académica, ocupacional e de gestão. Estas experiências funcionam como indicadores indiretos de competências, na medida em que a exposição repetida a determinados contextos organizacionais, responsabilidades e processos decisórios tende a desenvolver capacidades relevantes para o exercício da função ministerial. Com base nesta informação empírica, inferimos essas competências.

Para estruturar a relação entre conceito e dados, seguimos a proposta de Goertz (2006), que distingue três níveis em qualquer conceito: o nome do conceito — neste caso, *competências ministeriais*; as dimensões ou os atributos definicionais que o compõem — partidário, político, académico, ocupacional e de gestão; e os indicadores empíricos que operacionalizam essas dimensões, baseados nas experiências observadas.

Assim, ao longo do livro, adotamos a seguinte terminologia de referência:

- **Competências:** conceito abstrato que remete para as capacidades necessárias ao desempenho ministerial.
- **Dimensões ou atributos:** componentes definicionais que estruturam essas competências.
- **Experiências:** dados observados que servem de base para inferir as competências.
- **Perfis:** configurações agregadas das dimensões que definem os tipos ministeriais.

Introdução

Quais são as competências dos ministros do Governo e que relevância têm para a eficácia governativa? Que condições favorecem a ascensão de ministros com diferentes tipos de competências ao poder executivo? E de que forma essas competências ministeriais impactam o desempenho do Governo e o funcionamento democrático? O presente estudo aborda estas três questões, focando-se no caso português e numa perspetiva comparada com outras democracias da Europa do Sul.

O trabalho organiza-se em quatro partes. A primeira, composta por dois capítulos, apresenta o enquadramento teórico e metodológico. O capítulo 1 revisita o estado da arte sobre perfis ministeriais e propõe uma nova abordagem, centrada nas experiências individuais dos ministros em diferentes arenas antes da sua nomeação. O capítulo 2 descreve a estratégia metodológica adotada, incluindo definições operacionais e critérios de medição das competências ministeriais e das pastas ministeriais.

A segunda parte, composta por oito capítulos, analisa separadamente cinco tipos de competências ministeriais: partidárias, políticas, académicas, profissionais e de gestão, juntamente com os fatores demográficos de género e idade. A partir desta base, propomos uma tipologia integrada de perfis ministeriais, agrupando diferentes combinações de competências.

A terceira parte, com três capítulos, examina os fatores que explicam os padrões de recrutamento de diferentes perfis ministeriais e o seu impacto no funcionamento do Governo. Especificamente, analisamos os fatores determinantes das nomeações ministeriais (capítulo 11), os efeitos dos perfis ministeriais na estabilidade e nos padrões de saída do Governo (capítulo 12) e a relação entre os perfis ministeriais, o desempenho governamental e a sua contribuição para a qualidade da democracia (capítulo 13).

Por fim, a quarta parte oferece uma comparação com os casos de Espanha, Itália e Grécia. Identificam-se padrões convergentes e divergentes, avaliando-se até que ponto as dinâmicas observadas em Portugal refletem tendências mais amplas nas democracias da Europa do Sul.

Parte I

Quadro teórico-metodológico

Capítulo 1

Compreendendo os perfis ministeriais

Marcelo Camerlo e António Costa Pinto

O que explica a variação na capacidade dos ministros para exercer funções governativas, resistir a pressões e influenciar a tomada de decisões no executivo? Um vasto corpo de investigação — ancorado na obra seminal de Blondel (1985) — sustenta que a resposta reside nos antecedentes individuais dos ministros. Longe de serem agentes intercambiáveis do executivo, os ministros trazem para o cargo combinações distintas de competências, qualificações e motivações moldadas pelas suas trajetórias profissionais — fatores que influenciam o seu comportamento, os papéis que assumem e o seu desempenho no exercício do cargo.

Estas variações nos antecedentes dos ministros fornecem uma base fértil para o desenvolvimento de classificações e para o avanço do conhecimento teórico. Considere-se, por exemplo, a dimensão partidária. Identificar se os ministros estão ou não filiados em partidos políticos é fundamental para estruturar distinções analíticas centrais na política comparada: permite caracterizar governos como monopartidários ou de coligação, determinar se dispõem de maioria parlamentar ou governam em minoria, situá-los ideologicamente e delimitar os momentos de formação e dissolução governamental. Para além desta função classificatória, a filiação partidária desempenha também um papel explicativo importante no comportamento ministerial e nos

resultados das políticas públicas. Ministros ligados a partidos são frequentemente vistos como agentes da coerência partidária, responsáveis por alinhar as políticas com os mandatos eleitorais e os programas partidários. Em contraste, aqueles que são selecionados sobretudo pela sua competência técnica — frequentemente designados como tecnocratas — tendem a ser associados à promoção de políticas de longo prazo e à estabilidade institucional, mesmo quando tal contrarie incentivos políticos de curto prazo. Estas lógicas de ação contrastantes ajudam a compreender os padrões de recrutamento das elites, o funcionamento dos governos e os resultados das políticas públicas.

Apesar do seu alcance e ambição empírica, a literatura sobre perfis ministeriais revela um persistente paradoxo. Por um lado, desenvolveu esforços significativos de recolha de dados, tanto através de iniciativas de investigação transnacionais (como Dogan, 1989; Blondel e Thiebault, 1991; Tavares de Almeida *et al.*, 2003; Blondel *et al.*, 2007) como de estudos de fundo centrados em países específicos (por exemplo, Dowding e Dumont, 2009, 2015). Como resultado, os investigadores dispõem hoje de um vasto conjunto de dados abrangendo uma grande variedade de sistemas políticos e regiões do mundo. Por outro lado, os enquadramentos teóricos têm permanecido, em grande medida, ancorados em categorizações binárias — sendo a mais comum

a distinção entre políticos e não-políticos — que raramente são desenvolvidas ou integradas em quadros conceptuais mais abrangentes (ver Verzhichelli, 2010). Esta desarticulação entre a riqueza dos dados empíricos e a estreiteza das tipologias dominantes revela uma fragilidade conceptual: os instrumentos teóricos disponíveis não acompanharam o crescimento e a complexificação da informação empírica existente.

Embora estas limitações sejam amplamente reconhecidas, os esforços para as ultrapassar têm, até agora, produzido resultados limitados. Uma das razões centrais prende-se com a ausência de uma estratégia conceptual robusta — que ofereça, simultaneamente, uma estrutura coerente para organizar dimensões, tipos e indicadores, e a flexibilidade necessária para acomodar diferentes contextos institucionais e constrangimentos empíricos. Este capítulo procura colmatar essa lacuna, recorrendo à literatura sobre formação de conceitos e às abordagens baseadas em conjuntos (*set-theoretic approaches*). Introduce-se aqui um enquadramento tipológico que combina rigor definicional com adaptabilidade analítica, permitindo tanto comparações transnacionais como análises contextuais.

O capítulo organiza-se em três secções. A primeira revisita as classificações existentes e as definições operacionais presentes na literatura, sublinhando as suas principais limitações. A segunda apresenta a tipologia proposta, desenvolvida em três etapas: i) identificação das dimensões-chave que definem os perfis ministeriais, com base na investigação existente; ii) especificação da estratégia de medição e do processo de agregação de indicadores em atributos centrais; e iii) articulação destes atributos numa tipologia multinível. A terceira secção delinea o enquadramento geral para a aplicação empírica desta tipologia de competências ministeriais. As partes II, III e IV do

livro desenvolvem este enquadramento para analisar o caso português — tanto em profundidade como numa perspetiva comparada —, aplicando a tipologia à análise dos padrões de recrutamento das elites, da composição governativa e do desempenho ministerial.

1.1. Os perfis ministeriais na literatura

O estudo dos perfis e das competências ministeriais tem tradicionalmente seguido duas abordagens principais. A primeira baseia-se em quadros tipológicos, frequentemente fundados em distinções binárias. A segunda abordagem assenta em análises desagregadas de características individuais, como a educação, a experiência política, o percurso profissional e a origem social.

1.1.1. Tipologias

A tradição tipológica baseia-se essencialmente em duas distinções sobrepostas: políticos *versus* não-políticos e especialistas *versus* não-especialistas. Uma formulação fundadora deste esquema dual foi proposta por Jean Blondel na década de 1980 (Blondel, 1985).

O primeiro eixo refere-se à via política de acesso ao cargo, contrapondo ministros com carreiras consolidadas na política partidária e parlamentar àqueles recrutados a partir da administração pública, do setor empresarial ou de outras áreas profissionais. Nesta perspetiva, um ministro político é alguém que acede ao Governo após uma trajetória na arena política, sendo o cargo ministerial entendido como parte de uma sequência de posições políticas. Nas democracias consolidadas, particularmente em regimes parlamentares, espera-se que estes ministros provenham do parlamento, mantenham ligação à arena

parlamentar e perante ela respondam politicamente. Quando o parlamento constitui a principal arena política e uma condição prévia para o acesso ao cargo ministerial, a posse de um assento parlamentar constitui um bom indicador empírico de «ministro político».

O segundo eixo avalia o grau de especialização técnica em relação à pasta atribuída, distinguindo «amadores» de «especialistas». Como explica Blondel (1985: 14), os percursos ministeriais podem ser políticos, técnicos ou uma combinação de ambos, satisfazendo simultaneamente requisitos políticos e técnicos. Os governos variam quanto à sua dependência de especialistas — cuja experiência prévia se alinha com a pasta atribuída, em contraste com os ministros que não possuem formação técnica relevante para a pasta (Blondel, 1985: 22-23). Aqui, um especialista é identificado com base em dois aspetos: as características do próprio cargo (e não o percurso até ao cargo); e as competências técnicas (não políticas) dos indivíduos, que se presume terem sido adquiridas fora da arena política.

Esta dupla distinção — entre origem política e especialização técnica — moldou a maioria da literatura subsequente. Ela reflete a natureza dual do cargo ministerial, que combina funções políticas e burocráticas: os ministros negociam políticas no seio do Governo e gerem departamentos tecnicamente complexos. Nas últimas três décadas, diversos contributos complexificaram este quadro em múltiplas direções.

No que toca à especialização técnica, Bakema e Secker (1988) defenderam que o «grau de especialização» pode evoluir após a entrada dos parlamentares no Governo, propondo incluir as nomeações departamentais como indicador complementar relevante. Blondel (1991) propôs distinguir entre competências técnicas e competências de

gestão, sublinhando que uma moderada competência técnica pode também ser adquirida no percurso parlamentar. Para captar melhor a relação entre Governo e setor privado, Cotta (1991) distingue ministros representantes de interesses organizados de ministros especialistas, tendo em conta os seus vínculos com grupos organizados. Por sua vez, Beckman (2006) alargou o conceito de especialização ao incluir certas experiências políticas como fonte complementar de especialização (*expertise*) — juntamente com a educação e o percurso profissional —, incluindo a participação em comissões parlamentares na área da pasta, comissões governamentais de inquérito e ministérios com responsabilidades semelhantes.

Numa linha distinta, a investigação sobre regimes presidencialistas introduziu a noção de *tecnopols*, para distinguir tecnocratas regulares de especialistas sem trajetória política, mas com poder político excepcional (Domínguez, 1997; Centeno e Silva, 1998; Camp, 1971, 1985). Neste contexto, os tecnocratas de todo o tipo foram frequentemente associados ao neoliberalismo e às reformas estruturais de orientação pró-mercado, sendo sobretudo identificados com os ministérios da Economia ou das Finanças (ver Estrada Álvarez, 2005; Conaghan, 2005; Silva, 2009).

No que respeita à componente política, os desenvolvimentos ao longo dos anos consistiram sobretudo no alargamento dos indicadores para além do assento parlamentar, integrando cargos partidários, posições executivas e funções em governos locais (Bakema e Secker, 1988; De Winter, 1991; Cotta, 1991 e 2001; Cotta e Verzichelli, 2002; McDonnell e Valbruzzi, 2015). Importa assinalar que, tradicionalmente, para ambas as componentes, a atenção incidiu sobretudo no lado positivo das duas posições opostas (políticos ou especialistas). Estudos mais recentes

têm deslocado o foco para o outro polo, analisando membros independentes e não-partidários (Amorim Neto e Strøm, 2006; Costa Pinto e Tavares de Almeida, 2009; Martínez-Gallardo e Schleiter, 2015).

1.1.2. Dados biográficos desagregados

A segunda abordagem principal dos perfis ministeriais baseia-se na análise desagregada de biografias individuais, incluindo dimensões políticas, profissionais e sociais. Esta tradição clássica (por exemplo, Laski, 1928; Headey, 1974; Blondel, 1985) expandiu-se nas últimas décadas, beneficiando da maior disponibilidade de dados e dos avanços na digitalização (por exemplo, Dowding e Dumont, 2009, 2015). A maioria dos estudos que seguem esta abordagem oferece descrições detalhadas, muitas vezes centradas em estudos de caso nacionais. Esses estudos geralmente analisam atributos individuais, como formação educacional, trajetórias profissionais, carreiras parlamentares ou cargos executivos anteriores; alguns incorporam também o género, a origem social ou a identidade regional. Esses estudos são relevantes para identificar regularidades empíricas na seleção ministerial — como padrões recorrentes na alocação de pastas ministeriais, divisões de trabalho baseadas em género ou a sobre-representação de certas profissões — e muitas vezes os seus resultados formam a base empírica para refinamentos tipológicos subsequentes ou generalizações teóricas. No entanto, apesar da sua riqueza empírica, essas abordagens baseadas em dados tendem a carecer de estruturas teóricas sólidas e permanecem desconectadas de agendas comparativas ou explicativas mais amplas.

1.1.3. Quatro limitações

A coexistência de uma abordagem tipológica e de uma abordagem biográfica desagregada reflete o estado atual deste campo de estudos: uma tensão entre dados abundantes ao nível individual e tipologias ainda relativamente rudimentares. Apesar dos avanços empíricos acumulados por ambas as abordagens, persistem várias limitações analíticas e metodológicas. Estas podem ser sintetizadas em quatro lacunas principais:

- i) Definição das dimensões. A seleção das dimensões definidoras nos perfis ministeriais — um passo fundamental para integrar indicadores concretos em tipos conceptuais abstratos (Goertz, 2006; Munck, 2002) — raramente é abordada de forma explícita. Em muitos estudos, essa seleção tem sido excessivamente orientada pela dimensão da carreira profissional. Por exemplo, a frequência com que se identifica «político» ou «parlamentar» reflete esse viés. No entanto, embora a detenção de cargos e a disponibilidade de vias de acesso sejam frequentemente correlacionadas empiricamente, são analiticamente distintas: diferentes trajetórias podem resultar em perfis semelhantes, assim como estágios de carreira semelhantes podem ter origens diversas. Um foco mais nítido nas características especificamente relevantes para o cargo ministerial — em vez de apenas nos caminhos de entrada — poderia melhorar tanto a identificação das dimensões relevantes quanto o seu tratamento conceptual.
- ii) Tipologias binárias. As tipologias dependem frequentemente de uma única dimensão (por exemplo, competências políticas) ou de duas dimensões tipicamente tratadas como mutuamente exclusivas (por exemplo, competências políticas *versus* especialização). Isto levou à criação de esquemas binários rígidos, como político

versus especialista (Blondel, 1991), *insider versus outsider* (De Winter, 1991), especialista *versus* amador (Beckman, 2006), tecnocrata *versus* partidário (McDonnell e Valbruzzi, 2014) e partidário *versus* não-partidário (Cotta e Verzichelli, 2002; Costa Pinto *et al.*, 2018). Embora seja amplamente reconhecido — pelo menos desde a década de 1980 — que essas dimensões não são mutuamente exclusivas («alguns políticos podem também ser especialistas»), poucas tipologias alternativas surgiram ou ganharam relevância. Uma das tentativas mais articuladas, de Bakema e Secker (1988), teve uma replicação limitada. A forma como as dimensões são combinadas tem implicações diretas tanto para a estrutura horizontal das tipologias (por exemplo, quantos tipos resultam da combinação de variáveis binárias) como para a sua estrutura vertical (por exemplo, níveis de abstração). No entanto, este aspeto crucial continua subteorizado, mesmo na literatura especializada sobre a formação de conceitos.

- iii) Agregação de subdimensões e indicadores. As regras de agregação de subdimensões e indicadores raramente são esclarecidas. Se «competência política» inclui tanto a filiação partidária quanto a experiência parlamentar, como devemos distinguir um ministro com apenas filiação partidária de um com ambas as características? Devem os cargos partidários locais ter ponderação igual à dos cargos nacionais? E como devem ser tratadas experiências breves *versus* de longo prazo? Estas não são questões triviais: afetam tanto a validade da medição quanto a comparabilidade entre estudos.
- iv) Graduação limitada na medição. A maioria dos indicadores é tratada em termos binários: presença ou ausência de experiência política, carreira legislativa ou assento parlamentar. No entanto, muitas características são mais bem capturadas ao longo de um *continuum*: os ministros podem exibir diferentes níveis de especialização,

formação política ou enraizamento partidário. Embora o «problema do grau» seja amplamente reconhecido, poucas definições operacionais o abordam adequadamente.

A próxima secção aborda estas quatro lacunas. Baseando-nos nos princípios de construção de conceitos e em ferramentas da lógica dos conjuntos, propomos uma tipologia flexível de perfis ministeriais que integra as contribuições existentes num quadro analítico coerente. Especificamente, identificamos os atributos mais relevantes que definem os perfis ministeriais (lacuna i) e delineamos procedimentos para: a) agregar dimensões para construir tipologias que sejam tanto complexas quanto analiticamente tratáveis (lacuna ii); b) combinar indicadores que diferem em tipo e duração (lacuna iii); e c) captar graus parciais de posse de atributos (lacuna iv).

1.2. Rumo a uma tipologia multidimensional

O perfil de um ministro pode ser concebido como uma constelação de características individuais, como a idade, a experiência legislativa prévia, as credenciais académicas, a filiação partidária, a orientação ideológica e as características da família de origem. Dado que o leque de atributos potencialmente relevantes pode ser muito extenso, a clareza conceptual exige critérios explícitos para a seleção e agregação dessas características. Na tradição da formação de conceitos, tais características são tratadas como indicadores empíricos, que devem ser agrupados em dimensões ou atributos analíticos mais amplos (Sartori, 1970; Goertz, 2006; Goertz e Mahoney, 2012). Esses atributos, por sua vez, servem para definir as dimensões centrais do conceito em estudo, pressupondo-se que desempenham papéis-chave nos mecanismos causais.

Isto significa que o processo de seleção e agregação dos indicadores deve ser fundamentado teoricamente. Por exemplo, a inclusão da educação como atributo na caracterização de ministros especialistas pode refletir a expectativa de que níveis mais elevados de escolaridade influenciem a qualidade da formulação de políticas. Neste caso ilustrativo, a posse de um doutoramento poderia funcionar como um indicador empírico específico desse atributo mais amplo. Dentro desta estrutura conceptual, as características individuais constituem o nível mais concreto, e a sua relevância é determinada pelo grau de alinhamento com os atributos centrais que definem o conceito de perfil ministerial.

Uma distinção clássica na construção de conceitos — introduzida por Sartori (1970) — é a que separa a intensão (o conteúdo definicional do conceito) da extensão (o seu alcance empírico). No nosso contexto, a definição intensional de um perfil ministerial remete para o conjunto de atributos centrais que definem um determinado tipo (por exemplo, políticos-especialistas), enquanto a definição extensional diz respeito à população de ministros que preenchem esses critérios num determinado contexto empírico.

1.2.1. Identificação das dimensões centrais dos perfis ministeriais

Embora os atributos definicionais dos perfis ministeriais sejam potencialmente numerosos e dependentes da perspetiva analítica adotada, o nosso objetivo é destacar aqueles que emergem com maior consistência nos diversos ramos da literatura. Com base nas distinções conceptuais e nos resultados empíricos discutidos anteriormente, identificamos cinco atributos centrais que servem de base à análise dos percursos ministeriais num enquadramento comparativo. As duas

primeiras dimensões — partidária e política — são frequentemente tratadas em conjunto na literatura. Embora possam estar empiricamente correlacionadas em determinados contextos, propomos distingui-las com base em pressupostos teóricos distintos. Em contraste, a terceira dimensão — especialização — refere-se à dimensão técnica dos perfis ministeriais. Distinguímos três formas principais de especialização: académica, profissional e de gestão.

A especialização académica e a profissional têm sido frequentemente tratadas de forma intercambiável, ambas remetendo para o conhecimento especializado adquirido através da formação ou da prática numa área específica (como economia, direito ou saúde pública). No entanto, a especialização académica tende a enfatizar as credenciais formais e a formação científica, ao passo que a especialização profissional se refere mais à experiência prática e ao percurso ocupacional num dado domínio. A especialização de gestão, por sua vez, diz respeito às competências e à experiência associadas à liderança organizacional, à implementação de políticas e à coordenação burocrática. Apesar de menos considerada na literatura, a especialização de gestão pode constituir um recurso decisivo para o desempenho ministerial, especialmente em contextos que exigem uma elevada capacidade administrativa ou supervisão tecnocrática.

Por fim, sexo e idade são variáveis que influenciam contextos políticos e sociais e podem afetar o desempenho e representação ministerial. No entanto, diferentemente de atributos como partidarismo, competência política ou especialização, não são definidores centrais do perfil ministerial em termos conceptuais, porque a sua influência é mediada por fatores contextuais e interage com outros atributos. Por isso, decidimos tratá-los como indicadores complementares úteis para análise

descritiva e interseccional, mas não como dimensões centrais que estruturam tipologias ministeriais.

1.2.1.1. A dimensão partidária

A filiação partidária é, há muito, o critério mais comum para definir perfis ministeriais, devido à sua centralidade tanto nas agendas teóricas como empíricas de investigação. Na tradição do Governo de partido (Müller e Strøm 2000; Laver e Shepsle 1996), os ministros são compreendidos principalmente como agentes partidários cuja autoridade e comportamento são moldados pelos interesses e estratégias dos seus partidos políticos. Esta perspetiva é particularmente evidente em estudos sobre a composição governamental e a distribuição de pastas ministeriais (Budge e Keman, 1990; Warwick e Druckman, 2001), nos quais a identidade partidária dos ministros ajuda a determinar se um Governo é de coligação ou de partido único, o seu estatuto legislativo (maioria/minoria) e a sua orientação ideológica (esquerda/direita). Em suma, o partidarismo é central para estabelecer distinções conceptuais que são fundamentais na análise política, incluindo a própria definição do que constitui um Governo (Lijphart, 2013; Strøm *et al.*, 2008).

O pressuposto predominante na literatura é que os ministros partidários participam na tomada de decisões do Governo como agentes dos seus partidos políticos, refletindo as preferências partidárias, formando alianças e apoiando as estratégias governamentais. Esta perspetiva assenta em três expectativas-chave: i) os ministros atuam em nome do seu partido; ii) o partido é capaz de orientar e responsabilizar os ministros; iii) a ligação entre ministro e partido mantém-se estável ao longo do tempo (Müller e Strøm, 2000; Andeweg, 2000).

Consequentemente, espera-se que os ministros partidários sigam uma racionalidade política orientada pelos ciclos eleitorais, compromissos programáticos e negociações interpartidárias. O seu comportamento é frequentemente contraposto ao dos tecnocratas, independentes ou especialistas externos, cujas lógicas de ação presumivelmente divergem da responsabilidade partidária (Alexiadou, 2016; Costa Pinto *et al.*, 2018).

No entanto, apesar de ser o indicador operacional padrão do partidarismo, a filiação formal revela-se frequentemente insuficiente em muitos contextos reais. Do lado dos ministros, não distingue entre recém-chegados, simpatizantes ou ex-defetores — atores que podem estar formalmente afiliados, mas que estão pouco integrados nas estruturas partidárias e são menos suscetíveis à disciplina partidária (Dowding e Dumont, 2009; Samuels e Shugart, 2010). Do lado dos partidos, a filiação formal pode ocultar a fragilidade ou ausência de capacidade organizacional, especialmente em contextos marcados pela volatilidade dos sistemas partidários ou por arranjos políticos informais (Mainwaring, 1999; Luna, 2014; Morgan, 2011). Para além disso, desconsidera a existência de configurações partidárias alternativas — tais como alianças eleitorais, fações ou veículos personalistas — que podem apoiar ministros sem constituírem organizações partidárias estáveis.

Para ultrapassar estas limitações, propomos definir o partidarismo como a capacidade para agir no seio do Governo em nome de uma estrutura partidária de filiação. Esta capacidade exige tanto um mandato partidário efetivo como uma estrutura partidária funcional. Um ministro sem credenciais partidárias formais, mas com claro alinhamento e atividade partidária, qualificar-se-ia como partidário.

Esta abordagem comportamental-organizacional oferece várias vantagens. Em primeiro lugar, separa claramente o partidário de outros recursos políticos, focando-se estritamente na ligação organizacional. Em segundo lugar, enfatiza o comportamento individual efetivo, reconhecendo ministros que representam interesses partidários independentemente da filiação formal. Em terceiro lugar, considera as dinâmicas organizacionais reais, tratando o partidário como dependente de estruturas efetivas, e não apenas de rótulos legais. Finalmente, permite variações na intensidade e mudanças temporais: o partidário evolui à medida que o compromisso individual e a institucionalização progridem — podendo também declinar ou desmoronar-se ao longo do tempo.

1.2.1.2. A dimensão política

Embora muitas tipologias incluam «políticos» como um tipo distinto, a definição conceptual de competência política permanece frequentemente pouco desenvolvida na literatura. No quadro teórico dominante, os indivíduos dotados de competências políticas contribuem para a governação através da sua experiência em cargos eletivos, negociação política e coordenação executiva, adquirida principalmente ao longo de carreiras em instituições legislativas e/ou executivas (Blondel, 1985; Dowding e Dumont, 2009; Alexiadou, 2016). A competência política implica também a capacidade de mobilizar apoio eleitoral e responder a incentivos políticos, especialmente em sistemas democráticos onde se espera que os ministros atuem não só como agentes partidários, mas também como representantes de eleitorados e participantes em processos de negociação política (Müller e Strøm, 2000; Samuels e Shugart, 2010).

Assim, definimos competência política como o domínio das competências e dos conhecimentos necessários para navegar os processos decisórios no âmbito de um cargo ministerial. Estas competências incluem o domínio dos procedimentos legislativos, a gestão de ligações, a coordenação burocrática e a prestação de contas eleitoral, geralmente adquiridas através de funções políticas anteriores no parlamento, órgãos executivos ou liderança partidária.

Esta definição, e as expectativas que lhe estão associadas, ajudam a delimitar o escopo do atributo, especialmente em relação a dois problemas metodológicos frequentes.

Em primeiro lugar, a competência política é frequentemente confundida com o partidário. Diversas classificações tratam a filiação partidária e a experiência política (geralmente em sistemas parlamentares) como indicadores de uma única dimensão de percurso «político» (Cotta e Best, 2007; Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2009). Embora isso possa ter justificação empírica — particularmente em sistemas partidários institucionalizados, onde a experiência política é tipicamente adquirida no seio das estruturas partidárias —, os dois atributos são analiticamente distintos. As competências políticas referem-se à capacidade experiencial e estratégica do indivíduo na governação, enquanto o partidário se refere à ligação organizacional a uma estrutura partidária. Os ministros podem acumular considerável experiência política fora dos partidos formais, especialmente em regimes presidenciais ou sistemas fragmentados (Mainwaring e Scully, 1995; O'Donnell, 1994).

Em segundo lugar, a competência política é frequentemente reduzida à experiência legislativa, por norma indicada pela anterior pertença

ao parlamento. Embora continue a ser um indicador-chave — sobretudo em sistemas parlamentares, onde frequentemente constitui um pré-requisito para o exercício do cargo ministerial —, a experiência legislativa não esgota a noção de competência política. Em regimes presidenciais e sistemas multiníveis, as competências políticas relevantes podem ser adquiridas através da experiência executiva em níveis subnacionais, na administração pública ou em funções de alta assessoria e coordenação política (Martínez-Gallardo e Schleiter, 2015). Além disso, a experiência executiva proporciona competências distintas — como a gestão de burocracias e a implementação de políticas — que são altamente relevantes para o desempenho ministerial.

Para superar estas limitações, propomos uma operacionalização da competência política que inclua tanto a experiência legislativa como a experiência executiva em múltiplos níveis de Governo. Esta abordagem considera a duração e a relevância da experiência, sem pressupor uma trajetória de carreira fixa ou um percurso parlamentar obrigatório. Capta um espectro mais amplo de competência política e reflete a diversidade das carreiras políticas nos diferentes tipos de regime e contextos institucionais.

1.2.1.3. As dimensões académica, ocupacional e de gestão

A especialização é uma dimensão clássica e amplamente estabelecida na análise dos perfis ministeriais, constituindo a base de algumas das tipologias mais influentes da literatura (Blondel, 1985; Cotta e Best, 2007; Costa Pinto *et al.*, 2018). Trata-se de um atributo multifacetado que abarca diversas formas de conhecimento e experiência, cuja classificação e operacionalização permanecem objeto de debate académico.

Apesar desta complexidade, há um amplo consenso quanto à distinção entre competências técnicas e políticas, tipicamente adquiridas em esferas distintas (Blondel, 1985; Dowding e Dumont, 2009). A especialização técnica molda uma lógica particular de ação ministerial frequentemente designada por «racionalidade técnica» — orientada para a resolução de problemas a longo prazo, continuidade política e eficiência administrativa, estando relativamente isolada das pressões eleitorais, das exigências partidárias e das negociações políticas de curto prazo (Centeno, 1993; Alexiadou, 2016).

Esta premissa tem gerado interpretações normativas ambivalentes. Por um lado, ministros com forte especialização são frequentemente associados à estabilidade política, à governação meritocrática e ao isolamento face a pressões clientelistas ou populistas. Por outro lado, as nomeações tecnocráticas podem suscitar preocupações quanto à responsabilização democrática, uma vez que tais ministros estão menos sujeitos a sanções eleitorais, operam frequentemente distanciados da opinião pública e podem estar alinhados com interesses burocráticos nacionais ou internacionais (Centeno e Silva, 1998; Dommett e Flinders, 2015).

Em consonância com este enquadramento teórico, definimos especialização como a mestria das competências técnicas diretamente relacionadas com a pasta ministerial, adquiridas através da educação formal ou da experiência profissional. Essencialmente, esta definição exige uma ligação funcional ou temática entre o conjunto de competências e o domínio político da pasta ministerial; a especialização académica e ocupacional existe apenas quando as capacidades técnicas se alinham com as responsabilidades políticas do ministério (Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2005; Costa Pinto *et al.*, 2018).

A experiência relacionada pode ser adquirida tanto no setor público como no privado. Por contraste, a especialização de gestão refere-se a competências em liderança organizacional, coordenação administrativa e implementação política aplicáveis a diversos domínios ministeriais, independentemente da pasta específica. Distinguimos, assim, três formas principais de especialização:

- *Dimensão académica*: abrange qualificações formais e graus avançados em áreas pertinentes para o ministério, indicados por diplomas superiores (ex.: economia, direito, saúde pública).
- *Dimensão ocupacional*: resulta de experiência prática extensa na área política relevante, seja na administração pública ou no setor privado. Ministros com especialização ocupacional trazem conhecimentos aplicados e perspectivas setoriais desenvolvidas ao longo de anos de prática profissional.
- *Dimensão de gestão*: refere-se à capacidade de liderar e coordenar organizações complexas, incluindo experiência em implementação de políticas, liderança administrativa e negociação burocrática. Ministros com perfis de gestão costumam desempenhar funções como chefes de agências, diretores de instituições públicas ou executivos em grandes empresas, trazendo competências cruciais para a navegação da máquina governamental.

Embora estas formas de especialização possam sobrepor-se, representam tipos analiticamente distintos de autoridade: epistémica (académica), experiencial (ocupacional) e organizacional (de gestão). Todas contribuem para moldar os papéis e o desempenho dos ministros, especialmente em contextos tecnocráticos ou orientados para reformas.

Para a análise empírica, consideramos estas três subcategorias como dimensões separadas, mas potencialmente cumulativas, captando a heterogeneidade dos perfis especialistas entre países, períodos e setores políticos. Isto permite medir não só a presença da especialização, mas também a sua intensidade, configuração e relevância política.

1.2.1.4. Outros atributos

O conjunto de atributos adicionais comumente usados para descrever ministros é vasto, sendo «idade» e «sexo» provavelmente alguns dos mais frequentemente citados. Contudo, esses atributos carecem, em geral, de uma sólida fundamentação teórica quando considerados como componentes centrais dos perfis ministeriais, particularmente no que respeita à sua influência causal nos papéis ou desempenho ministeriais.

Por exemplo, a idade é frequentemente utilizada como um *proxy* para a experiência. No âmbito do nosso enquadramento analítico, esta dimensão é captada de forma mais precisa através da duração e natureza dos cargos políticos e não-políticos exercidos, que fornecem uma medida direta da experiência relevante, em vez de um indicador demográfico indireto. De igual modo, o sexo — embora seja uma variável social e política importante — deve ser entendido preferencialmente como uma característica contextual ou moderadora, e não como um atributo definidor dos perfis ministeriais. A sua influência será mais bem explorada na interação com atributos fundamentais como a especialização ou as competências políticas, e não como um determinante independente.

Em consequência, propomos tratar a idade, o sexo e outras variáveis demográficas semelhantes como atributos secundários ou

complementares. Podem ser utilizados de forma significativa em questões de investigação especificamente focadas nestas características — como a representação e o papel das mulheres ou dos ministros jovens em determinados momentos políticos ou crises (Krook, 2010; Paxton e Hughes, 2017).

Noutras análises, estes atributos podem servir como indicadores descritivos ou exploratórios, ajudando a compreender padrões como a proporção de mulheres entre ministros com especialização de gestão, ou a distribuição etária nas categorias de competência política. Para além disso, podem oferecer uma alavanca empírica para examinar interações e dinâmicas interseccionais no recrutamento e desempenho ministeriais.

Em suma, embora a idade e o sexo contribuam com informações contextuais relevantes, não devem ser tratados como elementos definicionais centrais dos perfis ministeriais, salvo se suportados por fundamentação teórica explícita e objetivos de investigação específicos.

1.2.2. Das dimensões aos indicadores: operacionalização e medição

Uma etapa fundamental na construção de conceitos é o desenvolvimento de procedimentos que permitam a observação empírica dos atributos conceptuais identificados na secção anterior. Tal implica a passagem de definições abstratas para manifestações concretas e observáveis desses atributos — um processo que envolve selecionar, medir e agregar indicadores específicos (Sartori, 1970; Munck e Verkuilen, 2002).

Nesta secção, delineamos a estratégia geral para a operacionalização das cinco dimensões dos perfis ministeriais. Seguindo Camerlo e Castaldo (2024), adotamos uma lógica inspirada na noção clássica de *cursus honorum*¹ — ou seja, a reconstrução da trajetória de um indivíduo numa determinada arena, marcada por passos progressivos em diferentes níveis de responsabilidade. Embora esta lógica se aplique de forma mais direta a algumas arenas do que a outras, ela oferece um quadro coerente para captar o desenvolvimento experiencial em campos diversos. Cada dimensão é, assim, interpretada como o resultado de uma trajetória num domínio específico: partidário, político, ocupacional, académico ou de gestão.

Em vez de tratar a competência como um atributo estático ou binário, esta abordagem enfatiza o seu carácter dinâmico, moldado ao longo do tempo através da acumulação de responsabilidades e da progressão numa hierarquia ou sequência de credenciais (Goertz, 2006; Goertz e Mahoney, 2012). Na dimensão académica, por exemplo, o foco não está na carreira profissional *stricto sensu*, mas sim na progressão dos níveis de escolaridade (por exemplo, licenciatura, mestrado, doutoramento). Na dimensão ocupacional, a experiência deve ser funcionalmente relacionada com a pasta ocupada, estabelecendo assim um vínculo direto entre especialização e responsabilidades substantivas.

Para avaliar a competência ministerial em cada arena, recorreremos a três indicadores principais: i) entrada — se o indivíduo deteve pelo menos um cargo ou obteve uma credencial no campo em questão; ii) duração — o tempo despendido nesses cargos ou etapas; iii) hierarquia — o nível mais elevado de responsabilidade, autoridade ou qualificação formal alcançado. Este enquadramento vai além das medições binárias

simplistas da experiência, permitindo avaliações mais graduadas e matizadas de cada dimensão.

Para pontuar as trajetórias individuais com base nestes indicadores, adotamos uma escala de três níveis de competência: os ministros são classificados como: 1) sem competência, quando os três indicadores estão ausentes; 2) com moderada competência, quando ingressaram na arena mas acumularam duração ou estatuto limitado; e 3) com ampla competência, quando cumprem todos os três critérios. Esta estratégia de mensuração permite uma tradução mais rigorosa das trajetórias ao nível individual em categorias comparativas padronizadas.

Importa sublinhar que as cinco dimensões não são mutuamente exclusivas: cada ministro é avaliado de forma independente em todas as arenas, gerando um perfil multidimensional. Os indicadores específicos utilizados para operacionalizar cada dimensão são apresentados com maior detalhe no capítulo 2.

1.2.3. Construção da tipologia: das dimensões aos perfis

Após termos identificado os principais atributos conceptuais — partidário, político, académico, ocupacional e de gestão — e delineado uma estratégia para a sua operacionalização baseada numa lógica de *cursus honorum*, avançamos agora para um nível mais abstrato, construindo uma tipologia de perfis ministeriais. Estes perfis representam combinações sistemáticas dos atributos identificados, cada um correspondendo a um tipo distinto dentro da população de ministros.

Para analisar como estas dimensões interagem, adotamos um enquadramento teórico baseado na lógica combinatória da teoria dos conjuntos (*set theory*). O princípio é simples: dada uma população

caracterizada por n atributos dicotómicos, o número total de tipos ideais possíveis é dado por k^n , onde k é o número de valores possíveis para cada atributo. No caso de dimensões binárias ($k = 2$), este princípio resulta numa tipologia composta por 2^n tipos ideais.

Trata-se de uma abordagem consonante com a lógica dos conjuntos nítidos (*crisp sets*), em que os atributos são tratados como totalmente presentes ou totalmente ausentes (por exemplo, partidário *versus* não-partidário). A lógica é cumulativa: começando com um único atributo, obtemos dois tipos; adicionando um segundo atributo, o número de combinações duplica para quatro; um terceiro gera oito; um quarto, 16, e assim sucessivamente. Com os nossos cinco atributos dicotomizados, obtemos 32 configurações possíveis, cada uma representando um perfil ministerial distinto, baseado numa combinação única de atributos.

Esta abordagem combinatória é conceptualmente poderosa e exaustiva, tornando explícita uma mais ampla gama de perfis teoricamente possíveis. Contudo, à medida que o número de atributos aumenta, o número de tipos cresce exponencialmente, o que pode comprometer a clareza analítica e a interpretabilidade. Para enfrentar este desafio, a secção seguinte introduz uma estratégia para simplificar a tipologia, agregando atributos em dimensões de ordem superior.

1.2.4. Agregação das dimensões em duas macrodimensões

Dada a complexidade de uma tipologia totalmente combinatória com 32 ou mais tipos, adotamos uma abordagem parcimoniosa, sustentada na literatura, que agrega os cinco atributos em duas macrodimensões. Esta simplificação apoia-se nas duas distinções clássicas — e parcialmente sobrepostas — discutidas anteriormente neste capítulo: políticos *versus*

não-políticos e especialistas *versus* não-especialistas — um esquema originalmente proposto por Jean Blondel (1985) e posteriormente desenvolvido por Cotta (1991, 2001), Bakema e Secker (1988), entre outros. Esta dualidade capta a natureza híbrida do cargo ministerial, no qual coexistem e interagem competências políticas e técnicas.

Assim, reagrupamos as cinco dimensões em dois constructos de ordem superior:

- *Inserção política* capta o grau de enraizamento político, combinando dois atributos: filiação partidária e experiência política prévia. Esta agregação reflete um dos principais *insights* da literatura: em democracias consolidadas, as trajetórias partidárias e políticas tendem a coincidir, sendo a filiação partidária frequentemente um bom *proxy* para a socialização política (Blondel, 1985; Cotta, 1991; McDonnell e Valbruzzi, 2015). No entanto, mantemos a experiência política como indicador complementar, a fim de captar trajetórias de inserção política para além do vínculo formal ao partido — o que é particularmente relevante em contextos menos institucionalizados ou entre ministros ligados a formações políticas novas ou não convencionais. Ao combinar ambos os atributos, a macrovariável P oferece uma operacionalização abrangente e flexível da categoria de «político», adequada à análise comparativa entre diferentes tipos de regime e sistemas partidários.
- Especialização integra os atributos académico, ocupacional e de gestão, os quais refletem diferentes facetas da competência técnica. Este agrupamento segue a conceção de Jean Blondel sobre os «ministros especialistas» e incorpora desenvolvimentos posteriores que distinguem entre especialização técnica, de gestão e setorial (Blondel, 1991; Cotta, 1991; Beckman, 2006).

1.2.5. Dicotomização das dimensões: três estratégias

Como referido, a construção dos perfis ministeriais baseia-se num enquadramento da teoria dos conjuntos ancorado na lógica dos conjuntos nítidos, que requer a classificação binária dos atributos — ou estão plenamente presentes ou estão ausentes. Como cada competência foi originalmente medida numa escala ordinal de três níveis — nenhuma, moderada, ampla —, a passagem para tipologias *crisp set* exige a dicotomização de cada atributo. O principal desafio prende-se com o tratamento dos casos intermédios (moderada), que representam gradações relevantes mas não podem ser diretamente acomodados na forma binária sem uma reclassificação cuidadosa. Embora a literatura ofereça poucas orientações sobre esta questão, consideramos três lógicas possíveis para a conversão de avaliações ordinais em termos binários.

A primeira, que se pode designar por *lógica de inclusão mínima*, considera que qualquer experiência observável é suficiente para indicar a presença do atributo. Os ministros codificados como tendo «moderada» experiência são, assim, agrupados com aqueles assinalados como tendo «ampla» experiência. Esta estratégia maximiza a inclusividade, evita perda de informação e gera perfis mais abrangentes — mas à custa de uma possível sobrestimação das credenciais políticas ou técnicas. Por exemplo, ministros com qualquer nível de experiência governativa seriam classificados como peritos.

A segunda, a que chamamos *lógica de exclusão máxima*, aplica um critério mais exigente: apenas os níveis «ampla» são considerados como presença do atributo, enquanto «moderada» é tratada como ausência. Esta abordagem conservadora aproxima-se mais das definições

ideais-típicas de competência tecnocrática. Favorece a clareza conceitual e identifica perfis mais «puros», mas corre o risco de subestimar a filiação partidária e de sobrestimar o número de amadores. Por exemplo, ministros com filiação partidária mas sem cargos de liderança seriam codificados como não-partidários — ainda que sejam frequentemente considerados partidários na literatura.

A terceira, que designamos por *lógica diferenciada*, aplica limiares distintos consoante a natureza de cada atributo e as convenções académicas predominantes. Esta abordagem adaptada melhora a validade ao fundamentar as decisões em critérios específicos de cada área disciplinar (por exemplo, ciência política para o partidarismo, administração pública para a experiência técnica). No entanto, introduz maior complexidade, exigindo justificação transparente e documentação cuidadosa. Consideramos que esta é a estratégia mais adequada, tendo em conta a diversidade de atributos em análise e a necessidade de respeitar os padrões disciplinares, mantendo, ao mesmo tempo, a comparabilidade. É esta lógica diferenciada que adotamos.

Para operacionalizar a macrodimensão «inserção política», utilizamos a estratégia inclusiva considerando apenas o atributo partidário: ministros com pelo menos algum nível no atributo partidário (par => «moderada») são classificados como partidários, em conformidade com a abordagem dominante nos estudos comparados, onde a filiação formal é considerada um forte indicador de socialização política.

Para a macrodimensão «especialização», aplica-se a estratégia restritiva: apenas os ministros com competência ampla em pelo menos um dos domínios académico (A), ocupacional (O) ou de gestão (M) são classificados como especialistas. Esta opção reflete a ênfase da literatura sobre

tecnocracia na existência de uma especialização profunda, diretamente relevante para a pasta ministerial, adquirida fora da esfera política.

1.2.6. A tipologia: quatro tipos ministeriais

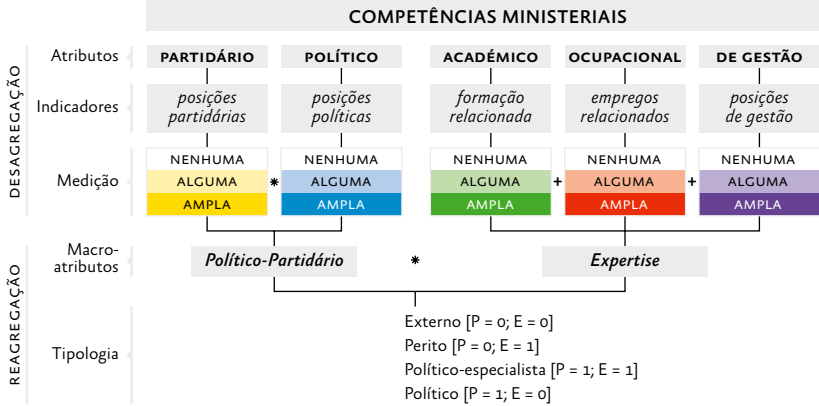
As duas macrodimensões — «inserção política» (P) e «especialização» (E) —, quando combinadas, geram uma tipologia de quatro perfis ministeriais. Esta tipologia resulta da classificação cruzada dos ministros de acordo com a presença ou ausência de cada atributo, tal como definido pela estratégia de dicotomização apresentada acima. Isto resulta em quatro tipos de perfil. Dada a inexistência de rótulos que correspondam de forma clara e inequívoca à tipologia bidimensional proposta, optamos por um conjunto de neologismos minimamente inovadores, mas intuitivos. Estes rótulos procuram refletir a lógica interna da classificação, evitando ao mesmo tempo sobreposições com termos que já possuem significados consolidados ou usos ambíguos na literatura. Os quatro tipos são:

- *Externo* (P = 0; E = 0): ministros que não estão nem politicamente enraizados nem tecnicamente especializados. Embora possam trazer outras formas de valor para o Governo (por exemplo, representação simbólica, regional ou de rede), representam o perfil menos qualificado em termos de capital político e técnico.
- *Perito* (P = 0; E = 1): ministros tecnicamente especializados mas sem enraizamento político. Estes indivíduos possuem, em geral, credenciais académicas, ocupacionais ou de gestão fortes, mas têm pouco ou nenhum envolvimento político prévio. Os seus perfis estão frequentemente associados a nomeações tecnocráticas e são comuns em ministérios que exigem conhecimento especializado ou em contextos de crise.

- *Político-especialista* (P = 1; E = 1): ministros que combinam enraizamento político com especialização técnica. Estão profundamente integrados no sistema político e detêm, ao mesmo tempo, competências reconhecidas na área política correspondente. Esta dupla qualificação torna-os particularmente aptos a lidar com as exigências políticas e administrativas do cargo executivo.
- *Político* (P = 1; E = 0): ministros politicamente enraizados, mas sem especialização técnica. As suas trajetórias assentam na política partidária ou em cargos eletivos, mas têm pouca ou nenhuma especialização diretamente relacionada com a pasta que ocupam. Este perfil é frequente em sistemas que priorizam a lealdade partidária e a experiência política em detrimento de credenciais tecnocráticas.²

A figura 1 sintetiza o quadro analítico que orienta este estudo, articulando os diferentes níveis de observação e análise. Partindo do conceito geral de competências ministeriais, identificam-se os seus principais atributos, os indicadores empíricos utilizados para os medir e, por fim, as combinações desses atributos que dão origem à tipologia de perfis ministeriais adotada ao longo do livro.

Figura 1. Quadro analítico das competências ministeriais: de atributos e indicadores à tipologia de perfis



1.3. Abordagem analítica e organização do livro

O livro progride da análise desagregada dos atributos individuais de competência para o exame dos seus determinantes e consequências, culminando numa perspetiva comparada dos países da Europa do Sul. Apesar da diversidade de objetos empíricos e estratégias analíticas, todos os capítulos assentam num quadro conceptual e operacional comum, que assegura a comparabilidade das análises e permite uma leitura integrada dos padrões de recrutamento e composição das elites ministeriais.

1.3.1. Desvendando as competências ministeriais

A parte II é dedicada à análise sistemática das diferentes dimensões das competências ministeriais, articuladas com variáveis sociodemográficas clássicas, como género e idade. Em cada capítulo, a análise

desenvolve-se a partir de três eixos complementares. Em primeiro lugar, procede-se a uma contextualização teórica da dimensão em análise, situando-a nos principais debates da literatura sobre elites políticas e recrutamento ministerial, bem como identificando os seus contributos analíticos e eventuais lacunas empíricas. Em segundo lugar, apresenta-se a operacionalização da dimensão, com base no quadro conceptual definido no capítulo 1, incluindo a tipologia específica associada a cada atributo e a sua mensuração através de uma escala tricotómica de competências (nenhuma, moderada, ampla). Esta combinação permite captar simultaneamente variações graduais e diferenças qualitativas entre perfis. Por fim, cada capítulo explora os padrões empíricos associados à distribuição da competência em causa, analisando a sua variação ao longo do tempo, entre tipos de pastas ministeriais, ciclos governativos ou contextos políticos específicos. De forma sistemática, a exploração empírica incide sobre os momentos de formação dos governos («governos inaugurais»), permitindo controlar o efeito do tamanho do Governo e evitar distorções associadas a elevados níveis de rotatividade ministerial.

O capítulo de encerramento da parte II integra as diferentes dimensões consideradas no quadro analítico para examinar a estrutura interna da tipologia ministerial no caso português. A análise testa a coerência e a robustez dos critérios de agregação definidos no capítulo 1, passando das dimensões individuais para uma classificação em perfis ministeriais. São exploradas as combinações de atributos, os perfis típicos e atípicos e a sua distribuição temporal e sociodemográfica.

1.3.2. Determinantes e impactos dos perfis ministeriais

A parte III explora os determinantes e as consequências dos perfis ministeriais, aplicando a tipologia apresentada no capítulo inicial como variável dependente e como variável independente. O objetivo é demonstrar o valor analítico de uma classificação integrada e multidimensional dos ministros para a compreensão dos processos de recrutamento governamental, da dinâmica do Governo e da governação democrática.

O capítulo 11 centra-se nos determinantes do recrutamento de diferentes tipos de ministros, reinterpretando explicações clássicas da literatura à luz da tipologia de perfis ministeriais. A análise organiza-se em torno de três lógicas amplamente discutidas na literatura comparada: i) explicações estruturais de longo prazo associadas à crescente complexidade da governação e à tecnocratização; ii) abordagens centradas no controlo político e na autonomia estratégica dos chefes de Governo; iii) perspetivas orientadas para eventos críticos, que enfatizam o papel de crises e ruturas excecionais na nomeação de perfis específicos. O capítulo desenvolve estas lógicas em detalhe, avaliando a sua capacidade explicativa no contexto empírico analisado.

Os capítulos seguintes deslocam o foco analítico para as consequências dos perfis ministeriais. O capítulo 12 analisa o impacto dos diferentes perfis na rotatividade e sobrevivência ministerial, dialogando com duas tradições centrais da literatura: a abordagem principal-agente, que interpreta a saída ministerial como resultado de problemas de agência ou seleção adversa (Huber e Martínez-Gallardo, 2008; Dowding e Dumont, 2015), e a perspetiva da gestão de crises, que entende as remodelações governamentais como instrumentos

estratégicos para responder a choques políticos ou redistribuir responsabilidades (Berlinski *et al.*, 2012; Dewan e Myatt, 2007; Camerlo e Pérez-Liñán, 2015b). O capítulo 13 amplia a análise para examinar as implicações dos perfis ministeriais no desempenho governativo e na qualidade da democracia. Com base na distinção clássica de Arend Lijphart entre modelos maioritários e consensuais de democracia (Lijphart, 2013), o capítulo traduz este enquadramento do nível macro para o nível micro das nomeações ministeriais. A análise avalia se a predominância de determinados perfis está associada a padrões distintos de capacidade estatal, prática democrática e responsividade das políticas públicas.

1.3.3. Comparando os ministros portugueses no contexto da Europa do Sul

A parte IV amplia o alcance analítico do volume ao situar o caso português numa perspetiva de comparação regional, centrada nas democracias da Europa do Sul. Através de estudos de caso da Grécia, Itália e Espanha, esta parte examina o modo como os padrões de recrutamento ministerial e de competências se configuram em contextos políticos e institucionais distintos, mas comparáveis. A aplicação consistente da estratégia de mensuração desenvolvida nas partes anteriores permite identificar tendências regionais partilhadas, bem como trajetórias nacionais específicas, oferecendo simultaneamente um teste da validade externa e da adaptabilidade do quadro analítico e da tipologia de perfis ministeriais.

Os capítulos nacionais organizam-se em torno de três eixos analíticos comuns. O primeiro fornece um enquadramento institucional e político sintético de cada caso, destacando características centrais do

sistema político — como fragmentação partidária, polarização ideológica ou graus de descentralização — e as suas implicações para a formação de governos e a seleção de ministros. Este enquadramento contextualiza os padrões observados e estabelece as bases para a comparação transversal.

O segundo eixo corresponde à aplicação empírica do esquema de mensuração aos dados ministeriais nacionais. A análise descreve a composição dos governos e a distribuição das cinco competências centrais — partidária, política, académica, ocupacional e de gestão — com base na codificação tricotómica, assinalando, quando necessário, adaptações contextuais e incorporando indicadores sociodemográficos, como idade e género. Este exercício permite identificar perfis dominantes, configurações marginais e padrões inesperados em cada caso.

O terceiro eixo analítico articula os resultados empíricos com a tipologia ministerial apresentada no capítulo 1 e analisada para o caso português no último capítulo da parte II. Os capítulos avaliam em que medida a tipologia capta adequadamente os padrões nacionais de recrutamento das elites executivas, destacando convergências e divergências em relação ao caso português e discutindo o seu valor interpretativo em diferentes contextos institucionais.

Cada capítulo encerra com uma síntese dos principais resultados e uma reflexão sobre a contribuição do respetivo caso para a análise comparada das elites governativas na Europa do Sul, sublinhando implicações teóricas e empíricas para o estudo do recrutamento ministerial e da governação democrática.

Capítulo 2

Medindo as competências ministeriais

Marcelo Camerlo, André Paris, Inês S. Almeida

Define-se aqui a estratégia de mensuração utilizada para operacionalizar o quadro conceptual delineado no capítulo 1. O objetivo é traduzir uma compreensão multidimensional da competência ministerial num esquema de codificação consistente e replicável.

A nossa abordagem assenta em três premissas fundamentais. Em primeiro lugar, a competência ministerial é concebida como um constructo multidimensional, que abarca cinco atributos distintos: partidário, político, académico, ocupacional e de gestão. Em segundo lugar, a competência em cada atributo é entendida de forma dinâmica, como o resultado de trajetórias experienciais, captadas através de três indicadores cumulativos: entrada, duração e hierarquia. Em terceiro lugar, os cinco atributos são integrados numa tipologia sistemática de perfis ministeriais.

O capítulo organiza-se em três blocos principais. Primeiro, são apresentados os critérios centrais de codificação, abordando a unidade de observação, o ponto temporal de referência e o equilíbrio entre indicadores quantitativos e validação qualitativa. Em seguida, detalham-se as regras operacionais e os limiares utilizados para codificar cada um dos cinco atributos de competência, bem como os procedimentos adotados para garantir consistência e fiabilidade transnacional. Por fim, são introduzidas variáveis complementares — cargos ministeriais e

características sociodemográficas — que fornecem alavancas analíticas adicionais e uma melhor contextualização.

2.1. Critérios básicos de codificação

A unidade de observação adotada neste projeto é o ministro enquanto ocupante de uma pasta num determinado Governo. Assim, quando um mesmo indivíduo é nomeado ministro em governos distintos — ou em pastas diferentes —, cada nomeação constitui uma unidade de observação autónoma. Esta opção permite captar variações no perfil, no papel e nos recursos do mesmo indivíduo ao longo do tempo e em diferentes contextos governativos.

Todas as variáveis são codificadas com referência ao momento da nomeação ministerial. Esta decisão metodológica reflete o interesse analítico em compreender os recursos e as competências que os ministros trazem consigo para o cargo no momento em que assumem funções. Consequentemente, um mesmo indivíduo pode apresentar valores distintos nas várias dimensões ao longo da sua carreira ministerial. Por exemplo, pode ser inicialmente codificado como apartidário e, numa nomeação posterior, como partidário; ou ser considerado especialista numa determinada pasta, mas não noutra, dependendo da

correspondência temática entre a sua trajetória prévia e as responsabilidades ministeriais assumidas.

A estratégia de mensuração combina indicadores quantitativos com julgamento qualitativo informado. Embora a codificação utilize limiares temporais e hierárquicos explícitos, a classificação final depende da avaliação substantiva dos codificadores, que devem possuir um conhecimento aprofundado tanto das definições conceituais adotadas como das biografias políticas e profissionais dos indivíduos analisados. Esta abordagem procura equilibrar padronização e flexibilidade, permitindo lidar de forma consistente com a diversidade de trajetórias observadas sem recorrer a automatismos excessivamente rígidos.

No que respeita à duração da experiência, adotamos como regra geral um limiar de oito anos para classificar um indivíduo como tendo alcançado um nível elevado de competência numa determinada arena. Este período corresponde aproximadamente a dois mandatos legislativos completos em muitos sistemas democráticos e é entendido como um intervalo suficientemente longo para a consolidação de experiência, prestígio e influência. Embora este critério tenha sido concebido sobretudo para a arena política, foi aplicado de forma transversal às restantes dimensões, com o objetivo de assegurar coerência conceptual e comparabilidade. Em casos excecionais ou ambíguos, os codificadores podem classificar indivíduos ligeiramente abaixo deste limiar como «de alto escalão», desde que exista evidência substantiva clara de consolidação da trajetória.³

Reconhecemos ainda que algumas posições pré-ministeriais são multifacetadas, combinando simultaneamente diferentes tipos de experiência relevante. Nesses casos, uma mesma função pode contribuir para mais do que uma arena de competência. Por exemplo,

o exercício do cargo de secretário de Estado numa área próxima da futura pasta ministerial pode indicar experiência política, especialização temática e responsabilidades de gestão. Esta abordagem evita uma leitura excessivamente compartimentada das trajetórias individuais e permite uma avaliação mais abrangente da adequação dos perfis ministeriais.

Em situações em que um indivíduo ocupou várias posições relevantes em simultâneo ou ao longo do mesmo período, aplicamos critérios de pertinência e predominância, selecionando a função que melhor representa a experiência central associada à variável em análise. Privilegia-se, assim, a posição com maior peso interpretativo em termos de recursos, autoridade e competências efetivamente mobilizáveis no exercício do cargo ministerial.

2.2. Fiabilidade, consistência e controlo da codificação

O trabalho de codificação envolveu investigadores com elevado grau de familiaridade tanto com os conceitos analíticos centrais do estudo como com as trajetórias dos ministros analisados. Esta competência substantiva foi complementada por uma interação regular com os coordenadores do projeto, responsáveis por fornecer orientações gerais, clarificar critérios interpretativos e discutir casos ambíguos. Este diálogo contínuo desempenhou um papel fundamental na consolidação gradual de entendimentos partilhados sobre os parâmetros de codificação, reduzindo a probabilidade de desvios idiossincráticos e promovendo a coerência do conjunto de dados.

Ao longo do processo, foram mobilizados diferentes mecanismos de verificação da fiabilidade, aplicados de forma flexível e adaptativa

consoante a natureza das variáveis, a fase do projeto e o contexto nacional em causa. Entre estes mecanismos, destacam-se, por um lado, verificações externas aleatórias, nas quais subconjuntos de casos — tipicamente envolvendo ministros de diferentes pastas dentro de um mesmo Governo — foram revistos de forma independente por outros codificadores. Estas revisões permitiram identificar discrepâncias, aperfeiçoar regras operacionais e harmonizar decisões em situações comparáveis, conduzindo, sempre que necessário, à revisão alargada dos casos no mesmo contexto governativo. Em vários momentos, os autores que utilizaram os dados foram também convidados a proceder a verificações pontuais de casos extremos — incluindo valores mínimos, máximos e casos típicos —, assegurando uma validação cuidadosa das observações mais sensíveis do ponto de vista analítico.

Por outro lado, recorreu-se igualmente a procedimentos de revisão sequencial da codificação. Neste contexto, codificações previamente realizadas foram reavaliadas por outros membros da equipa, frequentemente envolvendo mais do que um codificador ao longo do tempo, permitindo correções incrementais e ajustamentos à luz de novos critérios, variáveis ou evidências empíricas. Em situações de divergência, as classificações foram discutidas coletivamente entre codificadores e coordenadores do projeto, garantindo a aplicação consistente dos critérios operacionais. Este processo não seguiu uma lógica estritamente linear, mas antes uma dinâmica de validação contínua, acompanhando a maturação conceptual e empírica do estudo.

Importa sublinhar que, embora o projeto assente num quadro conceptual e metodológico comum, a intensidade e a formalização dos procedimentos de codificação variaram entre contextos nacionais. O caso português beneficiou de uma equipa de codificação mais ampla

e de processos de revisão particularmente densos e sistemáticos, refletindo o seu papel de referência empírica e metodológica no conjunto do projeto. Nos restantes países, a construção dos dados foi conduzida por equipas mais reduzidas, mas lideradas por especialistas nacionais amplamente reconhecidos, com profundo domínio dos respetivos contextos políticos e das trajetórias individuais analisadas, e seguindo de forma estrita as orientações conceptuais e operacionais comuns.

De seguido, apresentamos os detalhes sobre a operacionalização das cinco arenas de desempenho, juntamente com duas variáveis sociodemográficas clássicas e as distinções relativas às pastas ministeriais.

2.3. Dimensões-chave dos perfis ministeriais

2.3.1. Dimensão partidária

Nos estudos comparativos, o vínculo partidário costuma ser medido de forma dicotómica — determinando se um ministro está ou não filiado num partido político. Ao incorporar a dimensão temporal e a posição hierárquica do ministro no seio da organização partidária, expandimos essa medida em três categorias distintas:

- Sem vínculo partidário: ministros que nunca estiveram filiados num partido político.
- Vínculo partidário limitado: ministros com filiação partidária, mas com uma trajetória curta e/ou que ocupam uma posição secundária na estrutura do partido.
- Vínculo partidário amplo: ministros com uma filiação partidária duradoura e que ocupam uma posição hierárquica elevada no interior da organização partidária.

Para além da mera filiação formal, introduzimos o conceito de relevância partidária como um critério operacional destinado a captar o grau de influência efetiva de um ministro no interior da organização partidária. Por relevância partidária entendemos a capacidade de participar de forma significativa nos processos decisórios do partido — nomeadamente na definição de lideranças, na seleção de candidatos, na orientação programática ou na coordenação de comportamentos parlamentares. Esta definição inspira-se no conceito de poder intrapartidário desenvolvido por Müller e Strøm (2000) e na literatura sobre atores dominantes nas estruturas partidárias. No contexto português, tal relevância é tipicamente associada a membros da comissão executiva do partido, líderes formais ou figuras que, mesmo não ocupando cargos hierárquicos à data da nomeação, exercem uma influência política amplamente reconhecida.⁴

Para definir tipos de partidários, incluímos uma variável categorial aberta destinada a captar subtipos relevantes de ministros com filiação partidária. O objetivo desta variável não é produzir uma tipologia exaustiva e invariável, mas antes oferecer um instrumento flexível que permita distinguir graus e formas substantivas de inserção partidária que possam ser analiticamente relevantes em diferentes contextos nacionais. Partindo da literatura comparativa, foi inicialmente definida uma lista de categorias de referência. No entanto, a sua aplicação empírica foi deliberadamente seletiva e orientada pela relevância substantiva observada em cada caso nacional. No caso português — que constitui o foco empírico central deste livro — apenas um subconjunto dessas categorias revelou utilidade analítica consistente, uma vez que outras distinções não introduziam variação substantiva adicional face às trajetórias observadas. As categorias de referência efetivamente utilizadas no processo de codificação do caso português foram as seguintes:

- Líder: líder oficial do partido.
- Peso-pesado: indivíduo com uma longa trajetória e com uma posição hierárquica elevada no interior da organização partidária.
- Independente: indivíduo apartidário sem qualquer tipo de ligação (formal ou informal) à esfera político-partidária.
- Semi-independente: indivíduo formalmente apartidário, mas com uma trajetória de colaboração política com um determinado partido.

2.3.2. Dimensão política

Com base nos três atributos de trajetória de carreira, definimos operacionalmente um político relevante como aquele que exerceu cargos políticos por um período prolongado e atingiu posições hierárquicas elevadas no exercício dessas funções. A categorização tricotómica para este atributo é a seguinte:

- Sem experiência política: ministros que nunca ocuparam cargos políticos antes da nomeação.
- Moderada experiência política: ministros que ocuparam cargos políticos por um período curto e/ou exerceram cargos de relevância menor ou secundária.
- Ampla experiência política: ministros que exerceram cargos políticos por um período longo e que alcançaram posições politicamente relevantes ou hierarquicamente superiores no exercício desses cargos.

No caso português, são consideradas posições politicamente relevantes (isto é, correspondendo a posições hierarquicamente superiores): ministro ou secretário de Estado; deputado à Assembleia da República ou ao Parlamento Europeu; presidente da Câmara Municipal de Lisboa ou do Porto (as duas maiores cidades do país).

Para definir tipos de políticos, distinguimos a arena em que essa experiência foi adquirida (executiva ou legislativa) e o nível em que ocorreu (local, nacional ou europeu), resultando em seis variáveis complementares (executiva nacional; executiva local; executiva europeia; legislativa nacional; legislativa local; legislativa europeia). A partir delas, construímos três tipos de perfil político, definidos pela presença de ampla experiência política — isto é, experiência que combina duração e hierarquia — em pelo menos uma das variáveis associadas à respetiva arena:

- Executivo: ampla experiência na arena executiva.
- Legislativo: ampla experiência na arena legislativa.
- Executivo-legislativo: ampla experiência em ambas as arenas.

2.3.3. Dimensão académica

A codificação da formação educacional combina dois aspetos tradicionalmente analisados — o campo de formação (por exemplo, Direito, Economia, Engenharia) e o nível educacional (licenciatura *versus* estudos de natureza pós-graduada) —, adaptando e simplificando manuais de codificação existentes na literatura comparada.

Além disso, introduzimos um aspeto frequentemente referido, mas raramente operacionalizado: a relação entre a área e o nível da formação e a área temática da pasta ministerial, que permite avaliar os ministros não apenas pelo tipo de estudos realizados, mas também pelo grau de correspondência entre a sua formação e as responsabilidades associadas ao cargo. Definimos três níveis de proximidade entre a formação e a pasta ministerial: i) não relacionada: quando a área de formação não apresenta correspondência com a área ministerial; ii) parcialmente relacionada: quando a área de formação apresenta

correspondência parcial — por exemplo, um diploma em Direito aplicado a funções de natureza diversa; iii) diretamente relacionada: quando existe uma correspondência clara e específica, como no caso de um economista à frente do Ministério das Finanças.

No caso das pastas políticas⁵, nenhum campo de formação é considerado diretamente correspondente, dada a natureza generalista, transversal e predominantemente política das competências habitualmente exigidas. Ainda assim, certas formações são classificadas como parcialmente relacionadas — em especial: i) Direito, tradicionalmente associado às carreiras políticas, por proporcionar uma base sólida em instituições e enquadramentos legais; ii) Ciências Sociais (como Ciência Política, Relações Internacionais ou Sociologia), que oferecem ferramentas analíticas e conhecimento contextual relevantes para o exercício de funções políticas.

Nas pastas sociais⁶, as formações em Ciências Sociais são geralmente codificadas como diretamente relacionadas, salvo evidência em contrário. Embora o Direito possa ser pertinente em áreas específicas (por exemplo, direito da família, direito assistencial ou direitos humanos), uma formação jurídica generalista não é considerada suficientemente especializada para ser classificada como diretamente relacionada nesse domínio.

Por fim, as informações sobre a área, o nível e o grau de correspondência entre a formação e a pasta foram integradas numa medida tricotómica de especialização académica. Esta distinção assenta na diferenciação entre formação de nível graduado e formação pós-graduada, sendo a formação pós-graduada geralmente interpretada como um indicador adicional de especialização no domínio relevante. As três categorias são:

- Sem especialização acadêmica: ministros sem formação educacional relacionada com a pasta ministerial.
- Com moderada especialização acadêmica: ministros com formação relacionada com a pasta ministerial, ao nível da licenciatura.
- Com ampla especialização acadêmica: ministros com formação de nível pós-graduado relacionada com a pasta ministerial.

Para além da medida ordinal, construímos também tipos de formação, definidos com base no campo disciplinar predominante. Estes tipos permitem identificar padrões de recrutamento segundo tradições formativas e especializações profissionais, tais como:

- Jurista: formação central em Direito.
- Economista: formação em Economia ou Gestão.
- Engenheiro: formação em Engenharia ou Arquitetura.
- Cientista social: formação em Ciência Política, Sociologia, Relações Internacionais ou áreas afins.
- Cientista ou médico: formação em Ciências Naturais, Medicina ou áreas técnicas avançadas;
- Humanista: formação em História, Filosofia, Letras ou Artes.

Em casos de formações duplas ou interdisciplinares (por exemplo, Direito e Economia), atribui-se uma etiqueta composta («jurista-economista»), refletindo a combinação ou complementaridade de competências.

2.3.4. Dimensão ocupacional

Esta variável avalia se os ministros possuíam experiência ocupacional relevante na área temática da sua pasta antes da nomeação. Reflete o grau em que a trajetória profissional anterior do ministro lhe conferiu

conhecimentos práticos e competências alinhadas com as responsabilidades ministeriais.

Seguindo a nossa abordagem tricotómica, classificamos a especialização profissional em três níveis, com base na relação, duração e senioridade da experiência anterior:

- Sem experiência ocupacional relacionada: ministros que nunca exerceram funções diretamente ligadas à área temática da sua pasta.
- Moderada experiência ocupacional relacionada: ministros com experiências de curta duração ou em cargos de menor hierarquia em áreas afins.
- Ampla experiência ocupacional relacionada: ministros com uma atuação prolongada, em cargos seniores ou de alto impacto diretamente alinhados com a área temática da pasta.

Exemplos de experiências ocupacionais relevantes: a) funções ministeriais ou secretarias de Estado em áreas temáticas semelhantes ou diretamente relacionadas; b) profissionais de destaque em campos diretamente vinculados à pasta, como economista de renome nomeado ministro da Economia; professor catedrático de Direito nomeado ministro da Justiça; c) lideranças em instituições-chave, incluindo: presidentes de comissões parlamentares diretamente ligadas à área temática; cargos seniores na União Europeia, como a Presidência do Parlamento Europeu, seguidos da nomeação como ministro dos Negócios Estrangeiros; diretores executivos (CEO) de grandes organizações privadas com relevância para a pasta (ex.: presidente de uma federação desportiva nomeado ministro do Desporto e Juventude); presidentes de associações setoriais (ex.: presidente de uma associação da indústria de defesa nomeado ministro da Defesa); embaixadores nomeados para liderar a pasta dos Negócios Estrangeiros.

Para definir tipos de ocupação, classificamos as ocupações anteriores dos ministros em três grandes grupos — político, público e privado —, que refletem a origem institucional das suas trajetórias profissionais:

Setor político: indivíduos cuja ocupação principal era a política, seja a nível local, nacional ou internacional (incluindo, por exemplo, deputados nacionais e deputados ao Parlamento Europeu). Reconhece-se que estas funções têm dupla relevância, aparecendo também na dimensão política do perfil ministerial, dado o seu carácter formalmente político e partidário. Esta dupla classificação visa captar tanto a natureza ocupacional da atividade profissional quanto o seu papel político-institucional.

Setor público: funções exercidas dentro do aparelho estatal ou instituições públicas, incluindo:

- Altos funcionários públicos, como diretores-gerais ou secretários-gerais em ministérios.
- Juízes que atuam nos sistemas judiciais nacionais.
- Funcionários públicos de nível inferior, normalmente em funções administrativas, técnicas ou operacionais sem cargos de liderança.

Setor privado: profissionais e executivos que atuam fora da esfera estatal, com distinções como:

- Profissionais liberais (professores universitários, investigadores, economistas em consultoria, advogados independentes, engenheiros em setores aplicados).
- CEO ou diretores-gerais de grandes empresas, associações ou ONG.

- Gestores de nível intermédio, que exercem responsabilidades de gestão em organizações menores ou funções não executivas em instituições maiores.
- Empresários, fundadores ou líderes de negócios.
- Trabalhadores por conta de outrem do setor privado sem responsabilidades de gestão.
- Sindicalistas que representam interesses de trabalhadores.

2.3.5. Dimensão da gestão

Esta variável avalia se os ministros ocuparam cargos de gestão com responsabilidade significativa antes da sua nomeação. Reflete o grau em que os ministros tiveram experiência na liderança de organizações ou equipas em contextos relevantes para a implementação de políticas, a governação institucional ou a definição de direções estratégicas.

Seguindo a nossa classificação tricotómica, distinguimos três níveis de especialização de gestão, com base na duração e na hierarquia dos cargos de gestão exercidos anteriormente:

- Sem experiência de gestão: ministros que nunca ocuparam cargos de gestão com autoridade formal ou responsabilidades estratégicas.
- Moderada experiência de gestão: ministros com cargos de gestão de curta duração ou de nível intermédio, ou funções com impacto estratégico limitado.
- Ampla experiência de gestão: ministros com cargos de gestão de longa duração, em posições seniores ou de alto impacto, tanto no setor público quanto no privado.

A experiência relevante inclui posições de alto nível em contextos políticos, administrativos ou organizacionais, tais como: a) cargos

executivos políticos de topo, incluindo: ministro (em qualquer área, excetuando ministros sem pasta), secretário de Estado, primeiro-ministro, governador regional, presidente do Senado, presidente da Assembleia da República (em sistemas unicamerais) e presidentes de câmaras baixas em sistemas bicamerais, bem como o presidente do Parlamento Europeu; b) cargos de liderança em organizações públicas ou privadas, como: diretor de departamento ou agência nacional, reitor de universidade pública de grande dimensão e prestígio nacional, diretor executivo (CEO) de hospital público de grande dimensão, presidente de associação profissional de âmbito nacional ou CEO de uma grande corporação; c) cargos executivos dentro de partidos políticos, como presidentes de partido, secretários-gerais ou líderes de organizações partidárias nacionais.

Para definir tipos de gestores, distinguimos a arena em que essa experiência foi adquirida — pública ou privada —, o que resulta em duas variáveis complementares: gestão pública e gestão privada. No caso da gestão em entidades públicas empresariais, esta é considerada parte da gestão pública, dado que essas organizações são de propriedade estatal e estão sujeitas a regulação pública, apesar da sua autonomia administrativa e financeira. A partir delas, construímos três tipos de perfil de gestão:

- Gestor público: ampla experiência na arena de gestão pública.
- Gestor privado: ampla experiência na arena de gestão privada.
- Gestor público-privado: ampla experiência em ambas as arenas, pública e privada.

Tabela 1. Estratégia de mensuração das competências ministeriais.
Níveis, categorias e tipos de experiência considerados para cada arena de competência

ARENAS	NÍVEIS			TIPOS
	Nenhuma	Moderada	Ampla	
Partidária	Sem filiação partidária ativa	Filiação partidária curta ou posição de baixa hierarquia	Filiação partidária duradoura e posição de alta hierarquia	• Independente • Semi-independente • Militantes • Peso-pesado • Líder de partido
Política	Nunca exerceu cargo político	Cargos políticos de curta duração ou baixa hierarquia	Cargos políticos prolongados e de alta hierarquia	• Executivo • Legislador • Exec_legislador
Académica	Sem formação ou formação não relacionada	Formação superior relacionada à pasta	Pós-graduação relacionada à pasta	Campos de formação (Direito, Economia, Engenharias, etc.)
Ocupacional	Sem experiência profissional relevante à pasta	Experiência profissional parcialmente relacionada ou de curta duração	Experiência profissional prolongadas e de alto nível diretamente ligadas à pasta	Profissões/cargos (político, académico, empresário, etc.)
Gestão	Nunca exerceu cargo de gestão	Cargos de gestão de curta duração ou nível médio	Cargos de gestão prolongados e de alto nível	• Gestão pública • Gestão privada • Gestão público-privada

As três colunas principais (“Nenhuma”, “Moderada” e “Ampla”) correspondem aos níveis cumulativos de experiência considerados em cada arena. A última coluna especifica os subtipos ou campos de atuação codificados, quando aplicável. A combinação dos cinco atributos, avaliados segundo estes critérios, sustenta a construção dos perfis ministeriais apresentados no capítulo anterior.

A tabela 1 sintetiza a estratégia de mensuração das competências ministeriais, detalhando os níveis, as categorias e os tipos de experiência considerados em cada uma das cinco arenas de competência. Cada arena — partidária, política, académica, ocupacional e de gestão — corresponde a um atributo específico das competências ministeriais. Em cada uma delas, as experiências são classificadas segundo três níveis cumulativos de intensidade ou profundidade: nenhuma, quando o ministro não apresenta nenhuma experiência relevante na arena em questão; moderada, quando possui experiência limitada, de curta duração ou em posição de menor hierarquia; ampla, quando demonstra experiência prolongada e em funções de alto nível ou elevada relevância institucional. A última coluna da tabela apresenta os tipos ou subcategorias de experiência observadas em cada arena, que permitem refinar a análise qualitativa dos percursos individuais (por exemplo, distinguir entre cargos executivos e legislativos, ou entre gestão pública e privada). Esta codificação sistemática constitui a base empírica para a construção dos indicadores e, subsequentemente, para a agregação dos cinco atributos em perfis ministeriais integrados, tal como descrito na secção seguinte.

2.3.6. Pastas ministeriais

i) Pastas centrais

Esta variável identifica as pastas ministeriais com importância estratégica e política acrescida dentro da estrutura governativa. Em linha com a literatura, consideram-se «centrais» aquelas que desempenham um papel fundamental na coordenação das políticas públicas, na definição das prioridades do Governo e no exercício da soberania do Estado. No

caso português, distinguem-se dois tipos: as pastas permanentemente centrais e as pastas temporariamente estratégicas.

As pastas permanentemente centrais são aquelas cuja centralidade decorre da sua posição institucional e do seu papel estrutural na condução e coordenação da ação governativa. Incluem, por um lado, pastas com estatuto formal diferenciado, como o vice-primeiro-ministro, formalmente reconhecido como o segundo na hierarquia do executivo, e o ministro de Estado, que goza de precedência formal sobre os restantes ministros, conferida pelo primeiro-ministro. Por outro lado, incluem as pastas do centro governativo, responsáveis pela articulação política e técnica entre os diferentes ministérios. Este grupo abrange os ministérios dos Assuntos Parlamentares, da Presidência e Adjuntos, que asseguram a coordenação interministerial, o controlo político e a definição da agenda do primeiro-ministro. A este núcleo acrescenta-se o Ministério das Finanças, tradicionalmente considerado central devido à sua função de controlo orçamental e à sua responsabilidade na formulação da política económica, frequentemente entregue a figuras de elevada relevância política.

As pastas temporariamente estratégicas adquirem estatuto central em momentos históricos específicos. Um exemplo notável é o Ministério da Defesa Nacional, entre 1976 e 1982, que durante o processo de transição democrática assumiu uma importância estratégica excecional devido à influência das Forças Armadas na vida política. O facto de ter sido sistematicamente liderado por oficiais militares nos primeiros cinco governos constitucionais evidencia a sua elevação temporária até à primeira revisão constitucional em 1982. Outros casos temporários poderão ser acrescentados conforme identificado.

ii) Pastas por áreas temáticas

Esta variável classifica as pastas segundo a área das políticas públicas a que pertencem, integrando abordagens de manuais de codificação colaborativos, como o SEDEPE e o Presidential Cabinets Project. Inicialmente, identificámos os domínios políticos mais frequentes nas democracias contemporâneas, adotando um esquema de categorização em três níveis: categorias centrais, subcategorias específicas e subcategorias gerais.

As categorias centrais referem-se aos ministérios clássicos e nucleares de uma área política específica, como Economia, Finanças ou Educação. As subcategorias específicas captam ministérios ligados a subcampos de uma área mais ampla; por exemplo, Comércio, Indústria e Minas são subcategorias dentro da Economia. As subcategorias gerais incluem pastas inseridas numa área temática mais ampla, mas sem correspondência clara com um subcampo específico, como ministérios com responsabilidades gerais em matéria económica. Quando uma pasta abrange múltiplas áreas, aplica-se o princípio da predominância, atribuindo-a à área que melhor representa o seu domínio mais saliente.

Numa segunda etapa, agrupámos todas as áreas políticas em quatro campos abrangentes: «coordenação», «macro», «economia» e «social». Esta classificação agregada reflete a diferenciação funcional das responsabilidades executivas comumente observada em sistemas democráticos e oferece uma estrutura analítica manejável para desagregar os perfis ministeriais segundo as áreas governativas.

- *Coordenação* inclui as pastas diretamente envolvidas na coordenação executiva geral ou na orientação política do Governo, abrangendo

os ministérios adjuntos do primeiro-ministro, dos Assuntos Parlamentares e da Presidência do Conselho de Ministros.

- *Macro* abrange ministérios politicamente relevantes para a governação e que cobrem as tradicionais pastas de soberania do Estado, como a Defesa Nacional, a Administração Interna ou a Justiça.
- *Economia* compreende pastas específicas relacionadas com a produção económica, infraestruturas e desenvolvimento, incluindo ministérios da Indústria, Energia, Agricultura, Obras Públicas e Transportes, entre outros.
- *Social* engloba pastas responsáveis pela gestão da provisão do bem-estar e pelo desenvolvimento do capital humano, abrangendo Trabalho, Educação, Saúde, Segurança Social e Cultura.

Este esquema baseia-se em tipologias consolidadas, tanto no âmbito conceptual (Blondel, 1985; Cotta, 1991) como empírico (SEDEPE), e espelha a segmentação funcional dos papéis executivos encontrada em democracias contemporâneas (Alexiadou, 2016; Dowding e Dumont, 2009). Distinções semelhantes — entre pastas de coordenação, transversais, económicas e sociais — também são identificadas em estudos de género e de elites (Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2005; Claveria, 2014).

Parte II

Competências ministeriais em Portugal

Capítulo 3

A dimensão partidária

André Paris

Na generalidade das democracias representativas, a arena governamental constitui o eixo central do poder político e, por essa razão, a competição partidária tende a girar em torno da conquista do Governo nacional. Sendo a conquista do Governo o objetivo principal, é expectável que o partido vencedor preencha o executivo com os seus militantes e reserve as pastas ministeriais mais importantes para os seus principais dirigentes (de Winter, 1991; Cotta, 2000; Greene e Alexiadou, 2023; Camerlo e Castaldo, 2024). Na segunda metade do século XX, pelo menos na Europa Ocidental, o estudo das carreiras ministeriais corroborava esta expectativa. Na generalidade dos países, o Conselho de Ministros tendia a ser dominado por aquilo a que Maurizio Cotta (1991) chamou a «elite representativa», um círculo constituído por políticos de carreira, oriundos do parlamento, de cargos eletivos no plano regional ou local ou de lugares de direção na organização partidária. Neste contexto, e ao longo de várias décadas, a nomeação de ministros independentes era limitada e o surgimento de governos puramente tecnocratas constituía uma solução de recurso ajustada a situações políticas e económicas excecionais (Costa Pinto *et al.*, 2018).

Nas últimas duas décadas, e muito particularmente desde o deflagrar da última crise financeira internacional (2007), em várias democracias europeias tornou-se mais comum recorrer ao recrutamento ministerial de especialistas sem nenhuma experiência política ou sem vínculos à esfera partidária (Valbruzi, 2020; Emanuele *et al.*, 2023). Com efeito, a crise

das dívidas soberanas (2009/2014) foi acompanhada pela nomeação de alguns governos liderados e/ou dominados por tecnocratas. Algumas destas tendências mais recentes foram percecionadas como um sinal de crise do modelo de Governo de partidos. Num contexto marcado pelo declínio eleitoral dos partidos tradicionais, após décadas de esvaziamento organizativo e de erosão dos níveis de confiança e identificação partidária (Mair, 2013), o peso crescente dos independentes podia ser interpretado como um sinal de que os partidos estavam a perder o controlo sobre o processo de formação governativa ou como um indício da sua incapacidade para encontrar soluções internas que respondessem à complexidade crescente da governação.

Do ponto de vista comparativo, mesmo antes da viragem tecnocrática nos governos europeus, o caso português sempre sobressaiu como um exemplo de um país com uma forte presença de ministros independentes. De facto, em vários estudos, António Costa Pinto e Pedro Tavares de Almeida demonstraram a forte presença de ministros cuja nomeação não foi antecedida por uma carreira parlamentar, por uma passagem pelo poder local ou pela ocupação de cargos de direção partidária (Almeida e Pinto, 2006; Pinto e Almeida, 2009; 2018; Pinto, 2020; Almeida, 2023). Saltando por cima do partido e do parlamento (isto é, contornando o *cursus honorum* expectável de acordo com o modelo do Governo de partidos), os independentes tornaram-se a imagem de marca do padrão de recrutamento ministerial português.

O presente capítulo analisa a natureza do Governo de partidos em Portugal a partir da análise do grau de partidarismo da elite ministerial. O estudo dos antecedentes ministeriais, e muito concretamente dos cargos de direção partidária ocupados na trajetória pré-ministerial, constitui um dos principais aferidores do peso e da influência dos partidos na composição e no funcionamento dos governos (De Winter, 1991; Cotta, 2000; Strøm, 2002). Outro aferidor importante resulta da correspondência existente entre a estratificação interna do partido e a estratificação interna do Governo.

Que a diferenciação vertical da elite partidária pode exercer uma influência importante no processo de recrutamento ministerial não constitui apenas um pressuposto intuitivo, é uma proposição que decorre do próprio modelo do Governo de partidos. Nos seus pressupostos fundamentais, ainda que implicitamente, o modelo estabelece uma relação íntima entre a hierarquia do partido e a hierarquia do Governo. Uma ligação que não se esgota no facto de a presidência do executivo recair por via de regra no líder do partido que venceu as eleições (ou no líder do maior partido, em caso de governos de coligação). O princípio é extensível ao resto do executivo, sendo expectável que alguns dos dirigentes mais importantes do partido (ou partidos) assumam um lugar relevante na hierarquia do novo Governo (Katz, 1987; de Winter, 1991; Cotta, 2018). O próprio controlo da agenda governativa, importante para assegurar a correspondência entre o programa eleitoral e a governação, e a coesão partidária (e parlamentar) no apoio ao executivo são facilitados pela confluência entre essas duas hierarquias.

Os estudos de referência sobre o recrutamento da elite ministerial portuguesa não só deslocaram o seu enfoque para o peso e a

importância dos ministros tecnocratas como tenderam a olhar para o partidarismo dos ministros de forma demasiado simples e redutora. Nesses contributos, não são considerados diferentes graus de partidarismo nem se estabelecem critérios para diferenciar o peso partidário dos ministros. Ainda que de forma não intencional, o resultado foi uma uniformização dos ministros partidários no conceito mais vasto de ministros políticos e dos independentes no conceito de ministros não-políticos (ou especialistas). Com efeito, pelo menos no estudo do caso português, raramente o partidarismo foi tratado como uma dimensão autónoma na análise dos padrões de recrutamento e dos perfis ministeriais.

Colocando de parte as distinções dicotómicas prevalentes na literatura e nos critérios assentes na filiação formal, o partidarismo dos ministros é aqui analisado de acordo com a proposta de Camerlo e Castaldo (2024), que estabelece que o vínculo partidário dos ministros pode variar de acordo com o compromisso, a consolidação e a hierarquia. Neste sentido, o grau de partidarismo ministerial — aquilo que os autores chamam «partidarismo governamental» — pressupõe um vínculo ativo e explícito (compromisso) com um determinado partido, a consolidação desse vínculo ao longo do tempo (*cursus honorum*) e a ocupação de uma posição hierárquica no seio da organização partidária (aferida pelo desempenho de funções dirigentes no vértice da estrutura organizativa) (Camerlo e Castaldo, 2024). Os ministros podem variar no cumprimento destes requisitos e é através deles que podemos chegar a diferentes tipologias ministeriais (ver capítulo 2). Embora a combinação dos três critérios (compromisso, consolidação e hierarquia) permita alargar ainda mais as variantes, para o caso português foram identificados quatro perfis ministeriais com base no grau

de partidarismo. Esta tipologia permite-nos captar não só as diferenças entre partidários e independentes, mas também as variações que existem dentro de cada um desses campos. Como se verá ao longo deste capítulo, o recurso a esta tipologia ajuda-nos a ter uma visão mais aproximada do verdadeiro grau de partidarismo da elite ministerial portuguesa. Ao contrário de estudos anteriores, identificam-se formas de partidarismo oculto no segmento dos ministros independentes e clarifica-se o peso da hierarquia do partido na composição dos elencos ministeriais.

3.1. Medição das capacidades partidárias

Como referido anteriormente, Portugal tem sido descrito como um caso extremo da forte presença de independentes e/ou tecnocratas em cargos ministeriais. Os dados trabalhados no âmbito deste projeto, e apresentados ao longo deste capítulo, permitem-nos não só reavaliar as conclusões apontadas em estudos anteriores, como apresentar uma tipologia de ministros mais flexível, capaz de captar algumas nuances que existem entre ministros partidários e ministros independentes. Como ilustrado na figura 2, embora a percentagem de ministros independentes seja elevada (36%), a maioria dos ministros portugueses pertence formalmente a um determinado partido (64%). Como se verá melhor na secção seguinte, o peso dos ministros independentes surge inflacionado (em quase 7 pontos percentuais) pelos três governos de iniciativa presidencial. Sem estes, a percentagem de ministros com filiação partidária é claramente superior a dois terços (71%), demonstrando como a grande maioria dos ministros que integraram os 22 governos constitucionais, liderados alternadamente pelo Partido Socialista (PS) e pelo Partido Social Democrata (PSD), eram homens e mulheres com um vínculo formal aos principais partidos políticos.

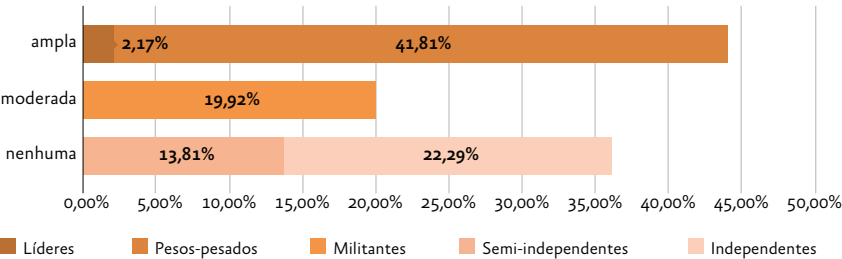
Contudo, a partir da leitura da figura 2, constatamos a existência de diferentes graus de partidarismo entre ministros formalmente partidários e apartidários. Inspirado no conceito de partidarismo ministerial de Camerlo e Castaldo (2024) e partindo da abordagem comum a este estudo (capítulo 2), o gráfico apresenta três níveis de partidarismo, que vão da ausência de um vínculo partidário formal aos casos caracterizados por uma trajetória consolidada no interior do partido e pela ocupação de uma posição hierárquica no seu interior. Estes diferentes graus de partidarismo encontram tradução numa tipologia quadripartida, que diferencia «pesos-pesados» e «militantes» no campo dos ministros formalmente vinculados a um partido político, e independentes «puros» e «semi-independentes» no segmento dos ministros sem filiação partidária.

Os pesos-pesados correspondem aos ministros que, à data da nomeação, podiam ser considerados figuras preeminentes no interior do respetivo partido. Essa preeminência foi aferida pela pertença ao órgão executivo do respetivo partido ou com base na trajetória política e partidária antes da nomeação. Ou seja, foram não só considerados os políticos que ocupavam formalmente as posições mais elevadas na hierarquia da organização partidária, como outros nomes sonantes do partido. Neste último caso, destacam-se sobretudo alguns políticos que já tinham ocupado cargos de responsabilidade na estrutura partidária e cargos políticos relevantes (no Governo, no parlamento ou no poder autárquico). A categoria de militantes corresponde aos ministros que eram dirigentes secundários ou simples militantes partidários, ainda sem grande peso ou influência no seio da organização partidária.

Com base no critério de vínculo informal aos partidos, os independentes foram decompostos entre independentes «puros» e

«semi-independentes». Os primeiros correspondem aos independentes que são recrutados sem nunca terem tido uma incursão na vida política e sem um passado de colaboração com os partidos políticos. Estes ministros estão muito próximos do conceito de «outsider» proposto por de Winter (1991). No segundo caso, em conformidade com trabalhos anteriores (Paris e Silveira, 2023; Paris, 2023), consideram-se semi-independentes os ministros sem filiação partidária, mas com um passado de colaboração política com determinados partidos. É essa colaboração que permite afirmar que estes ministros, apesar de formalmente apartidários, gravitam na órbita de um determinado partido. Essa colaboração foi aferida pelo desempenho de cargos políticos em representação do partido (no Governo, no parlamento ou nas autarquias) ou em cargos de assessoria. Foram também considerados semi-independentes antigos militantes ou dirigentes partidários que, à data da nomeação, já não pertenciam formalmente ao partido.

Figura 2. Nível de partidarismo, 1976/2025 (total de ministros, incluindo remodelações)



Quando diferenciamos hierarquicamente os ministros partidários, verificamos que a larga maioria destes ministros pode ser enquadrada

na categoria pesos-pesados. Quer isto dizer que, à data da nomeação, 70% dos ministros partidários eram figuras preeminentes no interior dos respetivos partidos. Ponderando o peso relativo das quatro categorias, os pesos-pesados destacam-se claramente como o tipo de perfil ministerial preponderante na globalidade dos governos nacionais. A segunda categoria mais relevante é a dos independentes puros, embora o peso dos ministros apartidários com uma ligação prévia aos principais partidos assuma também uma expressão relevante. Na figura 2 existe ainda um quinto perfil, que corresponde aos líderes partidários que exercem cargos ministeriais. Como os primeiros-ministros foram excluídos da análise, a figura do líder refere-se nestes casos ao líder do segundo partido da coligação que integrou o executivo.

Os ministros com filiação partidária são majoritários e, dentro deste segmento, os partidos recorrem essencialmente à nomeação daquilo a que temos vindo a chamar pesos-pesados. Mas quem são e que lugar ocupam na organização partidária os ministros considerados pesos-pesados? A tabela 2 dá-nos uma primeira resposta a esta pergunta. Uma parte considerável destes ministros (62%) era constituída por figuras que à data da nomeação integravam o órgão de direção política mais importante no seio do partido a que pertenciam.

Tabela 2. Ministros «pesos-pesados» que faziam parte do órgão executivo do partido à data da nomeação (total de ministros, incluindo remodelações)

Pesos-pesados	
Direção nacional	Outros
62%	38%

Para além do líder, que assume o lugar de primeiro-ministro, é comum que uma parte do círculo mais restrito da direção do partido assuma posições de relevo no novo executivo. Dizemos uma parte porque alguns dos restantes dirigentes assumem outro tipo de funções, também importantes, seja na direção do grupo parlamentar, seja na gestão quotidiana do partido. O XXIV Governo Constitucional, o primeiro executivo liderado por Luís Montenegro, exemplifica bem o que fica dito. Quatro dos seis vice-presidentes da comissão política nacional (CPN) do PSD (Paulo Rangel, Miguel Pinto Luz, Margarida Balseiro Lopes e António Leitão Amaro), bem como o antigo líder da bancada parlamentar (Joaquim Miranda Sarmento) integraram o novo executivo como ministros. O secretário-geral, Hugo Soares, uma das personalidades mais próximas do líder, foi eleito líder da bancada parlamentar. Paulo Cunha, outro dos vice-presidentes da CPN, após as eleições europeias (junho de 2024), assumiu a chefia da delegação social-democrata no Parlamento Europeu. Se considerarmos os restantes dez membros da CPN, verificamos que dois membros integraram o Governo como secretários de Estado (casos de Inês Domingos e Paulo Simões Ribeiro), quatro foram eleitos deputados à Assembleia da República e outros dois, sendo presidentes de Câmara, desempenhavam cargos incompatíveis com a ida para o Governo ou o parlamento.

No caso do PS, também é comum alguns dos mais destacados membros do secretariado assumirem um papel importante nos diferentes governos socialistas. Por exemplo, em 1995, após António Guterres vencer as eleições, figuras como António Vitorino, Jorge Coelho, Alberto Costa, José Vera Jardim, Eduardo Ferro Rodrigues e Jaime Gama (que era o líder parlamentar) foram nomeados para cargos ministeriais. Outros membros mais jovens do secretariado, como António Costa, José

Sócrates, António José Seguro ou Armando Vara, após uma passagem pelo Governo como secretários de Estado, seriam posteriormente nomeados por Guterres para o desempenho da função ministerial.

Os membros do órgão executivo do partido que integram o Governo correspondem ao perfil mais comum. No entanto, existem outros ministros considerados pesos-pesados que, à data da nomeação, não faziam parte da direção nacional do partido. Convém recordar que estes órgãos executivos são estruturas de composição restrita, onde não podem estar todos os dirigentes partidários politicamente relevantes ou com influência na organização. Alguns desses dirigentes integram frequentemente outros órgãos nacionais, como a Comissão Política Nacional (no caso do PS) ou o Conselho Nacional (no caso do PSD), ou têm um papel de destaque no grupo parlamentar. Também é frequente que alguns destes dirigentes partidários já tenham pertencido ao órgão executivo do partido em direções anteriores. Para além disso, algumas destas figuras, tendo integrado governos anteriores (como ministros ou secretários de Estado), são personalidades que adquiriram notoriedade pública, peso político e influência no seio do partido. Por essa razão, à medida que o partido se aproxima do Governo, algumas destas personalidades são tidas como «ministeriáveis». Ora, mais de um terço dos pesos-pesados que não integravam os órgãos executivos do partido à data da nomeação (38%) pertenciam a este círculo de dirigentes ou notáveis políticos dos partidos.

Por exemplo, Augusto Santos Silva e José António Vieira da Silva, quando foram nomeados ministros no primeiro Governo de António Costa, não faziam parte do secretariado do PS. No entanto, ambos estavam integrados na Comissão Política Nacional e, em direções anteriores, já tinham feito parte do secretariado. Para além disso,

eram dois antigos ministros e deputados socialistas, com reconhecimento público e peso político no interior do partido. De igual modo, Manuel Castro Almeida, ministro Adjunto e da Coesão Territorial no primeiro Governo de Montenegro, à data da nomeação, não fazia parte da CPN do PSD. Contudo, estamos perante uma figura com uma longa carreira partidária, a nível local e nacional, que em direções anteriores chegou a ser secretário-geral-adjunto e vice-presidente. Castro Almeida desempenhou ainda vários cargos políticos relevantes, como presidente de Câmara, deputado e secretário de Estado. Em certos casos, os primeiros-ministros também podem recrutar para o Governo antigos adversários (ou alguns dos seus apoiantes) que são figuras preeminentes do partido, como Pedro Passos Coelho fez com José Pedro Aguiar Branco em 2011.

Quanto aos ministros partidários que são dirigentes secundários ou simples militantes do partido, um exemplo bastante ilustrativo é o caso de Cavaco Silva, quando foi nomeado ministro das Finanças, em 1980, no primeiro Governo da Aliança Democrática (AD). Filiado no PSD desde setembro de 1976, nunca tinha integrado nenhum dos órgãos políticos nacionais, apenas o gabinete de estudos do partido e o Governo sombra criado por Sá Carneiro em 1979 (Silva, 2002). Outro exemplo é o de Nelson Souza, ministro do Planeamento no primeiro e segundo governos de António Costa, que antes de ir para o Governo também não tinha ocupado nenhum cargo relevante nos órgãos nacionais do PS (no entanto, antes de ingressar no Governo em 2015, como secretário de Estado, já tinha desempenhado cargo similar no segundo Governo de António Guterres e tinha sido assessor de António Costa quando este presidira à Câmara Municipal de Lisboa).

No caso dos ministros sem filiação partidária o separador de águas é a colaboração prévia com os partidos do Governo. Em relação aos semi-independentes, o perfil mais comum é representado por figuras que já tinham sido anteriormente membros do Governo, por vezes servindo como ministros ou secretários de Estado em mais do que um executivo. José Mariano Gago, ministro em quatro governos socialistas, constitui um exemplo paradigmático daquilo a que chamamos um semi-independente. Professor catedrático do Instituto Superior Técnico e antigo presidente da Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica (JNICT), foi nomeado ministro da Ciência e Tecnologia no primeiro Governo de António Guterres, após ter integrado (como independente) um dos conselhos coordenadores dos «Estados Gerais para uma Nova Maioria», contribuindo para a elaboração do programa eleitoral do PS. Em outubro de 1999, após nova vitória eleitoral do PS, voltou a ser nomeado para a mesma pasta. E o mesmo sucedeu em 2005 e 2009, durante os dois governos liderados por José Sócrates, quando Mariano Gago foi nomeado ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

Outro exemplo importante, e que corresponde a uma trajetória que vamos encontrar em governos socialistas posteriores, é representado por Guilherme de Oliveira Martins, que foi ministro de três pastas diferentes no segundo Governo de António Guterres. Antes da nomeação ministerial, Oliveira Martins já tinha sido eleito deputado independente nas listas do PS (1991/1995), e, após ter integrado os Estados Gerais, foi nomeado secretário de Estado da Administração Educativa no primeiro Governo de Guterres (1995/1999). Os governos socialistas liderados por José Sócrates contaram com vários ministros apartidários que já tinham exercido funções governativas com Guterres (Teixeira

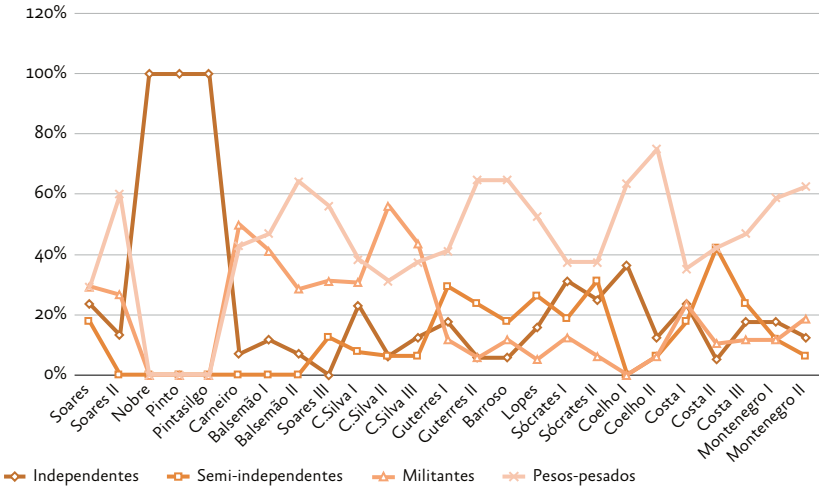
dos Santos, Severiano Teixeira e Rui Pereira, por exemplo). E o mesmo voltou a suceder, mais tarde, quando António Costa nomeou alguns semi-independentes que tinham sido secretários de Estado nos governos de José Sócrates (como Manuel Heitor e João Gomes Cravinho).

Os independentes puros correspondem aos ministros que nunca tinham exercido cargos políticos e/ou partidários e que nunca tinham pertencido aos partidos que os nomearam para a função ministerial. Dalila Rodrigues, ministra da Cultura no primeiro Governo de Luís Montenegro, e Helena Carreira, ministra da Defesa Nacional no terceiro Governo de António Costa, configuram dois exemplos ilustrativos deste tipo de perfil. Todos os ministros que integraram os governos de iniciativa presidencial (mesmo que tivessem ocupado cargos políticos ou partidários anteriormente) foram considerados independentes puros, uma vez que o grau de partidarismo é aferido em relação aos partidos do Governo responsáveis pelo recrutamento ministerial e, nestes três casos, os executivos não tinham base partidária.

3.2. Análise empírica das capacidades partidárias

A leitura da figura 3, que representa a evolução do grau de partidarismo ministerial considerando a composição inaugural dos vários governos desde 1976, corrobora a preponderância dos pesos-pesados nos vários elencos governativos. São raros os governos onde os pesos-pesados sejam suplantados por figuras partidárias com menor peso e influência na organização partidária. Este padrão inusual sucedeu apenas no Governo de Sá Carneiro e no segundo e terceiro governos de Cavaco Silva.

Figura 3. Evolução do nível de partidarismo da elite ministerial (governos inaugurais)⁷

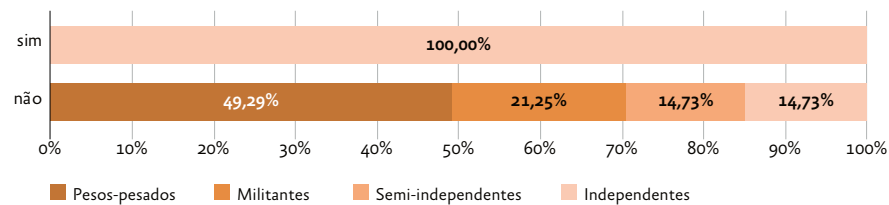


Por outro lado, mas não menos importante, quando analisamos os governos de base partidária, a figura 3 ilustra que existe um equilíbrio no recrutamento de independentes puros e de semi-independentes, algo que surgia obscurecido no gráfico na secção anterior. Para ilustrar melhor o efeito dos governos presidenciais, apresentamos de forma complementar a figura 4. Ao isolarmos o efeito dos governos de iniciativa presidencial, o peso dos ministros de extração partidária reforça-se consideravelmente e existe uma inversão no peso relativo do tipo de independentes que são geralmente recrutados pelos partidos.

De qualquer modo, mesmo subtraindo os governos de iniciativa presidencial, verificamos que o recrutamento de ministros independentes

é superior a um quarto do total dos ministros nomeados entre 1976 e 2025 (29%), um valor que está longe de ser irrelevante. Verifica-se, no entanto, uma alteração no perfil dos ministros apartidários. Dentro deste segmento, a percentagem de semi-independentes sobe de 35% (com governos de iniciativa presidencial) para 50% (sem governos de iniciativa presidencial), igualando o peso dos independentes puros. Assim, considerando os executivos de base partidária, os dados mostram que metade dos ministros independentes já tinha um vínculo político com algum dos principais partidos. Ou seja, antes da nomeação ministerial, metade dos ministros já tinha colaborado politicamente com os partidos que compunham o Governo.

Figura 4. Nível de partidarismo da elite ministerial (governos inaugurais, controlando o efeito dos governos de iniciativa presidencial)⁸



Como veremos mais adiante, existem algumas variações nos perfis ministeriais quando controlamos outras variáveis, como a orientação ideológica ou o tipo de Governo, mas, globalmente, os dados revelam que os pesos-pesados e os independentes (puros e semi-independentes) têm constituído os dois pilares do recrutamento ministerial em Portugal.

A evolução do grau de partidarismo revela ainda algumas tendências relevantes para a compreensão dos padrões de recrutamento ministerial em Portugal. Se excluirmos o primeiro Governo Constitucional (formado numa fase precoce da experiência democrática e da organização partidária) e os governos de iniciativa presidencial (governos sem base partidária patrocinados pelo presidente Ramalho Eanes), verificamos que o aumento no recrutamento de ministros apartidários se situa a meio dos anos 90, coincidindo com o primeiro Governo de António Guterres. A trajetória desse aumento, como ilustrada na figura 3, parece revelar o efeito de contágio dos Estados Gerais socialistas nos padrões de recrutamento ministerial. A partir de então, os líderes dos maiores partidos procuram recriar, com algumas adaptações, a dinâmica de mobilização de independentes inaugurada por Guterres, com o intuito de dar cobertura técnica aos programas eleitorais, mostrar abertura à sociedade civil e alargar o leque de quadros qualificados preparados para assumir responsabilidades governativas.

Quando analisamos a relação entre os diferentes subtipos de ministros, existem também alguns padrões relevantes. Em primeiro lugar, quando a percentagem de ministros apartidários é muito elevada, geralmente o peso dos ministros sem filiação partidária é compensado com a nomeação de semi-independentes. Desde meados dos anos 90, muitos dos governos socialistas que estão entre os executivos com maior percentagem de ministros apartidários contam com uma percentagem bastante elevada de semi-independentes. Em alguns desses governos (Guterres I e II, Sócrates II e Costa II e Costa III), os semi-independentes superam mesmo os independentes puros. No caso do PSD, sucede algo muito similar com o executivo liderado por Pedro Santana Lopes, o Governo com a percentagem mais

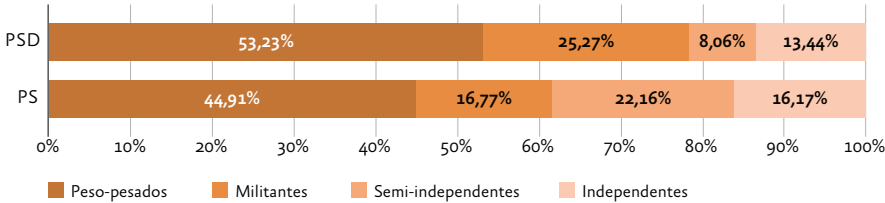
elevada de ministros sem filiação partidária no campo da direita. Os dados sugerem que o risco frequentemente associado à nomeação de ministros independentes é contrabalançado pelo recrutamento de personalidades politicamente alinhadas com os partidos e que muitas vezes já tinham adquirido experiência política no exercício de funções governativas. A existência de uma esfera de influência partidária que abarca quadros profissionais oriundos da academia, da advocacia, do mundo empresarial ou da administração pública, com algumas provas dadas no exercício de funções executivas, reduz a margem de imprevisibilidade comumente associada à nomeação de ministros independentes.

Em segundo lugar, os dados revelam que a nomeação de independentes é feita à custa da nomeação de figuras partidárias com menor peso político no interior dos partidos. Quando o número de independentes é elevado, é necessário reservar um conjunto de pastas ministeriais para alguns dos principais dirigentes partidários. Pelo contrário, quando o número de independentes é mais reduzido, cresce a margem de manobra do primeiro-ministro para nomear personalidades «menores» do partido, seja com base em critérios de competência técnica (partidários que são especialistas em determinada área), de confiança pessoal (assente na relação de proximidade com o primeiro-ministro) ou critérios de natureza político-partidária (com o intuito de promover a ascensão política e partidária de um determinado político). Esta é uma prática que encontramos, por exemplo, nos três executivos da AD e nos três governos liderados por Cavaco Silva, em que a percentagem de independentes é baixa e em que existe um maior equilíbrio no peso relativo assumido pelas figuras preeminentes do partido e pelos restantes ministros partidários.

3.2.1. Por orientação ideológica e tipo de Governo

Quando analisamos os perfis ministeriais de acordo com a cor política dos diferentes governos (figura 5), constatamos que o recrutamento dos independentes tende a ser maior nos governos liderados pelo PS, uma tendência já apontada em estudos anteriores (Lobo, 2005; Pinto e Almeida, 2009; 2018; Pinto, 2020; Paris e Silveira, 2023). Os governos socialistas contam com 38% de ministros apartidários, enquanto os governos liderados pelo PSD contam com apenas 22%. A diferença entre os governos liderados pelos dois partidos é bastante significativa, sendo que o PS nomeou praticamente um terço a mais de ministros sem filiação partidária quando comparado com os executivos de centro-direita.

Figura 5. Nível de partidarismo dos ministros em governos liderados por PS e PSD, 1976/2025 (governos inaugurais)



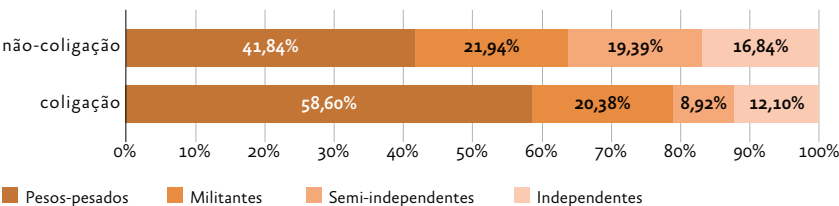
No que toca ao grupo dos ministros independentes, existe ainda uma importante diferença no padrão de recrutamento dos dois partidos. Enquanto o PS tende a nomear maioritariamente ministros com os quais já tem uma ligação prévia, os governos de centro-direita tendem a nomear mais independentes puros do que semi-independentes. De facto, 58% do total de ministros apartidários que integraram

governos socialistas eram semi-independentes, sendo que nos executivos liderados pelo PSD a percentagem não vai além dos 37,5%.

A figura 5 mostra que os governos liderados pelo PSD contam com mais ministros vinculados formalmente ao partido e que é nos governos de centro-direita que os pesos-pesados assumem um lugar mais preponderante face aos restantes perfis ministeriais. Em todo o caso, embora de forma menos expressiva, também o PS recorre preferencialmente à nomeação de figuras preeminentes da organização partidária.

Padrão similar emerge quando comparamos tipos de Governo (figura 6). Contrastando com os executivos monpartidários, os governos de coligação tendem a nomear mais ministros partidários e, dentro destes, recorrem mais a figuras preeminentes do partido. Ademais, ao contrário dos governos de um só partido, os governos de coligação recrutam mais independentes puros do que semi-independentes.

Figura 6. Nível de partidarismo dos ministros de acordo com tipo de Governo, 1976-2025 (governos inaugurais)



Os dados revelam algumas similitudes entre os padrões de recrutamento identificados nos governos liderados por PS e PSD e os padrões descritos para o tipo de Governo. No entanto, importa salientar que

não existe coincidência total entre cor política e tipo de Governo, isto apesar de a maioria dos governos monpartidários ter sido liderada pelos socialistas e dos executivos de coligação pelo PSD. Onde o impacto do tipo de Governo se faz sentir de forma mais pronunciada é nos governos socialistas. Só nos governos de coligação, ambos liderados por Mário Soares, é que a percentagem de ministros independentes se torna residual. Quer em 1978, quando formou Governo com o Centro Democrático Social (CDS), quer em 1983, durante o Bloco Central, a percentagem de independentes rondou os 13%, um valor baixo quando comparado com a média de ministros independentes nomeados pelos governos monpartidários socialistas (44%).

De notar ainda que a tendência para os governos de coligação nomearem menos ministros independentes é um padrão que subsiste mesmo em períodos de forte crise económica e financeira. De facto, os governos de coligação, mesmo em contextos marcados pela adoção de políticas económicas e sociais impopulares, não surgem associados a um incremento significativo de especialistas sem vínculo partidário. Isto tende a suceder por três motivos principais. Em primeiro lugar, e em linha com um padrão identificado pela literatura, a distribuição dos cargos ministeriais pelos partidos da coligação reduz a margem de manobra do primeiro-ministro para nomear ministros apartidários. Em segundo lugar, mas de forma decisiva no caso português, a implementação de políticas impopulares não é vista apenas pelo prisma da credibilidade externa ou pela tentativa de externalizar a responsabilidade governativa em ministros tecnocratas. O alargamento da base parlamentar de apoio e a coesão partidária têm sido elementos determinantes na forma como os governos portugueses têm lidado com períodos de crise.

O impacto deste tipo de crises na composição dos executivos — com destaque para o recrutamento de ministros tecnocratas — tem sido um dos pontos mais abordados pela literatura comparada. No caso português, porém, esse impacto mede-se mais pelo tipo de coligações partidárias que se geraram do que propriamente pelo reforço da componente tecnocrática dos executivos. Assim, quer a coligação entre PS e CDS (1978) quer o acordo de Bloco Central (1983), duas coligações atípicas no contexto nacional, apenas são compreensíveis à luz de um contexto marcado por uma forte crise económica e financeira, pelos constrangimentos externos decorrentes de acordos firmados com o Fundo Monetário Internacional (FMI), e pela necessidade de o Governo adotar fortes medidas de contenção orçamental. A preocupação em qualquer um destes governos liderados pelo PS passou por assegurar uma maioria parlamentar de apoio ao Governo e por partilhar com os adversários políticos a responsabilidade pela implementação de medidas de austeridade. Em 2011, quando Portugal assinou um memorando de entendimento com o FMI e as instituições europeias, o Governo de coligação PSD/CDS recorreu a mais ministros independentes do que Mário Soares tinha feito em 1978 e 1983. Alguns desses ministros, alinhados com a agenda política e governativa do líder do PSD, abraçaram algumas das pastas mais importantes para a implementação das medidas de austeridade constantes do acordo negociado com os credores internacionais (Moury e Standring, 2017; Silva *et al.*, 2023). No entanto, ao longo da legislatura, com a impopularidade do Governo a crescer e com o agudizar de divisões no seio da coligação, os principais ministros tecnocratas (Vitor Gaspar e Álvaro Santos Pereira) foram sacrificados. Procurando assegurar a coesão partidária e a coordenação política do executivo, as várias remodelações efetuadas levaram para o Governo vários ministros partidários com peso no interior dos partidos ou com larga experiência política (Silva *et al.*, 2023).

Em terceiro e último lugar, importa ainda assinalar que estudos recentes têm apontado que o recurso a soluções tecnocráticas não resulta apenas da necessidade de reforçar a credibilidade externa ou da tentativa de alijar responsabilidades em períodos de contração económica ou caracterizados pela implementação de medidas impopulares. Os partidos tendem a procurar «diluir a responsabilidade governativa» recorrendo a soluções tecnocráticas quando as crises económicas e os constrangimentos internacionais coincidem com períodos de grande volatilidade eleitoral e os sistemas partidários se encontram sob pressão (Emanuele *et al.*, 2023). A quebra do apoio eleitoral aos principais partidos governativos, associada a uma «regeneração» do sistema partidário, pode gerar um impasse político, criando incentivos para procurar fora da esfera partidária soluções governativas que assumam o ónus pela aprovação de políticas impopulares.

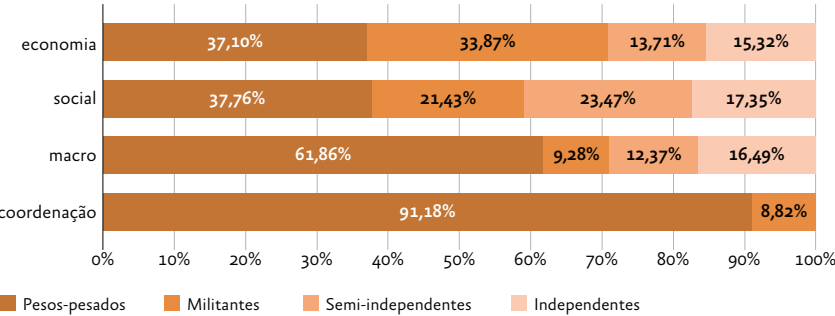
Em Portugal, nenhum dos resgates financeiros coincidiu com um realinhamento eleitoral que abalasse os alicerces do sistema partidário. O Partido Renovador Democrático (PRD) emerge num contexto (1985) em que a situação económica estava estabilizada, teve uma existência efémera e acabou por reforçar (mais do que ameaçar) a bipartidarização do sistema de partidos (Jalali, 2007). Nos últimos anos, assistimos a uma reconfiguração parcial do sistema partidário, com o aumento da fragmentação parlamentar e o crescimento exponencial de um partido de direita radical populista (Chega), que se tornou a segunda força política em termos de representação parlamentar (legislativas de 2025) (Mendes, 2025). Mas importa ter presente que estas mudanças ocorrem posteriormente à crise da zona euro (Jalali, 2019; Lisi, 2022). Antes, durante e imediatamente depois do resgate financeiro, o descontentamento face ao Governo e às políticas de austeridade foi mediado quer

pela alternância governativa entre os partidos tradicionais, quer pela abstenção (Costa Pinto e Teixeira, 2019).

3.2.2. Por tipo de pasta ministerial

Quando analisamos o perfil partidário dos ministros à luz do tipo de pasta ministerial (figura 7), registam-se alguns padrões interessantes. Em primeiro lugar, não existe nenhum tipo de pasta em que o peso dos independentes seja superior ao dos ministros de extração partidária. Onde a percentagem de ministros independentes se revelou maior, aproximando-se dos ministros partidários, foi nas pastas sociais (41%), embora seja também neste tipo de ministério que os semi-independentes assumem um papel preponderante no segmento dos ministros apartidários (57,5%). Mesmo controlando o efeito dos governos de iniciativa presidencial, em todas as outras pastas os independentes puros são majoritários.

Figura 7. Nível de partidarismo por tipo de pasta ministerial (governos inaugurais)



Em segundo lugar, é nas pastas de coordenação política que o predomínio dos ministros partidários é mais expressivo (100%). As pastas de coordenação política não só estão reservadas aos ministros partidários como, dentro deste campo, são pastas quase sempre atribuídas a pesos-pesados do partido (91%). A seguir às pastas de coordenação, é nos tradicionais ministérios de soberania (Negócios Estrangeiros, Defesa Nacional, Administração Interna e Justiça) que a preponderância dos ministros partidários (71,1%) e de pesos-pesados atinge valores mais elevados (87% dos partidários eram figuras preeminentes do partido). Apenas nas pastas económicas, que surgem em terceiro lugar em termos de ministros partidários (71%), existe um equilíbrio na distribuição de militantes (48%) e pesos-pesados (52%). Com efeito, em mais nenhum tipo de pasta ministerial a categoria dos dirigentes secundários e/ou militantes do partido atinge valores tão expressivos.

O que é que esta distribuição de pastas nos diz sobre o perfil dos ministros e a composição dos vários governos? Verifica-se claramente uma correspondência entre o perfil das pastas e o perfil partidário dos ministros. Por um lado, as pastas tradicionalmente mais políticas (coordenação e soberania) correspondem ao tipo de ministérios onde as figuras de topo dos partidos assumem um papel dominante. Por outro lado, à medida que avançamos para as pastas económicas e sociais — ou seja, pastas mais técnicas e especializadas —, a percentagem de independentes aumenta, bem como o recrutamento de ministros partidários com menos peso e importância na estrutura diretiva ou no aparelho partidário.

A hegemonia dos ministros partidários (e dos pesos-pesados) nas pastas de coordenação deriva da natureza das funções deste tipo de ministério. Embora possam por vezes acumular com outras pastas

setoriais, integram a coordenação política — a que se convencionou chamar o «centro governativo» — os ministros da Presidência, dos Assuntos Parlamentares e os ministros Adjuntos do PM, ou seja, os ministros que assumem pastas responsáveis pela coordenação governativa interministerial. É comum alguns destes ministros também integrarem o «núcleo duro» do Governo, uma estrutura informal que agrega os elementos politicamente mais influentes do executivo, os quais são responsáveis pela definição da estratégia política do Governo. Em relação ao funcionamento interno do Governo, os estudos têm apontado para uma importância crescente do centro governativo e do núcleo duro (Lobo, 2005; Silveira, 2021; 2022; Silveira e Silva, 2022). Assim, é comum os primeiros-ministros reservarem estas pastas para alguns dos dirigentes nacionais que lhes merecem maior confiança, com influência no interior do partido e que geralmente têm experiência política relevante na esfera governativa ou parlamentar.

Nas pastas de soberania, apesar de existir uma certa abertura no recrutamento de ministros independentes, trata-se de um tipo de ministérios hegemónico por pesos-pesados. Como sucede com os ministros, também as pastas ministeriais não têm todas a mesma importância nem o mesmo peso político (Camerlo e Martínez-Gallardo, 2022). Ora, no contexto nacional, atribuir uma pasta de soberania a uma figura preeminente do partido tem sido uma forma de distinguir politicamente o ministro e de dignificar a pasta ministerial. Nos governos de coligação de centro-direita, tendo ou não assumido o cargo de vice-primeiro-ministro, aos líderes do CDS foram sempre atribuídas pastas como a Defesa Nacional ou os Negócios Estrangeiros. Durante o Governo de Bloco Central, Carlos Mota Pinto e Rui Machete também foram distinguidos com a acumulação dos cargos

de vice-primeiro-ministro e ministro da Defesa Nacional. No segundo Governo de Cavaco Silva, os mesmos cargos foram atribuídos a Eurico de Melo, um dos «barões» do PSD e figura próxima do líder.

A seguir às pastas de coordenação e de soberania, é nas pastas económicas que os ministros com filiação partidária têm uma percentagem mais elevada, embora seja neste tipo de ministério que encontramos uma distribuição equitativa de militantes e pesos-pesados. Estão agregadas nas pastas económicas, para além das Finanças e da Economia, ministérios como o Comércio e Turismo, as Obras Públicas, a Habitação ou a Agricultura. Em certos casos, a lógica da nomeação pode ser diferente, mas são pastas para as quais geralmente são recrutados ministros que detêm conhecimentos ou experiência profissional relacionada com a área ministerial. Ora, quanto ao conhecimento e à experiência profissional, convém ter presente que nem todos os especialistas são independentes e que existem figuras ligadas aos partidos que têm um percurso académico e profissional muito similar ao dos especialistas apartidários que os partidos costumam ir buscar à sociedade civil. São personalidades cujo trajeto profissional se sobrepõe ao percurso político-partidário, não podendo ser consideradas figuras preponderantes no interior dos respetivos partidos (pelo menos à data da primeira nomeação). Alguns dos ministros que Sá Carneiro foi buscar para tutelar algumas das pastas económicas, como Cavaco Silva (Finanças), António Cardoso e Cunha (Agricultura e Pescas), Álvaro Barreto (Indústria e Energia) e José Viana Baptista (Transportes e Comunicações), ilustram na perfeição este tipo de perfil. Mesmo outras figuras que mais tarde viriam a ser ministros com Cavaco Silva, como Luís Valente de Oliveira e João de Oliveira Martins, eram

personalidades com um perfil mais técnico do que político, reconhecidos essencialmente pelo seu trajeto profissional.

As pastas sociais correspondem aos ministérios onde o peso dos independentes é mais acentuado. De todos os ministérios que integram esta categoria, é na Educação, na Ciência e/ou Ensino Superior, e mesmo na Cultura, que os ministros sem filiação partidária são dominantes. Este é um padrão de recrutamento transversal a todo o período em análise e que é válido tanto para os governos liderados pelo PS como pelo PSD.

Por fim, importa ainda referir a nomeação de ministros de Estado, um indicador complementar para avaliar o peso dos diferentes perfis ministeriais na hierarquia formal dos governos nacionais. De entre os ministros de Estado, 75% eram partidários e, dentro deste campo, 85% correspondiam a pesos-pesados. É verdade que esse domínio não é tão evidente como nos ministérios de coordenação, mas também aqui a tendência foi para distinguir formalmente figuras políticas preeminentes no interior dos principais partidos, como Almeida Santos, Jaime Gama e Jorge Coelho, no caso do PS, ou Eurico de Melo, Manuela Ferreira Leite ou Paulo Rangel, em governos liderados pelo PSD. A nomeação de ministros de Estado oriundos de fora do partido é um fenómeno mais recente, iniciado por José Sócrates no seu primeiro Governo, e que tem servido para reforçar formalmente o papel do ministro das Finanças. No entanto, também neste caso, mais de três quartos dos ministros eram semi-independentes (77,8%). Os casos de Fernando Teixeira dos Santos (nos dois governos de José Sócrates), Mário Centeno (no segundo Governo de António Costa) e João Leão (terceiro Governo de António Costa) exemplificam casos de ministros de Estado e da Finanças com ligações prévias ao PS.

3.3. Considerações finais

Os dados apresentados neste capítulo permitiram-nos reavaliar o peso dos ministros partidários e independentes ao longo da experiência democrática e descortinar algumas das dinâmicas que se têm verificado em cada um desses campos da elite ministerial. Quando excluímos os governos de iniciativa presidencial, constatamos que a percentagem de ministros sem filiação partidária é inferior a dois terços, um valor bastante abaixo da percentagem de ministros «não-políticos» identificados em estudos anteriores (Costa Pinto e Tavares de Almeida, 2018). A diferença não se prende apenas com a inclusão ou não dos governos de iniciativa presidencial, resulta também de opções de análise e da forma como foram definidos os ministros «não-políticos». Os estudos anteriores consideraram apenas a primeira nomeação ministerial e, como decorrência, excluíram os cargos ministeriais previamente ocupados da experiência política, o que tendeu a inflacionar o campo dos ministros sem antecedentes políticos. Ora, como se procurou demonstrar ao longo deste capítulo, os cargos governativos exercidos constituem o traço distintivo dos semi-independentes e, por essa razão, são determinantes para averiguarmos até que ponto os ministros apartidários são verdadeiramente ministros «não-políticos». Um ponto sobressai com meridiana clareza: o perfil dos semi-independentes revela que os membros do Governo formalmente apartidários estão longe de constituir um segmento da elite ministerial recrutado «fora do mundo da política partidária» (Cotta, 2018: 272).

Ao longo da experiência democrática, os principais partidos controlaram o processo de formação governativa e esse controlo não parece estar em declínio ou ameaçado. O domínio partidário na formação e no funcionamento dos governos nacionais resulta do vínculo partidário

da generalidade dos ministros portugueses, mas também, e sobretudo, do tipo de ministros com filiação partidária recrutados para os postos cimeiros do Governo. Os pesos-pesados — ou as figuras mais preeminentes do partido — são largamente maioritários no seio dos vários executivos e tendem a assumir as pastas politicamente mais relevantes para o seu funcionamento. Independentemente da orientação ideológica ou do tipo de Governo, os pesos-pesados controlam os ministérios que compõem o centro governativo, tendem a dominar o núcleo duro do Governo e ocupam geralmente as posições hierarquicamente superiores do executivo, quando o primeiro-ministro decide distingui-los com o título de ministro de Estado.

De igual modo, o tipo de independentes que os partidos geralmente recrutam é revelador do domínio partidário na composição governativa. Como vimos, estes semi-independentes são colaboradores assíduos dos principais partidos e é comum ocuparem posições governativas em vários executivos. Gravitam politicamente na órbita de um determinado partido e constituem uma reserva de competência técnica e de experiência executiva a que os partidos recorrem com frequência na hora de elaborar os programas eleitorais e no momento de formação de um novo Governo. Significa isto que a abertura à sociedade civil constitui, na melhor das hipóteses, uma abertura limitada, uma vez que o recrutamento de independentes parece funcionar em circuito fechado e obedece a uma lógica de recrutamento circular. Formalmente independentes e politicamente vinculados aos partidos, os semi-independentes configuram uma tentativa de casar o melhor de dois mundos: por um lado, o prestígio académico e profissional associado aos técnicos e especialistas e, por outro, a experiência política, a lealdade e o alinhamento político-partidário esperado dos militantes e dirigentes partidários.

Existe na democracia portuguesa uma forma de partidarismo oculto e informal, que, apesar de ser em si mesmo um sintoma da imagem negativa dos partidos, tem contribuído para reforçar o controlo que os mesmos exercem na formação dos executivos e na governação. Mais do que desafiar ou colocar em causa o Governo de partidos, o recrutamento de semi-independentes tem contribuído para que esse modelo, parcialmente adaptado, possa sobreviver e prosperar em Portugal.

Capítulo 4

A dimensão política

Pedro Silveira e André Paris

«*Insofar as political decisions matter, political decision makers do, too.*» Foi com esta frase lapidar que Putnam (1976) iniciou o prefácio da sua obra seminal *The Comparative Study of Political Elites*. Ela capta bem a preocupação que tem existido nas últimas décadas em suportar empiricamente as respostas à questão «quem governa?» no campo da ciência política.

A literatura sobre o recrutamento das elites governativas é hoje abundante e diversificada, cobrindo várias credenciais ministeriais em diversas regiões (Blondel e Thiébault, 1991; Tavares de Almeida, Costa Pinto e Bermeo, 2006; Dowding e Dumont, 2009, 2015; Vittori *et al.*, 2023). Particularmente desde a década de 1990, sob a influência de Jean Blondel (Müller-Rommel e Vercesi, 2024), têm surgido vários estudos sobre «quem são» e «de onde vêm» os governantes. Com efeito, ao longo das últimas décadas, alguns trabalhos comparativos traçaram o perfil das elites ministeriais, dando particular atenção às características sociodemográficas dos ministros, à sua experiência partidária, à especialização face à pasta ministerial ou aos cargos políticos ocupados previamente (ver capítulo 1).

No presente capítulo, abordamos este último sub-ramo da literatura. Ou seja, procuramos contribuir para o conhecimento sobre os cargos ocupados pelos ministros portugueses antes de exercerem o cargo. Qual o grau de experiência política dos ministros portugueses? Existe

um padrão quanto à trajetória política antes da nomeação ministerial? Será que a maioria dos ministros já tinha passado pelo parlamento ou exercido cargos autárquicos? Quantos já tinham estado no Governo? E qual é o peso dos ministros sem nenhum tipo de experiência política — os denominados *outsiders* — nos diversos governos nacionais?

A resposta a estas questões é importante por duas razões. A primeira é permitir caracterizar a elite governativa, bem como desvendar as rotas de acesso aos cargos e, consequentemente, a sua abertura. Neste âmbito situa-se o estudo das carreiras e da profissionalização da elite ministerial (Beckman, 2007), a distinção entre ministros com larga experiência política (*insiders*) e os inexperientes (*outsiders*) (De Winter, 1991), bem como a circulação da elite entre cargos (Diodati e Verzichelli, 2017; Rodríguez-Teruel, 2024).

A segunda razão prende-se com a potencial utilização dos cargos anteriores na explicação tanto do recrutamento ministerial como de outros fenómenos politicamente relevantes. Com efeito, alguns estudos mostram que o desempenho prévio de funções ministeriais ou parlamentares aumenta as hipóteses de seleção para cargos ministeriais (Fleischer e Seyfried, 2015; Kerby e Snagovsky, 2021). Por outro lado, mas igualmente importante, estas credenciais aumentam as possibilidades de duração no cargo dos ministros (Berlinski *et al.*, 2012; Bright *et al.*, 2015). Assim, embora outros fatores também sejam importantes,

a experiência política influencia o caráter ministerial dos políticos e a longevidade dos ministros no exercício do cargo.

Tal como noutras paragens, sobre os cargos ocupados pelos ministros há contributos importantes em Portugal (Tavares de Almeida e Costa Pinto, 2006), mas o tema permanece secundarizado face a estudos sobre a maior ou menor partidarização e especialização da elite (Costa Pinto e Tavares de Almeida, 2018; Costa Pinto, 2020; Tavares de Almeida, 2022). Efetivamente, por um lado, Portugal tem sido considerado um caso extremo de tecnocratização da elite ministerial (Costa Pinto e Tavares de Almeida, 2018). Por outro, mais recentemente, o interesse pela especialização da elite ministerial portuguesa tem vindo a ganhar relevância como dimensão autónoma de análise (Paris e Silveira, 2023).

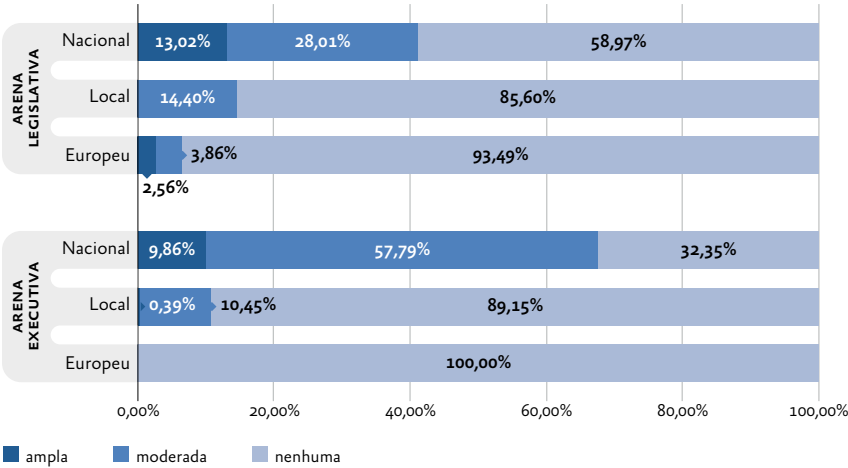
Assim, este capítulo explora a importância relativa dos cargos políticos ocupados pelos ministros da democracia portuguesa (tipos de experiência política), bem como o seu grau de experiência geral nesses cargos (nível de experiência política). Ou seja, o seu objetivo primordial passa por revelar a experiência política dos ministros em Portugal através dos cargos políticos que exerceram anteriormente.

Na secção seguinte («Medição das capacidades políticas»), analisamos as experiências políticas dos ministros, destacando as duas mais relevantes — executiva nacional e legislativa nacional. Em seguida, na secção «Análise empírica das capacidades políticas», apresentamos o grau de experiência política (independentemente dos cargos exercidos) em perspetiva longitudinal. Nas subsecções «Por tipo de Governo» e «Por tipo de pasta ministerial», analisamos as diferenças de grau de experiência política em função do tipo de ministério e de Governo. Por fim, apresentamos as conclusões.

4.1. Medição das capacidades políticas

A figura 8 apresenta o grau de experiência política dos ministros, de acordo com os cargos ocupados no plano internacional, nacional ou local, e com o tipo de funções exercidas em cada uma dessas arenas. A experiência executiva a nível nacional (ministro, secretário ou subsecretário de Estado) e a experiência legislativa nacional (deputado) tendem a ser as mais relevantes no currículo dos ministros da democracia portuguesa. Embora Portugal conte com um número significativo de ministros que nunca exerceram um cargo político de relevo (por exemplo, um terço da totalidade dos ministros da democracia portuguesa até 2025 nunca integraram o Governo e cerca de 59% nunca foram deputados previamente), entre os restantes é a passagem por governos ou legislaturas parlamentares que sobressai.

Figura 8. Tipos de experiência política (1976-2025)



Nota: «Moderada experiência» diz respeito a ministros que ocuparam um ou mais cargos políticos de relevância nacional para um período inferior a duas legislaturas; «ampla experiência» diz respeito a ministros que ocuparam um ou mais cargos políticos de relevância nacional para um período igual ou superior a duas legislaturas.

A experiência governativa é a mais relevante, já que cerca de 67% dos ministros (342 em 507) haviam integrado o executivo (cerca de 10% com uma ampla experiência governativa). Assim, tal como noutros países, é comum os ministros serem escolhidos entre os ex-governantes, permitindo menor incerteza sobre a adequação às funções ministeriais. Nas palavras do ex-primeiro-ministro Cavaco Silva, na sua autobiografia (Silva, 2004: 277):

Em 1 de Janeiro de 1992, por um período de seis meses, Portugal iria assumir, pela primeira vez, a presidência do Conselho de Ministros das Comunidades Europeias. [...] Nestas circunstâncias, pareceu-me inconveniente proceder a grandes mudanças na composição do Governo. Dois meses podiam ser insuficientes para um novo

ministro ganhar experiência necessária. Decidi, assim, confinar as substituições de ministros e as alterações na estrutura orgânica do Governo ao estritamente indispensável.

Esta tem sido uma preocupação transversal a vários primeiros-ministros, o que tem facilitado que alguns políticos circulem por vários executivos, por vezes transpondo ciclos governativos. Trata-se de um fenómeno recorrente e que tem acontecido nos dois maiores partidos. No caso do PSD, Álvaro Barreto, que integrou sete governos constitucionais, constitui um dos exemplos de maior longevidade no exercício de cargos executivos. Foi ministro no segundo Governo de iniciativa presidencial, nos dois primeiros governos da AD, no Governo de Bloco Central, nos dois primeiros governos de Cavaco Silva e, vários anos mais tarde, no Governo de Santana Lopes. No que toca ao Partido Socialista, também existem vários casos de figuras que exerceram cargos governativos sob diferentes primeiros-ministros. Augusto Santos Silva, por exemplo, foi secretário de Estado e ministro no segundo Governo de António Guterres, ministro nos dois governos de José Sócrates e, antes de ser eleito presidente da Assembleia da República, novamente ministro em dois executivos presididos por António Costa.

Já a passagem pelo parlamento é tradicionalmente relevante no *cursus honorum* dos ministros na Europa Ocidental (De Winter, 1991), funcionando como mecanismo de socialização política, de afirmação mediática e de especialização e treino político. Analisando vários países da Europa Ocidental, De Winter (1991) revela que três quartos dos ministros tinham sido deputados. Já em Portugal, cerca de 41% dos ministros detinham experiência no hemiciclo da Assembleia da República (cerca de 13% com uma considerável experiência parlamentar).

Um exemplo paradigmático de um político com uma longa trajetória parlamentar antes de chegar a ministro é o caso de Ana Catarina Mendes. Nomeada ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares no terceiro Governo de António Costa, passou diretamente da liderança do grupo parlamentar para o Conselho de Ministros (2019/2022). Eleita deputada pela primeira vez na VII legislatura (1995/1999), foi reeleita deputada em todas as eleições legislativas posteriores. Com algumas nuances, o mesmo sucedeu com Jorge Lacão, que foi ministro dos Assuntos Parlamentares no segundo Governo de José Sócrates. Eleito deputado pela primeira vez na III legislatura (1983/85), foi reeleito em todos os atos eleitorais subsequentes, tendo chegado a líder do grupo parlamentar durante o primeiro Governo de Guterres (1995/97). Ao contrário de Ana Catarina Mendes, Lacão aliava a longa carreira parlamentar à experiência governativa, uma vez que tinha sido secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros (2005/2009) antes da nomeação ministerial. Outro exemplo é o de Luís Montenegro, primeiro-ministro do XXIV e XXV governos constitucionais. Com uma longa carreira partidária, constitui um exemplo de um político com grande experiência política. No entanto, trata-se de um primeiro-ministro com uma carreira construída essencialmente no plano parlamentar (nunca tinha ocupado um cargo governativo). Antes de chegar à presidência do Governo, foi eleito deputado em cinco legislaturas (desde 2002) e presidente do grupo parlamentar entre 2011 e 2017.

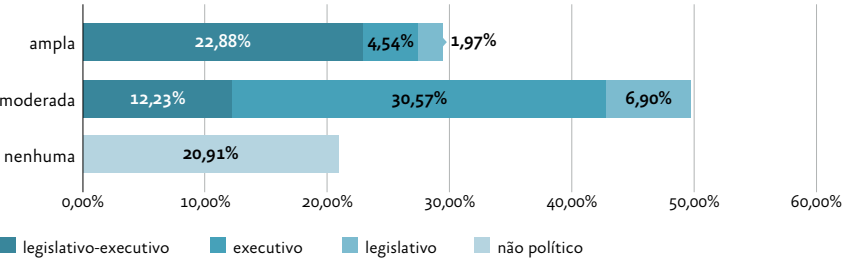
As três restantes experiências políticas consideradas (executiva local; legislativa europeia; deliberativa local) são muito menos comuns no currículo ministerial. Apenas cerca de 14% (73 em 507) integraram assembleias municipais e apenas cerca de 11% (54 em 507) exerceram cargos executivos a nível do município (em ambos os casos com um

grau de experiência não muito acentuado). Apesar de permanecer como uma experiência residual no currículo político dos ministros, os dados revelam um ligeiro aumento nos cargos executivos de âmbito autárquico quando comparamos com os resultados de estudos anteriores (Tavares de Almeida e Costa Pinto, 2006; 2018; Costa Pinto, 2020). Entre a possibilidade de a política local servir de trampolim para o Governo e uma tendencial separação entre estas duas arenas, enunciada por Thiébault (1991: 32), em Portugal parece prevalecer a segunda. A experiência no Parlamento Europeu é também residual, já que apenas cerca de 7% (33 em 507) dos ministros foram previamente deputados europeus (e apenas cerca de 3% com ampla experiência).

Os dados mostram a importância relativa da experiência parlamentar e governativa como principais credenciais para cargos políticos, mas permitem também revelar o grau dessa experiência. Como se pode verificar na figura 9, a larga maioria (79%, ou seja, 400 em 507) tem moderada ou ampla experiência política (50% e 29%, respetivamente). Assim, embora Portugal seja por norma tido como um caso típico de grande proporção de independentes na elite ministerial (Costa Pinto e Tavares de Almeida, 2018), isso não parece corresponder à in experiência em cargos políticos. Com efeito, apenas 21% dos ministros não detinham experiência política alguma, um valor bastante abaixo dos 46% de ministros sem antecedentes políticos identificados em estudos anteriores (Costa Pinto, 2020). Dois elementos ajudam a explicar esta disparidade. Por um lado, os estudos de referência sobre a elite ministerial portuguesa, centrando a análise na primeira nomeação, excluíram os cargos ministeriais previamente ocupados da experiência política (em termos governativos, contabilizaram apenas as funções de secretário ou subsecretário de Estado). Por outro lado, como é desenvolvido

em maior detalhe no capítulo anterior sobre o partidarismo da elite ministerial, muitos independentes estão ligados informalmente aos principais partidos e são reincidentes em funções governativas. Embora com graus variáveis de experiência política, uma parte significativa dos ministros independentes está longe de corresponder ao conceito de *outsider* proposto por De Winter (1991).

Figura 9. Nível e tipo de experiência política (1976-2025)



Nota: «Moderada experiência» diz respeito a ministros que ocuparam um ou mais cargos políticos de relevância nacional para um período inferior a duas legislaturas; «ampla experiência» diz respeito a ministros que ocuparam um ou mais cargos políticos de relevância nacional para um período igual ou superior a duas legislaturas.

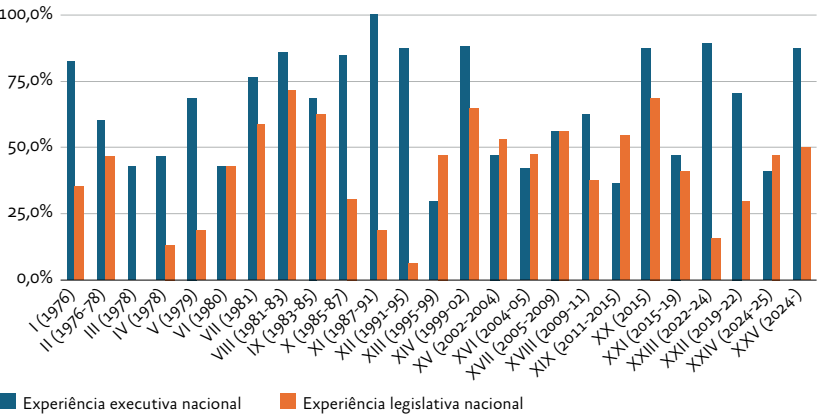
Ademais, a percentagem de ministros que combinam diferentes tipos de experiência política é relativamente expressiva. A figura 9 revela que 35% dos governantes exerceram cargos de natureza executiva e legislativa antes da nomeação ministerial. A carreira prévia dos ministros politicamente muito experientes é composta por diferentes tipos de cargos exercidos em diferentes arenas, com destaque para a parlamentar e a governativa no plano nacional. De facto, são muito poucos os ministros com uma ampla experiência política adquirida apenas no exercício de cargos executivos (15,4%) ou legislativos (6,7%). Tirando o carácter ultrarresidual da ampla experiência em cargos legislativos,

os dados não surpreendem. Salvo raras exceções, os perfis muito experientes tendem a coincidir com o arquétipo do político profissional, ou seja, com personalidades com uma trajetória partidária consolidada e onde a passagem alternada pelo parlamento e pelo Governo são relativamente comuns.

4.2. Análise empírica das capacidades políticas

Se considerarmos apenas a experiência executiva e legislativa a nível nacional (agregando ministros com moderada e ampla experiência), a experiência governativa continua a ser mais relevante do que a parlamentar ao longo da democracia portuguesa. Ambas apresentam uma evolução irregular, acompanhando os vários ciclos governativos dos partidos políticos no poder (figura 10).

Figura 10. Experiência executiva e legislativa nacional por Governo (1976-2025)



Nota: Diz respeito aos governos inaugurais (isto é, ao elenco inicial dos executivos). Não inclui o primeiro-ministro.

Embora com oscilações importantes, a experiência governativa mantém-se relativamente elevada ao longo do período democrático, sendo sempre superior a 29% (valor mínimo atingido no primeiro Governo de António Guterres). Dois dados não deixam de ser sintomáticos desta relevância. Em primeiro lugar, os primeiros governos constitucionais contam com um elevado número de ex-ministros e ex-secretários de Estado no seu elenco inicial. Ou seja, o recrutamento dos membros do Governo não ignorou quem tinha ocupado semelhantes funções durante os governos provisórios. Por exemplo, aquando da formação do primeiro Governo Constitucional (1976), liderado por Mário Soares, 82% dos ministros já tinham exercido funções governativas (e cerca de 35% tinham passado pela Assembleia Constituinte). Em segundo lugar, os três governos de iniciativa presidencial (III, IV e V governos), de cariz tecnocrático e apartidário, foram inicialmente constituídos por uma proporção assinalável de ex-governantes, incluindo os seus primeiros-ministros.⁹ De facto, no que toca aos executivos patrocinados pelo presidente Ramalho Eanes, a percentagem de antigos governantes (ministros ou secretários de Estado) variou entre os 43% (Nobre da Costa) e os 69% (Pintasilgo).

Os cinco executivos com maior percentagem de ministros com experiência executiva foram o segundo e terceiro governos de Cavaco Silva (100% e 88%, respetivamente), o segundo Governo de Passos Coelho (88%), o segundo Governo de António Costa (89%) e o segundo de Montenegro (88%). Nestes cinco governos, só uma ínfima parte dos ministros não tinha sido previamente secretário de Estado ou ministro. O peso da experiência governativa em qualquer um dos exemplos anteriores está intimamente relacionado com serem segundos ou terceiros governos liderados pelo mesmo partido e pelo

mesmo primeiro-ministro. A experiência governativa é cumulativa, e os períodos de governação longa tendem a ser acompanhados pela sobrevivência de vários ministros na passagem de um Governo a outro ou pela promoção de secretários de Estado a ministros.

Com efeito, se distinguirmos entre governos de continuidade (em que se mantém o mesmo partido no executivo) e governos de alternância (em que muda pelo menos um dos partidos no Governo), estes detêm uma proporção inferior de ministros com ampla experiência política (tabela 3). De resto, estes governos de alternância, que marcam o fim de ciclos de poder governativo dos partidos, têm o dobro de ministros sem experiência política (29,5%) comparativamente com os governos de continuidade (14,2%).

Tabela 3. Tipo de Governo, de acordo com a existência de alternância partidária (1976-2025)

Tipo de Governo	Nenhuma experiência política	Moderada experiência política	Ampla experiência política	Total
Governo de continuidade	14,2%	48,6%	37,2%	100,0%
Governo de alternância	29,5%	42,4%	28,1%	100,0%

Nota: Foram excluídos desta análise os seguintes governos constitucionais: I, III, IV, V e VI. Diz respeito ao elenco inicial dos executivos. Não inclui o primeiro-ministro. «Moderada experiência» diz respeito a ministros que ocuparam um ou mais cargos políticos de relevância nacional para um período inferior a duas legislaturas; «ampla experiência» diz respeito a ministros que ocuparam um ou mais cargos políticos de relevância nacional para um período igual ou superior a duas legislaturas.

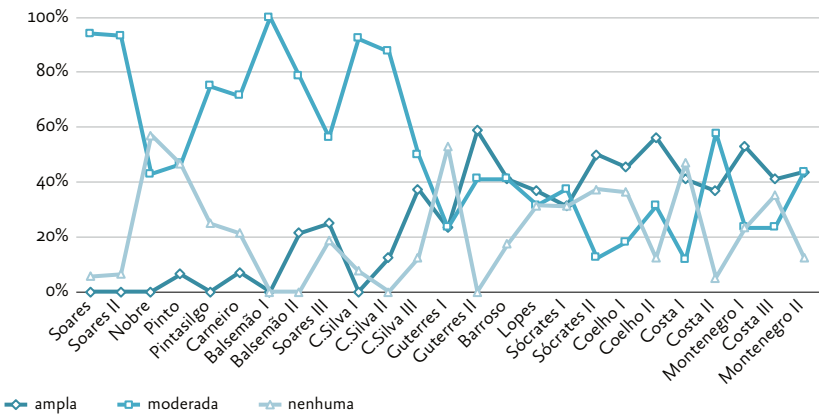
Quanto à experiência parlamentar, também se verificam oscilações significativas entre 1976 e 2025. Coexistem governos em que nenhum ministro tinha sido deputado (III Governo) e outros em que mais de dois terços detinham essa experiência (VIII Governo e XX Governo).

Mesmo não considerando os governos de iniciativa presidencial, alguns executivos contaram com proporções bastante reduzidas de ministros com experiência parlamentar no seu elenco inicial. Destes, destacam-se o terceiro Governo de Cavaco Silva (6,3%) e o terceiro Governo de António Costa (15,8%).

O XXIV Governo Constitucional, primeiro Governo liderado por Luís Montenegro, é um dos poucos executivos com mais ministros com experiência parlamentar do que governativa. Trata-se de um resultado apenas verificado no primeiro Governo de Balsemão, no primeiro Governo de António Guterres, no Governo de Santana Lopes e no primeiro Governo de Passos Coelho. Ou seja, é pouco habitual que a experiência parlamentar suplante a experiência executiva e, quando isso acontece, tende a ocorrer sobretudo em governos de coligação de centro-direita (PSD/CDS).

Se considerarmos o grau de experiência (nenhuma, moderada ou ampla), existiram também variações relevantes entre 1976 e 2025, como se verifica na figura 11. Nos primeiros anos de democracia constitucional, não existiam ou escasseavam ministros com ampla experiência política nos elencos governativos iniciais, o que é natural, se tivermos em conta a tendência para a substituição da elite política decorrente da mudança de regime (Tavares de Almeida *et al.*, 2003). No entanto, nos primeiros dois executivos rareavam também os ministros sem experiência política, o que se explica pela experiência adquirida no período de transição democrática (1974-1976), nomeadamente nos governos provisórios e na Assembleia Constituinte, mas também pela presença de alguns ministros com experiência política no regime anterior.

Figura 11. Nível de experiência política por Governo (1976-2025)



Nota: Diz respeito ao elenco inicial dos executivos. Não inclui o primeiro-ministro. «Moderada experiência» diz respeito a ministros que ocuparam um ou mais cargos políticos de relevância nacional para um período inferior a duas legislaturas; «ampla experiência» diz respeito a ministros que ocuparam um ou mais cargos políticos de relevância nacional para um período igual ou superior a duas legislaturas.

Apesar de se tratar de um fenómeno relativamente limitado, alguns ministros da democracia portuguesa ocuparam cargos políticos durante o Estado Novo¹⁰. Neste domínio, a experiência política mais comum foi a passagem pela Câmara Corporativa. Manuel Jacinto Nunes, Maria de Lourdes Pintasilgo, Diogo Freitas do Amaral, João Morais Leitão, António Maldonado Gonelha, Adérito Sedas Nunes, André Gonçalves Pereira, João Salgueiro ou João Maria Oliveira Martins constituem alguns exemplos de antigos procuradores à Câmara Corporativa que ocuparam cargos ministeriais.

Alguns antigos deputados à Assembleia Nacional foram ainda ministros no período democrático, como sucedeu com alguns antigos membros da Ala Liberal (Sá Carneiro e Pinto Balsemão) ou com figuras como Álvaro Monjardino. O único ministro do Estado Novo que

voltou a ser ministro em democracia foi Veiga Simão, o antigo ministro da Educação Nacional de Marcelo Caetano que, depois do 25 de Abril, integrou dois governos do PS. No entanto, outros antigos governantes, que foram subsecretários ou secretários de Estado no Estado Novo, foram nomeados para cargos ministeriais: Manuel Jacinto Nunes, Alexandre Vaz Pinto, João Salgueiro ou João Maria Oliveira Martins exemplificam esta trajetória.¹¹

Tomando em consideração o universo dos ministros portugueses e comparando-o, por exemplo, com aquilo que sucedeu nos primeiros governos da monarquia em Espanha, o número de ministros com experiência política construída nas estruturas políticas do regime autoritário é relativamente baixo (Tavares de Almeida e Costa Pinto, 2006; Linz e Jerez-Mir, 2006).

A proporção de ministros com larga experiência política aumentou consideravelmente desde 1976, embora com algumas oscilações. Em vários governos (XIV, XVIII, XX e XXIII), mais de metade dos ministros detinham uma ampla experiência política. Como apontámos anteriormente, esse passado político devia-se principalmente ao exercício de cargos no Governo e no parlamento nacional.

No entanto, em muitos casos, correspondia a uma experiência muito diversa. Alguns primeiros-ministros exemplificam bem essa diversidade. Pedro Santana Lopes, antes da indigitação para chefiar o executivo, foi deputado à Assembleia da República e ao Parlamento Europeu; secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros (1985/87); secretário de Estado da Cultura (1990/94); e presidente das Câmaras Municipais da Figueira da Foz (1998/2001) e de Lisboa (2002/2004). António Costa, primeiro-ministro entre 2015 e 2024, foi deputado

(1991/1995) e líder do grupo parlamentar na Assembleia da República (2002/2004); deputado e vice-presidente do Parlamento Europeu (2004/2005); secretário de Estado e ministro de várias pastas (Assuntos Parlamentares, Justiça e Administração Interna) em diferentes governos socialistas; vereador da Câmara de Loures (1993/1995); membro da Assembleia Municipal (1982/1993); e presidente da Câmara Municipal de Lisboa (2007/2015). Os governos de António Costa, por exemplo, são executivos com vários ministros que combinam a experiência executiva (geralmente como secretários de Estado) com a experiência parlamentar e autárquica (como presidentes/vice-presidentes de Câmara ou vereadores). Casos como os dos antigos ministros Pedro Nuno Santos, Fernando Medina, Manuel Pizarro, José Luís Carneiro ou Duarte Cordeiro ilustram na perfeição este tipo de perfil.

Simultaneamente, no entanto, verifica-se um aumento do recrutamento de ministros sem qualquer tipo de experiência política. Excluindo os governos de iniciativa presidencial, que, apesar de terem recrutado alguns antigos governantes, também tinham vários ministros sem qualquer incursão prévia pela política, verificamos que nas últimas décadas alguns governos (sobretudo governos liderados pelo PS) apresentaram percentagens bastante significativas de ministros politicamente inexperientes. Por exemplo, no primeiro Governo de António Guterres a percentagem de ministros sem experiência política é de 53%, e no primeiro Governo presidido por António Costa de 47%.

Os dados sugerem um aumento simultâneo dos ministros muito experientes e sem nenhuma experiência política a partir de meados dos anos 90. Esta evolução denota a profissionalização da elite político-partidária num contexto pós-consolidação democrática e uma aposta no recrutamento ministerial de personalidades com um perfil mais

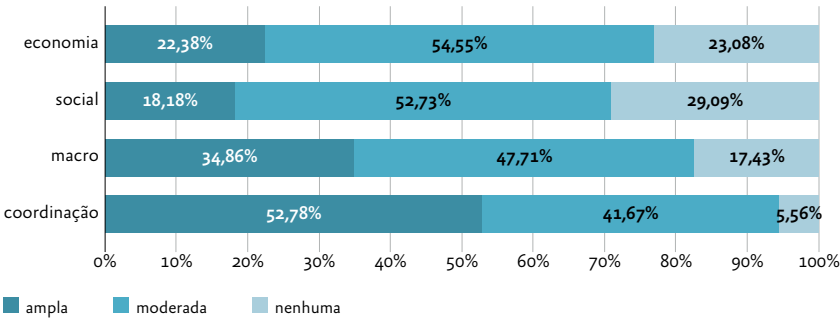
técnico e independente. Não é por acaso que o aumento dos ministros politicamente inexperientes coincide com o início do guterrismo e tem uma expressão mais significativa em governos socialistas, tradicionalmente mais propícios ao recrutamento de ministros apartidários (ver capítulo 3). Ainda que uma parte importante destes ministros seja reincidente em funções governativas, outro segmento é recrutado fora da esfera político-partidária, sem nunca ter passado pelo Governo, pelo parlamento ou pelo poder local. Assim, se nas duas primeiras décadas da experiência democrática os ministros com moderada experiência política tendiam a ser dominantes, a partir dos anos 90 foi este segmento da elite governativa que mais diminuiu.

4.2.1. Por tipo de pasta ministerial

Se considerarmos diferentes tipos de ministério (coordenação política, económicos, sociais e outros), existem diferenças quanto à valorização de um perfil politicamente experiente (figura 12). Para os ministérios de coordenação política (como a Presidência ou os Assuntos Parlamentares), só raramente têm sido escolhidos ministros sem experiência política (6%). Pelo contrário, a maioria detém ampla experiência política (53%). Ao longo do período democrático, apenas em três ocasiões foram escolhidos para uma pasta de coordenação ministros sem nenhum tipo de experiência política. O primeiro caso, ainda nos anos 70, ocorreu com Carlos Manuel da Costa Freitas, nomeado ministro Adjunto do primeiro-ministro Nobre da Costa. O segundo caso, curiosamente, é personificado por Nuno Morais Sarmiento, ministro da Presidência de Durão Barroso. Apesar de ser um dos principais dirigentes do partido (era vice-presidente do PSD), Morais Sarmiento nunca tinha sido eleito para o parlamento nem ocupado cargos de natureza governativa. O terceiro e último caso ocorre a meio

do primeiro Governo de António Costa, quando Pedro Siza Vieira é nomeado ministro Adjunto do primeiro-ministro. A nomeação foi amplamente interpretada como alicerçada na relação de confiança com o primeiro-ministro, mais do que na sua experiência política prévia.

Figura 12. Nível de experiência política por ministério (1976-2025)



Nota: Diz respeito aos governos inaugurais. Não inclui o primeiro-ministro. «Moderada experiência» diz respeito a ministros que ocuparam um ou mais cargos políticos de relevância nacional para um período inferior a duas legislaturas; «ampla experiência» diz respeito a ministros que ocuparam um ou mais cargos políticos de relevância nacional para um período igual ou superior a duas legislaturas.

Nos restantes tipos de ministérios (económicos, sociais e outros), a prevalência é de ministros com moderada experiência política. Nos ministérios económicos, coexistem proporções similares de ministros com ampla e sem nenhuma experiência política. Já nos ministérios sociais, os ministros sem experiência política sobressaem face aos que detêm vasta experiência, revelando uma menor valorização relativa do currículo político dos ministros nestas áreas ministeriais.

4.2.2. Por tipo de Governo

Teoricamente, os tipos de Governo também poderiam revelar diferentes valorizações da experiência política. Afinal, um Governo minoritário ou de coligação tenderá a exigir uma negociação política mais intensa e permanente, o que gerará incentivos para a escolha de membros do Governo com mais provas dadas. No entanto, isso não se verifica em Portugal, já que tanto o apoio parlamentar do executivo como a sua composição partidária não revelam diferenças assinaláveis entre governos minoritários e majoritários, nem entre governos monopartidários e de coligação (tabela 4).

Tabela 4. Nível de experiência política por tipos de Governo (1976-2025)

Tipo de Governo		Nenhuma experiência política	Moderada experiência política	Ampla experiência política	Total
Apoio parlamentar	Minoritário	22,9%	41,9%	35,2%	100,0%
	Maioritário	17,2%	56,9%	25,9%	100,0%
Composição partidária	Monopartidário	21,0%	47,0%	32,0%	100,0%
	Coligação	19,2%	51,7%	29,1%	100,0%
Iniciativa Presidencial		42,2%	55,6%	2,2%	100,0%

Nota: Diz respeito aos governos inaugurais. Não inclui o primeiro-ministro. «Moderada experiência» diz respeito a ministros que ocuparam um ou mais cargos políticos de relevância nacional para um período inferior a duas legislaturas; «ampla experiência» diz respeito a ministros que ocuparam um ou mais cargos políticos de relevância nacional para um período igual ou superior a duas legislaturas.

Em todos os tipos de Governo, inclusivamente nos três governos de iniciativa presidencial (III, IV e V governos), prevalecem ministros com moderada experiência política. Na verdade, a diferença mais considerável é exatamente nestes três executivos, pela elevada proporção de indivíduos sem experiência política e pela escassa presença de

ministros muito experientes politicamente. Nestes, o único ministro com ampla experiência política foi Manuel Jacinto Nunes, que, durante o Estado Novo, foi subsecretário de Estado do Tesouro (1955/59) e procurador à Câmara Corporativa em quatro legislaturas (1961/74).

Deste modo, os dados revelam que a detenção de (pelo menos moderada) experiência política é transversal aos vários tipos de Governo em Portugal, não se destacando nenhum deles por uma preferência particular por ministros politicamente inexperientes ou muito experientes.

4.3. Considerações finais

Este capítulo revela que a escolha de ministros com moderada experiência política é comum e transversal a diferentes tipos de governos e pastas ministeriais. Mesmo que a média da inexperiência política seja relevante em Portugal (21% de 1976 a 2025), os resultados mostram uma propensão para valorizar a experiência política, em particular a governativa.

Como vimos anteriormente, vários estudos têm demonstrado que a experiência política adquirida no Governo ou no parlamento influencia os padrões de recrutamento ministerial. O caso português corrobora a importância dos cargos exercidos na esfera governativa e revela um papel relativamente modesto das carreiras parlamentares. Ter integrado um Governo como ministro ou secretário de Estado tem sido, desde 1976, um atributo essencial no perfil dos indivíduos recrutados pelos principais partidos para o exercício de funções governativas.

A experiência parlamentar, apesar de relevante, está francamente abaixo dos 50%, o que significa que uma passagem pelo parlamento não constitui um passo indispensável no itinerário político dos

ministros portugueses. Apenas 41% dos ministros foram anteriormente deputados à Assembleia da República, um valor relativamente baixo quando comparado com outros países da Europa Ocidental. Por outro lado, embora seja possível identificar um aumento na percentagem de ministros que exerceram cargos executivos no plano autárquico face a estudos precedentes (Tavares de Almeida e Costa Pinto, 2006; 2018; Costa Pinto, 2020), os dados revelam que os cargos exercidos no plano local continuam a ter um peso residual na trajetória política dos ministros portugueses. Apenas 11% dos ministros portugueses integraram previamente executivos municipais e somente 14% passaram por assembleias municipais. Os cargos exercidos no âmbito do poder local raramente servem de trampolim para o Governo, sendo Portugal claramente um caso onde o plano autárquico e a esfera governativa surgem como duas arenas tendencialmente separadas e com poucos vasos comunicantes em matéria de recrutamento.

No longo prazo, uma das mudanças mais assinaláveis no recrutamento da elite política é a sua inclusividade, no sentido em que ministros com características e proveniências muito diversas são hoje mais comuns do que no passado. Essa alteração também se verificou em Portugal durante o período democrático (como se pode verificar em muitos capítulos deste livro, por exemplo, em relação ao recrutamento de mulheres e à diversificação das áreas de formação académica). No entanto, uma conclusão deste capítulo é que a experiência política mais relevante dos ministros é uma passagem anterior pelo Governo, indiciando algum fechamento da *pool* de recrutamento. O recrutamento ministerial parece funcionar em circuito fechado, ou parcialmente fechado, já que ter sido ministro ou secretário de Estado continua a ser uma via privilegiada para chegar ao Governo.

Na verdade, outra alteração de longo prazo no recrutamento ministerial é a profissionalização. Assim, existe um segmento importante da elite governativa composto por políticos com ampla experiência política, inclusive no Governo. Estes ministros tendem a controlar as pastas de coordenação política, onde o peso político é mais útil. Assim, ao mesmo tempo que o executivo português se torna mais inclusivo em algumas características da elite ministerial, torna-se também mais passível de ser controlado por alguns ministros com ampla experiência política e que circulam entre governos e ciclos políticos.

Por fim, este capítulo revela a tendência, ao longo da democracia portuguesa, para um aumento simultâneo do número de ministros politicamente muito experientes e de ministros politicamente inexperientes. É compreensível que a consolidação da democracia portuguesa propicie atores políticos com maior experiência, mas é conhecido o elevado número de ministros sem ligação partidária (ver capítulo 11 deste livro). No entanto, a coexistência de ministros politicamente muito experientes e de ministros inexperientes no mesmo executivo poderá acarretar consequências para o seu funcionamento interno e para a sua performance. Embora só investigação específica permita apurar esses efeitos, podemos antecipar algumas possibilidades. Por um lado, esta coexistência pode ter efeitos positivos, permitindo um ajustamento do perfil ministerial ao caderno de encargos para cada pasta e uma diversidade de experiências que enriqueça a solução. Por outro lado, ministros com perfis tão distintos podem gerar conflitos em assuntos interministeriais, criando entropias na formulação de políticas se esses conflitos não forem prevenidos e/ou eficazmente resolvidos.

Capítulo 5

A dimensão académica

Teresa Ruel

O declínio do modelo tradicional «*party government*», corolário do enfraquecimento das estruturas partidárias e da própria ancoragem social dos partidos políticos, determinou o reforço do papel dos ministros especialistas (*expertise*) no quadro da formação dos executivos nacionais (Katz, 1987; Blondel e Thiebault, 1991; Blondel e Cotta, 2000). A crescente diversidade e complexidade das sociedades contemporâneas e, por conseguinte, da governação (Alexiadou e Gunaydin, 2019) exigiu às elites políticas uma resposta direcionada e especializada em termos de políticas públicas. As crises económicas e políticas pós-2008 (Wratil e Pastorella, 2017), a volatilidade eleitoral (Emanuele, *et al.*, 2022), bem como a desconfiança e o descontentamento dos eleitores em relação à performance dos executivos (Costa Pinto *et al.*, 2018) aceleraram esta tendência.

A aposta no recrutamento político de determinados perfis ministeriais (Blondel, 1985), designadamente, ministros especialistas, tem sido evidenciada nas últimas décadas, em contraste com o perfil tradicional exclusivamente político, ancorado nos quadros partidários. Vários estudos têm sinalizado o crescimento da nomeação de ministros especialistas e apartidários nos governos nacionais (Costa Pinto *et al.*, 2018; McDonnell e Valbruzzi, 2014; Valbruzzi, 2020), ancorado maioritariamente no conhecimento técnico e na especialização (Strøm, 2000; Yong e Hazel, 2011). Este perfil, também designado por ministros «tecnocratas» (McDonnell e Valbruzzi, 2014), por oposição aos

ministros estritamente políticos, distingue-se pela competência numa área de política específica. Todavia, a distinção analítica entre «políticos» e «especialistas» não surge como uma categoria dicotómica rígida e excludente (Yong e Hazel, 2011), na medida em que existe um conjunto de ministros com conhecimentos políticos e especializados que são capazes de satisfazer as exigências técnicas de uma área de política específica. Este argumento é ilustrado em alguns estudos que sublinham a existência de um conjunto de ministros, um tipo híbrido, que combina competências políticas desenvolvidas no âmbito dos partidos políticos e dos parlamentos, com conhecimentos especializados a partir da formação académica e experiência em comissões parlamentares e governamentais (Costa Pinto e Tavares de Almeida, 2018: 112). Isto é, também a «experiência política é uma fonte de especialização em campos políticos específicos» (Beckman, 2006: 126).

A abordagem dominante na literatura das elites políticas considera quatro fatores explicativos para o aumento da nomeação de ministros especialistas. A saber: o sistema de Governo (Amorim Neto e Samuels, 2010); o tipo de Governo (maioritário, minoritário e/ou coligação); a «presidencialização» da política (Poguntke e Webb, 2005; Blondel e Cotta, 1996); e, no caso das democracias europeias, o impacto da adesão à União Europeia (Amorim Neto e Strøm, 2006).

Para o caso português, o processo de recrutamento político ao longo do período democrático tem revelado um investimento na nomeação de ministros com nível de formação académica elevado (Camerlo *et al.*, 2020; Costa Pinto e Tavares de Almeida, 2018), em linha com o contexto europeu. Os ministros portugueses partilham um elevado nível de habilitações académicas, reforçado com formação pós-graduada (doutoramentos) (Camerlo *et al.*, 2020). Os advogados e os juristas destacam-se no perfil de recrutamento político, em que os ministros especialistas e apartidários são maioritariamente provenientes da academia e do setor empresarial (Costa Pinto e Tavares de Almeida, 2018).

Este capítulo permite captar o perfil académico dos ministros portugueses e compor o *puzzle*, designadamente ao nível do grau e das áreas de formação académica, e do grau de vinculação da área de formação académica ao portefólio tutelado.

5.1. Medição das capacidades académicas

Os dados reiteram as evidências destacadas em estudos anteriores: os ministros portugueses apresentam um elevado nível de habilitações académicas (Costa Pinto e Tavares de Almeida, 2018; Camerlo *et al.*, 2020; Vittori *et al.*, 2023).

Os ministros portugueses detêm maioritariamente diplomas graduados (licenciatura), pós-graduações, mestrados e doutoramentos.

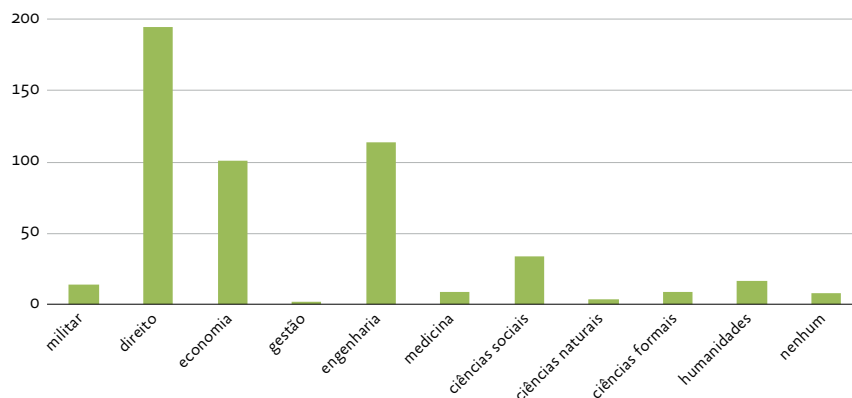
Para o período em análise (1976-2025), apenas quatro ministros não têm formação graduada, mas apenas o ensino secundário (0,8%). Em termos agregados, esta tendência sugere que os graus académicos são um mecanismo social importante no perfil de recrutamento político,

na medida em que a nomeação de ministros sem diploma universitário é incomum em Portugal.

Quando olhamos para as áreas de formação (figura 13) dos ministros portugueses, são identificados três domínios científicos principais: o Direito, com 195 ministros (38,46%); a Engenharia, com 114 (22,48%); a Economia, com 101 (19,9%). Estas áreas representam aproximadamente 80% dos diplomas universitários (licenciatura) — uma tendência que também se regista na formação pós-graduada. Adicionalmente, identifica-se, para além destas áreas de formação clássica, a nomeação de ministros provenientes das áreas das Ciências Sociais e Humanidades, representando 10% das áreas de formação.

É de salientar que, durante os governos de «iniciativa presidencial», nomeados entre agosto de 1978 e julho de 1979 pelo presidente da República Ramalho Eanes, são integrados alguns militares nas equipas governativas, refletindo uma forte presença das Forças Armadas no contexto da transição democrática. Não obstante, trata-se de um fenómeno que não é exclusivo deste período, na medida em que os militares também integraram governos nacionais no período pós-consolidação democrática. Por exemplo, no terceiro Governo de Cavaco Silva (1991-1995), o Ministério do Mar foi liderado por Eduardo Azevedo Soares, oficial da Marinha portuguesa.

Figura 13. Áreas de formação académica (licenciatura)



5.2. Análise empírica das capacidades académicas

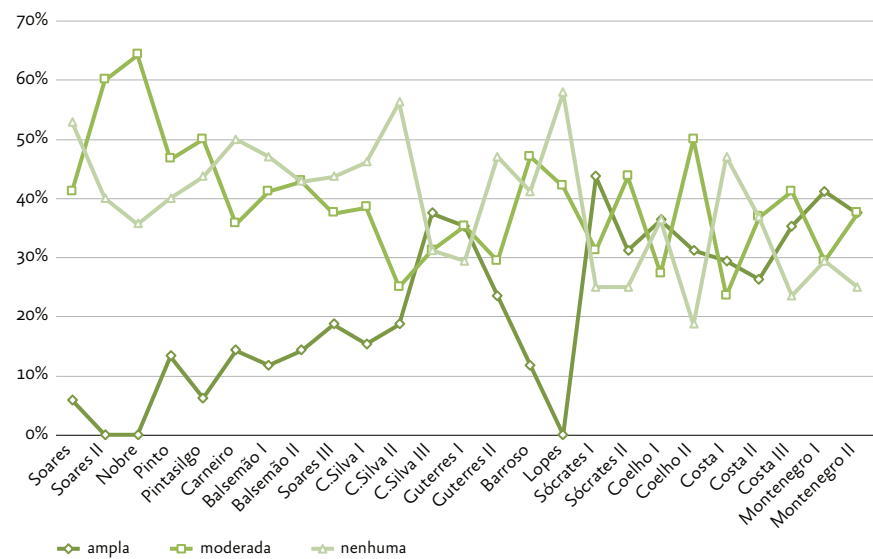
5.2.1. Por Governo

Numa análise orientada das competências académicas por Governo Constitucional (figura 14) em Portugal, verificamos que, nos primeiros governos constitucionais, o perfil académico dos ministros que integram os elencos governativos revela um nível moderado de especialização académica, designadamente com diplomas universitários ao nível da licenciatura relacionados com a pasta assumida. Examinando as primeiras duas décadas da democracia, é sob o XIII Governo Constitucional liderado por Cavaco Silva III (1991-1995) que os níveis de formação pós-graduada ganham maior expressão nas posições ministeriais nacionais. Com raras exceções, este padrão mantém-se desde então.

De entre os casos mais representativos, destacam-se os governos de: i) António Guterres I (1995-1999), em que 35% dos ministros apresentam diplomas de pós-graduação, mestrado e/ou doutoramento relacionados com a área da pasta ministerial; ii) José Sócrates I (2005-2009), em que a vinculação entre a formação académica e as responsabilidades ministeriais é identificada entre 44% dos ministros; iii) os governos de Passos Coelho I (2011-2015) com 36%; e iv) Montenegro I (2024-2025), composto por 41% de ministros com nível de instrução académica pós-graduada alinhada com o portefólio tutelado. Como a figura 14 ilustra, as exceções são os governos PSD-CDS de 2002 a 2004, liderados por Durão Barroso e Santana Lopes.

A tendência sistematizada aponta para uma valorização dos níveis educacionais dos ministros, ainda que exista alguma diversidade no perfil académico entre os vários governos em Portugal, independentemente da natureza da sua configuração (maioritário, minoritário e/ou de coligação) ou orientação ideológica (centro-direita ou centro-esquerda).

Figura 14. Nível de formação académica por governo (1976-2025)



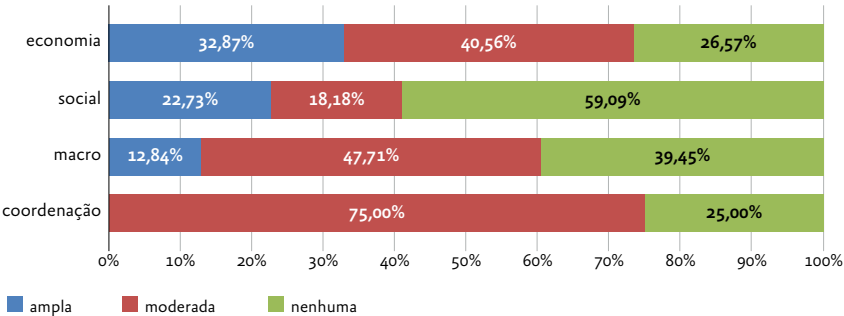
5.2.2. Por tipo de pasta ministerial

Quando olhamos para a interação entre a área de formação académica e o portefólio tutelado pelos ministros (figura 15), procuramos identificar correspondência entre a área de formação académica e a pasta governativa, isto é, o nível de competência académica dos ministros para o exercício das funções ministeriais (por exemplo, um economista como ministro das Finanças ou um médico na tutela da Saúde). A formação académica dos ministros portugueses, na sua maioria, está estreitamente relacionada com o portefólio tutelado. Os dados indicam que as credenciais académicas dos ministros portugueses são relevantes (moderada e ampla) para o exercício das funções

ministeriais. Isto é, para além da formação de base, a formação pós-graduada tem reforçado a correspondência entre as habilitações académicas e a tutela da pasta ministerial.

É de notar que nenhuma formação académica *per se* fornece uma total correspondência com a governação de determinado portefólio. Os portefólios exigem uma multiplicidade de competências. Alguns exigem competências mais técnicas — como, por exemplo, as pastas da Economia, das Finanças ou dos Assuntos Sociais, que requerem alguma especialização. Os portefólios de coordenação apresentam uma orientação mais política, e por isso, não exigem uma competência por parte dos ministros numa área de política concreta. Ainda assim, a tendência apurada evidencia uma vinculação entre a área de formação académica e o portefólio tutelado, traduzindo-se numa valorização da especialização académica no exercício das funções governativas. A especialização, é assim, em linha com a tendência europeia, uma característica evidente nas equipas ministeriais em Portugal.

Figura 15. Nível de formação académica relacionada por tipo de pasta ministerial



5.3. Considerações finais

O processo de recrutamento político revela uma valorização significativa do perfil de especialização académica (Camerlo *et al.*, 2020; Costa Pinto e Tavares de Almeida, 2018) entre os ministros portugueses, em linha com o contexto europeu. Os ministros portugueses detêm um nível de formação pelo menos moderado, ao nível da licenciatura, com uma proporção substancial a apresentar um nível amplo, com formação pós-graduada (pós-graduações, mestrados e doutoramentos). O Direito, a Engenharia e a Economia são as áreas de formação académica mais comuns entre os ministros portugueses. Ainda assim, as áreas das Ciências Sociais e Humanidades têm merecido algum destaque entre os ministeriáveis, principalmente a partir dos governos de António Guterres I (1995-1999) e II (1999-2001). Quando cruzamos a área de formação dos ministros e as pastas tuteladas, verificamos que, por exemplo, nos portefólios de coordenação, macro e economia, os ministros apresentam uma elevada vinculação à pasta tutelada. Em proporção, a proximidade entre as credenciais académicas e a área de intervenção dos ministros é substancial, respondendo em larga medida à complexidade da governação e à exigência de especialização.

Em suma, é significativa a presença de ministros com níveis de formação académica avançada ao longo do tempo nos vários governos constitucionais em Portugal. O perfil académico dos ministros em Portugal apresenta uma considerável correspondência entre a área de formação académica e os assuntos governativos tutelados. Trata-se de um padrão que sinaliza, por um lado, a valorização desta dimensão no perfil ministerial como forma de validação da competência técnica dos governos e, por outro, o reforço da legitimidade política (Costa Pinto e Tavares de Almeida, 2018). Para o caso das democracias

representativas, e em particular para o sistema político português, os partidos políticos mantêm o seu papel cardinal no exercício das suas funções de seleção de candidatos às eleições legislativas, bem como no recrutamento político dos elencos governativos.

O modelo «*party government*» parece, assim, prevalecer como regra na democracia portuguesa. Os ministros apresentam-se como especialistas, mas, conforme sublinhado no capítulo 3 sobre a dimensão partidária, tal coexiste com algum vínculo partidário, oferecendo uma fórmula que combina os princípios democráticos do Governo representativo e as exigências crescentes da especialização e da governação.

Capítulo 6

A dimensão ocupacional

Mariana Neca e Nuno Soares

Os ministros que tutelam as diferentes pastas ministeriais ocupam posições de elevada importância, centrais para o normal funcionamento das instituições — através de um conjunto de decisões políticas estratégicas com potencial de impacto no desempenho da governação (Batista, 2024). Estas decisões refletem, simultaneamente, os interesses e objetivos partidários das forças que compõem o executivo (Carboni, 2023) e a necessidade de dar resposta às exigências de legitimidade democrática e representatividade institucional. Assim, a seleção ministerial é condicionada por um conjunto de variáveis estruturais e conjunturais — que variam desde o tipo de sistema político até às características sociodemográficas dos nomeados, passando pelo contexto temporal e social em que o Governo se insere (Alexiadou e Gunaydin, 2019; Carboni, 2023). Neste contexto, importa perceber qual o percurso profissional dos ministros antes da sua nomeação para uma determinada pasta.

Geralmente, quando o interesse da nomeação é assegurar coesão e estabilidade político-partidária, por estarem alinhados com os objetivos partidários, destaca-se a nomeação de ministros partidários ou *partisans* (Batista, 2024; Cotta, 2018). Estes ministros caracterizam-se por possuírem experiência profissional prévia ligada à política (geralmente ao partido que o nomeia para o Governo) e permitem, em teoria, uma coordenação do ministério mais cooperativa, por ajudarem a consolidar o modelo de Governo partidário (Cotta, 2018). Por outro lado,

a nomeação de ministros que não tenham este claro alinhamento com as diretivas do(s) partido(s) governante(s) pressupõe uma coordenação ministerial menos segura em termos de coesão política. Contudo, estes ministros podem ser especialistas na área profissional do ministério para que são nomeados. Por contraste com os *partisans*, tendem a assumir o cargo por possuírem formação académica ou experiência profissional (ocupação) relevante para a área governativa em questão (Alexiadou e Gunaydin, 2019; Batista, 2024; McDonnell e Valbruzzi, 2014).

Os períodos de instabilidade que requerem eficiência na aplicação de medidas governativas, como acontece com as crises económicas ou ambientais (por exemplo), são vistos como conducentes a uma maior seleção de ministros tecnocratas. Seja para aumentar a eficácia governamental (Batista, 2024: 1000) ou a complexidade da governação através do reforço de diferentes níveis (Camerlo e Pérez-Liñán, 2015b; Costa Pinto *et al.*, 2018), quanto maior for o grau de especificidade e de conhecimento necessário para o funcionamento do ministério, maior será a probabilidade de escolha de um ministro tecnocrata (Cotta, 2018). Por outro lado, quanto maior for a necessidade de garantir coesão e estabilidade governativa (ou seja, quando há crises políticas), maior será a probabilidade de atribuir os ministérios a membros da elite partidária. Ou seja, os tecnocratas não possuem, à partida, a mesma capacidade de gerir crises políticas, podendo constituir um maior risco para o Governo. No entanto, estão associados

a uma maior eficácia na implementação de políticas e a uma maior legitimidade por parte do eleitorado (até porque este tende a desconfiar de políticos profissionais). Assim, surgem como uma ferramenta para restabelecer a confiança pública num determinado ministério em crise — por fazerem face à falta de legitimidade dos partidos políticos (Castaldo e Verzichelli, 2025) —, ou para incentivar alterações mais profundas na sua área de ação — como acontece quando há a necessidade de reformas estruturais ou de recuperação pós-crises (Alexiadou e Gunaydin, 2019). Ambas as categorias — experiência política acumulada e especialização técnica — trazem benefícios e limitações no exercício de funções governamentais. Enquanto a primeira prioriza a capacidade de negociação e a estabilidade de ligações parlamentares, a segunda geralmente está ligada ao foco na eficiência, principalmente relativa à implementação de medidas.

A literatura acerca da experiência ocupacional nas nomeações cruza-se muito com o conceito de ministros tecnocratas. Daqui surgem inúmeras definições e classificações (muitas vezes sob a forma de binómios) — como, por exemplo, os tecnocratas sem carreira política (tecnocrata *non-partisan* / tecnocrata *outsider*) e os tecnocratas por especialização (tecnocrata especialista / tecnocrata *expertise*) (Carboni, 2023: 154; Kaltenecker e Ennser-Jedenastik, 2022). Contudo, as dicotomias existentes associadas a esta dimensão revelam-se frequentemente limitadas para captar a diversidade de perfis — como acontece ao analisar todo o percurso democrático em Portugal (Camerlo e Pérez-Liñán, 2015; Costa Pinto *et al.*, 2018; Carboni, 2023; Kaltenecker e Ennser-Jedenastik, 2022). Considera-se que um tecnocrata é alguém especializado na área para que é nomeado — por possuir treino especializado e relevante (Camerlo e Pérez-Liñán, 2015) — e não tem experiência política (Semenova, 2020:

593). Ou seja: «[...] 1) nunca ocupou um cargo público enquanto membro de um partido político; 2) não é membro formal de nenhum partido; 3) possui competências técnicas reconhecidas não-partidárias que são diretamente relevantes para a função desempenhada no governo» (McDonnell e Valbruzzi, 2014: 657-658).

Neste quadro, importa analisar de forma mais aprofundada o percurso que os ministros fazem até ao momento da nomeação para as áreas setoriais em que são nomeados (Vittori *et al.*, 2023: 868). Existe, deste modo, a necessidade de desenvolver estudos que analisem não apenas a primeira profissão desempenhada, ou a última, mas sim todas as múltiplas capacidades ocupacionais adotadas pelos ministros antes de assumirem cargos governativos, bem como a duração das mesmas, determinando assim o percurso que os leva até ao cargo governativo. É nesta lacuna que o presente capítulo se foca.

6.1. Medição das capacidades ocupacionais

O presente capítulo procura analisar a experiência ocupacional de todos os ministros que exerceram funções em governos portugueses desde 1976, inovando metodologicamente ao considerar o percurso profissional completo de cada indivíduo. Pretende-se assim fugir a possíveis vieses típicos de outras abordagens (como considerar a profissão com que a pessoa mais se identifica; ou aquela que escolhe divulgar como principal, por ser a que exerceu mais tempo; ou a posição profissional que ocupava no momento da nomeação) utilizadas na recolha de dados biográficos para a elaboração de análises do mesmo género (Blondel e Thiébault, 1991).

A principal variável — capacidade ocupacional — foi trabalhada tendo por base a análise da experiência profissional que os ministros tinham antes de assumirem o cargo ministerial. A pergunta à qual se procurou dar resposta foi: «O ministro tinha experiência profissional relevante na área da pasta antes de ser nomeado?» Com base na informação recolhida, a variável foi considerada como tricotómica e codificada da seguinte forma: «nenhuma» (ministro sem experiência profissional relevante); «moderada» (ministro com alguma experiência profissional relevante — funções relevantes de curta duração ou baixo nível); e «ampla» (ministro com experiência profissional relevante consolidada e de alto nível — funções relevantes de longa duração e, cumulativamente, em altos cargos). Note-se que, no âmbito da análise de dados, importa considerar a experiência profissional prévia que é especificamente relevante para a pasta ministerial.

Para aprofundar a análise e compreender a especificidade do percurso profissional de cada ministro, criou-se ainda uma segunda variável, que identifica a atividade profissional específica (não limitada à imediatamente ocupada antes da nomeação ministerial) com que cada ministro ganhava a vida. Responde à pergunta: Qual era o trabalho do ministro? De que vivia antes de ser nomeado? Com isto procurou-se captar a ocupação principal, dando prioridade à codificação da profissão que desempenhou durante mais tempo e de forma mais consistente, fugindo ao viés de atribuir demasiado peso à última posição detida.

Esta abordagem acrescenta aos estudos deste tipo porque, embora mais complexa, permite identificar casos específicos que podem enviesar a análise. Isto acontece quando um indivíduo desempenha, durante pouco tempo, funções próximas da pasta para a qual é depois nomeado (por vezes até dentro do partido). Aqui é importante perceber se estas

funções foram desempenhadas durante tempo suficiente para serem consideradas como a principal forma de classificação do indivíduo em questão — no caso de ser uma experiência muito breve, não se considera na classificação, por se procurar a profissão principal que desempenhou antes do cargo. Estes são cenários em que, com outro tipo de codificação, se perderia profundidade e rigor, por se sobrevalorizar a experiência profissional deste «degrau» que antecede a nomeação. A segunda variável permite, ainda, analisar os padrões de experiência ocupacional dos ministros por setor profissional e relacionar os diferentes níveis de capacidade ocupacional com ocupações específicas.

6.2. Análise empírica das capacidades ocupacionais

A análise da primeira variável permite concluir que a maioria dos ministros (220 de 507, ou 43,4%) possui «ampla» experiência profissional relacionada com a pasta ministerial e ocupou posições hierarquicamente elevadas na mesma área da pasta para que foi nomeado. Dos restantes, 34% têm alguma experiência profissional relacionada e/ou ocuparam posições relevantes na área — embora não de topo («moderada»); por fim, apenas 22% não têm nenhuma experiência profissional relevante.

A segunda variável, por sua vez, mostrou que entre os diversos tipos de antecedentes profissionais, a experiência na área da política aparece como o tipo ocupacional mais frequente em todos os níveis de experiência: está presente em 52% dos casos com «nenhuma», 49% com «moderada» e 36% dos casos com «ampla» experiência. Trata-se, assim, da ocupação mais frequente, independentemente do nível de experiência ao ser nomeado para liderar um ministério. De seguida, destacam-se os professores universitários (46 casos), os funcionários públicos especializados (52) e, em menor grau, os empresários (22).

Figura 16. Nível de experiência ocupacional por tipo de ocupação

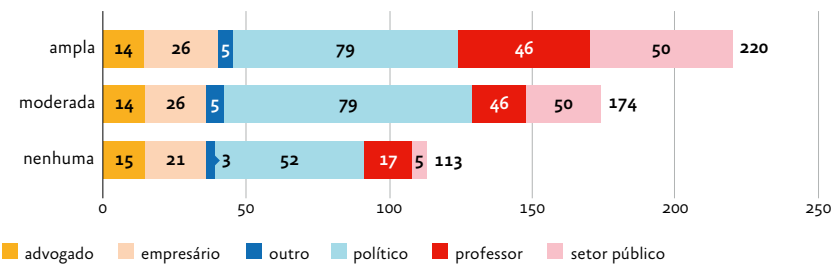
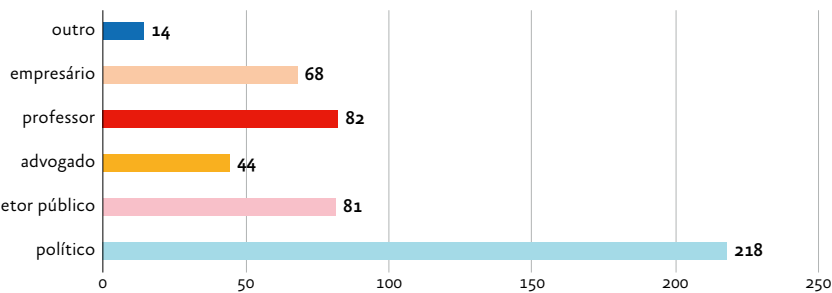
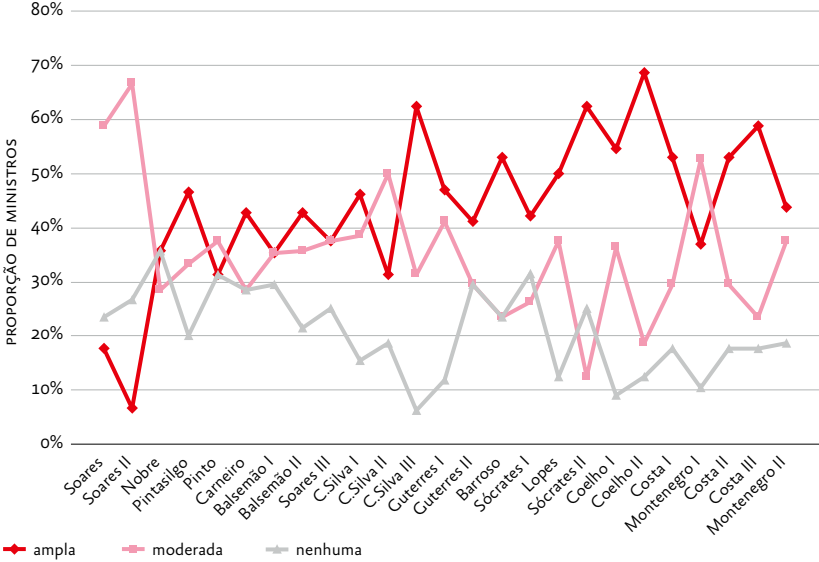


Figura 17. Tipos de ocupação (generalidade dos ministros)



Os dados permitem concluir, desde logo, que, na sua maioria, os ministros em Portugal não chegam ao Governo desprovidos de experiência profissional relevante: há uma presença significativa de perfis com trajetórias funcionais compatíveis com a pasta. Como sugere a figura 15, a experiência ocupacional em cargos políticos destaca-se como a mais frequente. Note-se também que, quando alguém do setor público é nomeado, geralmente apresenta uma experiência ocupacional prévia relevante superior a outras profissões, como advogado ou empresário, que não sofrem grandes variações entre os níveis analisados (figura 16).

Figura 18. Experiência ocupacional por Governo



A literatura sobre a procura de ministros tecnocratas refere que em períodos de crise económica, como tem sido exemplo o caso na América Latina (Alexiadou e Gunaydin, 2019) e mesmo o de Portugal (Costa Pinto, 2023), é frequente haver um aumento da procura de ministros capazes de garantir uma maior credibilidade e eficiência de implementação de políticas — o que pode passar por ministros com perfis menos políticos e mais técnicos. A figura 17 apresenta a variação dos níveis de capacidade ocupacional entre diferentes governos. O período com maior experiência ocupacional prévia dos ministros ocorre no segundo Governo liderado por Passos Coelho, depois de uma coligação PSD-CDS durante a crise pós-2008 e o período de intervenção económica externa em Portugal. Contudo, este padrão não

se verifica de forma sistemática em outros governos em períodos de crise. Antes, o que se verifica é uma tendência crescente no número de nomeações de indivíduos com experiência ocupacional prévia muito relevante («ampla»: que ocuparam posições relevantes e hierarquicamente elevadas na área de trabalho relacionada com a pasta para a qual foram nomeados) ao longo do tempo.

De igual modo, a figura 19 mostra que a diferença entre um cenário governativo maioritário ou minoritário não varia muito no que toca aos níveis de experiência ocupacional. Isto pode sugerir que a principal diferença no momento das nomeações ministeriais não é o apoio parlamentar do Governo, mas sim as características necessárias para garantir a estabilidade política e a governação eficaz de cada um dos ministérios, especificamente. Dependendo da conjuntura de um determinado ministério, um Governo pode favorecer nomeações políticas (sugerindo que a capacidade de negociação e lealdade partidária se tornam prioritárias); ou então ministros com experiência, que podem ser relevantes para setores onde existe uma crise de legitimidade ou necessidade de reforma.

Figura 19. Experiência ocupacional por suporte legislativo do Governo

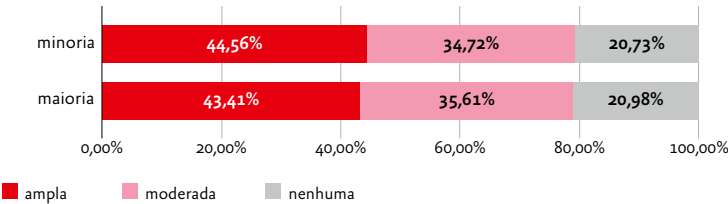
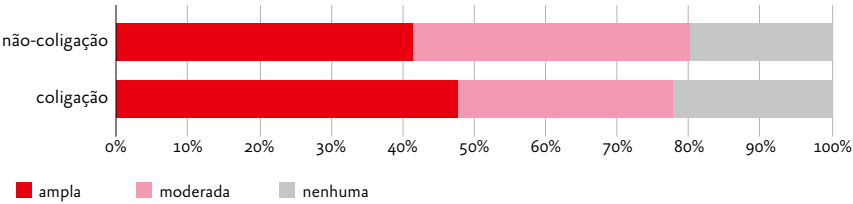


Figura 20. Experiência ocupacional por tipo de Governo

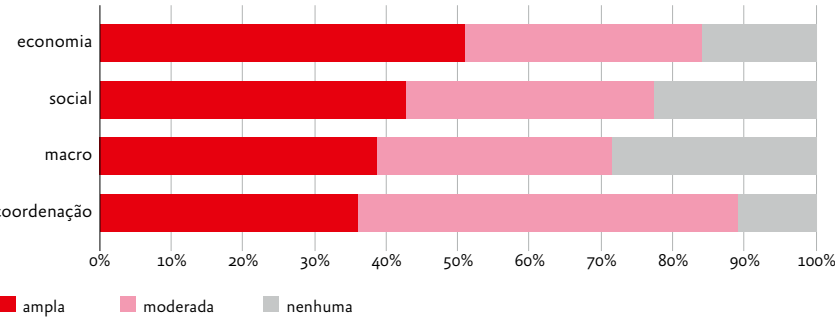


A figura 19 indica que os governos monopartidários mostram perfis mais homogêneos, por não terem tanta necessidade de mostrar coesão política. Em contraste, os governos de coligação apresentam maior densidade de perfis com experiência «ampla», refletindo a necessidade de equilíbrio entre competência técnica e representatividade política. Os governos de coligação têm uma maior necessidade de garantir legitimidade e especialização (para que haja resultados claramente satisfatórios). Isto resulta num aumento de nomeações com níveis mais elevados de experiência ocupacional. Mas também em mais nomeações com «nenhuma» experiência, por poder haver a necessidade de nomear um indivíduo para uma determinada pasta, na qual ele não tenha qualquer tipo de experiência, por motivos políticos (de negociação entre partidos, para garantir estabilidade política interna e externa da coligação).

Por sua vez, um Governo monopartidário tem a oportunidade de governar com estabilidade política, dado que não dependerá tanto (teoricamente) do seu apoio parlamentar. Pode, assim, nomear indivíduos que, embora não tenham antecedentes profissionais tão sintonizados com a área da pasta ministerial, oferecem maiores garantias em termos de coordenação e estabilidade política — por se alinharem claramente com os objetivos do partido —, geralmente

do nível de experiência «moderada». Nos dados sobre este aspeto apresentados na figura 21, isto traduz-se num menor número de nomeações com «ampla», mas também com «nenhuma» experiência.

Figura 21. Experiência ocupacional por tipo de pasta ministerial



Por fim, a figura 20 evidencia as diferenças que ocorrem ao nível setorial. A título de exemplo, as áreas técnicas como economia e social apresentam uma maior concentração de ministros com experiência «ampla», enquanto pastas da coordenação, como Presidência e Assuntos Parlamentares, registam níveis mais baixos de nomeações com «ampla» (mas, curiosamente, também com «nenhuma») experiência.

Estas últimas (Presidência e Assuntos Parlamentares) são pastas com um peso político geralmente reforçado, dado que as suas funções passam muito pela manutenção e garantia da estabilidade política e pelo apoio à governação. Isto leva a que os indivíduos nomeados tendam a ter maior peso político (experiência política generalizada, muitas vezes tendo ocupado diversos cargos políticos, útil para a gestão de crises políticas, coordenação entre ministérios e tratamento de diversos assuntos

politicamente relevantes) do que especialização numa só área específica. Daqui resultam menos nomeações com «ampla» experiência, mas também o menor número de nomeações com «nenhuma» experiência, por não fazer tanto sentido nomear alguém que não tenha experiência política prévia alguma. Por oposição, pastas como Finanças (área da economia) ou Educação (área social) tendem a privilegiar profissionais altamente especializados, que poderão ser vistos como mais capazes de implementar planos específicos ou até reformas setoriais.

6.3. Considerações finais

Os resultados apresentados demonstram que a capacidade ocupacional constitui uma dimensão relevante na compreensão do perfil das elites ministeriais portuguesas. Os antecedentes políticos continuam a ser predominantes no percurso dos ministros, e observa-se um destaque de nomeações de indivíduos com «ampla» experiência ocupacional prévia. Assim, salienta-se o facto de a maioria dos ministros portugueses já possuírem experiência profissional relevante na área ministerial quando são nomeados.

Em termos metodológicos, consideramos que importa contemplar sempre toda a trajetória ocupacional dos ministros aquando da nomeação para o cargo, uma vez que esta se torna particularmente relevante no caso dos que ocupam cargos por múltiplas vezes ou assumem a tutela de diferentes setores. Evidencia-se, por fim, a importância de se continuar a desenvolver estudos longitudinais, pela séria influência que a conjuntura política de cada ministério e de cada Governo pode ter na motivação da nomeação ministerial, e comparativos, que permitam compreender melhor de que forma a experiência profissional influencia o domínio do setor e a manutenção do cargo ministerial.

Capítulo 7

A dimensão de gestão

Luís F. Mota e Inês S. Almeida

O estudo das características dos indivíduos nomeados para as pastas ministeriais tem sido uma área de interesse crescente na ciência política, com análises sobre os traços sociológicos dos membros dos executivos, como o género, a idade ou a formação académica, bem como a análise da sua experiência profissional e política antes de ocuparem os respetivos cargos governativos (Blondel e Thiébault, 1991; Pinto *et al.*, 2018: 1; Müller-Rommel *et al.*, 2020: 232-233). De uma forma global, os estudos sobre o perfil social e ocupacional dos ministros referem que, na sua maioria, estes provêm de classes mais altas, têm níveis habilitacionais mais elevados, são do género masculino e têm experiência política e/ou de gestão (Müller-Rommel *et al.*, 2020: 232-233).

A propósito desta última característica, e como referido no capítulo da revisão da literatura deste livro, os estudos sobre perfis ministeriais tendem a dividir os ministros em duas grandes categorias: por um lado, ministros com um perfil mais político, ou seja, que têm um percurso maioritariamente ligado a atividades políticas de nível executivo ou parlamentar nos mais diversos níveis de governação; por outro lado, um perfil mais tecnocrata, ou seja, pessoas que se destacaram pelo exercício de importantes cargos em organizações internacionais, na administração pública ou em empresas privadas, bem como enquanto docentes no ensino superior (Pinto *et al.*, 2018: 2; Cotta, 2018: 269).

Como referem Pinto *et al.* (2018: 7), o número de ministros tecnocratas tem vindo a aumentar nas últimas décadas em diversos países, ocupando crescentemente posições centrais nos respetivos executivos. Com base na análise de dados de ministros de 14 países europeus em diferentes décadas, Cotta (2018: 275) refere que cerca de um quarto dos ministros estudados tinham experiência na área da gestão e da indústria, na direção de topo de organizações da administração pública, no ensino universitário e na área da advocacia. De igual modo, o mesmo autor concluiu que os ministros tecnocratas analisados ocupavam, na sua maioria, as pastas da Economia/Finanças, Justiça, Negócios Estrangeiros e Saúde (Cotta, 2018: 276).

Em linha com a tendência internacional, Portugal tem tido um significativo número de ministros de perfil tecnocrata, sobretudo nas últimas décadas (Cotta, 2018: 279), quer em governos de partidos de direita, quer em governos de partidos de esquerda (Tavares de Almeida, 2023: 349). Analisando os ministros portugueses até 2019 com base na dicotomia entre perfis políticos e tecnocratas, Tavares de Almeida (2023: 346) concluiu que a larga maioria dos ministros entre 1976 e 2019 eram homens e tinham educação superior, e que uma percentagem significativa de ministros tinha desempenhado funções profissionais de professor, gestor, advogado/ jurista ou dirigente de topo da administração pública antes do início das suas funções ministeriais. Adicionalmente, o autor referiu que mais de metade dos ministros

analisados tinha experiência política prévia, tendo maioritariamente ocupado posições de líder partidário ao nível nacional ou regional, de secretário de Estado ou de deputado (Tavares de Almeida, 2023: 347). Comparando os ministros com perfil maioritariamente tecnocrata e maioritariamente político, o autor concluiu também que existe uma maior percentagem de ministros tecnocratas entre os ministros do sexo feminino, com formação nas áreas de Economia ou Engenharia, e com uma carreira profissional como professor ou gestor (Tavares de Almeida, 2023: 348).

Neste capítulo, a análise vai para além da tradicional divisão entre perfis políticos e tecnocráticos, no sentido de compreender se os ministros tinham experiência de gestão prévia à sua entrada no Governo, independentemente do tipo de organizações em que a adquiriram (não-políticas ou políticas) e da área setorial em que adquiriram essa experiência estar em consonância com a pasta ministerial. Este foco nas posições de gestão de uma forma mais ampla decorre do facto de a posição de ministro exigir, sobretudo, competências de gestão de múltiplas tarefas e equipas e de conjugação de diferentes interesses de distintos tipos de *stakeholders*. Entre os cargos de gestão considerados relevantes para esta análise, encontram-se posições não-políticas de gestão de topo de organizações públicas ou privadas (como as de dirigente superior de organismo da administração pública, reitor/a de uma grande universidade, presidente de uma grande empresa, diretor/a de um hospital central ou presidente de uma grande associação profissional), bem como posições executivas políticas de topo (como as de primeiro/a-ministro/a, ministro/a, secretário/a de Estado, presidente da Assembleia da República, presidente do Parlamento Europeu ou

presidente de Governo Regional), ou posições executivas de topo em partidos (como a de presidente de um partido, ou função equivalente).

Ao propor esta nova forma de analisar perfis ministeriais para além da tradicional dicotomia, pretende-se sublinhar que a experiência de gestão — que se considera essencial para o exercício das funções ministeriais — não se obtém apenas na gestão de organizações do setor privado ou organizações da administração pública, mas também poderá ser desenvolvida através do exercício de cargos políticos. Ademais, a classificação de um ministro como tendo um perfil «tecnocrata» poderá estar a tomar em consideração, de forma indistinta, pessoas que têm um elevado nível de especialização técnica, independentemente de já terem exercido ou não funções de liderança nos seus percursos profissionais. Por outro lado, a classificação de um ministro como tendo um perfil «político» não fazia grande diferenciação entre pessoas que já tenham um sólido percurso como ministros ou secretários de Estado em governos anteriores e pessoas que foram nomeadas para o exercício de um cargo ministerial sem terem grande experiência profissional, seguindo somente uma lógica de recompensas por trabalho político (por exemplo, no quadro de juventudes partidárias).

A classificação proposta neste capítulo foca-se, assim, sobretudo, na experiência de gestão em termos da duração e relevância dos cargos desempenhados, independentemente da tipologia da entidade em que foi adquirida. A experiência de gestão de cada ministro/a foi, assim, classificada de acordo com a sua intensidade (nenhuma, moderada ou ampla) e de acordo com o setor de atividade em que essa experiência foi adquirida (maioritariamente no setor público, maioritariamente no setor privado ou uma conjugação equilibrada de ambos os setores).

Além da análise destas duas variáveis em termos globais, neste capítulo analisamos ainda eventuais variações da intensidade de experiência de acordo com o Governo Constitucional e período temporal, área setorial da pasta ministerial, centralidade da pasta ministerial, partido do líder do Governo, partido do ministro, tipo de apoio parlamentar ao Governo e, por fim, género.

Tratando-se de uma análise algo inovadora, que vai para além da tradicional divisão entre perfis políticos e tecnocráticos, torna-se mais difícil elaborar expectativas teóricas claras. No entanto, por proximidade às conclusões relativas ao perfil dos ministros tecnocratas noutros países e em Portugal acima apresentadas, é possível, ainda assim, formular algumas expectativas teóricas.

A primeira expectativa é que exista uma significativa percentagem de ministros com ampla experiência de gestão, considerando que a literatura acima apresentada refere existir um número significativo de ministros de perfil tecnocrata e/ou com elevada experiência político-partidária (Tavares de Almeida, 2023: 346-349). Em relação aos ministros com perfil tecnocrático, Portugal é inclusivamente apontado por Cotta (2018: 273) como um dos países com maior percentagem deste tipo de ministros.

Por outro lado, é expectável que a maioria dos ministros tenha desenvolvido experiência de gestão no setor público ou uma equilibrada conjugação de ambos os setores, tendo em conta que a literatura sugere que mais de metade dos ministros portugueses tem experiência política (que, para o efeito, se considera ser do setor público) e existe uma significativa percentagem de ministros com experiência anterior

enquanto professor em universidades (a maioria das quais são públicas) e dirigente público (Tavares de Almeida, 2023: 347-348).

Uma terceira expectativa é que exista uma maior percentagem de ministros com ampla experiência de gestão nos últimos 25 anos do que nos primeiros anos da democracia, já que no período mais recente existe uma maior exigência de conhecimento especializado (devido à crescente complexidade da governação e ao fenómeno da europeização), bem como uma maior desconfiança em relação à política partidária (Pinto *et al.*, 2018: 7, 12). Esta expectativa baseia-se ainda no facto de, à medida que o tempo passa, aumentar a possibilidade de os ministros terem desenvolvido experiência política executiva prévia. Contudo, importa assinalar que Cotta (2018: 279) dá conta de que Portugal não apresenta maior percentagem de ministros com perfil tecnocrata nos governos formados entre 1976 e 1991 do que nos governos formados entre 1991 e 2015, a não ser que se excluam os governos de iniciativa presidencial.

Uma quarta expectativa é que exista uma maior percentagem de ministros com ampla experiência de gestão nas pastas económicas (como Economia, Finanças, Indústria e Comércio, entre outras — veja-se classificação no capítulo 2), na medida em que estas têm maior proximidade funcional com a área da gestão e têm uma maior exigência de conhecimento técnico (Cotta, 2018: 276). Além de se basear em literatura comparativa, esta expectativa também se baseia em estudos anteriores sobre o caso português, que referem existir maior percentagem de ministros com perfil tecnocrático nas pastas da Economia e Finanças (Pinto e Tavares de Almeida, 2018: 127).

Ainda a propósito das pastas ministeriais, e seguindo as mesmas linhas de raciocínio, a quinta expectativa aponta para que exista uma maior percentagem de ministros com ampla experiência de gestão nas pastas do núcleo duro do Governo, na medida em que estas pastas ocupam uma posição central no Governo e são habitualmente mais exigentes (Cotta, 2018: 276).

A sexta expectativa aponta para que não existam diferenças no nível de experiência de gestão de ministros de governos liderados por primeiros-ministros de partidos de direita e por primeiros-ministros de esquerda. Esta expectativa baseia-se não apenas em literatura comparada, que não identificou a ideologia partidária como um fator potencialmente explicativo da proporção de ministros de perfil tecnocrático (Pinto *et al.*, 2018: 15-21), mas também em estudos empíricos sobre o caso português que comprovaram não existirem diferenças significativas nas proporções de ministros com perfil tecnocrático entre governos liderados por primeiros-ministros de esquerda ou de direita (Pinto e Tavares de Almeida, 2018: 131).

Pelos mesmos motivos, a sétima expectativa aponta para que não existam diferenças significativas nas percentagens de ministros com elevada experiência de gestão de acordo com a filiação partidária dos próprios ministros.

Em oitavo lugar, será ainda expectável que exista uma maior percentagem de ministros com experiência de gestão nos governos minoritários (Pinto *et al.*, 2018: 18), na medida em que estes se encontram em situação mais frágil e necessitam de ministros com maior experiência de gestão, e uma menor percentagem de ministros com esse nível de experiência nos governos com apoio parlamentar

maioritário, já que estes estão mais à vontade para realizar as escolhas ministeriais que desejem, podendo escolher pessoas menos experientes, numa lógica de recompensa pelo trabalho partidário.

Por fim, a nona expectativa aponta para que exista uma maior percentagem de pessoas com elevada experiência de gestão entre as ministras mulheres do que entre ministros homens, em linha com os estudos referidos na literatura acima. Esta expectativa baseia-se nos estudos empíricos sobre o caso português, que demonstram existir uma maior percentagem de mulheres ministras no perfil tecnocrático do que no perfil partidário (Tavares de Almeida, 2023: 348).

Estas expectativas serão testadas na próxima secção deste capítulo.

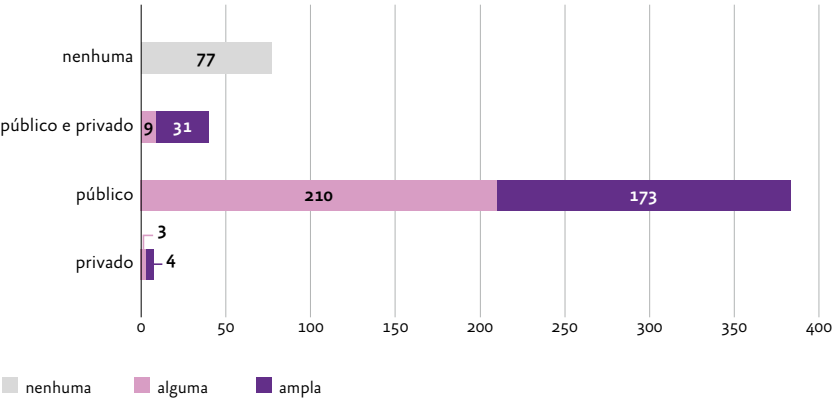
7.1. Medição das capacidades de gestão

Por forma a entender as competências de gestão dos ministros portugueses, foram analisados os percursos profissionais prévios às suas nomeações como ministros, classificando-os em três categorias, de acordo com o nível de experiência em cargos de gestão. A operacionalização segue, assim, a escala tricotómica definida no capítulo 2, permitindo distinguir variações substantivas na intensidade da competência de gestão, a saber: sem experiência relevante de gestão; com moderada experiência de gestão (até oito anos); e com ampla experiência de gestão (mais de oito anos).

Como se pode observar na figura seguinte, a larga maioria dos 507 ministros alvo de análise tinha pelo menos moderada experiência de gestão prévia à sua entrada no cargo ministerial, já que apenas 77 das pessoas analisadas (15,2%) não possuía nenhuma experiência de gestão prévia à sua tomada de posse. Por outro lado, é possível ainda perceber

que existe um número muito semelhante de ministros analisados com ampla experiência de gestão (41,03%; N = 208) e com moderada experiência de gestão (43,8%; N = 222). Estes resultados permitem, assim, confirmar a nossa primeira expectativa, que apontava para a existência de uma elevada percentagem de ministros com ampla experiência de gestão em Portugal, em linha com os resultados dos estudos de Tavares de Almeida (2023) relativamente aos ministros com perfil tecnocrático.

Figura 22. Nível de experiência de gestão por setor de atividade em que a mesma foi obtida



Além do nível de competências de gestão, considerou-se ainda pertinente perceber se essa mesma experiência havia sido obtida maioritariamente no setor público, maioritariamente no setor privado ou através de uma combinação equilibrada de experiência em ambos os setores. Tal como é também observável na figura 21, a larga maioria dos ministros com moderada ou ampla experiência de gestão obteve-a

maioritariamente no setor público (75,5%; N = 383), ao passo que o número de ministros com uma combinação equilibrada de experiência em ambos os setores é bastante reduzido (7,9%; N = 40) e o número de ministros com experiência maioritariamente no setor privado é quase insignificante (1,4%; N = 7). Estes resultados permitem, assim, confirmar a nossa segunda expectativa, que apontava para o facto de a maioria dos ministros com moderada ou ampla experiência de gestão a ter obtido maioritariamente no setor público. Estes resultados estão em linha com os resultados apontados por Tavares de Almeida (2023: 347-348), que concluiu que uma larga maioria dos ministros tinha experiência prévia em cargos políticos executivos, de ensino universitário e/ou como dirigente público.

No contexto português, alguns casos típicos de ministros com ampla experiência maioritariamente no setor público são, nos governos da última década, José Vieira da Silva — que, antes de ser ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social do primeiro Governo liderado por António Costa, já havia sido ministro e secretário de Estado em governos anteriores — ou Margarida Blasco — que, antes de tomar posse como ministra da Administração Interna, em 2024, foi diretora-geral do Serviço de Informações de Segurança, entre 2004 e 2008, e inspetora-geral da Administração Interna, entre 2012 e 2019.

Já em relação aos ministros com ampla experiência de gestão adquirida maioritariamente no setor privado ou com um perfil misto de experiência de gestão nos setores público e privado, podem ser destacados, nos primeiros governos constitucionais (até 2000), nomes como Alfredo Nobre da Costa, ministro da Indústria e Tecnologia do primeiro Governo de Mário Soares e mais tarde primeiro-ministro, que, antes de enveredar pela carreira política, já havia desempenhado

funções em diversas empresas. Em governos mais recentes (desde 2000) destaca-se, por exemplo, Paulo Macedo, ministro da Saúde do Governo de Pedro Passos Coelho, que anteriormente já tinha desempenhado funções de gestão na área da banca e seguros, bem como na Direção-Geral dos Impostos.

7.2. Análise empírica das capacidades de gestão

Além de perceber qual o nível de experiência de gestão dos ministros dos 25 governos constitucionais de forma global, importa também perceber a variação desse mesmo nível de experiência de acordo com um conjunto de variáveis, entre as quais o Governo Constitucional em questão e o período temporal, o tipo de pasta ministerial, a pertença da pasta ministerial ao núcleo duro do Governo, por partido do líder do Governo, por partido do ministro, por tipo de apoio parlamentar ao Governo e, finalmente, por género.

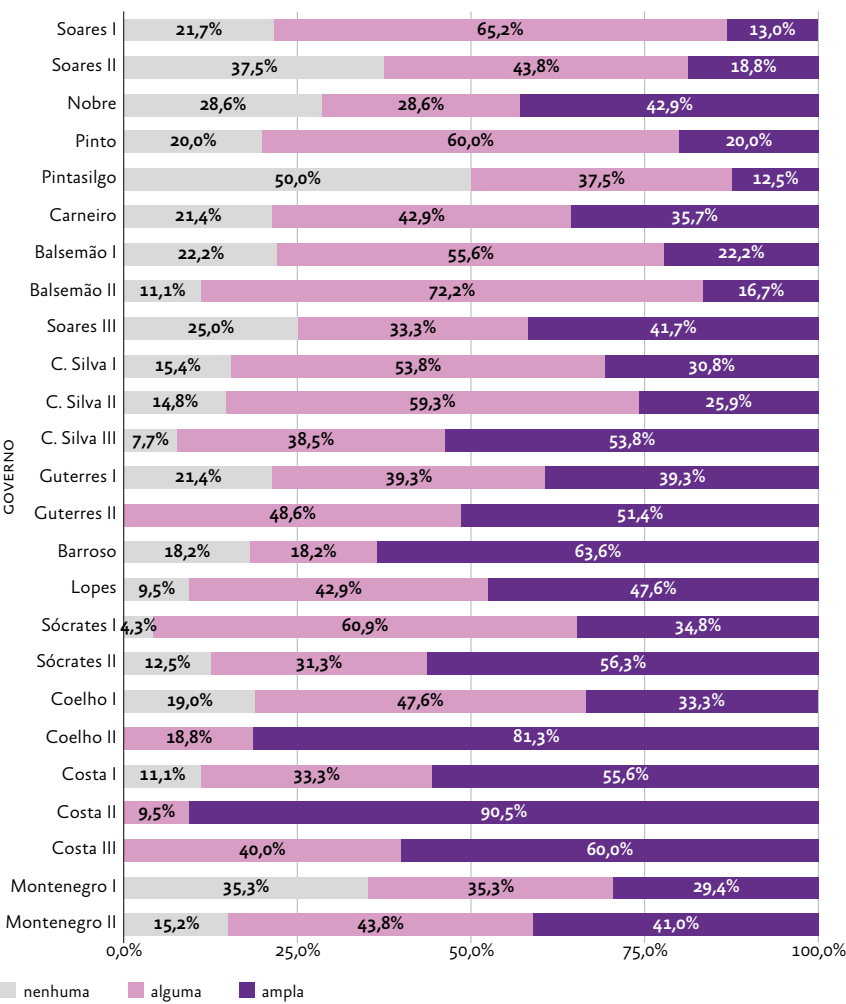
7.2.1. Por Governo

Em relação ao Governo Constitucional em questão, na figura 23 é possível verificar que existem diferenças significativas entre governos no respeitante ao nível de experiência de gestão dos seus ministros. Por um lado, os governos constitucionais que se destacam por terem uma maior percentagem de ministros com ampla experiência de gestão são o segundo Governo chefiado por António Costa (90,5%), o segundo Governo liderado por Pedro Passos Coelho (81,3%), bem como o Governo encabeçado por José Durão Barroso (63,6%). Por outro lado, os governos constitucionais que tinham maior percentagem de ministros sem nenhuma experiência de gestão foram o Governo de Maria de Lourdes Pintassilgo (50%), o segundo Governo

de Mário Soares (37,5%), o primeiro Governo de Luís Montenegro (35,3%), o Governo de Alfredo Nobre da Costa (28,6%) e o terceiro Governo de Mário Soares (25,0%).

Se dividirmos o período temporal em duas partes quase iguais — entre 1976 e 2000, e 2000 e 2025 —, é possível verificar que a percentagem média de ministros com ampla experiência de gestão dos 14 governos formados até 2000 (30,3%) é bastante menor do que a percentagem média de ministros com ampla experiência de gestão dos 11 governos formados desde 2002 (53,9%). Inversamente, a percentagem média de ministros sem nenhuma experiência de gestão relevante dos governos formados até 2000 (21,2%) é bastante maior do que a média da percentagem de ministros em situação similar dos governos formados desde 2002 (11,4%). Estes resultados permitem, assim, comprovar a nossa terceira expectativa, que apontava para uma maior prevalência de ministros com ampla experiência de gestão desde o início do século XXI, em linha com a assunção de Pinto *et al.* (2018: 7, 12).

Figura 23. Nível de experiência de gestão dos ministros por Governo Constitucional (%)

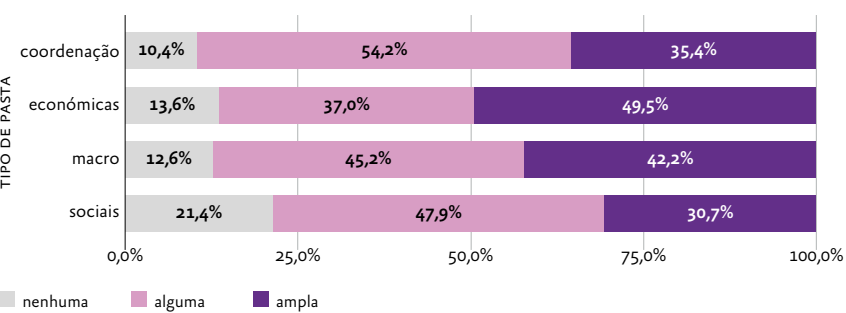


7.2.2. Por tipo de pasta ministerial

Em relação às pastas ministeriais ocupadas pelos ministros, os resultados da figura 24 permitem concluir que o grupo de áreas ministeriais económicas é o que tem uma maior percentagem de ministros com ampla experiência de gestão¹² (49,5%) e o das pastas macro¹³ (42,2%). Por outro lado, o grupo das áreas ministeriais sociais é o que tem menor percentagem de ministros com ampla experiência de gestão¹⁴ (30,7%), seguido das pastas ministeriais de coordenação¹⁵ (35,4%). As pastas ministeriais sociais são, de igual modo, as que têm a maior percentagem de ministros sem nenhuma experiência de gestão relevante antes da tomada de posse (21,4%).

Estes resultados permitem, assim, comprovar a quarta expectativa, que apontava para uma maior prevalência de ministros com ampla experiência de gestão nas pastas económicas, em linha com o estudo comparado de Cotta (2018: 276) e o estudo sobre Portugal de Tavares de Almeida (2023: 127).

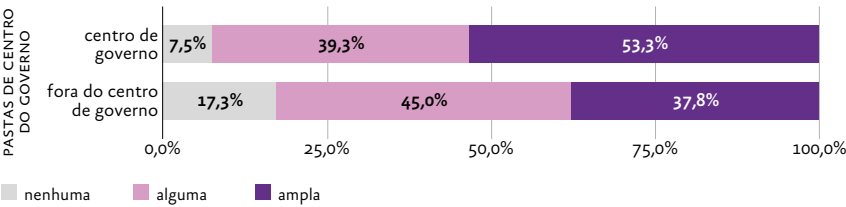
Figura 24. Nível de experiência de gestão dos ministros por tipo de pastas ministeriais (%)



7.2.3. Por pertença ao núcleo duro do Governo

Quanto à centralidade do ministro no núcleo do Governo, os dados da figura 25 indicam que a percentagem de ministros com ampla experiência de gestão em pastas que estão no núcleo¹⁶ do Governo (53,3%) é muito maior do que a percentagem de ministros com ampla experiência de gestão que estão em pastas ministeriais fora do núcleo do Governo (37,8%). Inversamente, a percentagem de ministros sem nenhuma experiência de gestão a ocupar pastas ministeriais nucleares (7,5%) é muito menor do que a percentagem de ministros em situação similar a ocupar pastas não-nucleares (17,3%). Estes resultados permitem, assim, confirmar a quinta expectativa, que apontava para a maior prevalência de ministros com ampla experiência de gestão em pastas ministeriais do núcleo do Governo.

Figura 25. Nível de experiência de gestão dos ministros por pertença ao núcleo de Governo (%)

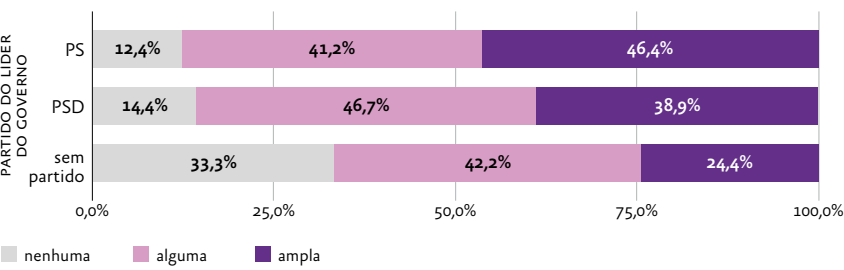


7.2.4. Por partido do líder do Governo

Em relação ao nível de experiência de gestão de acordo com o partido político do líder do executivo, os dados da figura 26 revelam algumas diferenças significativas. Por um lado, a percentagem de ministros com ampla experiência de gestão em governos liderados por primeiros-ministros do Partido Socialista (46,4%) é ligeiramente superior à percentagem de ministros com ampla experiência de gestão em governos liderados por primeiros-ministros do Partido Social Democrata (38,9%), e muito superior à percentagem de ministros com ampla experiência de gestão de governos liderados por primeiros-ministros independentes (24,4%). Contudo, a percentagem de ministros sem experiência de gestão relevante em governos liderados por primeiros-ministros do Partido Socialista (12,4%) é apenas ligeiramente inferior à percentagem de ministros em situação similar em governos liderados por primeiros-ministros do Partido Social Democrata (14,4%) ou em governos liderados por primeiros-ministros independentes (33,3%).

Se se tomar em consideração estes últimos resultados, a sexta expectativa, que apontava para a inexistência de diferenças significativas na percentagem de ministros com experiência de gestão entre governos liderados por primeiros-ministros de esquerda e direita, é comprovada, em linha com a assunção teórica de Pinto *et al.* (2018: 15-21) e o estudo empírico de Pinto e Tavares de Almeida (2018: 131) relativo a ministros com perfil tecnocrático.

Figura 26. Nível de experiência de gestão dos ministros por partido do líder do Governo (%)



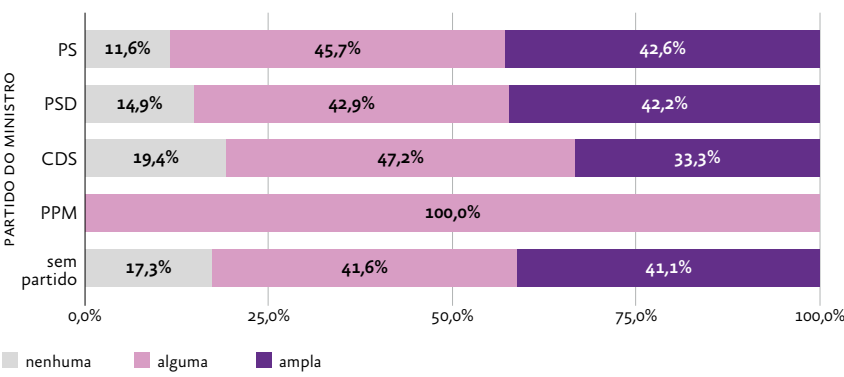
7.2.5. Por partido do ministro

Em relação à filiação partidária dos próprios ministros, os dados da figura 27 demonstram que não existem diferenças significativas entre o nível de experiência de gestão dos ministros filiados nos dois principais partidos do sistema partidário dos últimos 50 anos. Por um lado, a percentagem de ministros filiados no Partido Socialista com ampla experiência de gestão (42,6%) é apenas marginalmente superior à percentagem de ministros em situação semelhante filiados no Partido Social Democrata (42,2%) ou sem filiação partidária (41,1%). Contudo, estas percentagens são ligeiramente superiores à percentagem de ministros em igual situação com filiação no Centro Democrático Social – Partido Popular (CDS-PP) (33,3%).

Em sentido inverso, a percentagem de ministros sem nenhuma experiência de gestão com filiação no CDS-PP (19,4%) é ligeiramente superior à percentagem de ministros em situação similar sem filiação partidária (17,3%) ou com filiação no Partido Social Democrata (14,9%) ou no Partido Socialista (11,6%).

Estes resultados, sobretudo se se considerarem apenas os ministros do PS e do PSD, confirmam, assim, a sétima expectativa, que apontava para a ausência de diferenças significativas na percentagem de ministros com experiência de gestão de acordo com a filiação partidária do ministro, que se baseia nas conclusões sobre a percentagem de ministros tecnocratas com base na ideologia da liderança do Governo exploradas na expectativa anterior.

Figura 27. Nível de experiência de gestão dos ministros por partido do ministro (%)



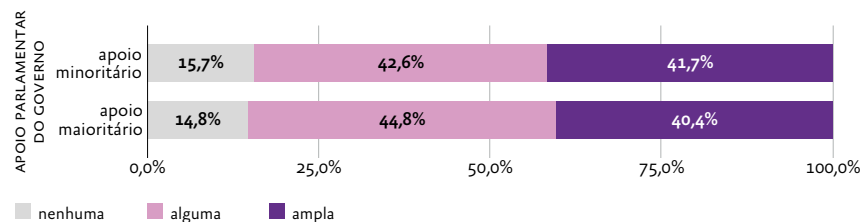
7.2.6. Por tipo de apoio parlamentar ao Governo

Em relação ao tipo de apoio parlamentar de que o Governo dispõe (figura 28), os dados indicam que a percentagem de ministros com ampla experiência de gestão em governos com apoio parlamentar maioritário (40,4%) é apenas ligeiramente inferior à percentagem de ministros em situação semelhante em governos com apoio parlamentar

minoritário (41,7%). Por outro lado, a percentagem de ministros sem nenhuma experiência de gestão relevante nos governos com apoio parlamentar maioritário (14,8%) é bastante próxima da percentagem de ministros em situação similar de governos com apoio parlamentar minoritário (15,7%).

Estes resultados infirmam, assim, a oitava expectativa, que apontava que a percentagem de ministros com ampla experiência de gestão seria maior em governos com apoio parlamentar minoritário.

Figura 28. Nível de experiência de gestão dos ministros por tipo de apoio parlamentar ao Governo (%) (N = 507)



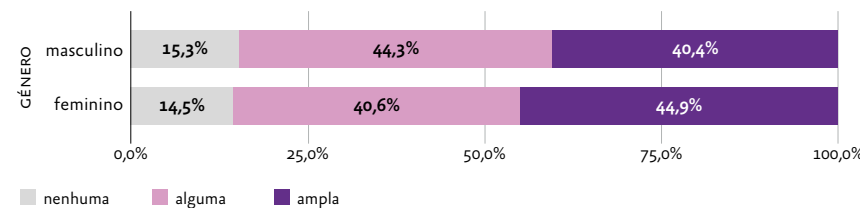
7.2.7. Por género do ministro

No referente ao género dos ministros (figura 29), não existem diferenças quanto ao nível de experiência dos ministros e das ministras. Por um lado, a percentagem das 69 ministras que compuseram todos os executivos analisados com ampla experiência de gestão (44,9%) é apenas ligeiramente superior à percentagem dos 438 ministros na mesma situação (40,4%). Em sentido inverso, a percentagem de

ministras sem nenhuma experiência de gestão (14,5%) é ligeiramente inferior à dos ministros em situação similar (15,3%).

Estes resultados não permitem, assim, confirmar a nona expectativa, que apontava que a percentagem de ministras com ampla experiência de gestão seria superior à percentagem de ministros em situação semelhante.

Figura 29. Nível de experiência de gestão dos ministros por género do/a ministro/a (%)



7.3. Considerações finais

De uma forma global, podemos concluir que quase metade dos ministros analisados tinham ampla experiência de gestão, obtida maioritariamente no setor público, fosse através de experiências anteriores em funções governativas, fosse com experiências em outras entidades públicas. Este padrão sugere que o desenvolvimento de competências de gestão não se associa, neste caso, maioritariamente a lógicas externas ao Estado — como poderia ser o caso de um empresário ou gestor privado «externo ao sistema» —, mas sim a trajetórias internas ao espaço público, ou trajetórias alternadas entre setor público e setor

privado. Este padrão pode refletir tanto as restrições institucionais do sistema político-administrativo português quanto uma preferência partidária por perfis que conjuguem especialização técnica e proximidade e lealdade política. A análise permite, assim, matizar a figura do «especialista técnico» nos governos portugueses, mostrando que os perfis aparentemente tecnocráticos tendem a estar maioritariamente ancorados institucionalmente no Estado.

De igual modo, foi ainda possível concluir que a escolha de ministros com ampla experiência de gestão tem sido maior nos últimos 25 anos, bem como nas pastas ministeriais mais técnicas e/ou que pertencem ao núcleo do Governo. Por outro lado, conclui-se também que não existem diferenças significativas quanto ao nível de experiência de gestão dos ministros de acordo com o partido do líder do Governo e o partido do ministro, o apoio parlamentar de que o Governo dispunha ou mesmo o género do/a ministro/a.

Capítulo 8

Género e acesso ao poder executivo

Edna Costa

Durante décadas, a investigação sobre elites governativas ignorou a dimensão de género, tendo sido a literatura feminista a apontar a necessidade de interrogar como se distribui o poder executivo entre mulheres e homens e que mecanismos explicam a persistência da sobrerrepresentação masculina nas posições de maior autoridade democrática (Beckwith, 2020; O'Brien e Reyes-Housholder, 2020).

Esta perspetiva crítica ancora-se num argumento fundamental: o Estado moderno e as suas instituições executivas não são neutros do ponto de vista do género, tendo sido historicamente construídos por homens e refletindo, nas suas práticas e culturas organizacionais, uma ordem política patriarcal (Beckwith, 2020; Acker, 1992). Esta construção institucional não resulta apenas da exclusão histórica das mulheres, mas da própria forma como o poder executivo foi concebido e associado a atributos tradicionalmente masculinos, como a autoridade, o comando e a racionalidade. Por outro lado, a literatura feminista demonstra como o conceito de género não se refere a uma característica individual fixa, mas antes a um processo social que organiza hierarquias de poder, distribui recursos e legitima formas de autoridade (Acker, 1992).

O institucionalismo feminista, em particular, demonstra que as instituições políticas incorporam pressupostos, práticas e culturas que

sistematicamente favorecem os homens na distribuição do poder (Kenny, 2014; Mackay *et al.*, 2010). Nos executivos, isto manifesta-se através de critérios implícitos de recrutamento que valorizam trajetórias tipicamente masculinas, expectativas sobre disponibilidade temporal incompatíveis com responsabilidades de cuidado, redes informais de socialização política e códigos de conduta que privilegiam estilos de liderança associados à masculinidade (Annesley e Gains, 2010). Por esta razão, reformas legais como a adoção de quotas de género podem ter efeitos paradoxais, ou seja, a inclusão numérica de mulheres não conduz necessariamente a uma transformação substantiva das culturas institucionais, podendo até gerar novas formas de marginalização. Com efeito, quando as mulheres são integradas em estruturas concebidas por e para homens, sem que as normas e culturas internas sejam questionadas, a sua presença pode ser tolerada sem que o poder seja efetivamente redistribuído. As quotas podem, assim, aumentar a visibilidade feminina sem alterar os critérios de recrutamento, as redes informais de decisão ou as expectativas sobre estilos de liderança (Franceschet, 2011; Krook e MacKay, 2011).

A investigação comparativa tem identificado um amplo conjunto de fatores que influenciam a presença de mulheres nos executivos, com os fatores políticos a exercerem uma particular influência (O'Brien

e Reyes-Housholder, 2020). Entre eles, destacam-se a representação parlamentar prévia e a ideologia partidária: as democracias com maior percentagem de mulheres no parlamento tendem a ter mais ministras, sugerindo que os parlamentos funcionam como reservas de recrutamento, particularmente em sistemas parlamentares em que os ministros são obrigatoriamente recrutados das bancadas legislativas (Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2005; Krook e O'Brien, 2012). Por outro lado, os partidos de esquerda e centro-esquerda nomeiam, em média, mais mulheres do que os partidos de direita, refletindo compromissos programáticos diferenciados com a igualdade de género (Atchison e Down, 2009; Claveria, 2014).

Para além da sub-representação numérica, a literatura documenta padrões de segregação vertical e horizontal na distribuição de pastas ministeriais, demonstrando que as mulheres continuam sub-representadas em áreas tradicionalmente associadas à soberania e ao poder (como Finanças, Defesa, Economia e Negócios Estrangeiros), com maior visibilidade política e acesso ao centro governativo (Barnes e O'Brien, 2018). Esta marginalização reflete estereótipos de género que associam os homens à autoridade, à segurança e à produção económica, enquanto mantêm as mulheres em áreas «naturalmente femininas» como educação, saúde ou assuntos sociais (Armstrong *et al.*, 2024; Goddard, 2019; Krook e O'Brien, 2012). Estes padrões replicam a segregação ocupacional no mercado de trabalho mais amplo, isto é, as trajetórias profissionais das mulheres ministras em setores sociais podem reforçar expectativas sobre a sua adequação a determinadas áreas (Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2005).

Face a estas barreiras, os perfis das mulheres que acedem a cargos ministeriais sugerem algumas estratégias compensatórias. Assim, a literatura

mostra que as ministras tendem a ser mais velhas à data da primeira nomeação do que os homens, apontando para a necessidade de acumular maior experiência ou capital político para serem consideradas aptas para posições executivas (Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2016). As mulheres apresentam também níveis de escolaridade superiores (Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2009; Claveria, 2014) e são mais frequentemente recrutadas enquanto independentes, sobretudo em governos minoritários ou de coligação (Costa Pinto e Tavares de Almeida, 2009). Esta prevalência de nomeações técnicas pode indicar que as mulheres necessitam de acumular credenciais superiores — capital académico ou técnico — para compensar a sua menor presença em estruturas partidárias ou em redes de influência tendencialmente masculinizadas. As credenciais académicas funcionam, assim, como moeda de troca para ultrapassar barreiras que os homens não enfrentam na mesma medida, confirmando que o género não é uma variável neutra na composição dos executivos.

8.1. O caso português

O caso português insere-se num contexto europeu de transformação gradual na representação feminina nos executivos. Segundo o European Institute for Gender Equality (EIGE), em 2024, as mulheres ocupavam, em média, 35% dos cargos governamentais na União Europeia, com profundas assimetrias entre países: enquanto a Finlândia atingia 60% e a Bélgica, a Estónia e a França alcançavam paridade ($\geq 50\%$), a Hungria não tinha nenhuma mulher no Governo, e a Chéquia apenas 5,9%. Portugal, com 37,5%, posicionava-se ligeiramente acima da média europeia, mas registava uma das maiores progressões da última década (+25,7 pontos percentuais desde 2014). Esta evolução acelerada contrasta com uma exclusão quase total até 1999, em que

as mulheres representavam apenas 4% da elite ministerial. A segregação horizontal também caracteriza o contexto europeu, estando as mulheres concentradas em portefólios socioculturais e sub-representadas em pastas de soberania — um padrão que Portugal partilha com outros países da Europa do Sul.

As especificidades institucionais portuguesas condicionam de forma particular o acesso feminino ao poder executivo. O sistema semipresidencialista, estabelecido na Constituição de 1976, concentra o poder executivo no primeiro-ministro, que goza de ampla discricionariedade na composição governativa, tanto na nomeação como na demissão de ministros (Costa Pinto e Tavares de Almeida, 2009). Esta autonomia face ao presidente da República e aos partidos que sustentam o Governo torna o recrutamento ministerial fortemente dependente das preferências individuais do líder governamental. Adicionalmente, Portugal caracteriza-se por uma elevada prevalência de ministros independentes, distinguindo-se neste aspeto da maioria das democracias europeias, onde predominam trajetórias político-partidárias (Costa Pinto, 2020). Esta tradição de recrutamento externo aos partidos, particularmente acentuada nos governos socialistas desde meados dos anos 90, pode ter implicações diferenciadas para o acesso feminino ao poder, uma vez que as mulheres são frequentemente nomeadas enquanto independentes com perfis tecnocráticos, sobretudo em áreas sociais (Monteiro, 2015).

A Lei da Paridade de 2006, revista em 2019, constitui um marco normativo relevante, cujo impacto nos executivos se exerce sobretudo de forma indireta. Esta legislação, que estabelece quotas mínimas de 33,3% (posteriormente elevadas para 40%) para cada sexo nas listas eleitorais para a Assembleia da República, autarquias locais e

Parlamento Europeu, não se aplica diretamente à composição dos governos. Contudo, a literatura sugere potenciais efeitos indiretos de contágio (Costa, 2020; Monteiro, 2015): ao ampliar a *pool* de mulheres com experiência política e visibilidade pública, e ao criar expectativas sociais de maior inclusão feminina em posições de poder, a Lei da Paridade pode ter contribuído para normalizar a presença das mulheres no topo da hierarquia política.

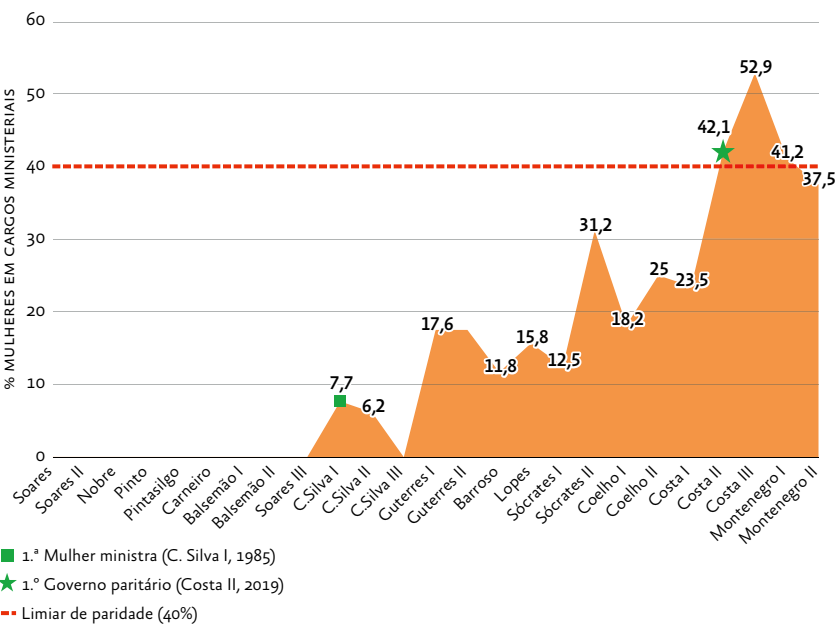
A próxima secção examina, assim, três dimensões da presença feminina na elite ministerial portuguesa: a evolução temporal da representação de mulheres desde 1976; os padrões de segregação horizontal e vertical; e os perfis diferenciados de ministras e ministros, explorando a relação com atributos como idade, escolaridade e filiação partidária.

8.2. Padrões empíricos da representação feminina nas elites ministeriais

8.2.1. Evolução histórica

Em consonância com estudos anteriores, a figura 30 mostra que a elite ministerial portuguesa permaneceu, durante a maior parte do período democrático, um espaço predominantemente masculino. Entre 1976 e 2025, dos 398 detentores de pastas ministeriais que integraram os governos inaugurais, apenas 60 eram mulheres (15%), contrastando com 338 homens (85%). Esta disparidade, tanto em termos percentuais como em números absolutos, evidencia a persistente sub-representação feminina no acesso aos cargos executivos, mesmo num contexto de democratização e de crescente valorização da igualdade de género.

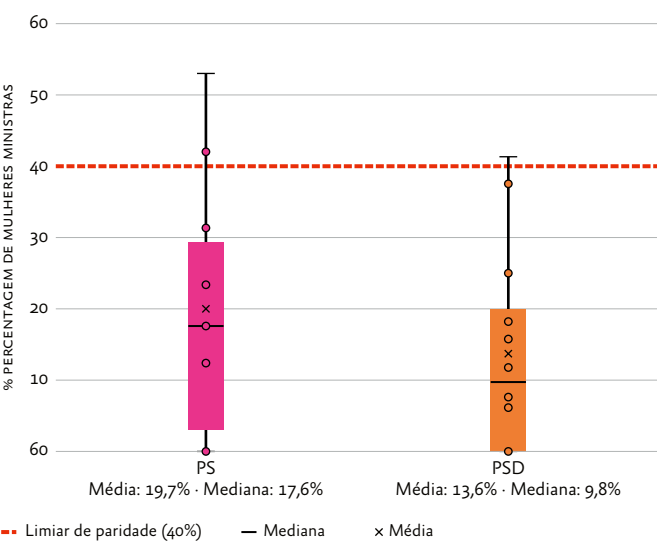
Figura 30. Mulheres em cargos ministeriais (%), por Governo, 1976-2025¹⁷



A análise longitudinal revela uma trajetória marcada por padrões temporais distintos, embora com alguma volatilidade. Até 1985, verifica-se uma ausência quase total de mulheres, ocorrendo a primeira nomeação com Leonor Beza no X Governo liderado por Cavaco Silva¹⁸. A partir deste ponto, observa-se um crescimento lento. Já com António Guterres (1995), regista-se maior abertura à nomeação de ministras, com valores de cerca de 17%, e os governos de José Sócrates aprofundam esta tendência, ultrapassando pela primeira vez os 30% em 2009. Em 2011, Passos Coelho nomeia apenas duas ministras (18%) e, embora António Costa, em 2015, suba este número para quatro (23,5%), a aproximação a um executivo paritário aconteceria apenas em

2019. De facto, sob a liderança de Costa, o Governo de 2019 torna-se o primeiro a ultrapassar o limiar de 40% (42,1%) e, em 2022, alcança mesmo os 53%. Mais recentemente, os governos de Montenegro (2024-2025) mantêm valores elevados (41% e 37,5%), sugerindo uma possível consolidação, embora seja prematuro afirmar a durabilidade desta tendência.

Figura 31. Distribuição da representação feminina nas elites ministeriais, por partido do primeiro-ministro, 1976-2025



O partido do primeiro-ministro tem uma influência moderada, mas com padrões temporais distintos. No período agregado, representado na figura 31, os governos PS apresentam valores medianos de 17,6%, contra 9,8% nos governos PSD. A maior discrepância entre média e mediana no PSD (13,6% versus 9,8%) indica que poucos governos

recentes com valores elevados compensam uma maioria histórica com representação feminina muito baixa. Contudo, até ao final do século XX, ambos os partidos mantiveram níveis residuais, e a divergência partidária emerge apenas a partir de 2000. No século XXI, o PS alcança medianas de 31,2% contra 21,6% do PSD, sugerindo que a sensibilidade à igualdade de género se tornou mais marcante no centro-esquerda apenas nas últimas duas décadas.

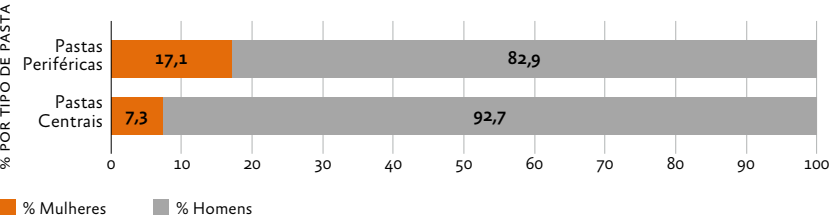
Nesta trajetória, destacam-se o compromisso de chefes de Governo como Guterres e Costa com a paridade e o papel das normas internacionais e da legislação nacional. Por um lado, a adesão ao Conselho da Europa (1976), a ratificação da Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women (CEDAW) (1980) e a integração na CEE (1986) criaram compromissos formais com a igualdade de género, sendo de salientar que, a partir da década de 1990, a agenda europeia para a democracia paritária ganhou força, exercendo pressão normativa sobre os Estados-membros. Por outro lado, a Lei da Paridade (2006) e sua revisão (2019), embora não aplicáveis às nomeações ministeriais, poderão ter tido efeitos indiretos, ao aumentarem a feminização parlamentar e ao institucionalizarem o princípio da paridade na política como norma desejável. Com efeito, o salto mais significativo ocorreu após esta legislação, culminando no primeiro executivo paritário em 2022 (53%). Esta progressão aproxima Portugal dos países nórdicos, embora persistam interrogações sobre a sustentabilidade e a qualidade da inclusão, particularmente no acesso ao núcleo decisório.

8.2.2. Segregação vertical e horizontal nas pastas ministeriais

Apesar dos ganhos apresentados relativamente à presença feminina nas elites ministeriais, as figuras 32 e 33 ilustram a forma como

a redistribuição de poder no interior do Governo permanece incompleta, na medida em que tanto a estrutura de autoridade como o perfil funcional das elites continuam a reproduzir assimetrias de género. Tendo em conta o período agregado (1976-2025), as mulheres que detêm pastas ministeriais em Portugal estão mais concentradas em pastas periféricas e na área social.¹⁹

Figura 32. Distribuição de mulheres e homens (%) por pastas ministeriais centrais e periféricas, 1976-2025



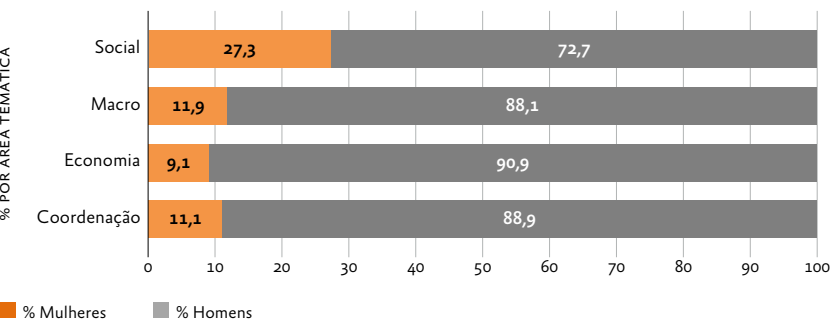
A segregação vertical (figura 32) é particularmente acentuada: apenas seis das 82 nomeações para pastas centrais foram mulheres (7,3%), contrastando com 54 em 316 nomeações periféricas (17,1%). Em termos absolutos, a presença feminina no núcleo estratégico do Governo — onde se concentram o poder decisório e os recursos orçamentais mais significativos — é residual, confirmando a persistência de barreiras no acesso ao centro governativo. Esta sub-representação nas pastas centrais limita substancialmente a capacidade de influência das mulheres ministras sobre as decisões estruturantes do executivo.

Tabela 5. Filiação partidária por tipo de pasta e género, 1976-2025

	Pastas Centrais		Pastas Não Centrais	
	Partidárias/os	Independentes	Partidárias/os	Independentes
Mulheres	6 (100%)	0 (0%)	25 (46,3%)	29 (53,7%)
Homens	58 (76,3%)	18 (23,7%)	160 (61,1%)	102 (38,9%)

A tabela 5 revela uma clivagem adicional no acesso feminino ao executivo que vai além da mera sub-representação nas pastas centrais. Entre as mulheres, a filiação partidária funciona como condição necessária para aceder ao núcleo duro do Governo, enquanto nas pastas periféricas mais de metade das ministras (53,7%) são independentes, recrutadas pelo seu capital técnico. Este contraste entre os dois tipos de pasta não tem paralelo nos homens, onde o hiato equivalente é apenas de 15,2 pontos percentuais. Assim, os dados sugerem que o perfil técnico que abre portas às mulheres nas pastas periféricas não constitui, por si só, um passaporte para o núcleo decisório do executivo.

Figura 33. Distribuição mulheres e homens (%) por pastas ministeriais, 1976-2025



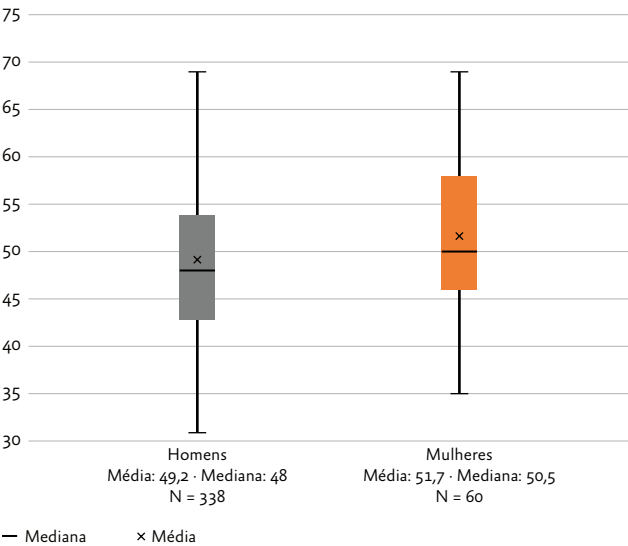
Quanto à segregação horizontal (figura 33), as mulheres concentram-se significativamente nas pastas relacionadas com a provisão de bem-estar e o desenvolvimento de capital humano. Metade de todas as mulheres ministras (30 em 60) ocupou posições na área social, onde representam 27,3% do total de nomeações. Em contraste, nas áreas de economia (9,1%), macro (11,9%) e coordenação (11,1%), a presença feminina mantém-se próxima ou abaixo dos 10%, reforçando a associação histórica entre mulheres e funções de cuidado, mesmo em contextos de poder executivo. As quatro mulheres nomeadas para funções de coordenação constituem exceções significativas, todas nomeadas por António Costa entre 2015 e 2022, em posições muito próximas ao primeiro-ministro (Presidência e Modernização Administrativa, Ministério de Estado e da Presidência, Adjunto e Assuntos Parlamentares). Estas nomeações reforçam a mudança qualitativa dos governos de Costa no acesso feminino a funções estratégicas de coordenação governamental.

8.2.3. Perfis diferenciados: idade, escolaridade e filiação partidária

A idade à entrada no Governo revela padrões complexos quando analisada por género. Tal como demonstrado na figura 34, no período agregado (1976-2025), as mulheres ministras apresentam uma idade média ligeiramente superior: 51,7 anos, contra 49,2 anos nos homens, uma diferença de 2,5 anos que se mantém na mediana. Esta diferença manifesta-se quando analisamos por faixas etárias: 20% dos homens acedem ao Governo entre os 40 e 44 anos, contra apenas 6,7% das mulheres, enquanto 18% das mulheres são nomeadas após os 60 anos, comparativamente a 9% dos homens.

Contudo, a análise por Governo revela grande heterogeneidade, a qual contraria, em parte, os padrões identificados na literatura comparada. Na maioria dos executivos, as mulheres nomeadas eram mais novas do que os homens, enquanto em apenas quatro governos as mulheres eram substancialmente mais velhas: Barroso (2002), Costa I (2015) e Montenegro I e II (2024-25), em que a diferença atinge os 4-5 anos. O padrão agregado de mulheres ligeiramente mais velhas resulta, assim, da influência desproporcional destes governos recentes, compensando a maioria histórica de nomeações femininas em idades comparativamente mais jovens.

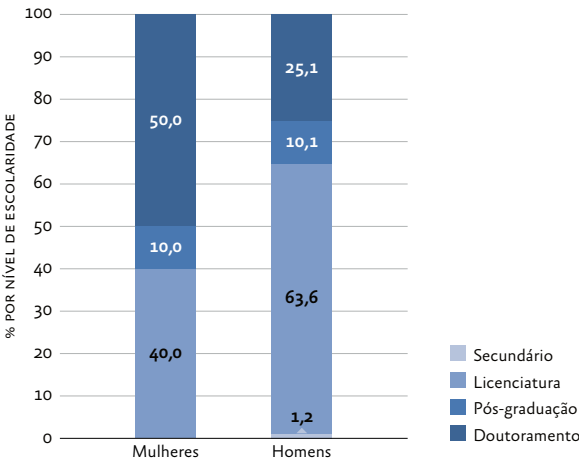
Figura 34. Distribuição da idade à entrada no Governo, por género, 1976-2025



O nível de escolaridade constitui outro aspeto relevante no acesso a cargos ministeriais. De acordo com a figura 35, metade das mulheres

ministras possui doutoramento, contrastando com apenas um quarto dos homens. Esta sobrequalificação manifesta-se também na menor proporção de mulheres que apenas têm licenciatura: 40% das mulheres contra 63,6% dos homens. De salientar que este padrão de sobrequalificação se mantém desde os anos 90, quando as primeiras mulheres acederam em maior número a cargos ministeriais, atingindo picos de 67% de ministras doutoradas e estabilizando-se em torno de 50-55% desde então. Esta persistência temporal reforça o argumento de que a sobrequalificação académica constitui uma estratégia de compensação face a barreiras de acesso ao poder executivo, sugerindo que as mulheres necessitam de acumular credenciais superiores para superarem o défice de capital político ou de redes de influência tradicionalmente masculinizadas.

Figura 35. Distribuição do nível de escolaridade por género, 1976-2025



Por seu lado, a figura 36 revela outra diferença significativa, desta feita sobre a filiação partidária: em consonância com estudos anteriores, os dados demonstram que quase metade das mulheres ministras (48,3%) são independentes, uma proporção substancialmente superior à dos homens (35,5%). Este padrão mantém-se tanto em governos do PS como do PSD (figura 37), ambos apresentando uma disparidade em torno dos 20%. A análise temporal revela que esta diferença tem vindo a diminuir, enquanto nos anos 90 83% das mulheres eram independentes; desde 2000, este valor diminuiu para 46%, sugerindo uma progressiva integração das mulheres nas estruturas partidárias. Porém, esta prevalência de independentes entre as mulheres ministras pode indicar uma preferência por nomeações «despolitizadas» quando se trata de mulheres, reforçando a associação entre competência técnica e legitimidade feminina no acesso ao poder executivo.

Figura 36. Distribuição de independentes, por género, 1976-2025

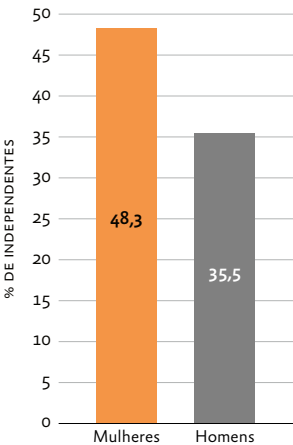
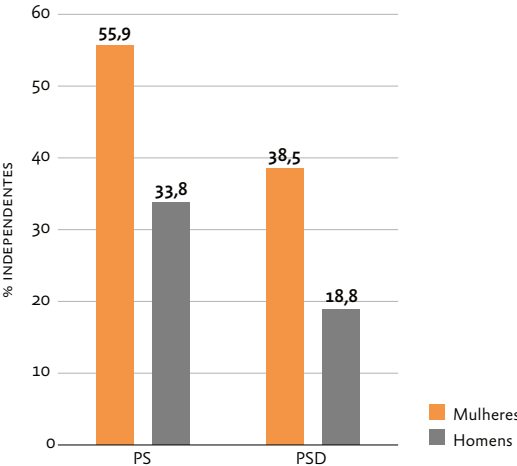


Figura 37. Distribuição de independentes, por género e por partido do primeiro-ministro, 1976-2025



8.3. Considerações finais

A análise da dimensão de género na elite ministerial portuguesa origina três conclusões fundamentais sobre os mecanismos de recrutamento para o executivo. Em primeiro lugar, a representação feminina revela-se marginal (15% em quase cinco décadas) e caracteriza-se por uma dupla segregação: vertical, com presença residual nas pastas centrais (7,3%), e horizontal, com metade das ministras concentradas na área social. Esta distribuição demonstra que a democratização não garante automaticamente igualdade de acesso ao poder político e, muito menos, ao poder executivo, confirmando a necessidade de analisar não apenas a representação numérica, mas também a qualidade da inclusão política.

Segundo, os perfis diferenciados por género revelam algumas estratégias compensatórias no período agregado: as ministras são, em média, 2,5 anos mais velhas, possuem qualificações académicas superiores (50% com doutoramento *versus* 25% dos homens) e dependem desproporcionalmente de credenciais técnicas para aceder ao poder. Em particular, todas as titulares de pastas centrais são filiadas partidárias, enquanto nas periféricas mais de metade são independentes, ilustrando bem a dualidade estrutural no acesso feminino ao executivo.

Finalmente, o caso português ilustra a relevância de considerar o executivo como arena específica da representação política feminina, com dinâmicas distintas da arena parlamentar. A progressão recente — do primeiro Governo a ultrapassar 40% em 2019 ao primeiro executivo paritário em 2022 — sugere uma possível consolidação de novos padrões de inclusão. Contudo, investigação futura deve explorar se esta representação descritiva se traduz em representação substantiva, examinando se o aumento numérico de mulheres no Governo potencia maior atenção política a preocupações de igualdade de género e melhores políticas públicas para mulheres.

Capítulo 9

O envelhecimento das elites ministeriais

Hugo Ferrinho Lopes

As instituições políticas têm a responsabilidade de oferecer soluções para dilemas coletivos (Cox e McCubbins, 2007). Nas democracias representativas, o Governo é a entidade que exerce o poder executivo, sendo precisamente este poder que faz do Governo a instituição política com as funções mais relevantes (Lijphart, 2000: vii), embora tenha de prestar contas a outros órgãos de soberania (Manin, 1997; Samuels e Shugart, 2010). A elite ministerial, composta pelos ministros e pelo chefe de Governo, representa o centro da discussão e da deliberação política dentro do órgão executivo (Andrews *et al.*, 2020). Por essa razão, a análise das elites ministeriais tem sido um tema central nos estudos clássicos de ciência política (por exemplo, Blondel, 1985; Laver e Shepsle, 1994).

Duas questões centrais nos estudos sobre elites e representação política são quem deve governar as democracias contemporâneas e quem de facto as governa. Relativamente à primeira, tem-se questionado: devem governar aqueles que têm mais experiência, seja política — adquirindo um conhecimento profundo do funcionamento das instituições e dos partidos políticos —, seja profissional — obtendo competências técnicas e específicas que os qualificam como «especialistas» ou como os mais próximos da sociedade civil —, ou devem governar aqueles que têm menos experiência, mas que podem trazer

mais energia, ímpeto reformista e menos vícios acumulados? Esta questão tem sido explorada por estudos recentes, cujos resultados sugerem que, quando confrontados com diferentes opções de decisores políticos, os eleitores preferem ser governados por políticos mais jovens (Eshima e Smith, 2022), mesmo que isso implique aceitar algum grau de inexperiência (McClean e Onu, 2024). No que diz respeito especificamente às políticas de juventude, de um ponto de vista normativo, a teoria sugere que estas devem ser desenhadas e decididas por jovens (Mansbridge, 1999). A evidência empírica parece confirmar os benefícios da presença das novas gerações nos órgãos de decisão para as políticas de juventude. McClean (2022) demonstra que a presença de jovens nas instituições políticas tem um impacto positivo nas políticas sociais dos governos. Mesmo quando defendem matérias relacionadas com a juventude, as elites políticas mais velhas parecem frequentemente fazê-lo apenas como resultado de pressão por parte dos seus pares mais jovens (Borghetto *et al.*, 2022).

Contudo, quando se observa quem, de facto, governa as democracias hodiernas, verifica-se que a renovação geracional tem sido escassa nos governos em todo o mundo. A elite ministerial é progressivamente mais envelhecida do que a população que governa (Stockemer e Sundström, 2022), uma realidade de que Portugal não se exclui.

Uma abordagem comum na investigação sobre elites ministeriais consiste em identificar «atalhos mentais» que permitem condensar a complexidade de um todo num perfil relativamente homogéneo — neste caso, a descrição global das características dos membros do Governo. O arquétipo do ministro em Portugal tem sido identificado como um homem de meia-idade, com formação universitária em Direito, militante partidário e oriundo de um centro urbano (Tavares de Almeida, Costa Pinto e Bermeo, 2004; Tavares de Almeida, 2022; Ferrinho Lopes, 2025). No que diz respeito à idade, este padrão segue a tendência observada noutros países. Vários estudos comparativos mostram que a grande maioria dos ministros se caracteriza como sendo de «meia-idade», ou seja, entre os 40 e os 49 anos (Blondel, 1985; Thiébault, 1991; Dowding e Dumont, 2009; Ferrinho Lopes e Figueira, 2024). Em Portugal, esse padrão tem-se mantido consistente desde a Monarquia Constitucional (Tavares de Almeida e Costa Pinto, 2002; Paris, 2023).

No entanto, esses «atalhos mentais» ocultam diferenças importantes e implicações que só um olhar mais aprofundado pode revelar. Por exemplo, uma análise da presença de diferentes grupos etários no Governo, em vez da mera média de idade dos ministros, permite visualizar uma tendência de envelhecimento ao longo das últimas duas décadas. Esse envelhecimento não se verifica apenas ao nível ministerial (Ferrinho Lopes, 2025), mas também entre os secretários de Estado (Ferrinho Lopes, Silveira e Lopes, 2021). Assim, mais do que identificar o arquétipo do ministro português como sendo de «meia-idade», é crucial compreender a evolução e as credenciais associadas às características etárias das elites ministeriais portuguesas.

Esta análise é importante porque oferece uma resposta concreta, não tanto à questão de quem deve governar as democracias

contemporâneas, mas à questão de quem governa as nossas democracias. Em particular, quem são os jovens, os de meia-idade e os mais velhos que ocupam essas posições. Este capítulo visa perceber de que forma, em Portugal, têm evoluído as características etárias da elite ministerial, bem como de que forma a idade se relaciona com a filiação partidária, o nível de instrução, a área de formação, a região de origem e o tipo de pasta ocupada pelos ministros.

O capítulo está organizado da seguinte forma: na próxima secção, aborda-se o envelhecimento das elites ministeriais e a presença de diferentes grupos etários no executivo português. Em seguida, explora-se a forma como a idade dos ministros tem evoluído ao longo do tempo e no espaço, analisando como cada Governo, filiação partidária e tipo de pasta está associada à idade das elites ministeriais. Num terceiro momento, examinam-se os fatores associados a esse perfil etário. Por fim, apresentam-se as conclusões deste capítulo e as suas implicações para o conhecimento e a investigação existente.

9.1. O envelhecimento das elites ministeriais

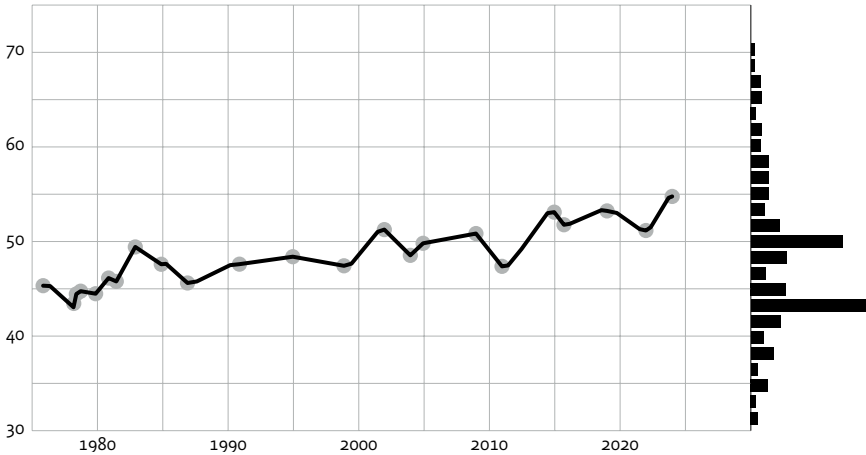
A figura 38 mostra a evolução da idade média dos ministros dos governos portugueses de 1976 a 2024. Observa-se um aumento quase linear na idade das elites ministeriais ao longo das décadas. Nos anos imediatamente após a transição democrática, a idade média dos ministros era relativamente baixa, situando-se em torno dos 45 anos. Desde então, o envelhecimento da elite governativa segue uma tendência quase linear, com exceções notáveis em 1983 e 2011 — anos em que se registaram, respetivamente, uma subida e uma descida particularmente acentuadas da idade média. Os maiores picos registaram-se em 2002 e

2024, evidenciando períodos em que a idade média dos ministros foi particularmente elevada.

Por outro lado, há momentos de ligeira queda na idade média, como os observados em 1983 e 2011. O valor mais baixo registou-se em 1978, com 43,4 anos, mas a média aumentou significativamente ao longo do tempo, ultrapassando os 50 anos a partir de 2002 e atingindo 54,8 anos em 2024. Isso significa que o primeiro Governo liderado por Luís Montenegro é o mais envelhecido da história democrática portuguesa, marcando um aumento de dez anos na idade média das elites ministeriais do país.

A idade média não revela, contudo, toda a história. É crucial distinguir entre diferentes grupos etários para identificar tendências mais precisas. Um trabalho recente avaliou a evolução da presença de três faixas etárias no Governo português. Identificou-se que, no primeiro executivo de Luís Montenegro, a percentagem de ministros com 55 ou mais anos superou, pela primeira vez, a prevalência dos de meia-idade (Ferrinho Lopes, 2025). No entanto, ao considerar a categoria dos menos jovens como aqueles com 60 anos ou mais, verifica-se que o padrão identificado há mais de duas décadas por Tavares de Almeida e Costa Pinto (2002) se mantém inalterado. Esses resultados são apresentados na figura 39, que mostra a distribuição das elites ministeriais em Portugal ao longo das últimas décadas, dividida em três grupos etários: até 34 anos, entre 35 e 59 anos, e com 60 anos ou mais. Observa-se uma clara estabilidade na presença de ministros de «meia-idade», embora se note um padrão de oscilação desde 2015.

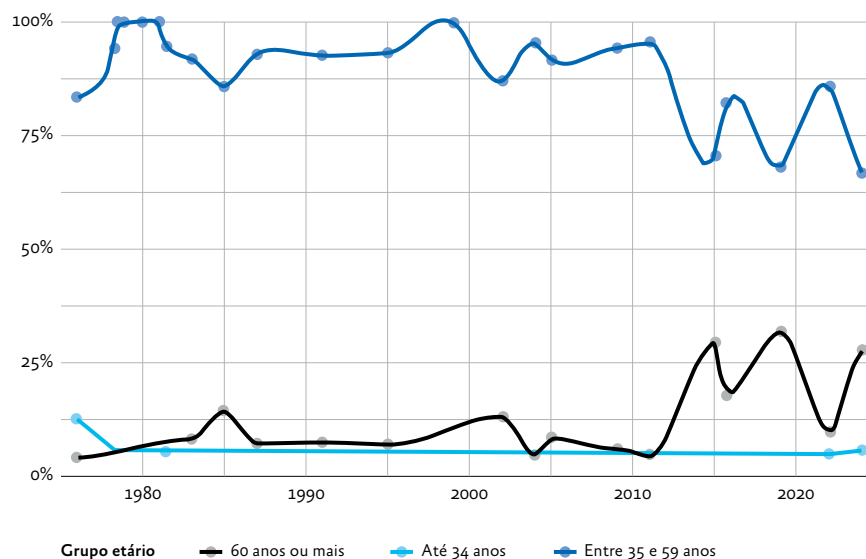
Figura 38. Evolução da idade das elites ministeriais



Nota: O gráfico mostra a média da idade dos ministros, por governo. O histograma à direita ilustra a distribuição da idade dos ministros.

Em consonância com o gráfico anterior, a figura 39 revela uma tendência evidente de envelhecimento das elites ministeriais ao longo do tempo. A figura destaca a predominância dos ministros na faixa etária entre 35 e 59 anos ao longo de todo o período analisado, especialmente a partir do final da década de 1970. Este grupo mantém uma posição dominante, variando entre 75% e 100% até cerca de 2010, o que indica uma clara preferência dos chefes de Governo por indivíduos de meia-idade para ocupar cargos ministeriais. O grupo etário de até 34 anos é praticamente inexistente, com uma presença muito reduzida e esporádica (consistentemente abaixo dos 10%), sugerindo que a juventude raramente é representada.

Figura 39. Perfil das elites ministeriais, por grupo etário



Curiosamente, vimos antes que o primeiro Governo de Luís Montenegro é o mais envelhecido do Portugal democrático. No entanto, Margarida Balseiro Lopes, com 34 anos, assumiu a pasta da Juventude e Modernização nesse executivo, tornando-se a mulher mais jovem a ocupar um cargo ministerial em Portugal, superando o anterior recorde (Marina Gonçalves na pasta da Habitação em 2023, no terceiro Governo de António Costa). No entanto, esta escolha não compensou o aumento da idade média dos governantes. O ministro mais jovem da democracia foi Jaime Gama, com a pasta da Administração Interna em 1978, com apenas 30 anos, no segundo Governo de Mário Soares. Com exceção deste caso, e de acordo com os dados disponíveis, todos os «jovens» ministros tinham 34 anos no momento em que assumiram funções: António Barreto e José

Medeiros Ferreira (no primeiro Governo de Mário Soares), Marcelo Rebelo de Sousa (Balsemão II) e as mencionadas Marina Gonçalves (Costa III) e Margarida Balseiro Lopes (Montenegro I).

Em contraste, o grupo de 60 anos ou mais, praticamente ausente até à década de 2000, começa a surgir com mais frequência nas décadas seguintes. Por referência ao elenco inicial dos governos, o ministro «menos jovem» foi Rui Machete, nomeado em 2015, aos 75 anos, para a pasta dos Negócios Estrangeiros. Embora ainda não ultrapasse a prevalência dos ministros de meia-idade, há um aumento significativo desse grupo a partir de 2010, o que pode indicar uma recente valorização da experiência acumulada com a idade por parte dos primeiros-ministros.

Este envelhecimento da elite governativa pode ser interpretado como um reflexo da diminuição da necessidade de recrutamento político. Silveira (2022: 35) sugere que, durante a transição para a democracia, houve uma necessidade urgente de renovar rapidamente a elite governativa, resultando na ascensão de uma nova geração de líderes. No entanto, essa necessidade de renovação geracional dissipou-se ao longo do tempo, resultando numa falta de rejuvenescimento na composição do Governo. Com efeito, os principais critérios de seleção de elites ministeriais no pós-Revolução eram a detenção de credenciais antiditadura (ter estado na oposição ao Estado Novo ou mesmo no exílio político), a influência do presidente da República e as preferências dos partidos que apoiavam o Governo (Tavares de Almeida, 2022). Ora, a primeira deixou de ser necessária com a longevidade do regime político e a segunda esvaziou-se com a revisão constitucional de 1982, que reforçou significativamente os poderes do primeiro-ministro como formador do Governo, tornando-o menos dependente do presidente.

Além disso, ocupar um cargo no Governo — especialmente uma pasta ministerial — é frequentemente considerado o auge da carreira política a nível nacional (Blondel, 1985: 7). Isso contribui para que a idade dos seus membros seja mais elevada em comparação com a dos secretários de Estado e dos deputados, tanto nos parlamentos nacionais como no Parlamento Europeu (Ferrinho Lopes, Silveira e Lopes, 2021).

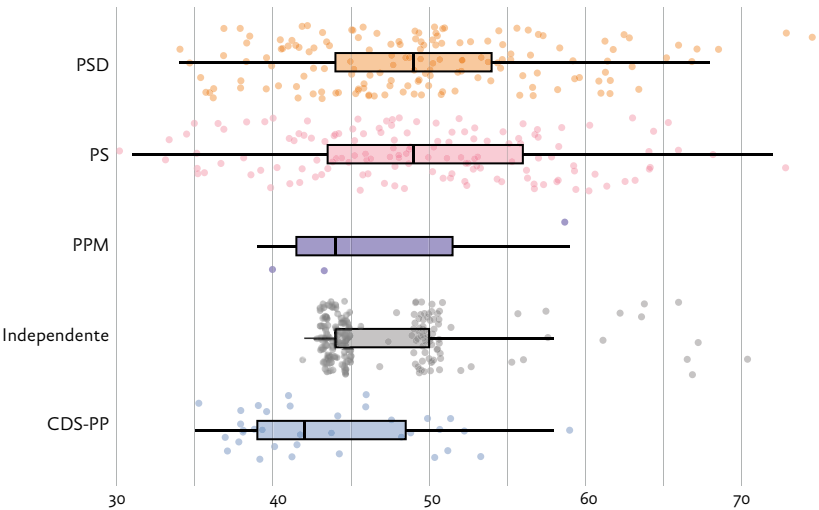
Em síntese, a «lei da desproporção crescente» de Putnam — segundo a qual, quanto mais elevado for o cargo, mais restrito será o seu acesso, levando a uma maior desproporção em relação à população geral — é refletida na idade.

9.2. Condicionantes e consequências

9.2.1. Idade e filiação partidária das elites ministeriais

A figura 40 compara a distribuição da idade das elites ministeriais por partido político. A primeira conclusão que podemos retirar é que partidos menores e independentes tendem a apresentar uma idade média inferior à dos dois maiores partidos — apesar de serem estes últimos os únicos a incluir jovens ministros. De facto, o CDS-PP e o Partido Popular Monárquico (PPM) mostram uma maior inclinação para o recrutamento de ministros mais jovens. No entanto, é importante destacar que o PPM teve apenas três ministros (Augusto Ferreira do Amaral e João Vaz Serra de Moura, no primeiro Governo de Francisco Pinto Balsemão, e Gonçalo Ribeiro Telles, no segundo), com uma variação significativa em termos de idade (39, 44 e 59 anos, respetivamente).

Figura 40. Distribuição da idade das elites ministeriais, por partido



Outra implicação que parece emergir da figura 39 é a presença significativa de ministros sem filiação partidária. Estudos anteriores indicam que esta é, de facto, uma característica distintiva dos executivos em Portugal (Costa Pinto e Tavares de Almeida, 2008; Tavares de Almeida, 2022). Uma exploração dos dados aqui utilizados revela que Portugal teve 183 ministros sem filiação partidária, correspondendo a 36,1% da elite ministerial. Isso destaca Portugal como um país com uma forte presença de «forasteiros políticos» (Silveira, 2022: 37), sendo um dos que têm mais indivíduos a entrar no Governo com a credencial de «especialistas» em determinado setor (Costa Pinto e Tavares de Almeida, 2018).

Este recrutamento de elites apartidárias pode ser interpretado como uma estratégia para aumentar a legitimidade social dos governos em contextos de degradação da imagem pública dos partidos (Silva *et al.*,

2023: 110). Os cidadãos tendem a preferir ministros sem filiação partidária porque — mesmo que estes possuam percursos e competências semelhantes aos de ministros militantes — são percecionados como mais competentes, exceto no que toca à capacidade de estabelecer acordos políticos (Marlier, Kaltenecker e Ennser-Jedenastik, 2023). Mesmo a administração pública avalia melhor tecnocratas do que ministros partidários (Batista, 2023). No entanto, na sua maioria, estes ministros em Portugal são considerados «semi-independentes» (*soft partisans*), ou seja, «ministros formalmente apartidários, mas com uma trajetória de colaboração política com um determinado partido» (Paris, 2023; Silva *et al.*, 2023: 10). Dado este contexto, surge a questão: estará o recrutamento fora do partido relacionado com a renovação geracional do Governo?

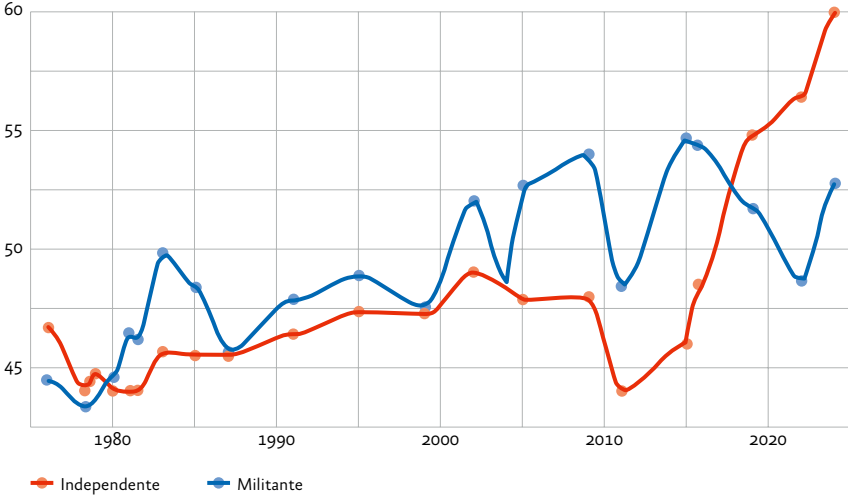
A figura 41 mostra a evolução da idade média das elites ministeriais por filiação partidária (ou ausência desta). A análise revela que, de um modo geral, os ministros sem filiação partidária tendem a ser mais jovens do que aqueles escolhidos dentro do(s) partido(s) de Governo. Isto contraria a expectativa teórica segundo a qual não-partidários têm de dar mais provas para conseguir acesso a estas posições. No entanto, uma mudança parece ocorrer a partir de 2019, quando se observa o recrutamento de independentes significativamente mais envelhecidos e de militantes partidários mais jovens. Este rejuvenescimento dos ministros partidários pode ser parcialmente explicado pelo papel das juventudes partidárias na formação de carreiras políticas. Como refere Silveira:

É hoje comum encontrarmos no Governo indivíduos com longa experiência política, que se dedicaram exclusiva ou quase exclusivamente à política. A consolidação democrática e a estabilidade do sistema partidário contribuíram para que muitos jovens civicamente ativos criassem a expectativa de subsistir por meio da carreira

política. Não é aqui despidiêda a importância das juventudes partidárias, que constituem autênticos viveiros de políticos. (2022: 40-41)

No entanto, esta dinâmica não explica, por si só, o envelhecimento simultâneo dos independentes a partir de 2019, o qual sugere uma mudança nos critérios de recrutamento externo ao partido, possivelmente privilegiando perfis com maior capital de experiência profissional ou notoriedade pública.

Figura 41. Idade média das elites ministeriais, por filiação partidária



De facto, o percurso através do partido e do parlamento é a principal via para a obtenção de uma posição ministerial (De Winter, 1991; Dowding e Dumont, 2009). Este mecanismo de prospeção e seleção permite aos partidos e líderes políticos avaliarem e recrutarem elementos para o Governo (Kiewiet e McCubbins, 1991), garantindo assim a qualidade e a

lealdade dos escolhidos em relação à estratégia partidária (Müller, 2000). De facto, os sete ministros com menos de 35 anos eram todos militantes do PS ou do PSD, tendo vários deles iniciado o seu percurso político nas respetivas juventudes partidárias. Isso sublinha a influência do ativismo partidário desde tenra idade na probabilidade de se alcançar o cargo de ministro — e, consequentemente, a relevância das juventudes partidárias como «guardiãs» da representação jovem dentro dos partidos (ver Jalali, Silva e Costa, 2024).

9.2.2. Idade e educação, origem e pasta ministerial

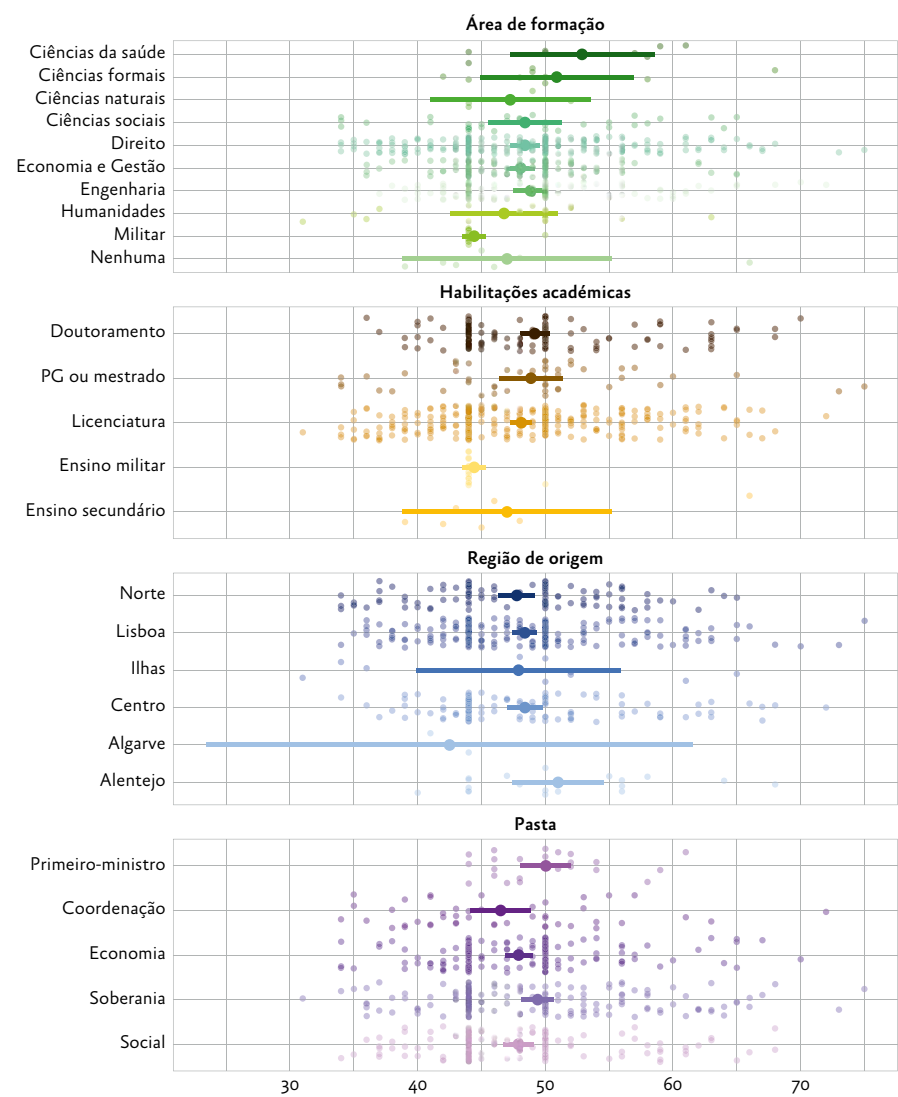
Além da filiação partidária, que outros fatores estão relacionados com a idade dos ministros? De que forma a idade leva à obtenção de um tipo específico de pasta governativa? A figura 42 apresenta a distribuição etária dos ministros por área de formação, habilitações académicas, região de origem e pasta ministerial.

Em primeiro lugar, os ministros formados em Ciências da Saúde e Ciências Formais tendem a ser mais velhos (médias de 52,9 e 50,9 anos, respetivamente) do que os seus pares no Conselho de Ministros, o que sugere que essas áreas podem estar associadas a uma progressão mais lenta, onde a experiência é adquirida ao longo do tempo. Em contraste, aqueles que têm formação militar tendem a ser mais jovens (média de 44,4 anos) — com uma surpreendente homogeneidade: dos 14 ministros com formação militar, nove foram nomeados aos 44 anos. Os ministros com formação em Humanidades apresentam igualmente uma média relativamente baixa (46,8 anos). Fora isso, as restantes áreas de formação — Direito (48,4), Economia e Gestão (48,1), Engenharia (48,8) e Ciências Sociais (48,4) — apresentam médias semelhantes entre si, sem grandes diferenças.

Em segundo lugar, a figura mostra que, quanto mais elevado o nível de formação académica, mais velhos tendem a ser os ministros. Aqueles com apenas o ensino secundário ou formação militar apresentam idades médias mais baixas (47 e 44,4 anos, respetivamente), enquanto os licenciados e aqueles com estudos pós-graduados são geralmente nomeados numa fase mais tardia da sua vida (48,1 anos para licenciados; 48,9 anos para pós-graduação ou mestrado; 49,2 anos para doutoramento). No entanto, é importante sublinhar que os ministros com formação militar ou apenas com ensino secundário são uma exceção, praticamente não existindo nos dias de hoje (cf. Ferrinho Lopes, 2025). Por essa razão, os resultados devem ser interpretados com cautela, uma vez que podem estar associados a governos mais antigos e, consequentemente, à evolução da idade média das elites ministeriais ao longo do tempo (ver figura 41).

Em terceiro lugar, a distribuição etária por região de origem dos ministros — aqui operacionalizada como a região onde o ministro tinha a sua atividade política ou profissional nos cinco anos que precederam a sua nomeação — revela que o Algarve é a região com ministros mais jovens (média de 42,5 anos), enquanto o Alentejo é aquela com ministros mais velhos (51 anos). As regiões com maior representação — Lisboa (48,4 anos; N = 214), Centro (48,4 anos; N = 114) e Norte (47,8 anos; N = 101) — apresentam médias muito próximas entre si. No entanto, o número limitado de casos no Algarve (apenas dois ministros, um com 41 e outro com 44 anos) leva a intervalos de confiança mais amplos, o que torna difícil distinguir diferenças significativas em relação a outras regiões. Importa, além disso, sublinhar que a região de origem, tal como aqui medida, apresenta limitações enquanto indicador de ligação territorial. Os resultados devem, por isso, ser interpretados com cautela.

Figura 42. Relação entre a idade e outras características das elites ministeriais (médias e intervalos de confiança a 95%)



Por fim, em relação ao tipo de pasta que ocupam, os primeiros-ministros e ministros com pastas de soberania (como Finanças, Defesa, Negócios Estrangeiros, Administração Interna, Planeamento e Justiça) tendem a ser mais velhos do que os seus pares (médias de 50 e 49,4 anos, respetivamente). As pastas sociais (como Cultura, Educação, Juventude, Igualdade, Saúde, Investigação e Tecnologia, Trabalho e Emprego, Segurança Social e Desporto) e económicas (como Agricultura, Mar, Comércio, Economia, Ambiente, Indústria, Infraestruturas, Habitação, Turismo e Coesão Territorial) apresentam resultados semelhantes (ambas com média de 47,9 anos) e uma idade média inferior à das pastas de soberania. Curiosamente, são aqueles que ocupam pastas de coordenação (como Presidência do Conselho de Ministros, Assuntos Parlamentares, vice-primeiro-ministro e ministro Adjunto) que tendem a ser mais jovens (média de 46,5 anos). Este resultado é particularmente interessante, pois a coordenação do Governo implica pertencer a um círculo restrito e de (ainda maior) confiança política por parte do primeiro-ministro. Isso sugere que aqueles que são mais próximos dos chefes de Governo tendem a ser mais jovens do que estes.

9.3. Considerações finais

Este capítulo focou-se nas características etárias das elites ministeriais em Portugal. Estudos recentes indicam um envelhecimento dos membros dos governos em todo o mundo (Stockemer e Sundström, 2022), e Portugal não parece ser uma exceção. O país revela uma tendência de envelhecimento dos ministros desde a transição democrática, com a idade média dos ministros a aumentar de forma quase linear desde 1976 até ao primeiro Governo de Luís Montenegro. Ainda assim, o perfil etário dos membros do Governo continua marcado por

uma predominância de indivíduos de meia-idade, apesar de as duas últimas décadas mostrarem uma crescente presença de ministros com 60 anos ou mais.

O envelhecimento das elites ministeriais parece refletir uma diminuição na necessidade de renovação geracional, uma valorização da experiência e uma mudança nas estratégias de recrutamento. Este fenómeno é particularmente evidente nos dois maiores partidos, que têm demonstrado uma tendência para escolher ministros mais velhos.

Adicionalmente, a análise mostrou que os ministros com formações académicas mais avançadas, como pós-graduação, mestrado ou doutoramento, tendem a ser nomeados numa fase mais tardia da vida, sugerindo uma correlação entre o nível de escolaridade e a idade na nomeação. Este padrão é menos evidente entre ministros com formação militar ou apenas com ensino secundário, que tendem a ser mais jovens, embora esses casos sejam cada vez mais raros.

Além disso, os ministros oriundos de regiões como Lisboa e o Norte, bem como chefes de Governo e responsáveis por pastas de soberania, tendem a ser mais velhos. Surpreendentemente, as pastas de coordenação mostram uma tendência para incluir ministros mais jovens. Isto sugere que, apesar da experiência necessária para ser primeiro-ministro, o chefe de Governo tende a ter colegas mais jovens próximos de si no executivo.

Em suma, o envelhecimento das elites ministeriais em Portugal reflete a adoção de critérios que valorizam a experiência, mas levanta questões sobre a renovação geracional. Estes resultados têm várias implicações para a qualidade da representação política. Se vários estudos sugerem que os eleitores preferem decisores políticos mais jovens (por exemplo, Eshima e Smith, 2022; McClean e Yoshikuni, 2024), por que razão os partidos e o formador do Governo continuam a ter a experiência como um dos principais critérios de seleção de ministros? Futuras investigações devem debruçar-se sobre os impactos da representação de diferentes faixas etárias nos executivos, tanto para as políticas públicas quanto para a estabilidade dos governos.

Capítulo 10

Dos atributos aos perfis: uma tipologia integrada

Marcelo Camerlo

Os atributos considerados nos capítulos anteriores são aqui reunidos para examinar empiricamente a estrutura interna da tipologia ministerial introduzida no capítulo 1. Focando-se no caso português, o capítulo avalia o funcionamento empírico dessa tipologia e testa a robustez e coerência dos critérios de agregação propostos. Assim, passa da análise das dimensões individuais de inserção política e especialização à classificação dos ministros em perfis, oferecendo uma visão integrada de como estes elementos se combinam, na prática, no contexto português.

A análise organiza-se em dois blocos principais. Primeiro, exploramos a relação entre os atributos dentro de cada macrodimensão — partidário e político, no caso da «inserção política», e académico, ocupacional e de gestão, no caso da «especialização». São analisadas tensões internas, combinações inesperadas e casos «puros», em que um atributo domina claramente o perfil.

Em seguida, aplicamos a tipologia resultante da combinação das duas macrodimensões para classificar os ministros em quatro tipos de perfil. Examinamos a distribuição dos ministros pelos perfis e a composição interna de cada categoria, destacando padrões, casos singulares e a diversidade que permanece visível mesmo após a agregação.

10.1. Inter-relações entre os atributos centrais

Como veremos nas páginas seguintes, a aplicação da estratégia de medição ao caso português indica que uma parte significativa dos ministros apresenta níveis elevados em cada uma das duas macrodimensões consideradas («inserção política» e «especialização»). Em termos agregados, cerca de dois terços podem ser classificados como politicamente integrados ($P = 1$), com base na presença de um nível pelo menos moderado ou elevado no atributo partidário. De modo semelhante, uma proporção comparável apresenta credenciais elevadas em pelo menos um dos três domínios de especialização — académico, ocupacional ou de gestão —, sendo por isso classificada como peritos ($E = 1$).

Antes de avançar para a tipologia propriamente dita — resultante da interseção destas duas macrodimensões —, esta secção explora a forma como os cinco atributos centrais se relacionam entre si dentro de cada dimensão. O objetivo é avaliar a coerência interna e a distinção conceptual entre «inserção política» e «especialização», identificando, a partir dos dados portugueses, tanto as correlações esperadas como padrões internos distintivos em cada macrodimensão.

10.1.1. A filiação partidária como *proxy* da inserção política

Começamos por examinar se a filiação partidária formal capta de forma adequada a inserção política, analisando a relação entre os atributos partidário e de experiência política.

A literatura sobre elites políticas tem, em geral, tratado a militância partidária e o exercício de cargos políticos como componentes inseparáveis de uma carreira política profissional (Weber, 1978; Blondel, 1987; Best e Cotta, 2000). Nesta tradição, parte-se frequentemente do pressuposto de que, em contextos democráticos institucionalizados, ser político implica uma participação ativa numa organização partidária. Esta associação é particularmente forte em sistemas como o português, onde o acesso a posições políticas relevantes — eletivas ou nomeadas — é amplamente mediado pelos partidos políticos.

A análise da distribuição conjunta da filiação partidária e da experiência política no caso português confirma esta expectativa. Os dados revelam uma associação estatisticamente significativa e de magnitude moderada entre os dois atributos (teste do qui-quadrado, $p < 0,001$; V de Cramér = 0,45). Este resultado reforça a ideia de que as carreiras políticas estão estreitamente entrelaçadas com o sistema partidário: na maioria dos casos, os indivíduos com ampla experiência política apresentam também filiações partidárias claras, e vice-versa (figura 43 e tabela 6).

Apesar desta forte associação, surgem alguns casos contraintuitivos. Por um lado, observam-se três ministros com fortes ligações partidárias, mas sem experiência política prévia fora do partido, sugerindo trajetórias internas atípicas ou nomeações diretas a partir das estruturas partidárias. Por outro lado, mais de metade dos ministros sem filiação partidária ativa apresentam algum grau de experiência política

(82 casos com experiência moderada e 15 com experiência ampla, num total de 183). A maioria destes casos corresponde ao tipo «partidários semi-independentes» analisados no capítulo 3 — indivíduos que, apesar de não possuírem filiação partidária formal, ocuparam cargos políticos através de nomeações sucessivas pelo mesmo partido.

Esta dissociação entre os atributos partidário e político revela a existência de perfis ministeriais não convencionais. Ainda assim, a natureza destes casos acaba por justificar a decisão de privilegiar a filiação partidária como critério único para classificar os perfis político-partidários. Com exceção dos três casos identificados, praticamente todos os ministros com carreiras políticas prolongadas apresentam vínculos partidários claros; e muitos daqueles que não possuem filiação formal correspondem aos «semi-independentes» analisados no capítulo 3 — indivíduos sem filiação partidária formal, mas com ligações políticas estáveis a um determinado partido, frequentemente evidenciadas por nomeações políticas recorrentes.

Em suma, no caso português, a filiação partidária surge como um elemento central para a construção de trajetórias políticas sustentadas. A experiência política, por si só, não parece suficiente para garantir uma integração duradoura no campo político, que permanece amplamente estruturado em torno das organizações partidárias.

Figura 43. Distribuição dos ministros segundo os níveis dos atributos partidário e político

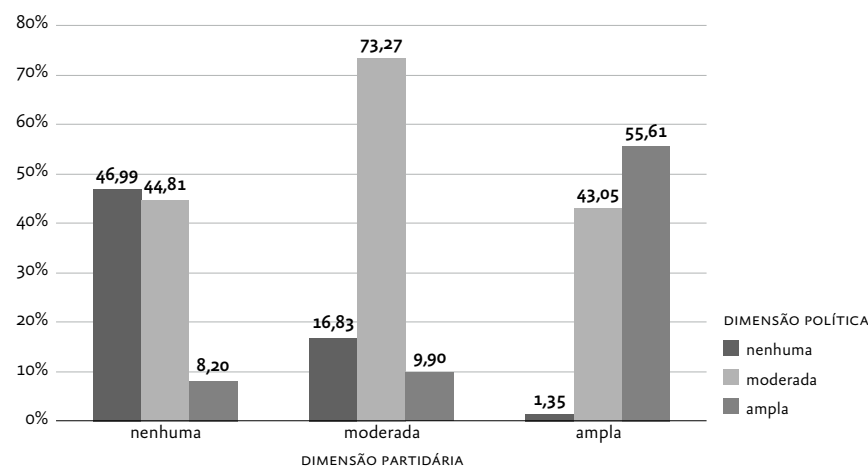


Tabela 6. Tabela de contingência entre os níveis dos atributos «partidário» e «político»

		Política			Total
		Nenhuma	Moderada	Ampla	
Partidária	Nenhuma	86 (17,0%)	82 (16,2%)	15 (3,0%)	183 (36,1%)
	Moderada	17 (3,4%)	74 (14,6%)	10 (2,0%)	101 (19,9%)
	Ampla	3 (0,6%)	96 (18,9%)	124 (24,5%)	223 (44,0%)
Total		106 (20,9%)	252 (49,7%)	149 (29,4%)	507 (100%)

Nota: Distribuição dos ministros de acordo com os níveis dos atributos partidários e políticos. Valores absolutos e percentagens por célula. A verde, assinalam-se os casos classificados como ministros politicamente integrados (P = 1).

10.1.2. Académica e ocupacional: as duas abordagens clássicas à especialização ministerial

Passamos agora à segunda macrodimensão — a «especialização» — composta pelas experiências académica, ocupacional e de gestão. A coexistência de diferentes tipos de especialização dentro de um mesmo perfil ministerial tem sido amplamente discutida na literatura, sobretudo em relação à crescente profissionalização dos governos (Blondel, 1991; Cotta, 2001; Beckman, 2006). As credenciais académicas são frequentemente associadas a perfis tecnocráticos, a experiência ocupacional garante conhecimento setorial e os percursos de gestão sinalizam competência administrativa. Estas formas de especialização não se sobrepõem necessariamente — nem entre ministros, nem dentro das trajetórias individuais — e a sua distribuição pode refletir lógicas mais amplas de recrutamento ministerial. Representam, portanto, formas alternativas — embora não equivalentes — de competência substantiva relevantes para o desempenho ministerial.

Começemos pelas duas dimensões mais consolidadas: a especialização académica e a ocupacional. Embora frequentemente tratadas em conjunto — tanto na investigação académica como nos relatos jornalísticos —, raramente são analisadas uma em relação à outra. Do ponto de vista empírico, a associação entre ambas é estatisticamente significativa, mas moderada (qui-quadrado = 68,491; gl = 4; p < 0,001; V de Cramér = 0,26), o que sugere que, embora relacionadas, estão longe de ser intercambiáveis (figura 44).

A tabela de contingência (tabela 7) evidencia três padrões principais que explicam a maior parte desta associação. Em primeiro lugar, observam-se casos de correspondência exata de categorias: cerca de 29%

dos ministros apresentam níveis idênticos em ambos os atributos — seja moderada (73 casos) ou ampla (78 casos) especialização. Estes perfis refletem a expectativa clássica de que a especialização académica tende a conduzir a trajetórias profissionais alinhadas. No extremo oposto, 14% dos ministros (69 casos) não possuem credenciais académicas nem ocupacionais relacionadas com as áreas das suas pastas.

Em segundo lugar, identifica-se um grupo substancial de ministros com níveis adjacentes, mas desencontrados — por exemplo, nenhuma com moderada, ou moderada com ampla. Estas configurações podem refletir dinâmicas de carreira sequenciais ou ênfases distintas nos critérios de recrutamento. Por exemplo, 87 ministros (17%) combinam moderada formação académica com ampla experiência ocupacional — provavelmente indicando especialização setorial adquirida sobretudo pela prática. Em contraste, apenas 22 ministros (4%) exibem o padrão inverso. Outras combinações incluem 79 ministros (15,6%) com nenhuma especialização académica e moderada experiência ocupacional, e 38 ministros (7,5%) com o inverso.

Em terceiro lugar, identifica-se um subconjunto menor de casos de discrepância extrema: ministros com ampla especialização numa dimensão, mas nenhuma na outra. Apenas seis ministros (1,2%) possuem amplas credenciais académicas sem experiência ocupacional relevante — os chamados «puros académicos». Pelo contrário, 55 ministros (10,8%) detêm ampla experiência ocupacional sem especialização académica — os «puros práticos».

Figura 44. Distribuição dos ministros segundo os níveis dos atributos «académico» e «ocupacional»

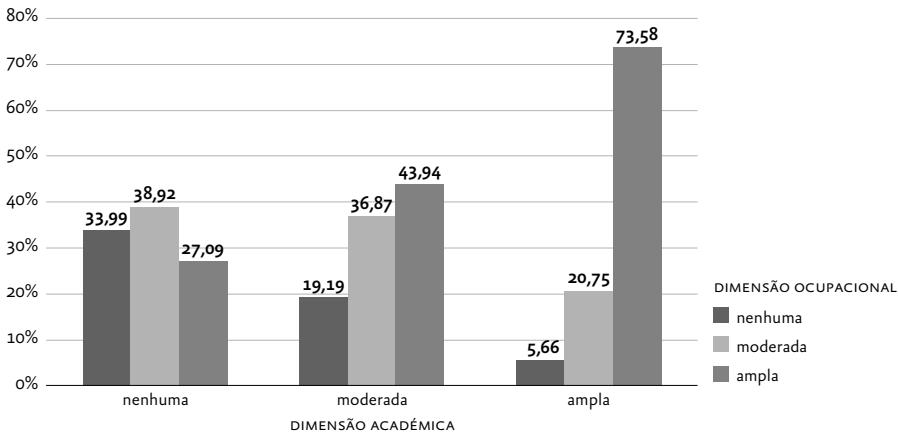


Tabela 7. Tabela de contingência entre os níveis dos atributos «académico» e «ocupacional»

		Ocupacional			Total
		Nenhuma	Moderada	Ampla	
Académica	Nenhuma	69 (13,6%)	79 (15,6%)	55 (10,8%)	203 (40,0%)
	Moderada	38 (7,5%)	73 (14,4%)	87 (17,2%)	198 (39,1%)
	Ampla	6 (1,2 %)	22 (4,3%)	78 (15,4%)	106 (20,9%)
Total		113 (22,3%)	174 (34,3%)	220 (43,4%)	507 (100%)

Nota: Distribuição dos ministros por níveis dos atributos académicos e ocupacionais (N = 507). Valores absolutos e percentagens por célula. A verde: casos que contribuem para E = 1 em cada atributo; a verde-claro: casos sobrepostos.

Embora as credenciais académicas e ocupacionais sejam frequentemente tratadas em conjunto — ou com prioridade implícita conferida ao componente académico — como sinais de competência técnica, os nossos resultados mostram que estas não se sobrepõem sistematicamente e podem refletir lógicas distintas de recrutamento ministerial. A experiência ocupacional, em particular, destaca-se como o percurso mais prevalente e empiricamente mais robusto de acesso à especialização. Abrange a maior proporção de perfis de peritos, tanto unidimensionais como mistos, e frequentemente compensa a ausência de especialização académica, emergindo como a fonte mais abrangente de competência ministerial dentro desta macrodimensão.

Como é que a experiência de gestão — o terceiro atributo da especialização — altera esta estrutura interna? Reforça os padrões até agora identificados ou introduz novas formas de perfis de peritos? É a estas questões que responderemos de seguida.

10.1.3. Experiência de gestão: alargando o âmbito da especialização ministerial

O terceiro e último componente da macrodimensão «especialização» é a experiência de gestão — um atributo menos abordado nas tipologias clássicas de recrutamento ministerial, mas cada vez mais relevante na governação contemporânea. Tal como nos atributos anteriores, centramos a análise no nível «amplo», para avaliar a inclusão na categoria agregada de peritos. O objetivo é compreender de que forma a experiência de gestão se sobrepõe, diverge ou complementa as outras formas de especialização, e se contribui de modo independente para a construção da competência ministerial.

Quando comparada com a especialização académica, a experiência de gestão revela-se amplamente independente. A distribuição conjunta dos ministros nestas duas dimensões não se afasta significativamente da independência estatística (qui-quadrado = 6,23; p = 0,18; V de Cramér = 0,078). Além disso, 42% dos casos (212 em 507) apresentam perfis contrastantes, combinando ausência de experiência numa dimensão com presença de moderada ou ampla experiência na outra. Estes resultados sugerem que as credenciais académicas e as trajetórias de gestão seguem lógicas de recrutamento amplamente distintas.

Entre os 208 ministros com ampla experiência de gestão, apenas 50 possuem também ampla especialização académica — menos de um quarto (24%). E dos 203 ministros com nenhuma especialização académica, 70 qualificam-se como peritos em gestão. Este desequilíbrio evidencia a especificidade da experiência de gestão dentro da estrutura mais ampla da competência ministerial (tabela 8).

Tabela 8. Tabela de contingência entre os níveis dos atributos de «gestão» e «académico»

		Académica			Total
		Nenhuma	Moderada	Ampla	
de Gestão	Nenhuma	34 (6,7%)	29 (5,7%)	14 (2,8%)	77 (15,2%)
	Moderada	99 (19,5%)	81 (16,0%)	42 (8,3%)	222 (43,8%)
	Ampla	70 (13,8%)	88 (17,4%)	50 (9,9%)	208 (41,1%)
	Total	203 (40,0%)	198 (39,1%)	106 (21,0%)	507

Nota: Distribuição dos ministros de acordo com os níveis dos atributos de gestão e académicos. Valores absolutos e percentagens por célula. A verde: contribuições totais para E = 1 de cada atributo individualmente. A verde-claro: casos sobrepostos.

A associação entre a experiência de gestão e a experiência ocupacional é algo mais forte (qui-quadrado = 39,32; $p < 0,001$; V de Cramér = 0,196), o que provavelmente reflete afinidades funcionais: a experiência profissional num setor envolve frequentemente funções de gestão. No entanto, a sobreposição está longe de ser completa. Entre os 220 ministros com ampla experiência ocupacional, 119 possuem também ampla experiência de gestão. Ao mesmo tempo, 89 ministros apresentam experiência de gestão sem cumprir o critério ocupacional (tabela 9). Isto confirma que as experiências de gestão e ocupacional, embora relacionadas, não são intercambiáveis.

Tabela 9. Tabela de contingência entre os níveis dos atributos de «gestão» e «ocupacional»

		Ocupacional			Total
		Nenhuma	Moderada	Ampla	
de Gestão	Nenhuma	31 (6,1%)	24 (4,7%)	22 (4,3%)	77 (15,1%)
	Moderada	55 (10,8%)	88 (17,04%)	79 (15,6%)	222 (43,8%)
	Ampla	27 (5,3%)	62 (12,2%)	119 (23,5%)	208 (41,0%)
	Total	113 (22,2%)	174 (34,3%)	220 (43,4%)	507 (100%)

Nota: Distribuição dos ministros de acordo com os níveis de especialização em gestão e ocupacional. Valores absolutos e percentagens por célula. A verde: contribuições totais para $E = 1$ de cada atributo individualmente. A verde-claro: casos sobrepostos.

Para examinar com maior detalhe a contribuição da experiência de gestão, construímos um indicador sintético — Acad_Ocup — que combina as especializações académica e ocupacional. Este indicador resulta da agregação das duas dimensões segundo uma regra

hierárquica simples: casos sem especialização em ambas são classificados como «nenhuma»; casos com especialização moderada em pelo menos uma dimensão (e nenhuma ampla) são classificados como «moderada»; e casos com especialização ampla em qualquer das duas dimensões são classificados como «ampla». A associação entre Acad_Ocup e a experiência de gestão é estatisticamente significativa (qui-quadrado = 30,65; $p < 0,001$), mas a sua força é modesta (V de Cramér = 0,173). Cerca de 22% dos ministros (110 em 507) apresentam perfis desencontrados: qualificam-se com «nenhuma» numa dimensão e com «moderada» ou «ampla» na outra dimensão.

Entre os 248 ministros com ampla especialização em Acad_Ocup, 129 qualificam-se também como peritos em gestão. Contudo, 79 ministros possuem ampla experiência de gestão sem alcançar níveis amplos nem na especialização académica nem na ocupacional. Estes casos exclusivos — 16% da amostra total — destacam que a experiência de gestão contribui com dimensões adicionais à macrodimensão de especialização, complementando as informações das especializações académica e ocupacional (tabela 10).

Tabela 10. Tabela de contingência entre os níveis dos atributos de «gestão» e «acadêmico-ocupacional»

		Acad-Ocup			Total
		Nenhuma	Moderada	Ampla	
de Gestão	Nenhuma	18 (3,6%)	32 (6,3%)	27 (5,3%)	77 (15,2%)
	Moderada	37 (7,3%)	93 (18,3%)	92 (18,1%)	222 (43,7%)
	Ampla	14 (2,8%)	65 (12,8%)	129 (25,4%)	208 (41,0%)
	Total	69 (13,7%)	190 (37,4%)	248 (48,8%)	507

Nota: Distribuição dos ministros de acordo com os níveis dos atributos de gestão e acadêmico-ocupacionais. Valores absolutos e percentagens por célula. A verde: contribuições totais para E = 1 dos atributos de gestão e acadêmico-ocupacionais considerados em conjunto. A verde-claro: casos sobrepostos.

No conjunto, estes resultados sugerem que a experiência de gestão funciona como um componente parcialmente autónomo da competência ministerial. Embora partilhe afinidades com as outras duas dimensões — especialmente com a experiência ocupacional —, identifica também um número significativo de perfis de peritos que, de outro modo, ficariam excluídos do indicador agregado.

Tomadas em conjunto, as três dimensões permitem identificar 327 ministros que atingem o limiar amplo em pelo menos uma delas, qualificando-se assim, segundo a definição agregada, como peritos.

A contribuição marginal de cada atributo — isto é, o número de ministros que alcançam o nível amplo nessa dimensão, independentemente do seu estatuto nas restantes — é a seguinte:

- Especialização académica: 106 ministros (21%)
- Experiência ocupacional: 220 ministros (43%)

- Experiência de gestão: 208 ministros (41%)

Isto indica um peso marginal comparável para as experiências ocupacional e de gestão, em ambos os casos substancialmente superior ao das credenciais académicas.

A contribuição exclusiva de cada atributo — referindo-se ao número de ministros que se qualificam como peritos apenas através dessa dimensão específica — é:

- Peritos apenas académicos: 18 ministros (4%)
- Peritos apenas ocupacionais: 63 ministros (12%)
- Peritos apenas de gestão: 79 ministros (16%)

Estes casos exclusivos são complementados por perfis que combinam níveis amplos em duas ou mais dimensões — o que enriquece ainda mais a estrutura interna da macrodimensão de especialização. Especificamente:

- Peritos mistos (amplo em dois atributos): 127 ministros (25%)
- Peritos plenos (amplo nos três atributos): 40 ministros (8%)

Em suma, embora as credenciais académicas representem uma via mais estreita de acesso à categoria de perito, as experiências ocupacional e de gestão constituem percursos mais amplos e parcialmente sobrepostos. A inclusão da experiência de gestão alarga significativamente o alcance empírico do indicador agregado — tanto por incorporar um elevado número de casos anteriormente excluídos, como por redefinir o equilíbrio interno entre os diferentes perfis de peritos.

10.2. Dos atributos aos perfis: a tipologia em prática

Depois de analisada a distribuição e a articulação dos atributos individuais, aplicamos agora a tipologia introduzida no capítulo 1, que combina as duas macrodimensões — «inserção política» (P) e «especialização» (E) — para classificar os ministros em quatro tipos de perfil.

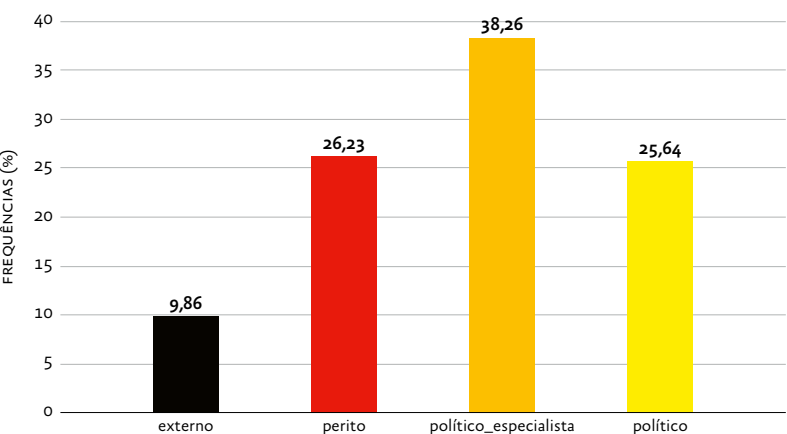
Começando pela inserção política, o caso português (N = 507) inclui 183 ministros (36%) classificados como politicamente independentes (P = 0) e 324 (63,9%) como politicamente inseridos (P = 1). Ao introduzir a segunda macrodimensão — a especialização —, 327 ministros (64,5%) qualificam-se como especialistas (E = 1), por apresentarem um nível elevado em pelo menos um dos três atributos subjacentes (académico, ocupacional ou de gestão). O cruzamento das duas dimensões permite mapear a tipologia completa dos perfis ministeriais.

Como mostra a figura 45, a distribuição pelos quatro tipos de perfil é a seguinte: «externo» (P = 0, E = 0), ministros sem inserção política relevante nem credenciais fortes de especialização, 50 casos (10%); «perito» (P = 0, E = 1), ministros com credenciais de especialização mas sem inserção política significativa, 133 casos (26%); «político-especialista» (P = 1, E = 1), ministros que combinam experiência política com credenciais de especialização, 194 casos (38%); e «político» (P = 1, E = 0), ministros com forte inserção política mas sem níveis elevados de especialização técnica, 130 casos (26%).

Destacam-se duas observações, desafiando a associação frequente na literatura entre independência política e competência técnica. Em primeiro lugar, a especialização não é exclusiva dos ministros não-partidários: entre os ministros politicamente inseridos, cerca de 60% (194 em 324) apresentam também credenciais de especialização,

evidenciando a presença consistente de perfis especializados entre os nomeados partidários. Em segundo lugar, os ministros independentes estão longe de constituir um grupo homogêneo de especialistas. Entre os 183 ministros classificados como politicamente independentes, 133 (73%) enquadram-se no perfil de «perito», mas 50 (27%) pertencem à categoria dos «externos», não apresentando níveis elevados nem de inserção política nem de especialização. No seu conjunto, estes padrões sugerem que, no caso português, independência política e competência técnica não constituem dimensões sistematicamente associadas.

Figura 45. Distribuição dos perfis ministeriais segundo a «inserção política» e a «especialização»



Embora a tipologia dos perfis ministeriais ofereça um quadro sintético e parcimonioso, ela inevitavelmente nivela certas formas de diversidade interna. Nos parágrafos seguintes, retomamos algumas das configurações empiricamente relevantes identificadas nas três secções

anteriores que permanecem invisíveis dentro da tipologia quadripartida. Entre estas contam-se ministros politicamente independentes com experiência política significativa e ministros cuja especialização deriva de fontes substancialmente distintas. O objetivo é reconhecer a heterogeneidade subjacente — uma heterogeneidade que pode ser relevante para a interpretação dos estudos de caso ou dos padrões longitudinais analisados nos capítulos seguintes.

Focando-nos na macrodimensão «inserção política», recorde-se que 97 indivíduos (19% da amostra) foram codificados como não-partidários, mas apresentam moderada ou ampla experiência política. A tabela 11 mostra como estes casos se distribuem pelos dois perfis: 68 ministros (72%) enquadram-se na categoria dos «peritos», enquanto os restantes 29 pertencem aos «externos». Importa sublinhar que estes não-partidários com experiência política representam uma proporção elevada dentro de cada perfil: correspondem a 58% de todos os «externos» e a 51% de todos os «peritos».

Estes resultados oferecem uma perspetiva mais matizada do conceito de independência política. A presença de experiência política entre não-partidários sugere a existência de vias alternativas de socialização política, frequentemente, embora nem sempre, desligadas da filiação partidária formal — um aspeto já antecipado no capítulo 3. É digno de nota que este padrão se verifique tanto entre os não-partidários com especialização como entre os sem especialização. Esta heterogeneidade interna, ainda que não invalide a tipologia, pode ter relevância analítica e deve ser considerada na sua interpretação.

Passando à macrodimensão da «especialização», analisamos agora a composição interna dos perfis de especialistas com base nos subtipos

identificados através das combinações dos três atributos subjacentes: especialização académica, ocupacional e de gestão. A tabela 11 apresenta esta desagregação para os dois tipos de especialistas — «peritos» ($P = 0$, $E = 1$) e «políticos-especialistas» ($P = 1$, $E = 1$). Em cada linha da tabela, os valores indicam o número de ministros pertencentes a cada subtipo de especialização e a respetiva percentagem dentro de cada perfil.

Os dados revelam uma estrutura interna amplamente semelhante em ambos os perfis. O subtipo misto, que reúne ministros com elevada especialização em duas das três dimensões, é o grupo mais numeroso tanto entre os peritos (43%) como entre os políticos-especialistas (36%). Em contraste, o subtipo apenas académico é o menos frequente em ambos os casos, representando apenas 6% dos peritos e 5% dos políticos-especialistas.

A diferença mais visível surge no subtipo apenas de gestão — ministros cuja especialização elevada deriva exclusivamente de experiência de gestão. Como se observa na tabela 11, este subtipo representa 30% dos políticos-especialistas, mas apenas 16% dos peritos, sugerindo que a experiência gestionária desempenha um papel relativamente mais importante entre os ministros que combinam especialização técnica com inserção política.

Os restantes subtipos apresentam distribuições muito próximas entre os dois perfis. O subtipo apenas ocupacional representa 21% dos peritos e 18% dos políticos-especialistas, enquanto o subtipo pleno — ministros com elevada especialização nas três dimensões — corresponde a 14% e 11%, respetivamente.

No conjunto, estes resultados indicam que, embora a composição interna dos perfis de especialistas seja em grande medida semelhante, os políticos-especialistas tendem a apresentar uma orientação ligeiramente mais marcada para a dimensão gestionária, refletindo possivelmente as exigências administrativas e organizacionais associadas às nomeações partidárias.

Tabela 11. Configurações internas dos perfis ministeriais segundo a inserção política e os subtipos de especialização

	P	E					N
	N.º partidários com experiência política	Só académica	Só ocupacional	Só gestão	Misto (2 atributos)	Completa (3 atributos)	
Externo	29 (58%)	-	-	-	-	-	50
Perito	68 (51%)	8 (6%)	28 (21%)	21 (16%)	57 (43%)	19 (14%)	133
Político-especialista	-	10 (5%)	35 (18%)	58 (30%)	70 (36%)	21 (11%)	194
Político	-	-	-	-	-	-	130
	97 (19%)	18 (4%)	63 (12%)	79 (16%)	127 (25%)	40 (8%)	507

Notas: Distribuição dos ministros segundo a inserção política (P) e subtipos de especialização (E).
Linhas: perfis de inserção política — externo (P = 0, E = 0), perito (P = 0, E = 1), político-especialista (P = 1, E = 1) e político (P = 1, E = 0). Para os não-partidários com experiência política, distinguem-se externos e peritos.
Colunas: subtipos de especialização — apenas académica, apenas ocupacional, apenas gestão, misto (duas dimensões), pleno (três dimensões).
Valores: número de ministros, seguido da percentagem dentro de cada perfil entre parêntesis.

A tabela mostra a composição interna de cada perfil, permitindo comparar a especialização entre ministros politicamente independentes e inseridos.

Em síntese, este capítulo mostrou como os cinco atributos analisados nos capítulos anteriores se articulam empiricamente no caso português, permitindo operacionalizar a tipologia ministerial proposta no capítulo 1. A filiação partidária surge como o eixo central da inserção política, enquanto as trajetórias de especialização revelam percursos mais heterogéneos, frequentemente combinando experiência académica, profissional e de gestão. A tipologia capta tanto a distribuição dos ministros pelos quatro perfis principais como a diversidade interna de cada categoria, refletindo a complexidade das carreiras políticas e técnicas na elite governativa portuguesa. Nos três capítulos seguintes, esta tipologia será utilizada como instrumento analítico, primeiro como variável dependente, para examinar os padrões de recrutamento ministerial, e depois como variável independente, ao avaliar os seus efeitos sobre a estabilidade governativa e a governação democrática.

Parte III

Perfis ministeriais em Portugal

Capítulo 11

Padrões de recrutamento ministerial

Patrícia Silva e Susana Rogeiro Nina

No contexto da governação parlamentar, as nomeações ministeriais representam instrumentos cruciais de poder, moldando tanto as trajetórias políticas como os resultados governativos. Para os partidos políticos, o controlo sobre estas nomeações é essencial para manter a influência, a coesão e a responsabilidade interna no seio do executivo — um pressuposto central do modelo de Governo partidário.

Tradicionalmente, em contextos de governos partidários, os cargos ministeriais têm sido atribuídos a membros leais do partido, como forma de garantir apoio legislativo e reforçar a coesão interna da força governante (Camerlo *et al.*, 2024). O processo de seleção tende a favorecer políticos profissionais com comprovado compromisso partidário e experiência nas hierarquias do partido, o que aumenta significativamente a sua probabilidade de nomeação (Inácio, 2013; Camerlo *et al.*, 2024). Embora os primeiros-ministros desempenhem um papel central na composição dos seus governos, as nomeações ministeriais refletem frequentemente as preferências coletivas do partido, mais do que a vontade unilateral do seu líder (Kam *et al.*, 2010). O modelo de Governo partidário assenta, assim, nos princípios da lealdade organizacional e da responsabilidade interna. No entanto, a crescente presença de ministros não-partidários nas últimas décadas introduziu novas dinâmicas neste sistema, desafiando as estruturas partidárias tradicionais (Cotta, 2018).

A investigação tem identificado uma transformação gradual nos padrões de recrutamento, sugerindo uma mudança parcial — e não um enfraquecimento linear — do modelo de governos partidários. Os ministros são cada vez mais nomeados pela sua competência e experiência profissional fora do campo político, por vezes em detrimento das credenciais partidárias tradicionais (Cotta, 2018; Semenova, 2018). Esta evolução parece resultar das preferências estratégicas dos primeiros-ministros e líderes partidários, que passaram a valorizar a competência e a legitimidade tecnocrática como fontes complementares de autoridade política. Tal poderá refletir uma mudança na procura de especialização, mais do que na oferta de candidatos com experiência política (Semenova, 2018). O afrouxamento do controlo partidário sobre as nomeações tende a tornar-se mais visível sobretudo em períodos de crise política e financeira, quando os governos precisam de implementar reformas impopulares e procuram reforçar a credibilidade através da inclusão de peritos não-partidários (Centeno e Silva, 1998; Pinto e Almeida, 2018; Cotta, 2018).

Apesar destas mudanças, a perceção de um declínio do Governo partidário está longe de ser consensual. As evidências provenientes de outros países da Europa do Sul sublinham o peso contínuo das credenciais partidárias na seleção ministerial. Em Espanha, por

exemplo, a filiação partidária e as posições em instituições subnacionais continuam a desempenhar um papel decisivo no acesso a cargos governativos (Rodríguez-Teruel, 2011). Em Portugal, Silva *et al.* (2023) demonstraram que, durante a crise da zona euro de 2011-2013, a necessidade de competência técnica levou à nomeação de ministros não-partidários em pastas-chave como Finanças e Economia. Contudo, esta tendência tecnocrática limitada não enfraqueceu a influência partidária sobre o recrutamento ministerial, que permaneceu firmemente ancorada nas estruturas partidárias. Como observam Vittori *et al.* (2023: 875), os ministros não-partidários «constituem uma minoria substancial e relevante» na Europa do Sul — uma constatação que sublinha a predominância persistente dos partidos na formação dos governos. Estes resultados justificam um exame mais aprofundado da evolução e dos determinantes da seleção ministerial, bem como das condições específicas em que emergem as nomeações não-partidárias (Vittori *et al.*, 2023: 876).

Este capítulo examina os determinantes dos diferentes perfis ministeriais em Portugal ao longo das últimas cinco décadas, procurando avaliar em que medida as pressões económicas, institucionais e europeias reconfiguram — ou reforçam — os fundamentos do modelo de Governo partidário. A análise organiza-se em torno de três dimensões explicativas: i) respostas estratégicas a conjunturas críticas; ii) mecanismos de controlo de agência; iii) complexidade governativa.

Com base na tipologia desenvolvida no capítulo 10 — que combina o partidarismo e a especialização em políticas públicas como dimensões centrais —, a análise distingue quatro perfis ministeriais: «externo», «perito», «político-especialista», «político». Estes perfis resultam da operacionalização das cinco dimensões de competência definidas no

capítulo 1 — partidária, política, académica, ocupacional e de gestão — agregadas nas dimensões sintéticas de inserção política e especialização.

O capítulo estrutura-se da seguinte forma: revisão da literatura e dos quadros teóricos concorrentes sobre recrutamento ministerial; desenvolvimento das expectativas analíticas; apresentação das tendências empíricas nos governos portugueses, seguida de uma discussão dos principais resultados e implicações.

11.1. Revisão da literatura

A literatura sobre recrutamento ministerial tem sido amplamente estruturada em torno do modelo de Governo partidário, que atribui aos partidos políticos um papel central no processo governativo, designadamente no controlo da agenda política, na seleção dos membros do Governo e na distribuição de cargos. Nesta perspetiva, as nomeações ministeriais são concebidas como o ponto alto da recompensa política, atribuídas a membros leais do partido para garantir a coesão, o controlo partidário sobre as políticas e a disciplina no seio do Governo, reforçando a responsabilidade dos ministros perante o parlamento e os respetivos partidos (Katz, 1986; Dalton, Farrell e McAllister, 2011; Vercesi, 2012).

Existe, contudo, evidência crescente de variações na intensidade do partidarismo na seleção ministerial entre as democracias contemporâneas (Vittori *et al.*, 2023b). Em determinados contextos, a ligação tradicional entre nomeações ministeriais e filiação partidária tem-se atenuado, observando-se a inclusão de peritos não-partidários no Governo (Moreira, Pinto e Almeida, 2014). Esta tendência é frequentemente associada a situações de fragilidade política ou de baixa

popularidade, nas quais os líderes recorrem a peritos não-partidários como forma de reforçar a credibilidade, «diluir a responsabilidade» (Emanuele *et al.*, 2023: 997) e aumentar «a legitimidade, popularidade e apoio do Governo a um custo ou risco relativamente baixo» (Helms, 2023: 513). Nestes contextos, a nomeação de perfis tecnicamente credíveis surge como um instrumento estratégico de gestão reputacional e de sinalização de competência governativa. Contudo, permanece em aberto a questão de saber se estas nomeações configuram uma erosão estrutural do Governo partidário ou antes uma adaptação estratégica a constrangimentos específicos.

A investigação tem demonstrado que os perfis ministeriais podem ser compreendidos à luz da tensão entre «responsabilidade e responsividade» (Emanuele *et al.*, 2023: 996), obrigando os líderes governativos a equilibrar a lealdade partidária com a necessidade de competência administrativa. A responsabilidade implica prudência perante constrangimentos institucionais e externos — como compromissos internacionais ou enquadramentos de política económica —, enquanto a responsividade remete para a sensibilidade às preferências eleitorais e aos custos políticos de curto prazo. Esta tensão torna-se particularmente relevante em contextos de pressão económica, de fragilidade parlamentar ou de crescente complexidade governativa, dimensões que estruturam a análise empírica desenvolvida neste capítulo.

Subjacentes a esta tensão encontram-se transformações mais amplas que tornaram a governação progressivamente mais complexa. Ao longo do século XX, a evolução do Estado, a globalização económica e as transformações do capitalismo criaram uma crescente procura de decisores com competências técnicas, em detrimento de credenciais exclusivamente partidárias (Centeno, 1993; Fischer, 2009; Alexiadou e Gunaydin,

2019). A integração europeia intensificou ainda mais essa procura, uma vez que o cumprimento das normas da UE e a implementação de políticas exigem frequentemente conhecimentos especializados em áreas como economia e regulação (Bäck *et al.*, 2009a). Entretanto, os partidos políticos — outrora importantes fornecedores de especialização em políticas públicas — viram a sua capacidade interna diminuir, levando os líderes partidários a procurar profissionais qualificados fora das suas organizações. Estes desafios reconfiguraram o papel dos partidos no recrutamento executivo, associando cada vez mais o controlo partidário à utilização estratégica da competência técnica.

As crises económicas têm sido frequentemente associadas a mudanças nos perfis ministeriais. Evidência empírica tende a sugerir que, em tais contextos, os governos recorrem frequentemente a indivíduos com experiência fora das estruturas partidárias, considerados mais aptos para desenhar e implementar políticas eficazes (Yong e Hazel, 2011). Esta mudança é particularmente importante para manter a credibilidade externa em contextos de turbulência económica (Domínguez, 1997: 27; Centeno e Silva, 1998: 78; Bertson e Caramani, 2020; Hallerberg e Wehner, 2020). A literatura destaca igualmente a importância das conjunturas críticas — crises económicas, choques de legitimidade ou eventos excecionais — que perturbam as normas de recrutamento estabelecidas. Nestes momentos, as nomeações não partidárias são mobilizadas para restaurar a confiança pública, despolitizar a tomada de decisão e gerir processos de reforma (Alexiadou, 2018; Wratil e Pastorella, 2018; Bickerton e Accetti, 2021). Contudo, evidências provenientes da Europa do Sul sugerem que as crises podem igualmente conduzir a uma reafirmação do controlo partidário, dependendo dos fatores contextuais (Camerlo e Pérez-Liñán,

2015; Bertso e Caramani, 2020). Neste sentido, a literatura oferece expectativas ambivalentes quanto ao efeito das pressões económicas sobre o recrutamento ministerial, justificando a necessidade de testar empiricamente se, no caso português, os períodos de maior pressão económica se associam a uma maior incorporação de peritos não-partidários ou, pelo contrário, a uma consolidação do controlo partidário.

Os ministros não-partidários são geralmente vistos como menos influenciados por pressões eleitorais de curto prazo, possuindo motivações de carreira distintas e maior credibilidade junto de atores externos — qualidades especialmente valiosas quando os governos precisam de implementar reformas difíceis ou impopulares (Alexiadou e Gunaydin, 2019b; Caramani, 2020; Wratil e Pastorella, 2018).

Embora os contextos políticos mais amplos — como a pertença à UE, a complexidade governativa e as conjunturas críticas — moldem a procura de especialistas, as dinâmicas intraexecutivas permanecem cruciais. Os governos têm de garantir coesão, minimizar o risco de perda de controlo sobre os seus agentes e reforçar a sua agenda política para assegurar uma governação eficaz. Estas considerações internas são fundamentais para equilibrar as pressões externas com a necessidade de estabilidade e controlo político (Amorim Neto e Strøm, 2006; Martínez-Gallardo e Schleiter, 2015). Nos sistemas parlamentares, estes desafios reforçam o papel estratégico do primeiro-ministro no equilíbrio entre a gestão do Governo, a fragmentação legislativa e as dinâmicas partidárias. Com efeito, a investigação tem documentado a tendência para o reforço do papel desempenhado pelo chefe do executivo (Elgie e Passarelli, 2020), um padrão também demonstrado no caso português (Silveira e Silva, 2022). Os primeiros-ministros têm vindo a centralizar cada vez mais o poder, recorrendo a «tecnocratas

sem filiação partidária ou promovendo rapidamente políticos sem uma base de poder partidária distintiva» (Poguntke e Webb, 2005: 19), recentrando, assim, a tomada de decisão em torno do chefe do Governo (Costa Pinto e Tavares de Almeida, 2018).

Esta dinâmica pode ser analisada à luz do modelo principal-agente, que conceptualiza a relação entre o primeiro-ministro (principal) e os ministros (agentes) como uma relação de delegação acompanhada de mecanismos de prestação de contas. Ao delegar autoridade política e controlo setorial nos ministros, o chefe do Governo enfrenta o risco de divergência entre as suas preferências e a atuação dos membros do Governo, sobretudo quando estes dispõem de autonomia decisória e de informação especializada (Amorim Neto e Strøm, 2006; Martínez-Gallardo e Schleiter, 2015). Tal risco pode, contudo, ser mitigado através de mecanismos *ex ante*, que asseguram a seleção de ministros alinhados com as preferências políticas do Governo, e de mecanismos *ex post*, como a escolha de membros dos gabinetes ministeriais, responsáveis por monitorizar e sinalizar eventuais desvios face à agenda governamental (Silva, 2018).

O modelo principal-agente, todavia, não exclui totalmente o uso estratégico de ministros partidários. Embora os ministros não-partidários possam contribuir para mitigar riscos de agência e reforçar a credibilidade, os líderes políticos podem continuar a necessitar de nomear ministros partidários para garantir estabilidade política, gerir dinâmicas de coligação e perseguir os objetivos políticos mais amplos do Governo. De acordo com este modelo, o equilíbrio entre ministros partidários e não-partidários é determinado pela necessidade do líder de manter o controlo sobre o Governo, preservando simultaneamente a legitimidade política e assegurando a sobrevivência do líder partidário (Ono, 2012).

11.2. Hipóteses

Esta secção apresenta as nossas expectativas teóricas quanto à seleção ministerial, com base na literatura anteriormente revista. O nosso objetivo é explicar de que forma o controlo partidário se adapta a diferentes pressões políticas e institucionais, gerando variação nos perfis ministeriais ao longo de três dimensões: i) conjunturas críticas; ii) controlo de agência; iii) complexidade governativa.

11.2.1. Desempenho económico

A investigação empírica existente tem sugerido que o desempenho económico pode afetar os padrões habituais de recrutamento ministerial. Sob condições de elevada incerteza, aumenta a probabilidade de nomeação de ministros não-partidários, escolhidos para restaurar legitimidade, responder a desafios urgentes de política pública e sinalizar neutralidade ou competência perante audiências domésticas e internacionais (Alexiadou 2018; Wratil e Pastorella 2018; Bickerton e Accetti 2021). É certo que a investigação existente tem procurado analisar o efeito de «acontecimentos inesperados que geram um elevado nível de incerteza e constituem uma ameaça aos objetivos primários de uma organização» (Castaldo e Verzichelli 2025a: 78), frequentemente designados por conjunturas críticas. Nestes contextos, os perfis não-partidários são muitas vezes preferidos devido à sua imparcialidade percebida e às suas competências técnicas, que os tornam particularmente adequados para gerir processos de reforma e tranquilizar os diversos atores envolvidos. Contudo, as condições económicas adversas nem sempre assumem a forma de crises agudas ou de conjunturas críticas. Este estudo procura, por isso, verificar se podem emergir padrões de recrutamento deste tipo em contextos de deterioração

económica mais gradual, caracterizados por desempenho económico negativo, ainda que não necessariamente associados a episódios de crise profunda.

Entre os diferentes tipos de ministros não-partidários, os peritos constituem uma categoria particularmente relevante. São frequentemente valorizados pela combinação de conhecimento especializado e distanciamento político. Embora possam, em termos gerais, apoiar a agenda governamental, a sua lealdade principal tende a residir no primeiro-ministro nomeante, e não no partido no poder. Como argumenta Silva (2009), a sua seleção reflete o seu capital reputacional e competência reconhecida em áreas de política específicas. Kang *et al.* (2023: 358) descrevem estes indivíduos como «especialistas em domínios de política, cuja lealdade se dirige a indivíduos do Governo, mais do que a um partido político». Com base nestas considerações, propomos a seguinte hipótese:

H1: O agravamento das condições macroeconómicas aumenta a probabilidade de nomeação de peritos. Para testar esta hipótese, utilizamos a variação anual da taxa de inflação e a taxa de desemprego como indicadores de pressão económica. Embora seja frequentemente usado como medida geral de desempenho macroeconómico, o crescimento do PIB tende a refletir o produto agregado, mais do que a experiência vivida pelos cidadãos. A inflação, em contrapartida, corrói diretamente o poder de compra das famílias, constituindo um sinal de sofrimento económico mais imediato e politicamente saliente. O aumento dos preços é rapidamente sentido pelos eleitores no consumo quotidiano e, por consequência, pelos decisores políticos, que enfrentam pressão crescente para restaurar credibilidade. Evidência experimental recente demonstra que a inflação reduz significativamente o apoio ao partido incumbente (Aytaç, McDowell e Steinberg, 2025).

Tal como a inflação, níveis elevados de desemprego constituem um sinal visível de deterioração económica e tendem a reduzir o apoio aos governos incumbentes. Com efeito, a investigação sobre voto económico indica que as variações no emprego podem exercer efeitos mais duradouros sobre os resultados eleitorais, ainda que a inflação continue a ser uma fonte de pressão política particularmente aguda. Como demonstra Doti (2024) para as eleições presidenciais nos EUA entre 1956 e 2020, tanto o desemprego como a inflação reduzem o apoio aos incumbentes, mas a inflação tem efeitos mais imediatos, provocando uma reação eleitoral de curto prazo mesmo quando as condições de emprego permanecem estáveis. Finalmente, taxas de inflação elevadas tendem a encurtar a duração dos mandatos ministeriais, como evidenciado na Roménia, sugerindo que os governos respondem à instabilidade dos preços através de remodelações ministeriais destinadas a sinalizar controlo ou deslocar responsabilidades (Mourão e Popescu, 2021). Deste modo, mesmo na ausência de uma conjuntura crítica no sentido estrito, deteriorações nas condições económicas, expressas tanto por via de variações na taxa de inflação como através dos níveis elevados de desemprego, podem gerar pressão política suficiente para induzir ajustamentos estratégicos na composição do executivo.

11.2.2. Controlo de agência

A perspetiva do controlo de agência centra-se na relação entre o chefe do Governo (o *formateur*) e os ministros individuais, sublinhando os desafios estratégicos de equilibrar autonomia e supervisão. Esta dinâmica torna-se especialmente saliente em governos de coligação, onde os ministros têm de negociar continuamente a orientação das políticas. Como observa Alexiadou (2012), nomear um político inexperiente

pode ser arriscado, enquanto designar um perito com uma agenda política forte pode complicar a gestão da coligação, sobretudo se o nomeado resistir ao compromisso. Nos governos monopartidários, pelo contrário, os primeiros-ministros tendem a dispor de maior margem de manobra na formação do Governo. Podem alocar as pastas de acordo com prioridades estratégicas e enfrentam menos constrangimentos resultantes da negociação interpartidária. Nestes contextos, é comum a nomeação de membros leais do partido para pastas de maior visibilidade, enquanto os peritos não-partidários são colocados em ministérios que o primeiro-ministro pretende supervisionar mais diretamente. Estes líderes tendem também a exercer um controlo *ex post* mais forte, incluindo a capacidade de demitir ministros com desempenhos insatisfatórios (Huber e Martínez-Gallardo, 2008).

H2: Os governos de coligação tendem a favorecer nomeações partidárias, uma vez que os ministros ligados a partidos ajudam a manter a coesão e a previsibilidade nas negociações interpartidárias.

Os governos minoritários intensificam ainda mais os desafios de agência, ao aumentar o risco de conflito entre pastas e de bloqueio legislativo. Dado que carecem de uma maioria parlamentar estável, estes governos necessitam de negociar constantemente com partidos da oposição para aprovar legislação e manter a confiança (Alexiadou, 2015: 1603). Esta fragilidade institucional aumenta a probabilidade de nomeação de ministros não-partidários, cuja menor identificação partidária pode facilitar a aceitação por parte de potenciais parceiros parlamentares e partidos da oposição (Amorim Neto e Strøm, 2006). Tais perfis, mais distanciados da competição partidária e das dinâmicas negociais entre partidos, podem ser percecionados como mediadores tecnocráticos neutros ou ativos, o que reforça a sua atratividade em

ambientes políticos fragmentados (Martin, 2015; Sozzi, 2024). A sua escolha pode ajudar a sinalizar abertura, reduzir fricções interpartidárias ou reforçar a credibilidade durante negociações legislativas delicadas. Assim, pode propor-se o seguinte:

H3: As nomeações não-partidárias são mais prováveis em governos minoritários do que em governos majoritários.

Empiricamente, as hipóteses 2 e 3 são testadas através da distinção entre governos monopartidários e de coligação, bem como entre governos com apoio parlamentar majoritário e minoritário, permitindo avaliar de que forma as diferentes configurações institucionais moldam os perfis ministeriais selecionados.

Em contextos de queda na aprovação do executivo, os primeiros-ministros enfrentam autoridade diminuída e menor capital político. Para contrariar essa vulnerabilidade e reafirmar o controlo sobre a agenda política, podem recorrer a ministros peritos — figuras percecionadas como competentes, neutras e afastadas da dinâmica partidária. Estas nomeações servem não só para projetar credibilidade tecnocrática, mas também para sinalizar um compromisso com uma governação eficaz em tempos de descontentamento público. Mais do que refletir uma crise sistémica, tais decisões devem ser entendidas como respostas estratégicas a constrangimentos na agência executiva. Nesta ótica, a queda da aprovação funciona menos como um choque exógeno e mais como um incentivo a ajustamentos reputacionais na composição ministerial.

H4: À medida que as taxas de aprovação do primeiro-ministro diminuem, aumenta a probabilidade de nomeação de peritos.

Esta expectativa não pressupõe uma substituição estrutural de ministros partidários por não-partidários, mas antes a possibilidade de recomposições seletivas em contextos de menor capital político do chefe do Governo. Empiricamente, a popularidade do primeiro-ministro é medida através de indicadores harmonizados de aprovação pública disponíveis em séries comparáveis ao longo do período analisado²⁰ (Carlin *et al.*, 2023).

Estas hipóteses são igualmente testadas em diferentes tipos de pasta ministerial, de acordo com a tipologia apresentada no capítulo 1, que distingue entre ministérios centrais e não centrais, a fim de verificar se os perfis ministeriais variam sistematicamente de acordo com a saliência estratégica das diferentes funções governativas. As pastas nucleares — normalmente Finanças, Defesa, Justiça e Negócios Estrangeiros — são amplamente consideradas a espinha dorsal institucional da coordenação executiva e da liderança política. Formam o círculo de aconselhamento mais próximo do primeiro-ministro e envolvem contacto direto e regular com o chefe do Governo (Claveria, 2014). Em contraste, as pastas não-nucleares tendem a centrar-se em áreas setoriais ou técnicas e são, em geral, menos centrais para a estratégia política do executivo. As classificações empíricas reforçam esta distinção: Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2009) incluem Justiça e Segurança entre os domínios nucleares, enquanto Grotz *et al.* (2022) destacam o papel crítico destes ministérios na definição do desempenho do primeiro-ministro. O peso estratégico das pastas nucleares decorre do controlo de funções estatais essenciais, de recursos orçamentais significativos e de poderes de coordenação interministerial (Druckman e Warwick, 2005; Batista, 2023). Enquanto eixos centrais na

rede de políticas públicas, estes ministérios exigem elevados níveis de confiança política e de competência técnica.

Por conseguinte, é expectável que os governos privilegiem perfis que combinem especialização substantiva com alinhamento partidário. Tais nomeações ajudam a reforçar a capacidade institucional, preservando simultaneamente o controlo do executivo sobre funções estatais críticas. Assim, para além do tipo de Governo e do nível de aprovação do executivo, a saliência da pasta molda igualmente o perfil esperado dos ministros. Deste modo, propomos a seguinte hipótese:

***H5:** As pastas nucleares são mais propensas a ser atribuídas a ministros que combinam competência técnica e alinhamento político com o executivo.*

11.2.3. Complexidade governativa

O aumento da complexidade da governação — impulsionado pela globalização, pela europeização e pela crescente tecnicidade das políticas públicas — gerou uma procura sustentada por ministros com competências especializadas (Bovens e Wille, 2017; Fischer, 2009). Estas transformações configuram um processo estrutural e cumulativo que redefine progressivamente o modo de operar dos governos, pontuado por fases de intensificação associadas a dinâmicas de aprofundamento institucional da integração europeia. A governação contemporânea exige não só conformidade com enquadramentos regulatórios cada vez mais densos, mas também coordenação intersetorial eficaz e capacidade de implementação de políticas tecnicamente exigentes.

Em áreas sujeitas a regulação supranacional, vigilância fiscal ou competências partilhadas — como Finanças, Ambiente ou Concorrência —, a especialização tende a assumir maior centralidade como critério de

seleção. A nomeação de ministros com competências técnicas reconhecidas pode reforçar simultaneamente a legitimidade interna e a responsabilidade externa do executivo (Bäck *et al.*, 2009a). Assim, formulamos a seguinte hipótese:

***H6:** Em fases de intensificação institucional do processo contínuo de integração europeia, aumenta a probabilidade de nomeação de ministros com perfil especializado, em particular peritos não-partidários.*

Empiricamente, operacionalizamos estes períodos de aprofundamento através da análise de dois marcos institucionais: a adesão de Portugal à CEE (1986) e a entrada na UEM (2000). Para cada um destes eventos, definimos uma janela temporal de quatro anos — dois anos antes e dois anos depois do momento de integração —, que corresponde à fase de intensificação institucional associada à adaptação às novas exigências europeias. A análise compara a composição ministerial antes desta janela temporal e após a sua conclusão, permitindo avaliar se estes episódios de aprofundamento institucional estão associados a mudanças duradouras nos padrões de recrutamento ministerial.

Dado que os períodos analisados podem abranger um número distinto de anos, os valores apresentados correspondem a rácios anuais médios: para cada categoria de perfil ministerial, o número total de ministros observados em cada período foi dividido pelo número de anos que o compõem, assegurando a comparabilidade entre períodos de diferente duração.

Adicionalmente, distinguimos entre pastas nucleares (*core*) e pastas técnicas. As pastas nucleares — como Finanças, Defesa, Justiça e Negócios Estrangeiros — concentram funções estratégicas do Estado,

controlo orçamental e coordenação interministerial, exigindo simultaneamente confiança política e competência substantiva. As pastas técnicas, por sua vez, tendem a centrar-se em domínios setoriais mais especializados e de menor centralidade estratégica. Esta distinção permite compreender se a complexidade gerada pelo processo de integração europeia reforça a especialização dentro das estruturas partidárias no núcleo do Governo ou, alternativamente, promove maior abertura a peritos independentes em áreas de menor centralidade política.

Para testar estas hipóteses, recorreremos a variáveis independentes. A tabela 12 apresenta a operacionalização dessas variáveis e as respetivas fontes.

Tabela 12. Operacionalização e fontes das variáveis

Dimensão analítica	Operacionalização	Fonte
Desempenho económico	• Variação anual da taxa de inflação	Banco Mundial
	• Taxa de desemprego	Banco Mundial (para o período entre 1978-1992, calculado com base em Amaral (2009))
Restrições de agência	• Popularidade do primeiro-ministro	Carlin <i>et al.</i> (2023)
	• Tipo de Governo (monopartidário; coligação)	
Complexidade governativa	• Apoio parlamentar (maioritário; minoritário)	
	• Pastas nucleares <i>versus</i> técnicas	Codificação própria; cronologia oficial da UE
	• Processo de integração europeia (dois anos antes e dois anos depois dos principais marcos da integração europeia — Adesão de Portugal à CEE, em 1986; e União Económica e Monetária, em 2000)	

11.3. Resultados e discussão

Iniciamos a análise centrando-nos na distribuição dos perfis ministeriais ao longo da história democrática portuguesa. Conforme ilustrado na figura 46, os ministros com integração política ($P = 1$) superaram consistentemente aqueles sem integração política ($P = 0$), embora a diferença entre ambos tenha diminuído com o tempo. Em média, cerca de 55% dos ministros apresentavam integração política, o que indica uma preferência moderada, mas persistente, pela afinidade partidária.

No período pós-1976, os governos de iniciativa presidencial destacam-se por uma forte presença de ministros não-partidários, sendo os governos de inspiração presidencial de Maria de Lourdes Pintasilgo e de Mota Pinto particularmente evidentes, com uma composição integralmente não-partidária. Este padrão é consistente com a natureza institucional desses executivos, caracterizados por uma base partidária limitada ou inexistente e por uma configuração transitória do poder executivo. Em contextos desta natureza, a ausência de uma maioria partidária estruturada tende a reduzir o peso do recrutamento estritamente partidário e a favorecer perfis independentes ou tecnicamente qualificados.

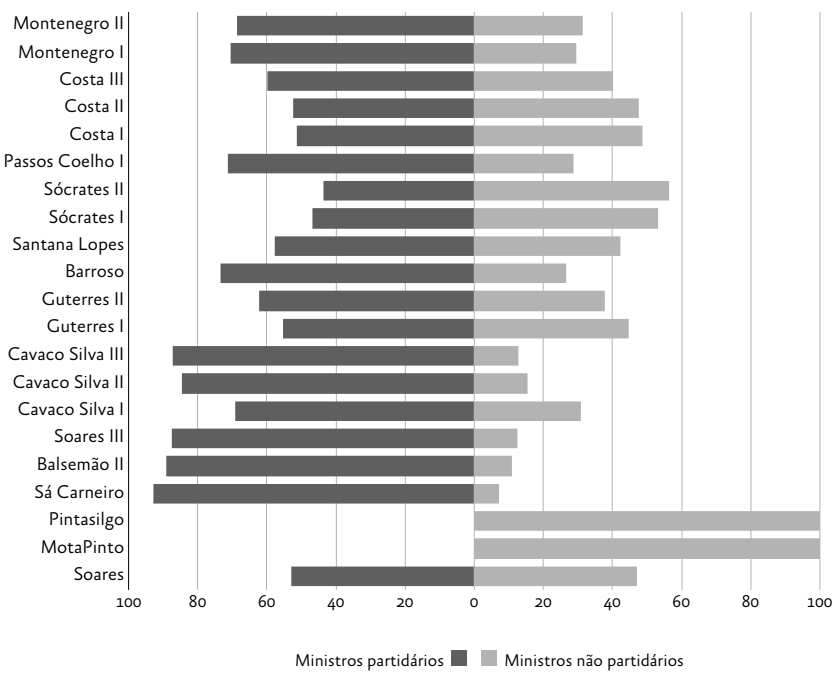
À medida que as organizações partidárias se consolidaram, as nomeações de base partidária tornaram-se dominantes. Este padrão é visível nos governos de Mário Soares (III), António Guterres (particularmente o seu segundo mandato) e José Manuel Durão Barroso, embora os ministros não-partidários tenham continuado a representar uma fração não negligenciável.

Uma exceção relevante observa-se no primeiro Governo liderado por José Sócrates (2005-2009). O executivo tomou posse num contexto de agravamento das condições económicas e com aumento das taxas

de desemprego (Jalali e Lobo, 2006: 287). Neste enquadramento de fragilidade macroeconómica, o Governo integrou várias figuras não-partidárias em pastas-chave. Sustentado por uma maioria absoluta, o primeiro-ministro dispunha de margem para centralizar a autoridade e, simultaneamente, incorporar perfis tecnicamente credenciados, reforçando a perceção de competência num contexto económico adverso. Essa tendência tornou-se mais evidente no segundo mandato de José Sócrates (2009-2011), já plenamente enquadrado num contexto de crise financeira global e da dívida pública da zona euro, gerando uma crescente pressão externa.

Os dois primeiros mandatos de António Costa apresentam o maior equilíbrio entre ministros partidários e não-partidários (52% *versus* 48%; e 53% *versus* 47%). Este padrão indica uma presença particularmente elevada de perfis independentes na composição do executivo, aproximando-se de uma distribuição quase paritária. Nos governos mais recentes liderados por Luís Montenegro (desde 2024), observa-se uma recomposição dessa relação, com uma predominância mais clara de ministros partidários (cerca de 69-71%, acima da média para todo o período considerado), ainda que os perfis não-partidários continuem a representar uma parcela relevante do elenco ministerial. Assim, a afinidade partidária parece manter-se como um critério central na formação governamental, ainda que a inclusão de perfis externos às estruturas partidárias tenha assumido uma expressão significativa em diferentes momentos da democracia portuguesa.

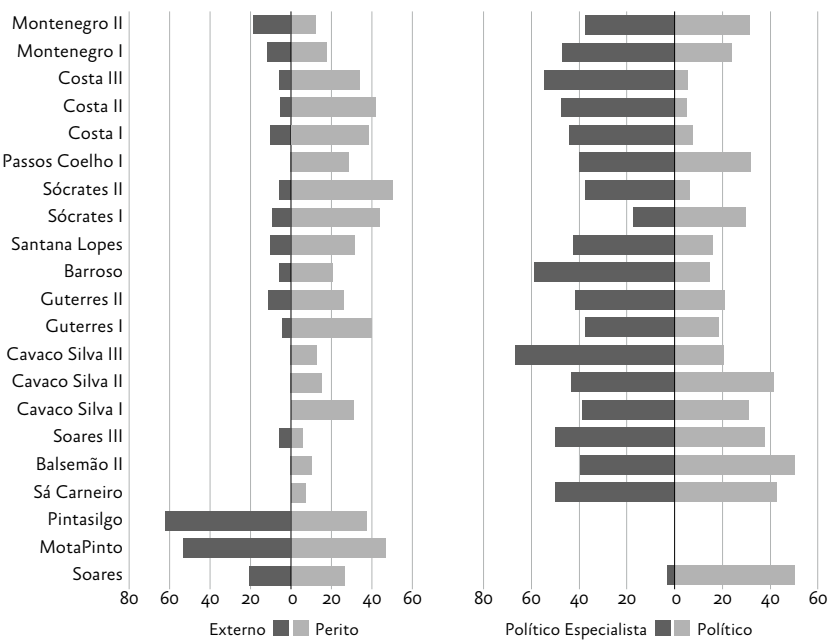
Figura 46. Ministros partidários e não-partidários em Governo (%)



Nota: Não foram incluídos os governos cujo programa foi rejeitado pela Assembleia da República, nomeadamente o III Governo Constitucional (liderado por Nóbrega da Costa) e o XX Governo Constitucional (liderado por Pedro Passos Coelho).

Contudo, esta distinção binária oculta variações significativas. A figura 47 desagrega os perfis ministeriais por tipo, captando, assim, a variação entre e dentro das categorias partidárias e não-partidárias. As percentagens foram agregadas em dois blocos analíticos: à esquerda, ministros sem enraizamento partidário («peritos» e «externos»); à direita, ministros com enraizamento político («políticos» e «políticos-especialistas»). Os valores indicam a proporção de cada perfil no total de ministros de cada Governo.

Figura 47. Perfis ministeriais por tipo: ministros partidários e não-partidários, por governos (%)



O perfil dos ministros partidários evoluiu consideravelmente ao longo do tempo. Os políticos dominaram os primeiros governos, sobretudo até à primeira maioria de Cavaco Silva em 1987. Posteriormente, as credenciais de gestão e experiência profissional ganharam destaque, indicando uma transição gradual para ministros com maior experiência técnica ou administrativa. Esta tendência é particularmente evidente em governos minoritários, que nomeiam uma proporção superior de políticos-especialistas (38,2%), por comparação com governos majoritários (32,6%) — uma diferença estatisticamente significativa ($t = 2,9986$;

$p = 0,004$). Padrão semelhante se observa nos externos, significativamente mais prevalentes em governos minoritários (13,4%) do que em majoritários (4,15%) ($t = 2,98$; $p = 0,004$).

Para avaliar se a composição partidária (Governo de partido único ou coligação) explica a nomeação de diferentes perfis ministeriais, foram também realizados testes t. Em todas as comparações, as diferenças não foram estatisticamente significativas. Em suma, o facto de um Governo ser monopartidário ou de coligação não parece influenciar de forma consistente os tipos de ministros nomeados.

As secções seguintes exploram em maior profundidade os determinantes destes padrões, examinando a forma como os contextos políticos e institucionais condicionam o equilíbrio entre controlo partidário e competência técnica. Para efeito das secções que se seguem, deve ser clarificada a natureza da variável dependente em causa. Para estimar os modelos, a base de dados foi estruturada em observações Governo/ano, sendo a variável dependente a proporção de ministros com o perfil em análise em cada ano. Nos anos em que ocorreram eleições legislativas ou remodelações que resultaram na formação de um novo executivo a meio do ano, não é possível observar separadamente a composição ministerial de cada Governo dentro do mesmo ano civil. Nestes casos, assume-se a proporção de cada perfil, tomando como referência a composição do executivo resultante do último evento político (eleição, formação de gabinete ou remodelação) ocorrido nesse ano e que caracteriza o ano como um todo, seguindo também a operacionalização de Alexiadou e Gunaydin (2015). Consequentemente, a composição ministerial registada para cada ano corresponde ao Governo em funções no final do ano, e a variável dependente mede a proporção de ministros com determinado

perfil nesse executivo. Naturalmente, esta operacionalização gera uma base de dados com um número limitado de observações, o que reduz o poder estatístico das análises que se seguem, limita o número de variáveis independentes e de controlos que podem ser incluídos em cada modelo sem comprometer a parcimónia dos modelos e, naturalmente, aconselha prudência na interpretação dos resultados.

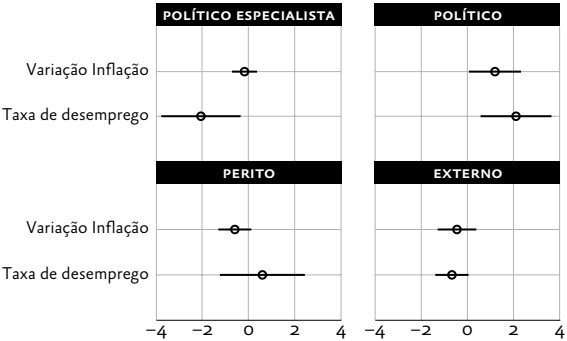
11.3.1. Desempenho económico

Para operacionalizar o efeito do desempenho económico sobre os perfis de ministros estimaram-se modelos que incluem duas dimensões distintas: a variação anual da inflação e a taxa de desemprego²¹. Estas variáveis refletem potenciais diferentes mecanismos de constrangimento sobre os governos. A inflação — medida enquanto variação anual — capta a dimensão imediata e visível do custo de vida, associada a perceções de instabilidade. O desemprego, por sua vez, traduz uma fragilidade do mercado de trabalho. A sua inclusão conjunta permite distinguir entre pressões conjunturais sobre os preços e constrangimentos persistentes associados ao emprego.²²

Embora os modelos estimados incluam *dummies* por década para controlar variações estruturais de médio prazo, esses coeficientes não são apresentados na figura 48. As décadas são introduzidas como variáveis de controlo destinadas a absorver efeitos de período associados à consolidação democrática, à integração europeia e a transformações institucionais graduais ao longo do tempo. A omissão gráfica das variáveis dicotómicas por década visa apenas garantir clareza visual e legibilidade, não implicando a sua exclusão do modelo estimado. A figura 48 apresenta apenas os coeficientes associados às variáveis centrais — variação anual da taxa de inflação e a taxa de desemprego

—, de modo a destacar os efeitos dos constrangimentos económicos sobre os perfis ministeriais.

Figura 48. Efeitos da variação da inflação e do desemprego sobre os perfis ministeriais (regressões OLS com controlos por década)



A pressão económica é frequentemente associada, na literatura, a um aumento da probabilidade de nomeação de ministros não-partidários, uma vez que os partidos procuram restaurar a credibilidade e redistribuir a responsabilidade política em momentos de instabilidade (Wrtil e Pastorella, 2018: 466). Os dados apresentados na figura 48, contudo, oferecem apenas apoio limitado a esta expectativa. A variação anual da taxa de inflação não apresenta efeitos estatisticamente significativos na nomeação de ministros externos ou peritos, estando antes associada a um aumento da proporção de ministros políticos (coef. = 1,198; $p < 0,05$). De forma semelhante, o aumento da taxa de desemprego está associado a uma redução da presença de políticos especialistas (coef. = -2,045; $p < 0,05$), bem como a um aumento estatisticamente significativo da proporção de ministros políticos no executivo (coef. = 2,110;

$p < 0,01$). Apesar de diferenças na magnitude dos efeitos, os indicadores de constrangimento económico apontam na mesma direção: em contextos de pressão económica, os governos parecem optar por reforçar o controlo partidário do Governo, privilegiando ministros com enraizamento político. Tal estratégia pode refletir a necessidade de assegurar coesão política interna e capacidade de coordenação governativa em momentos de pior desempenho económico, ainda que tal opção contrarie parcialmente a expectativa de maior abertura a outros perfis.

Este padrão revela-se particularmente pronunciado quando consideramos diferentes tipos de pastas ministeriais²³. Quando restringimos a análise às pastas técnicas (tabela 13), a aceleração da inflação está associada a um aumento da proporção de ministros com perfil político, enquanto a taxa de desemprego se associa sobretudo a uma diminuição da proporção de políticos-especialistas. Em nenhum dos casos se observa um aumento estatisticamente significativo da presença de peritos. Assim, nas pastas técnicas, os dados não oferecem evidência de que os constrangimentos económicos conduzam sistematicamente a uma maior probabilidade de nomeação de ministros não-partidários.

Nos ministérios centrais, observa-se um padrão similar: a variação da inflação associa-se a um aumento da proporção de ministros com perfil político (ainda que aqui tenhamos de considerar um nível de significância menos exigente) e a uma diminuição dos externos ($-0,0201$, $p < 0,05$), enquanto o desemprego não apresenta efeitos estatisticamente significativos em nenhuma categoria.

Os políticos — entendidos como indivíduos com experiência política, mas limitada especialização técnica — podem constituir um recurso estratégico em contextos de maior pressão. Frequentemente descritos

como «quadros políticos» (Katz e Mair, 2009) dotados de elevado capital intrapartidário e confiança da liderança (Wanna, 2012: 17), estes perfis combinam lealdade e previsibilidade estratégica. Neste sentido, a sua presença pode ser interpretada como compatível com uma lógica de reforço do controlo e da coordenação política em contextos de maior incerteza.

Em contrapartida, os perfis sem ligação partidária (externos e peritos) não parecem evidenciar aumentos significativos em períodos de maior pressão económica. Os externos, em particular, tendem a ser preteridos para ministérios centrais em contextos de maior variação da inflação. Estes padrões sugerem que, nos dados observados, a incorporação de perfis não-partidários não constitui a resposta predominante a contextos de instabilidade económica.

Tabela 13. Efeito dos constrangimentos económicos sobre os perfis ministeriais (resultados da regressão)

	Perfis ministeriais	Partidários		Não-partidários	
		Político-especialista	Político	Externo	Perito
Ministérios não-centrais	Variação inflação	NS	0.167*** (0.0501)	NS	NS
	Desemprego	-0.506*** (0.126)	NS	NS	NS
Ministérios centrais	Variação inflação	NS	0.0746* (0.0370)	-0.0201** (0.00786)	NS
	Desemprego	NS	NS	NS	NS

Notas: Erros-padrão entre parêntesis.
*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$

Assim, os resultados não parecem oferecer suporte empírico à hipótese H1, segundo a qual o agravamento das condições económicas levaria os governos a procurar credibilidade através da inclusão de especialistas independentes. Pelo contrário, os efeitos da inflação são mais compatíveis com o mecanismo de eficiência proposto por Amorim Neto e Strøm (2006: 634), segundo o qual os contextos de maior constrangimento fiscal podem incentivar os executivos a privilegiar coordenação e controabilidade política em detrimento da expansão tecnocrática.

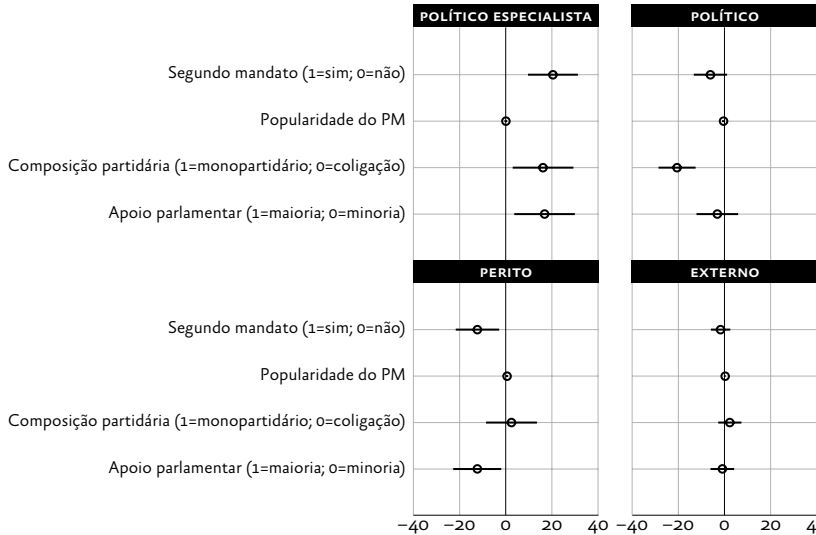
Não se observa, contudo, uma simples retração partidária. Em vez de promover especialistas partidários (políticos-especialistas), os dados indicam um aumento relativo de generalistas partidários (políticos) em diferentes áreas governativas. Nestes resultados, o conhecimento técnico especializado não se destaca como o principal recurso mobilizado em tempos de crise; os padrões observados apontam antes para a valorização da lealdade e da flexibilidade dentro das estruturas partidárias. Esta leitura é consistente com a análise de Silva *et al.* (2023), que identifica, mesmo durante a crise do euro (2011-2013), uma continuidade dos fundamentos partidários da formação governamental em Portugal. Assim, mais do que evidenciar uma erosão do poder partidário, os dados sugerem a persistência de mecanismos de adaptação interna no interior das próprias estruturas partidárias.

11.3.2. Controlo da agência

A figura 49 apresenta os efeitos estimados dos principais preditores — Governo reeleito, aprovação do primeiro-ministro, composição partidária (Governo de partido único *versus* coligação) e apoio parlamentar (maioria *versus* minoria) — sobre a proporção de ministros pertencentes a quatro categorias distintas: especialistas, políticos,

peritos e externos. A unidade de análise é o Governo, sendo cada executivo observado ao longo dos anos em que permanece em funções. As variáveis dependentes são calculadas como a proporção de ministros com cada perfil em cada ano de cada Governo. Os coeficientes são obtidos a partir de regressões lineares com erros-padrão robustos e apresentados com intervalos de confiança de 95%.

Figura 49. Determinantes da seleção ministerial segundo diferentes perfis, regressão linear



As taxas de aprovação do primeiro-ministro desempenham um papel relevante apenas na seleção de peritos (coef = 0,498, $p < 0,05$), ministros independentes com credenciais técnicas. Este padrão sugere que os líderes populares possuem capital político suficiente para

agir de forma autónoma, priorizando credibilidade e competência em detrimento das considerações partidárias. As nomeações técnicas surgem, assim, não como resposta à fraqueza, mas como instrumento de confiança e consolidação do poder executivo. Assim, os dados não permitem confirmar de forma inequívoca a hipótese H4. Pelo contrário, o recurso a indivíduos sem enraizamento partidário é mobilizado a partir de uma posição de força, não de fraqueza: os primeiros-ministros promovem peritos quando se sentem seguros. Tal inverte a expectativa da H4, demonstrando que o recrutamento de peritos é, na verdade, um luxo da segurança política.

A reeleição altera de modo semelhante o cálculo do controlo ministerial. Em vez de favorecer a expansão tecnocrática, os governos reeleitos reduzem significativamente a nomeação de peritos — especialistas não-partidários ($-12,29$; $p < 0,05$). Num contexto em que a incerteza inicial diminui e a credibilidade governativa já foi em larga medida estabelecida, os incumbentes com mandato renovado deixam de depender de perfis tecnocráticos como instrumento de legitimação e apresentam uma maior presença de perfis partidários, um padrão compatível com uma lógica de reforço do controlo político e de consolidação das redes partidárias no interior do executivo. Tal é confirmado pelo efeito fortemente positivo e altamente significativo da reeleição sobre os políticos-especialistas — especialistas partidários ($20,35$; $p < 0,01$).

As configurações institucionais reforçam este padrão de consolidação partidária. Os governos de partido único apresentam uma maior proporção de políticos-especialistas — especialistas partidários ($16,07$; $p < 0,05$) — e uma menor proporção de políticos — generalistas partidários ($-20,65$; $p < 0,01$) — um padrão consistente com uma maior profissionalização interna do recrutamento ministerial, em vez de

uma lógica de despolitização. Os governos de coligação, contudo, não compensam este efeito nomeando peritos; pelo contrário, tendem a favorecer a escolha de políticos, generalistas partidários sem credenciais técnicas ($-20,65$; $p < 0,01$). Este padrão é consistente com a hipótese de que, em contextos multipartidários, a perícia pode assumir um papel secundário face à gestão do equilíbrio partidário, refletindo uma maior centralidade de critérios de equilíbrio interpartidário na composição ministerial. Os governos minoritários respondem às restrições institucionais no sentido oposto. Carecendo de uma base parlamentar sólida, procuram credibilidade através da nomeação de mais peritos — especialistas sem filiação partidária ($-12,39$; $p < 0,05$). Estes especialistas independentes funcionam como mediadores neutros e fontes de competência, ajudando os executivos a tranquilizar atores externos e a alargar o apoio parlamentar.

De uma forma geral, os resultados são amplamente consistentes com a lógica institucional proposta nas hipóteses H2 e H3. Tanto os governos de coligação como os minoritários exibem padrões sistemáticos mas contrastantes de seleção ministerial, moldados por lógicas distintas de controlo. Os governos de coligação, limitados por exigências internas, tendem a evitar especialistas politicamente assertivos, preferindo generalistas politicamente alinhados e enraizados nas estruturas partidárias, considerados mais previsíveis na gestão das negociações interpartidárias. Os governos minoritários, por sua vez, enfrentam fragilidade legislativa externa em vez de tensões internas de coligação. Para ampliar o apoio parlamentar e facilitar a negociação com forças da oposição, afastam-se dos especialistas partidários e recorrem a tecnocratas independentes. Estes peritos funcionam como mediadores

neutros e ativos de credibilidade, permitindo que os executivos frágeis projetem competência e estabilidade.

11.3.3. Complexidade governativa

Como discutido anteriormente, este capítulo também examina de que modo a complexidade da governação influencia a seleção ministerial. A governação contemporânea tornou-se progressivamente mais técnica, em particular no quadro da integração europeia, frequentemente identificada como um fator de aumento das exigências de coordenação e especialização — ainda que não necessariamente de natureza apartidária (Bovens e Wille, 2017; Fischer, 2009). Neste contexto, a literatura sugere que uma maior influência da UE pode estar associada a uma maior probabilidade de nomeação de ministros especializados ou não-partidários. A análise centra-se em dois momentos decisivos da integração europeia de Portugal — a adesão à Comunidade Económica Europeia (1986) e a entrada na União Económica e Monetária (UEM) (2000) —, entendidos como períodos de intensificação da supervisão supranacional e da coordenação de políticas públicas, com potenciais implicações para os critérios de recrutamento ministerial.

Para explorar empiricamente esta associação, comparamos os perfis ministeriais antes e depois destes marcos — 1984-1987 (adesão) e 1998-2002 (UEM) —, ponderando o número de anos analisados e distinguindo entre pastas *core* (centrais) e não-*core* (técnicas). Estas comparações assumem natureza descritiva e baseiam-se em proporções agregadas por período. Dada a dimensão da amostra, não é possível controlar simultaneamente as variações institucionais, como tipo de Governo, reeleição ou configuração parlamentar; assim, os padrões

identificados devem ser interpretados como associações contextuais consistentes com a intensificação da integração europeia, e não como efeitos causais isolados desse processo.

As pastas centrais — como Finanças, Defesa, Justiça e Negócios Estrangeiros — são estrategicamente nucleares, controlando recursos e funções essenciais do Estado e por norma reportando diretamente ao primeiro-ministro. É plausível que estes ministérios tendam a atrair ministros com elevada confiança política e competência. As pastas não centrais, em contrapartida, tratam de questões setoriais ou especializadas e tendem a ter menor peso político e institucional.

Como mostra a tabela 14, nas pastas centrais a predominância de políticos-especialistas (44,1%) e de políticos (31,2%) sugere que a lealdade partidária continua a desempenhar um papel relevante nos critérios de seleção, mesmo em contextos de maior complexidade governativa. Os especialistas representam cerca de um quinto dos ministros nestes cargos, sugerindo que a competência técnica é valorizada, mas tende a ser integrada num enquadramento partidário, em vez de ser procurada predominantemente através de nomeações independentes. Estes padrões são consistentes com a H5, que antecipava que os ministérios centrais seriam mais frequentemente dirigidos por perfis com especialização técnica, ainda que inseridos em estruturas partidárias.

Nas pastas técnicas, o padrão é algo distinto. Peritos (34,5%) e políticos-especialistas (39,5%) representam mais de metade das nomeações, o que aponta para uma presença expressiva de competência especializada. No entanto, políticos (16,7%) e externos (9,3%) também estão presentes, refletindo uma abordagem mais flexível, em que a experiência política e a confiança pessoal podem substituir a especialização formal quando os

riscos são menores. Esta combinação sugere que a competência técnica é distribuída de forma seletiva entre áreas governativas, sendo privilegiada nas pastas de maior complexidade técnica, enquanto nas pastas centrais a nomeação tende a acomodar critérios políticos. Embora a especialização seja valorizada, a experiência política ou a neutralidade não constituem necessariamente um obstáculo.

No geral, observa-se um padrão relativamente estável ao longo do período analisado: as pastas centrais concentram maioritariamente perfis partidários, enquanto as pastas técnicas apresentam uma composição mais equilibrada entre especialização técnica e ligação partidária. Embora estas diferenças possam também coexistir com outras variações institucionais ao longo do tempo, a distribuição observada da competência é consistente com distinções associadas ao tipo de ministério, sugerindo que os critérios de recrutamento não se distribuem de forma uniforme entre áreas governativas.

Tabela 14. Número de ministros com diferentes perfis nas pastas centrais e técnicas.

	Não-partidários		Partidários		Total
	Externo	Perito	Político-especialista	Político	
Pastas Centrais	3 (1,8)	39 (22,9)	75 (44,1)	53 (31,2)	170
Total	(24,7)		(75,3)		
Pastas Técnicas	48 (9,3)	178 (34,5)	204 (39,5)	86 (16,7)	516
Total	(43,8)		(56,2)		

Nota: As percentagens são apresentadas entre parêntesis.

A tabela 15 mostra a presença de diferentes perfis antes, durante e depois de dois momentos críticos da integração europeia — a adesão de Portugal à CEE (1986) e a entrada na UEM (2000), distinguindo entre pastas centrais e técnicas. Dado que os períodos analisados (antes e depois destes marcos centrais) incluem um número distinto de anos, os valores apresentados correspondem a rácios anuais médios, obtidos dividindo o número total de ministros com cada perfil pelo número de anos de cada período.²⁴ Este procedimento permite tornar comparáveis as fases anterior e posterior a cada marco institucional. A tabela tem, assim, um propósito descritivo, comparando a composição média dos executivos em fases anteriores e posteriores a estes marcos institucionais.

Dada a dimensão da amostra, não é possível controlar simultaneamente variações institucionais como tipo de Governo, reeleição ou configuração parlamentar. Assim, os padrões identificados devem ser interpretados como associações contextuais consistentes com a intensificação da integração europeia, e não como efeitos causais isolados desse processo. Ambos os eventos representam viragens que ampliaram a coordenação supranacional e a supervisão política, intensificando as exigências técnicas e regulatórias sobre os executivos nacionais.

Por exemplo, nas pastas centrais no período anterior aos momentos críticos identificados, o valor 0,5 na categoria «perito» indica que, em média, existiam 0,5 ministros peritos por ano nessas pastas durante esse período. De forma semelhante, o valor 1,7 para «político-especialista» nas pastas centrais durante o período de intensificação significa que havia, em média, cerca de 1,7 ministros com esse perfil por ano nessas pastas. Nas pastas técnicas, os valores são naturalmente mais elevados, devido ao maior número de ministérios neste domínio: por exemplo,

o valor 4,1 para peritos no período posterior indica uma média de pouco mais de quatro ministros peritos por ano em pastas técnicas.

Tabela 15. Proporção de ministros com diferentes perfis em pastas centrais e técnicas; antes, durante e depois dos marcos da integração europeia

		Não-partidário		Partidário	
		Externo	Perito	Político-especialista	Político
Pasta central	Antes	0,2	0,5	1,0	1,0
	Durante	0,0	0,7	1,7	1,2
	Depois	0,0	0,9	1,7	1,0
Pasta técnica	Antes	1,8	2,8	3,2	2,7
	Durante	0,4	2,8	5,1	1,7
	Depois	0,7	4,1	4,2	1,3

Os resultados sugerem ajustamentos modestos, mas significativos, nos padrões de recrutamento ministerial após as principais fases da integração europeia. Nas pastas centrais, os políticos-especialistas — especialistas partidários — aumentam durante e após ambos os marcos (de 1,0 antes para 1,7 durante e depois), enquanto os políticos — generalistas partidários — permanecem amplamente estáveis. Isto sugere que, em vez de delegar autoridade e controlo a especialistas externos, os governos responderam às crescentes exigências de coordenação e regulação reforçando o leque de políticos-especialistas, dentro das fronteiras partidárias. Por outras palavras, à medida que a integração se aprofundou, a capacidade técnica foi reforçada no centro, sem que o controlo partidário fosse atenuado.

As pastas centrais — Finanças, Defesa, Justiça e Negócios Estrangeiros — são as mais expostas às regras da UE e às negociações com atores supranacionais. Nestes contextos de alto risco, os ministros necessitam tanto de competência técnica como de autoridade política. Assim, os políticos-especialistas — que combinam especialização política e legitimidade partidária — representam o perfil ideal. Este padrão reflete uma dupla exigência de especialização e lealdade dentro das estruturas do Governo partidário.

Se a integração europeia tivesse promovido uma mudança tecnocrática mais ampla, esperar-se-ia um aumento notório de especialistas não-partidários nas pastas centrais. Contudo, tal mudança não ocorre. A despolitização não acontece no centro; a adaptação é, antes, identificada nas pastas técnicas. Nestas, os governos revelam-se mais dispostos a trocar discricionariedade partidária por competência funcional. Os peritos — especialistas não-partidários — aumentam acentuadamente após os marcos europeus (de 2,8 para 4,1), enquanto os políticos diminuem de forma assinalável (de 2,7 para 1,3).

Estes resultados sugerem que a integração europeia intensificou a relevância da competência técnica no recrutamento ministerial, mas que a sua incorporação institucional se manteve diferenciada. Os governos preservaram o controlo partidário nas pastas centrais, onde a legitimidade política era indispensável.

11.4. Considerações finais

Este capítulo analisou o modo como as pressões económicas, institucionais e europeias moldaram o recrutamento ministerial em Portugal

nas últimas cinco décadas, distinguindo entre «políticos», «políticos-especialistas», «peritos» e «externos».

Os resultados relativos ao impacto das restrições económicas mostram que as crises não conduzem, de forma consistente, à nomeação de especialistas não-partidários, contrariando as expectativas predominantes na literatura (Wratil e Pastorella, 2018). A variação na taxa de inflação tende a favorecer a seleção de políticos, figuras alinhadas com o partido e com experiência política, sobretudo em pastas não centrais, à medida que os governos procuram reforçar o controlo e a coesão partidária sob pressão. De forma semelhante, níveis mais elevados de desemprego estão associados a um aumento da proporção de ministros políticos. Contrariamente ao que é frequentemente assumido, não se observa um aumento significativo na nomeação de especialistas não-partidários durante as crises económicas. Estes resultados estão em linha com Silva *et al.* (2023), que defendem que, ao contrário do que ocorre noutros casos da Europa do Sul, os governos portugueses mantiveram amplamente o controlo partidário na formação dos governos — mesmo em tempos de crise. Em vez de desencadear a seleção de ministros sem enraizamento partidário, as crises parecem reforçar a resiliência adaptativa do Governo partidário, levando os líderes a apoiarem-se em quadros leais e organicamente integrados para preservar o controlo e a estabilidade governativa.

Os resultados também confirmam que os primeiros-ministros ajustam as suas estratégias de nomeação em função dos níveis de apoio público. Quando a aprovação é elevada, é mais provável a escolha de peritos sem enraizamento partidário, refletindo maior autonomia face às estruturas partidárias e um movimento em direção a uma liderança mais centralizada (Poguntke e Webb, 2005; Silveira e Silva, 2022). Não

há, contudo, um suporte robusto à hipótese de que a vulnerabilidade política conduza sistematicamente a uma viragem tecnocrática, uma vez que não se confirma a expectativa de que a queda na aprovação incentive a nomeação de perfis que combinem competência técnica e lealdade partidária (Martínez-Gallardo e Schleiter, 2015).

Embora a crescente presença de especialistas possa sugerir que os partidos políticos estão dispostos a ceder algum controlo sobre a formulação de políticas, este padrão permanece amplamente confinado às pastas técnicas e não às centrais. As pastas centrais — como Finanças, Justiça e Negócios Estrangeiros — são vitais para a governação nacional e implicam decisões de elevado risco, onde a confiança política e a lealdade são indispensáveis. Assim, o aumento da presença de políticos-especialistas (ministros partidários com competência técnica) nestes domínios, especialmente após os principais marcos da integração europeia, reflete uma estratégia deliberada para equilibrar o alinhamento político e a competência técnica necessária para lidar com as regras europeias e a coordenação política complexa. Pelo contrário, as pastas técnicas — que abrangem setores como Energia, Ambiente ou Transportes — registaram uma mudança mais acentuada em direção aos peritos, sinalizando uma abertura seletiva à especialização tecnocrática em áreas onde os custos políticos da delegação são mais reduzidos. Este ajustamento corresponde às crescentes exigências regulatórias e técnicas geradas pela integração europeia, que levam os governos a privilegiar a competência sobre o partidismo em domínios especializados e de baixa visibilidade política.

Lógica semelhante aplica-se aos externos — ministros sem filiação partidária nem fortes credenciais técnicas —, cuja presença, embora limitada, tende a concentrar-se em pastas politicamente menos sensíveis. Apesar

de os externos continuarem a ser o perfil ministerial menos comum em Portugal, a sua ocorrência em áreas periféricas pode refletir uma escolha estratégica dos governos para nomear figuras com base na confiança, no valor simbólico ou na reputação pessoal, em vez do capital político ou técnico. Em contraste, as pastas centrais — onde a responsabilidade política e o controlo são cruciais — tendem a privilegiar ministros com alinhamento partidário claro ou reconhecida competência técnica, deixando pouco espaço para este tipo de nomeações.

Em conjunto, estes resultados reforçam o argumento central de que, apesar das crescentes pressões em prol da especialização, os partidos políticos continuam a dominar as nomeações ministeriais em Portugal. Os primeiros-ministros podem nomear especialistas não-partidários quando dispõem de capital político abundante, mas a lealdade partidária mantém-se decisiva — sobretudo nas áreas centrais do Governo. As crises económicas, as oscilações na aprovação do executivo e as restrições supranacionais podem remodelar o equilíbrio entre política e competência; contudo, os alicerces partidários da formação dos governos persistem. Em última análise, a «irmandade do partido» continua a estruturar o recrutamento ministerial — não como uma herança rígida, mas como um quadro adaptativo através do qual os governos portugueses integram a especialização sem abdicar do controlo político. Nesse sentido, o caso português confere nuances às teses mais amplas sobre a tecnocratização dos governos europeus, mostrando que a competência técnica pode ser institucionalizada dentro — e não contra — a lógica do Governo partidário.

Capítulo 12

Perfis ministeriais e estabilidade no Governo: durabilidade e tipos de saída

Inês Faísca

Quando são anunciadas as saídas do executivo dos ministros, é habitual empregarem-se expressões que distinguem especialização e competências políticas, como no caso de Vítor Gaspar, descrito como um «técnico competente, mas não propriamente um político hábil» (*Jornal de Negócios*, 2013); ou no caso de Maria Rodrigues, «visada por ter falta de traquejo político, embora fosse uma excelente técnica» (*A Capital*, 1997). Este destaque dado à componente política e técnica leva-nos desde logo a refletir sobre a influência destas credenciais no momento da exoneração ministerial.

Diversos autores têm tentado perceber a durabilidade e consequente saída dos ministros do executivo (Blondel, 1985; Kaiser e Fisher, 2009; Berlinski *et al.*, 2012; Dowding e Dumont, 2009 e 2015), através da utilização de fatores institucionais, políticos e sociodemográficos como variáveis explicativas deste fenómeno. Contudo, permanece por explicar o facto de existirem ministros que, mesmo após grandes escândalos, perduram no Governo, enquanto outros abandonam o seu cargo por assuntos insignificantes (Fisher, 2012: 516). Neste contexto, o perfil ministerial pode ser a peça que faltava para entender estas situações anómalas em democracia e, como tal, requer uma maior investigação e consequente consistência teórica. Assim, visa-se

colmatar essa lacuna recorrendo-se a uma categorização integradora dos perfis ministeriais (descrita no capítulo 1) que divide os ministros essencialmente em quatro perfis com base nas suas competências. Desta forma, os perfis ministeriais serão analisados enquanto variável explicativa principal.

Este capítulo parte da premissa de que, tal como ficou evidente em capítulos anteriores, as competências — inserção política e especialização — são bastante variáveis e podem influenciar não apenas a durabilidade ministerial, mas também a forma como os ministros saem precocemente do seu cargo — dimensões fundamentais da estabilidade governamental (Best e Higley, 2018). Com base nisso, o trabalho tem três objetivos: perceber a realidade em termos de durabilidade dos ministros portugueses; entender as principais motivações que os levam a abandonar o cargo governamental antes do tempo previsto; explorar a relação entre os perfis ministeriais, a duração no cargo e as razões de saída.

O capítulo está organizado da seguinte forma. Na primeira parte, é apresentada a revisão da literatura sobre durabilidade e tipos de saída. De seguida, são justificadas as opções metodológicas, nomeadamente o quadro teórico e a operacionalização das variáveis,

esclarecendo desde logo a tipologia de razões de saída criada, que prevê a existência de cinco motivações que levam os ministros a abandonar o executivo. Posteriormente, é apresentada uma análise empírica, na qual são discutidos e interpretados os resultados, avaliando-se o impacto dos perfis ministeriais nas duas dimensões em estudo. Por fim, são apresentadas as conclusões finais e as respetivas implicações para a literatura.

12.1. Revisão da literatura

No momento da seleção ministerial, o chefe do executivo habita num território desconhecido, por se ver impossibilitado de conhecer completamente os seus aspirantes a ministro, o que pode originar problemas de seleção adversa e risco moral (Strøm, Müller e Bergman, 2003; Camerlo e Martínez-Gallardo, 2018). Ainda assim, existem estratégias para mitigar estes problemas, como a análise criteriosa dos currículos, que permite antecipar o máximo de informações sobre a sua potencial equipa (Strøm, Müller e Bergman, 2003; Indridason e Kam, 2008).

Esta triagem é um momento crucial de avaliação ministerial que dá ao primeiro-ministro as ferramentas necessárias para antever o desempenho do sujeito que pensa selecionar, pois, em última instância, um mau desempenho ministerial implica altos custos políticos para o executivo (Kam, 2000; O'Malley, 2006). Durante este processo, está implícita uma valorização de determinadas credenciais no *cursus honorum* (Baturu, 2016) de um aspirante a ministro. Algumas dessas competências passam pela experiência política e partidária, pelas capacidades de gestão, credenciais académicas e conhecimento especializado (Strøm, Müller e Bergman, 2003; Camerlo e Pérez-Liñán, 2013), cuja apreciação nos conduz à importância dos perfis ministeriais.

A literatura tem fornecido contributos valiosos sobre o papel das credenciais consideradas no momento da seleção ministerial (Fleischer e Seyfried, 2015; Veit e Vedder, 2022). Em Portugal, tem-se realizado o estudo da experiência política e da especialização como critérios de seleção (Pinto e Almeida, 2009; Pinto, Cotta e Almeida, 2018; Seixas e Costa, 2021). No entanto, apesar do interesse crescente da literatura, permanece ainda por explicar a influência que estas credenciais tradicionais de recrutamento detêm noutras dimensões, como no momento da saída do cargo (Blondel, Müller-Rommel e Malovà, 2007; Dowding e Dumont, 2009). A exoneração dos ministros já mostrou ser uma variável relevante associada à popularidade do Governo (Dewan e Dowding, 2005; Camerlo e Pérez-Liñán, 2015), ao desempenho ministerial (Fisher *et al.*, 2006; Berlinski, Dewan e Dowding, 2010; Best e Higley, 2018) e à estabilidade do executivo (Blondel e Müller-Rommel, 1997), o que sugere a relevância desta variável associada ao perfil ministerial.

Na saída precoce do Governo destacam-se duas dimensões: a) durabilidade ministerial; b) tipo de saída. A primeira dimensão foi entendida pela literatura como o tempo que os ministros permanecem à frente do seu ministério. Esta já mostrou ser uma variável-chave associada a tipos de pasta ministerial (Indridason e Kam, 2008; Hansen *et al.*, 2013), desempenho ministerial (Berlinski, Dewan e Dowding, 2012), carreira pós-governativa (Claveria e Verge, 2015; Dörrenbacher, 2016; Bruère e Gaxie, 2018) e, sobretudo, fatores político-institucionais e sociodemográficos (Huber e Martínez-Gallardo, 2008; Seixas e Costa, 2021; Duarte e Silveira, 2021). A importância conferida à durabilidade reforça a pertinência de analisar esta variável em articulação com o perfil dos ministros. Neste sentido, os contributos da literatura sugerem que a elevada especialização conduz a um menor risco de

exoneração ministerial (Winter, 1991; Berlinski *et al.*, 2012), o que, por consequência, aumenta a sua durabilidade. Por sua vez, a experiência político-partidária (analisadas nos capítulos 3 e 4) parece assumir-se como um indicador de predisposição para saídas antecipadas e fraca durabilidade (Codato e Espinoza, 2018; Indridason e Kam, 2008).

A segunda dimensão refere-se ao conjunto de razões que motivam a saída antecipada do ministro, originando uma extensa panóplia de tipologias de saída (Fischer, Kaiser e Rohlfing, 2006; Berlinski, Dewan e Dowding, 2012; Dowding e Dumont, 2015). Isso implica que os ministros possam, por iniciativa própria ou constrangimentos externos, abandonar o Governo por diferentes motivos. Os contributos teóricos existentes têm dado destaque às saídas motivadas por conflitos com outros membros do executivo (Blondel e Müller-Rommel, 1997; Indridason e Kam, 2008; Kenig e Barnea, 2009), que surgem na forma como os diversos atores políticos interagem e se relacionam. Outra razão que tem sido largamente destacada prende-se com o elevado peso das críticas e pressão (Woodhouse, 2004; Camerlo e Pérez-Liñán, 2015) que torna o cargo alvo de escrutínio, tanto por parte da comunicação social como dos profissionais do setor (Stein e Tommasi, 2008: 13). Apesar dos avanços da literatura no estudo desta temática (Huber e Martínez-Gallardo, 2008; Berlinski *et al.*, 2012; Camerlo e Pérez-Liñán, 2015), as exonerações ministeriais encontram-se ainda pouco exploradas em Portugal (Pinto e Almeida, 2009), sobretudo a sua articulação com os perfis ministeriais.

Ambos os fatores têm sido percebidos pela literatura como fatores cruciais de responsabilização política, pois uma durabilidade mais baixa e uma saída precoce do Governo significam que houve uma falha no desempenho das funções ministeriais (Brazier, 1997: 320). Desta forma,

a confiança e a credibilidade do executivo são abaladas com o comportamento do ministro exonerado (Indridason e Kam, 2008: 2), que por sua vez é influenciado pelo perfil de recrutamento. Isto ocorre porque um ministro com elevada especialização não exercerá a sua função da mesma forma que um ministro que não detém qualquer tipo de *know-how* técnico (Teruel, 2011: 411). Ao mesmo tempo, um ministro sem experiência política não conseguirá lidar tão eficazmente com questões que permeiam o Governo, quando comparado a um ministro com bagagem político-partidária (Indridason e Kam, 2008: 637). Assim, para além da importância destas competências no momento da seleção ministerial — uma vez que o primeiro-ministro vai maximizar critérios distintos ao selecionar um especialista em detrimento de um peso-pesado do partido — estas credenciais podem influenciar também o modo como o ministro desempenha as suas funções. Este último aspeto revela-se decisivo para a exoneração ministerial.

Assim, o chefe do executivo vai dispensar os seus ministros se os custos políticos da sua permanência superarem os benefícios esperados com a sua seleção (Brazier, 1997: 61; Fischer, 2012: 601). Esta dinâmica constitui não apenas uma perda individual, mas também coletiva, pois vai afetar a credibilidade de todo o Governo (Kam, 2000: 372). Este efeito é reforçado ao verificar-se que a popularidade do executivo aumenta sempre que um pedido de exoneração é aceite (Dewan e Dowding, 2005: 47). Assim, o primeiro-ministro tem de decidir rapidamente entre a continuação ou demissão do ministro (Camerlo e Pérez-Liñán, 2013) e é nesse nível que a inserção política e a especialização da sua elite ministerial podem ser decisivas e traduzir-se em vantagens. Se considerarmos a pressão político-partidária para manter um elemento do partido no Governo (Headey, 1974: 49; Dowding e

Dumont, 2009: 12), fica evidente que será mais difícil para o chefe do Governo afastar estas figuras do que ministros sem histórico político. Assim, diferentes credenciais implicam benefícios e custos variados para o executivo, o que, por sua vez, pode influenciar a durabilidade e a saída do cargo.

O estudo destas duas dimensões — saída do Governo e durabilidade — tem sido dominado essencialmente por duas abordagens principais. A primeira está relacionada com a teoria principal-agente, em que o primeiro-ministro, como principal, decide afastar os seus ministros (os agentes) com o intuito de atenuar problemas que surgem através da seleção, como o risco moral e a seleção adversa (Huber e Martínez-Gallardo, 2008; Dowding e Dumont, 2015). A segunda abordagem encara o afastamento dos ministros como resposta estratégica a crises políticas e institucionais (Berlinski *et al.*, 2010; Camerlo e Pérez-Liñán, 2015; Dewan e Myatt, 2010), servindo para inverter a fraca popularidade do executivo ou tornar determinado ministro num «bode expiatório» em situações de crise — como é o caso de António Couto dos Santos durante o terceiro Governo de Cavaco Silva.

Em suma, estudar a saída dos ministros e a sua durabilidade é relevante, pois, enquanto mecanismo de responsabilização coletiva (Berlinski, Dewan e Dowding, 2010: 4), afeta a estabilidade do Governo. Embora exista uma preocupação da literatura em compreender as razões do afastamento ministerial, a relevância dos perfis nesta dinâmica permanece ainda subexplorada. Foi esta lacuna que motivou a criação deste capítulo, em que exploramos os perfis ministeriais enquanto variável independente fundamental.

12.2. Opções metodológicas

A seleção de membros do Governo é um momento decisivo, pois espera-se que o primeiro-ministro, mesmo com informações limitadas sobre várias personalidades, delegue funções nos indivíduos que escolheu para o elenco ministerial. Esta escolha coabita com uma assimetria de informação, uma vez que o chefe do executivo não conhece completamente as figuras que pensa selecionar (Strøm, Müller, Bergman, 2003: 41). Para reduzir esta assimetria e minimizar os problemas decorrentes de uma má seleção, o primeiro-ministro torna-se mais criterioso na análise do currículo dos seus aspirantes a ministro (Strøm, Müller e Bergman, 2003: 45), uma vez que, após a seleção, qualquer erro só poderá ser corrigido através do mecanismo de responsabilização da exoneração.

Todo este argumento conduz-nos a uma abordagem racionalista, que, apesar das críticas sobre a sua simplicidade e aparente facilidade de aplicação, é útil para explicar a questão em análise, sobretudo porque a longo prazo nenhum chefe de Governo quer suportar o peso de uma má prestação de um ministro. Assim, a performance assume-se como um aspeto central para evitar a exoneração, o que implica que os ministros lidem eficazmente com pressões externas e conflitos políticos (Kening e Barnea, 2009: 262). Desta forma, um mau desempenho ministerial pode ser interpretado de duas formas.

Em primeiro lugar, pode ser visto como o resultado de uma seleção adversa (*adverse selection*), que ocorre quando o agente possui atributos que o principal não conhece, o que torna a escolha inadequada face às expectativas (Silveira, 2021: 53). Em segundo lugar, pode ainda ser uma consequência de risco moral (*moral hazard*). Após a delegação de autoridade, o ministro, enquanto agente racional, possui incentivos próprios

e tem oportunidades para agir de modo diferente do principal (Miller, 2005: 205), o que se reflete no seu desempenho. Neste sentido, ambos os problemas decorrentes da relação principal-agente introduzem inevitavelmente um grau de incerteza para o chefe do executivo, uma vez que este não dispõe de informação completa que lhe permita antecipar o desempenho dos indivíduos que seleciona para o cargo, nem garantir que, após a delegação de autoridade, estes agirão de acordo com as suas preferências (Moe, 1984: 754). Assim, depois de efetuada a seleção, o modo como o primeiro-ministro lida com eventuais problemas de seleção adversa ou de risco moral passa por mecanismos de responsabilização política, onde a exoneração assume um papel central. A expectativa é a de que o capital político e a especialização dos ministros ajudem a prever o seu desempenho, influenciando tanto a seleção quanto a saída, funcionando como estratégia para mitigar os problemas da relação principal-agente (Strøm, 2000: 271).

Como já ficou evidente em capítulos anteriores, a valorização de diferentes atributos pode dar origem a resultados distintos, perceptíveis na seleção, no desempenho do cargo e até na exoneração. Relativamente ao momento da seleção, diversos tipos de perfis ministeriais implicam riscos diferenciados. No momento de colocar ambas as competências na balança, é mais fácil avaliar o capital técnico — o que explica a seleção frequente de independentes especialistas — do que o capital político (Seixas e Costa, 2021). Por sua vez, o escrutínio em torno da seleção de ministros independentes é maior, em virtude da pressão exercida pelo partido político (Lobo, 2002). Por outro lado, ao selecionar um ministro com bagagem político-partidária, o chefe do executivo reforça o empoderamento do partido e a lealdade à instituição partidária (Dowding e Dumont, 2015).

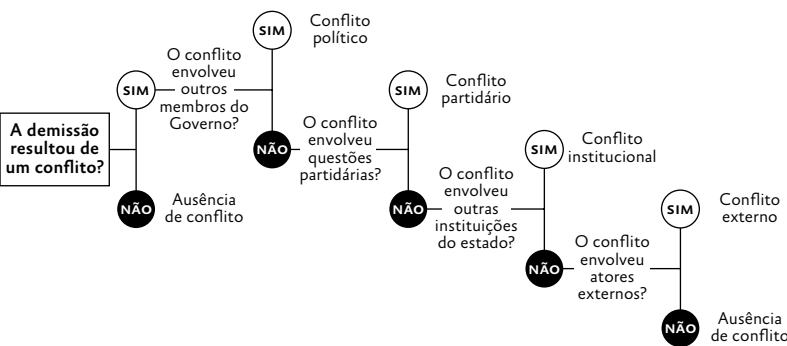
Também ao nível da ação e do desempenho ministerial se podem esperar resultados distintos, como já foi assinalado em capítulos anteriores. Ao selecionar um ministro privilegiando a especialização, o primeiro-ministro enfatiza a formulação de políticas públicas (Blondel e Müller-Rommel, 1997: 239), uma vez que este tipo de ministro está mais capacitado para implementar soluções consistentes no seu ministério (Teruel, 2011: 411). Ao valorizar credenciais políticas no momento da seleção, está a priorizar a experiência em lidar com pressões e interações com outros atores políticos (Huber e Martínez-Gallardo, 2008: 170). Quando o foco recai na lealdade, também diferentes perfis tendem a gerar resultados variados. Enquanto um ministro sem qualquer tipo de vínculo político-partidário vai demonstrar maior lealdade pessoal ao chefe do executivo, não se pode esperar o mesmo de um ministro político, que deve lealdade ao partido (Teruel, 2009: 9).

Por fim, a valorização de competências variadas também implica a priorização de critérios distintos na exoneração. Será mais fácil para o primeiro-ministro demitir um ministro independente do que um partidário (Seixas e Costa, 2021: 96), uma vez que os últimos contam com o apoio do partido, que pode, em última instância, opor-se à exoneração. Além disso, estima-se que os ministros sejam exonerados em função da lacuna existente nas suas credenciais políticas e especialistas, como ficará evidente mais à frente neste capítulo.

Tendo por objetivo explorar a relação entre os perfis ministeriais e a durabilidade e os tipos de saída, há algumas questões que merecem ainda ser esclarecidas. A variável dependente «durabilidade ministerial» será entendida enquanto o número de dias que os ministros permanecem à frente do seu ministério. Já a variável dependente «razão de saída» será percebida como o conjunto de razões individuais que

motivaram a saída antecipada do ministro do seu departamento. Assim, considera-se como saída antecipada do Governo os casos em que o ministro deixa o executivo por sua própria iniciativa, bem como as situações em que é persuadido pelo primeiro-ministro.

Figura 50. Tipologia de razões de saída



Com o intuito de identificar as razões que levam à saída precoce dos ministros, foi elaborada uma tipologia que destaca cinco motivações-chave (figura 50), detalhadas posteriormente na tabela 16, servindo de base à análise empírica da secção seguinte deste capítulo.

Tabela 16. Quadro explicativo das razões de saída

Razão de saída	Definição	Sub-razões incluídas
Ausência de conflito	Saída não motivada por conflitos	Razão de ordem pessoal (questão familiar, doença ou falecimento); surgimento de uma melhor oportunidade profissional fora do executivo; remodelação governativa (extinção/alteração do nome da pasta, acumulação de funções, troca de ministério)
Conflito político	Saída motivada por conflitos com algum membro do Governo	Conflito direto ou rivalidade com outro membro do Governo; conflito resultante de decisões governamentais que afetam a jurisdição do ministro, como a redução do orçamento; divergência sobre políticas gerais, não diretamente relacionadas com o ministério tutelado; ingerência do primeiro-ministro na pasta; desacordo quanto à prioridade do Governo ou medida concreta de atuação
Conflito partidário	Saída motivada por conflitos partidários	Conflito e desacordo intra ou interpartidário
Conflito institucional	Saída motivada por conflitos com outras instituições do estado	Falta de apoio parlamentar; tensão ou ingerência do presidente da República na pasta; decisões judiciais ou de órgãos de fiscalização que inviabilizam a ação do ministro
Conflito externo	Saída motivada por conflitos com atores externos ao Governo e ao partido	Conflito com grupos de interesse; falta de diálogo ou má relação com sindicatos e profissionais do setor; confronto com a opinião pública; atrito com a comunicação social; grande escândalo político que provocou contestação e pressão em torno da exoneração.

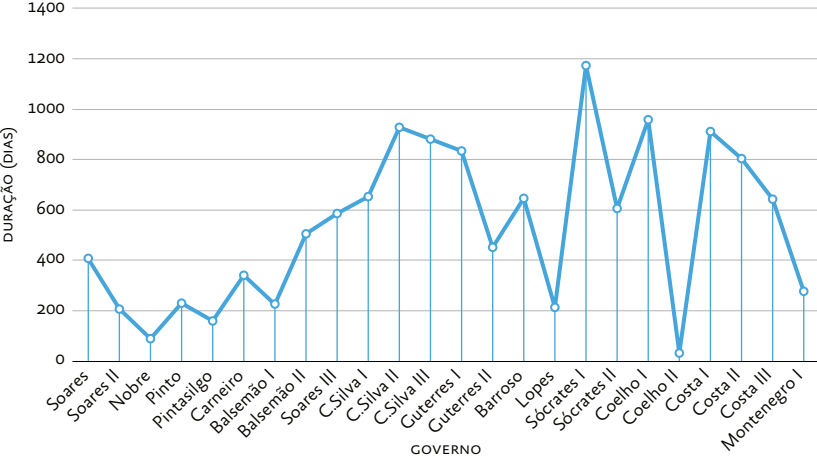
12.3. Análise empírica da durabilidade e tipos de saída

Mais do que entender a durabilidade e as razões que levam à exoneração dos ministros, importa ainda perceber a evolução destes fatores ao longo do tempo, bem como em função das características do Governo e do perfil ministerial.

12.3.1. Por Governo

A leitura da figura 51 permite verificar que existe uma variação considerável da duração média dos ministros durante o período democrático português (N = 491). Observa-se que alguns executivos registaram uma durabilidade ministerial particularmente baixa, como os governos de Nobre da Costa, Maria de Lourdes Pintasilgo e Passos Coelho II. Nestes casos, a permanência reduzida dos ministros no cargo deve-se sobretudo à curta duração desses governos, já que a saída não foi motivada por conflitos, mas sim pela queda do executivo. Consequentemente, a comparação direta com ministros de governos mais longos deve ser interpretada com cautela. Em contraste, outros executivos distinguem-se por uma longa permanência, como nos governos de José Sócrates, Passos Coelho, Cavaco Silva II e António Costa. Assim, parecem existir diferenças significativas na duração dos ministros entre executivos, pois, embora uma pequena minoria atinja uma maior durabilidade (superior a 1000 dias), a maioria dos ministros em Portugal permanece menos de 600 dias no executivo. Não obstante esta dispersão, a média global de duração ministerial ao longo do período democrático português corresponde a 572 dias, resultado que se revela consistente com o padrão descrito na literatura (Duarte e Silveira, 2021) de que a carreira ministerial é relativamente curta (Bakema, 1991; Blondel, Müller-Rommel e Malová, 2007; Bäck, 2021). Esta realidade é fortemente influenciada por fatores de natureza estrutural e pela própria dinâmica de rejuvenescimento da elite governativa (Silveira, 2015: 146).

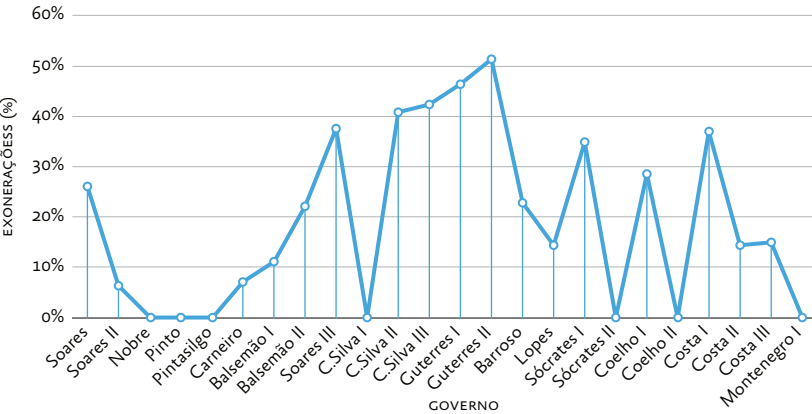
Figura 51. Evolução da durabilidade ministerial por Governo (1976-2024)



O facto de a distribuição da durabilidade ministerial diferir significativamente entre governos, parece estar relacionado com a própria duração de cada executivo. A figura 51 evidencia, de forma clara, que o início da democracia portuguesa registou os níveis mais baixos de durabilidade ministerial de que há memória, fruto da instabilidade política da época. O mesmo se repercute nos governos posteriores em funções até 1981 (I ao VII Governo Constitucional), que, devido à sua curta duração, registaram uma durabilidade ministerial mais baixa. Contrariamente, os picos da durabilidade ministerial presentes na figura ocorrem em executivos que cumpriram na totalidade o seu mandato, nomeadamente o segundo e o terceiro governos de Cavaco Silva, bem como os governos de António Guterres, José Sócrates, Passos Coelho e António Costa.

Embora se possa esperar que a durabilidade ministerial aumente em função de mandatos governativos mais longos, há um fator que influencia fortemente a duração dos ministros: as exonerações. Torna-se, portanto, pertinente realizar uma análise longitudinal do número de saídas por executivo (figura 52), de modo a perceber se o aumento da duração do Governo tem também implícito um aumento do número de saídas.

Figura 52. Evolução das exonerações por Governo (1976-2024)



Ainda que o número de exonerações tenha sido baixo durante o início da democracia portuguesa, é possível observar que, no primeiro executivo liderado por Mário Soares, se registaram 26% de exonerações (N = 6). Uma das explicações para este valor poderá estar relacionada com a duração deste Governo, pois, ainda que se tenha mantido no poder durante um período curto, foi o Governo com maior longevidade (18 meses) dos seis executivos que se seguiram.

Tal como evidenciado anteriormente, quando se retratou a durabilidade, foi também no início da democracia que se registou a mais baixa expressão de exonerações em Portugal (1976-1980). Num período em que Portugal vivia uma sucessão quase contínua de governações, as demissões ministeriais dificilmente eram encaradas como estratégia, por duas razões fundamentais. Em primeiro lugar, os governos ficavam apenas alguns meses no poder, o que não permitia ao primeiro-ministro avaliar devidamente o desempenho dos ministros e, muito menos, responsabilizá-los. Em segundo lugar, face à instabilidade política crónica — em nove anos, Portugal teve sete governos — qualquer tentativa de recorrer às exonerações como instrumento de gestão política poderia ser mal interpretada. À saída de um ministro associa-se um certo grau de desconfiança, pelo que, consequentemente, qualquer exoneração teria o efeito perverso de agravar ainda mais a fragilidade do executivo.

A chegada do segundo Governo de Francisco Balsemão veio alterar a baixa expressão de demissões. Ao registar uma maior duração (21 meses), deu também lugar a um aumento das exonerações para 22% (N = 4). Algo semelhante ocorreu no terceiro Governo de Mário Soares, que assinalou o maior número de exonerações até à data, com 38% (N = 9). Ainda que este executivo não tenha cumprido o seu mandato total, tratou-se, até então, do que deteve uma maior longevidade (29 meses). A situação inverte-se rapidamente com o primeiro Governo de Cavaco Silva, cuja duração reduzida se refletiu numa descida abrupta das exonerações para 0% (N = 0). Em 1987, sob a segunda liderança de Cavaco Silva, Portugal viveu uma viragem maioritária e, pela primeira vez na história, um executivo completou o seu mandato, o que se traduziu num aumento do número de exonerações em 41% (N = 11). Esta tendência de maior estabilidade governativa deu também lugar

a um aumento no número de saídas antecipadas, que se manteve nas governações seguintes, embora com algumas variações. Registaram-se diminuições nos governos de Durão Barroso, com 23% (N = 5), Santana Lopes, com 14% (N = 3), e no segundo mandato de José Sócrates, com 0% (N = 0), que podem ser parcialmente explicadas pela menor duração desses executivos. Este padrão repetiu-se no segundo Governo de Passos Coelho, com ausência total de exonerações (N = 0), num executivo que permaneceu em funções apenas 27 dias, bem como no segundo e terceiro governos de António Costa, com 14% e 15% (N = 3), e no Governo de Luís Montenegro, com 0% (N = 0), em que se foi registando uma queda do número de dias em funções. Em contraste, registaram-se níveis mais elevados de demissões no primeiro Governo de José Sócrates, com 35% de saídas (N = 8), de Passos Coelho, com 29% (N = 6) e de António Costa, com 37% (N = 10), valores que parecem estar relacionados com a maior longevidade desses governos.

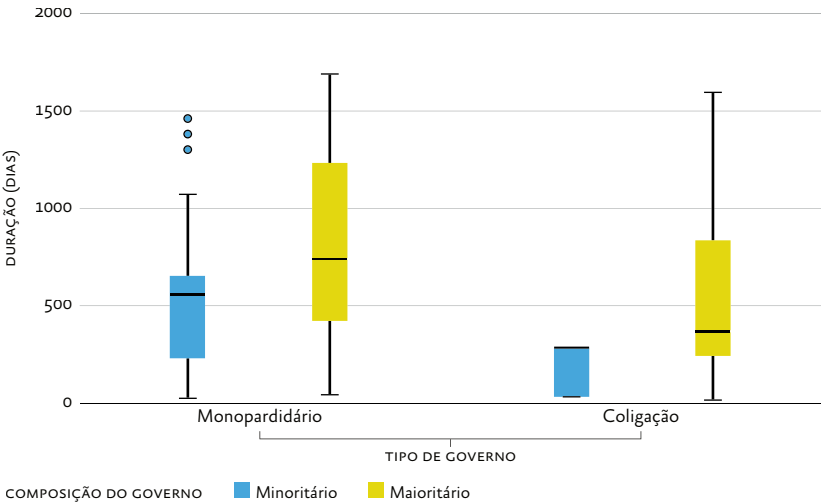
Em síntese, os resultados indicam que a longevidade dos ministros variou substancialmente entre executivos, o que revela que a realidade portuguesa se caracteriza por uma enorme heterogeneidade na duração ministerial, percetível na distribuição assimétrica do número de dias que os ministros passam no poder. Constatou-se ainda que parece poder existir uma relação entre a durabilidade do Governo e o número de exonerações, pois em executivos de maior duração registam-se mais exonerações, enquanto em governos de menor duração o número de ministros demitidos é menor. Contudo, não se pode descurar a influência de fatores como conflitos partidários, apoio parlamentar e até mesmo divergências no executivo na durabilidade (Pinto e Almeida, 2009). Por fim, faz sentido registar ainda que, desde o início da democracia portuguesa, houve sete governos que não

efetuaram nenhuma substituição ministerial e que houve uma média de cinco exonerações por executivo.

12.3.2. Por tipo e composição de Governo

A figura 53 apresenta uma análise da durabilidade ministerial em função do tipo e da composição do Governo. Numa leitura inicial, ao comparar a composição do executivo, verifica-se que os ministros em governos monopartidários parecem apresentar uma maior duração média no cargo (642 dias) do que aqueles que integram governos de coligação (441 dias). Quando a atenção recai para o tipo de Governo, os dados sugerem que os ministros em governos maioritários tendem a apresentar mandatos mais longos (670 dias) do que aqueles que integram governos minoritários (445 dias).

Figura 53. Durabilidade por tipo de Governo (1976-2024)



Contudo, esta diferença pode estar relacionada com o facto de os governos monopartidários apresentarem uma maior duração. Para esclarecer esta questão, estimaram-se dois modelos de regressão linear que controlam explicitamente a duração do Governo, apresentados na tabela 17. Os resultados mostram que a duração do Governo exerce um efeito positivo e estatisticamente significativo na durabilidade ministerial (0,560 no modelo 1 e 0,555 no modelo 2; $p < 0,001$), o que significa que governos com uma maior durabilidade tendem também a apresentar ministros com uma maior duração.

Tabela 17. Efeito do tipo e da composição do Governo na durabilidade ministerial

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2
Duração do Governo	0,560*** (0,027)	0,555*** (0,027)
Governo de coligação (ref.: monopartidário)	-18,707 (29,237)	
Governo maioritário (ref.: minoritário)		29,601 (28,426)
Constante	129,146* (52,476)	61,220 (44,655)
N	491	491

Nota: erros-padrão entre parêntesis.
*** $p < 0,001$ ** $p < 0,01$ * $p < 0,05$

Assim, ainda que a figura 53 sugira a existência de diferenças na durabilidade dos ministros em função do tipo e composição do executivo, quando se controla a duração do próprio Governo torna-se evidente que estas variáveis não apresentam efeitos estatisticamente

significativos. Pelo contrário, as diferenças apresentadas explicam-se sobretudo pela maior ou menor durabilidade dos próprios governos, e não pela sua configuração política.

Estes resultados contrariam a literatura (Martínez-Gallardo, 2006) e as expectativas previstas. Supunha-se que os governos de coligação, ao assentarem na partilha de poder, implicassem o surgimento de opiniões distintas, nomeadamente nas decisões sobre a efetivação de exonerações. Desta forma, enquanto parte da coligação defende o afastamento de determinada figura, a outra parte pode exercer pressão para a sua manutenção no cargo (Bäck *et al.*, 2009b). Face a isto, seria de esperar que a durabilidade ministerial fosse mais elevada em governos de coligação do que em monopartidários, onde o chefe do executivo dispõe de uma maior autonomia para avançar com exonerações (Martínez-Gallardo, 2006: 17). Já no que diz respeito aos governos maioritários, a literatura tinha chamado a atenção para a sua maior estabilidade (Lijphart, 1999; Pinto e Almeida, 2014), por não estarem sujeitos às pressões típicas de governos minoritários. Isto permitiria que também os ministros tivessem uma maior estabilidade, perceptível numa carreira ministerial mais longa. Pelo contrário, quando os executivos não dispõem de uma maioria parlamentar estável, veem a sua margem de manobra limitada ao ficarem dependentes de apoio externo para governar. Fruto disto, ficam também mais expostos a tensões políticas e crises de confiança, fatores que, ao comprometerem a estabilidade governativa, afetam a durabilidade dos ministros.

Contudo, a análise efetuada revela que a diferença entre Governo monopartidário/coligação ou minoritário/majoritário não é estatisticamente significativa quando se tem em conta a duração do Governo. Assim, no contexto português, ao contrário do que é sugerido pela

literatura, o tipo e a composição do Governo não parecem exercer influência na durabilidade dos ministros no cargo. A aparente maior longevidade ministerial observada em governos monopartidários e maioritários resulta sobretudo da maior durabilidade desses governos, e não de dinâmicas internas associadas à sua configuração política.

Para além da duração média dos mandatos ministeriais, outra das questões centrais que se impõem consiste em compreender se o tipo e a composição do Governo influenciam o modo de saída e o consequente número de ministros exonerados. A tabela 18 apresenta a distribuição dos tipos de saída em função destas duas dimensões.

No que diz respeito ao tipo de Governo, são os governos monopartidários que apresentam uma proporção de exoneração de 26,3% (N = 84), superior aos 17,5% (N = 30) registados nos governos de coligação. O teste do qui-quadrado indica que esta diferença é estatisticamente significativa ($\chi^2 = 4,738$; $p = 0,029$), sugerindo que as exonerações ministeriais ocorrem com maior frequência em executivos monopartidários. Este padrão é consistente com argumentos presentes na literatura, pois o facto de o primeiro-ministro deter uma maior autonomia (Pinto e Almeida, 2014) faz com que exista também uma maior liberdade de ação nas substituições da sua equipa ministerial. Isto permite ao chefe do executivo efetuar ajustes com maior facilidade e de acordo com critérios estratégicos, como lealdade e desempenho (Martínez-Gallardo, 2006), aumentando a frequência de exonerações. O mesmo já não ocorre em governos de coligação, onde, tal como ficou evidente anteriormente, pode existir uma divisão quanto à necessidade de se realizarem substituições (Bäck *et al.*, 2009b).

Tabela 18. Tipo de saída ministerial por tipo e composição de Governo (1976-2024)

		Tipo de saída		Total
		Término do mandato (%)	Exonerado (%)	
Tipo de Governo	Monopartidário	73,8%	26,3%	100%
	Coligação	82,5%	17,5%	100%
	Total	76,8%	23,2%	100%
Composição do Governo	Minoritário	81,3%	18,7%	100%
	Maioritário	73,3%	26,7%	100%
	Total	76,8%	23,2%	100%

Quando se considera a composição do Governo, observa-se que os governos minoritários apresentam uma proporção de saída antecipada (18,7%; N = 40) menor do que os governos maioritários (26,7%; N = 74). Neste contexto, foi novamente aplicado um teste qui-quadrado, que confirmou que esta diferença é também estatisticamente significativa ($\chi^2 = 4,359$; $p = 0,037$). Contudo, estes resultados devem ser interpretados com alguma cautela, uma vez que, tal como foi referido anteriormente, muitos governos minoritários tiveram uma duração relativamente curta, permanecendo apenas alguns meses em funções. Em cenários de baixa durabilidade, não existe tempo suficiente para levar a cabo um processo de avaliação sobre o desempenho da elite ministerial. Esta limitação temporal pode reduzir a ocorrência de exonerações. Além disso, ao contrário do que ocorre com executivos maioritários, os governos minoritários estão sujeitos a maiores tensões políticas e crises de confiança, que podem ser agravadas com a efetivação de substituições. Assim, a contenção destes governos com as demissões pode funcionar como uma estratégia de preservação de

confiança política. Em suma, em Portugal, a menor proporção de saídas antecipadas em governos minoritários pode refletir não apenas dinâmicas políticas internas, mas também a curta duração destes governos.

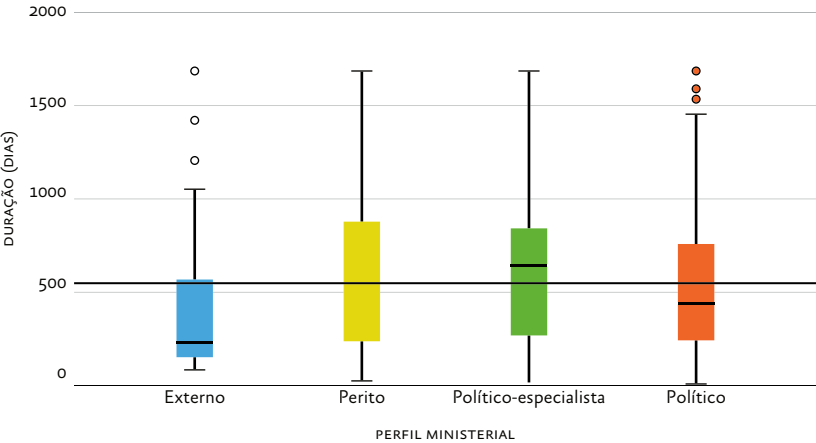
Para além da análise da distribuição dos tipos de saída, foi ainda tida em conta a proporção média de ministros exonerados em cada Governo, permitindo avaliar a durabilidade ministerial em termos proporcionais. Em média, cerca de 19% dos ministros não completaram o mandato. A comparação entre tipos de Governo mostra que a proporção de exonerações é mais elevada em governos monopartidários (21%) do que em governos de coligação (16%). De forma semelhante, quando se considera a composição do Governo, observa-se que os governos maioritários apresentam uma proporção média de exonerações superior (25%) à dos governos minoritários (13%). Estes resultados são consistentes com os padrões apresentados na tabela 18, sugerindo que as diferenças observadas não resultam apenas do número absoluto de exonerações, mantendo-se também quando analisadas em termos proporcionais. Desta forma, contribui-se com uma análise mais robusta da durabilidade ministerial.

12.3.3. Por perfil ministerial

Depois de confirmadas as diferenças relativamente à composição e ao tipo de Governo, é importante analisar de que forma a durabilidade e os tipos de saída variam em função do perfil ministerial (ver capítulos 1 e 2 para melhor compreensão sobre perfis). Este exercício permite desde logo identificar quais as competências — político-partidárias ou de especialização — que estão mais associadas a uma maior vulnerabilidade ou, pelo contrário, a uma maior estabilidade no cargo.

Como ilustrado na figura 54, existem diferenças na durabilidade ministerial quando esta é analisada em função do perfil dos ministros. Neste sentido, são os ministros «externos» (sem inserção político-partidária nem especialização) que apresentam uma menor longevidade no cargo (mediana de 393 dias). Seguem-se os «políticos» (ministros com inserção político-partidária, mas sem especialização) como o segundo perfil com a menor durabilidade (545 dias). Já os perfis com competências técnicas relevantes na área da pasta («políticos-especialistas» e «peritos») têm associada uma maior duração no cargo (611 dias e 607 dias, respetivamente), com distribuições que incluem casos com uma longa permanência no executivo.

Figura 54. Durabilidade por perfil ministerial (1976-2024)



Nota: A linha no interior das caixas representa a mediana da duração ministerial. A linha horizontal indica a mediana global da amostra (549 dias). Os pontos correspondem a observações classificadas como outliers.

Com o intuito de perceber se estas diferenças são estatisticamente significativas, realizou-se uma análise de variância (ANOVA). Os resultados indicam que existem diferenças significativas na durabilidade ministerial entre os diferentes perfis ($F = 4,138$; $p = 0,007$). Os testes *post hoc* evidenciam que os ministros externos apresentam uma duração significativamente inferior à dos perfis com credenciais técnicas, como os peritos ($p = 0,011$) e os políticos-especialistas ($p = 0,006$).

Tendo em conta o padrão observado na figura 54, verifica-se que são os perfis sem especialização na pasta que apresentam, em termos descritivos, uma menor durabilidade ministerial. Neste contexto, a ausência deste capital pode constituir um fator de maior vulnerabilidade para a permanência no Governo. Pelo contrário, perfis com especialização tendem a apresentar uma maior durabilidade, o que sugere que estas credenciais podem constituir uma vantagem para uma maior permanência no executivo. Esta tendência corrobora uma parte da literatura, que aponta a especialização como um fator associado à durabilidade ministerial (Berlinski *et al.*, 2012). Assim, o domínio da área do ministério e a familiaridade com o setor tutelado, além de serem relevantes para a formulação de políticas públicas mais robustas (Stein e Tommasi, 2008: 13), tornam-se também pertinentes para o sucesso ministerial e consequente durabilidade (Blondel, Müller-Rommel e Malová, 2007).

Além disso, destaca-se a diferença entre dois perfis antagónicos: externo e político-especialista. Tal como era inicialmente esperado, ministros que não detêm qualquer tipo de credencial apresentam uma menor durabilidade, enquanto ministros que reúnem ambas as competências têm uma maior estabilidade. Este padrão sugere que a

combinação de ambas as credenciais pode funcionar como um recurso adicional de proteção contra a rotatividade governamental.

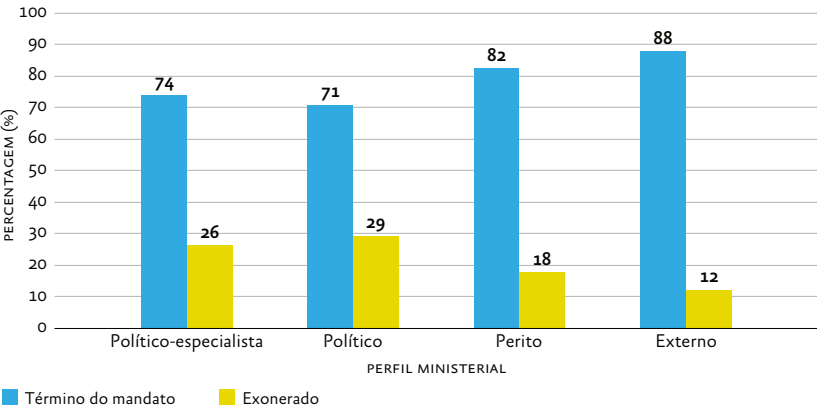
Contudo, os resultados devem ser interpretados com cuidado, tendo em conta que a durabilidade dos ministros depende fortemente da duração dos próprios governos. Em alguns casos, como nos governos de iniciativa presidencial (governos de Nobre da Costa, Mota Pinto e Maria de Lourdes Pintasilgo), observa-se uma presença relativamente maior de peritos, mas estes executivos tiveram uma duração particularmente curta. Assim, a menor durabilidade observada pode refletir simplesmente a curta duração dos governos e não necessariamente uma maior vulnerabilidade associada ao perfil ministerial.

Para controlar este efeito, estimou-se um modelo de regressão linear que inclui a duração do Governo e o tipo e composição de Governo como variáveis de controlo. Os resultados mostram que a duração do executivo exerce um efeito positivo e estatisticamente significativo na durabilidade ministerial ($0,566$; $p < 0,001$), o que indica que governos com maior durabilidade tendem também a apresentar ministros com maior durabilidade. Pelo contrário, o perfil ministerial deixa de apresentar um efeito estatisticamente significativo quando se controla a duração do Governo ($p = 0,229$).

Em síntese, estes resultados sugerem que parte das diferenças observadas na análise descritiva pode refletir sobretudo a maior ou menor durabilidade dos próprios executivos, e não necessariamente características específicas do perfil dos ministros. Ainda assim, a análise da permanência no executivo não se esgota na questão da duração, sendo igualmente relevante compreender de que forma os perfis ministeriais se relacionam com os diferentes tipos de saída.

A figura 55 revela, desde logo, diferenças significativas na relação entre o perfil dos ministros e o tipo de saída. Perfis como político e político-especialista (ministros com capital político-partidário) apresentam uma maior probabilidade de serem exonerados (29,3%; N = 36, e 26,1%; N = 49). Estes resultados contrastam com os externos (12,2%; N = 6) e os peritos (17,6%; N = 23), que tendem a permanecer até ao final do mandato.

Figura 55. Tipos de saída por perfil ministerial (1976-2024)

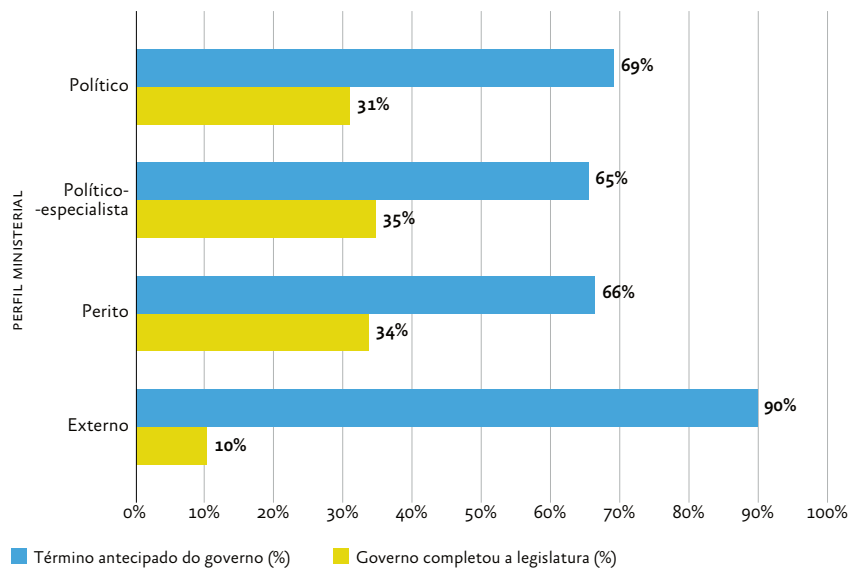


A pressão sobre o primeiro-ministro para manter figuras próximas ao partido poderia, em princípio, dificultar as demissões (Seixas e Costa, 2021). Isto levaria a crer que seria mais fácil afastar ministros que não fossem «pesos-pesados» do partido (Bakema e Secker, 1988), com o intuito de evitar uma luta interna com a instituição partidária. Contudo, os dados contrariam as expectativas da literatura segundo as quais seria mais difícil demitir um ministro com enraizamento

partidário do que um novato (Bäck *et al.*, 2009; Blondel e Müller-Rommel, 1997). Assim, fica implícito que o enraizamento político não parece ser um fator decisivo para a permanência no cargo, pois, paradoxalmente, são os políticos e políticos-especialistas que mais frequentemente abandonam o Governo de forma antecipada. Uma das explicações para este fenómeno pode estar relacionada com a ampla autonomia que caracteriza o chefe do executivo em Portugal, tanto na seleção da sua equipa como na sua exoneração (Kenig e Barnea, 2009).

Outra das implicações emergentes através da figura 55 diz respeito à diferenciação inesperada entre ministros que reúnem ambas as competências e ministros que não detêm nenhum tipo de capital político, partidário ou técnico — externos e políticos-especialistas —, com vantagem para os primeiros. Os externos, que representam o perfil menos qualificado e, por isso, seriam os candidatos naturais à exoneração, revelaram ser o perfil que menos abandona o Governo de forma antecipada. Estes resultados podem ajudar a explicar o aumento gradual de ministros independentes no executivo, enquanto resposta ao enfraquecimento da confiança depositada nos partidos políticos (Almeida e Pinto, 2009) e reforço da lealdade pessoal ao primeiro-ministro. Ainda assim, estes resultados devem ser encarados com cautela, pois outra das possíveis explicações para este fenómeno pode estar relacionada com o facto de este perfil ser selecionado para integrar governos de curta duração. Desta forma, a sua fraca durabilidade ministerial pode não resultar da efetivação de demissões, mas sim da queda antecipada desses executivos.

Figura 56. Tipo de término do Governo por perfil ministerial



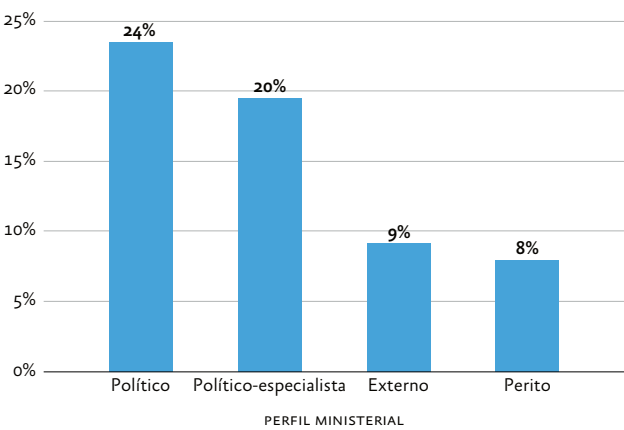
A figura 56 permite fazer uma análise comparada do tipo de término dos governos em função do perfil ministerial, o que permite distinguir entre ministros que integraram governos que completaram a sua legislatura e ministros que integraram governos cujo mandato foi interrompido (por intervenção do presidente da República, falta de apoio parlamentar, etc.). Os dados revelam padrões relativamente semelhantes entre os perfis de político-especialista, perito e político, pois a sua proporção de participação em governos que terminaram prematuramente é semelhante. Já no caso dos ministros externos observa-se uma diferença mais acentuada. Constata-se, então, que 89,8% (N = 44) destes ministros fizeram parte de executivos que não

completaram o seu mandato, enquanto apenas 10,2% (N = 5) participaram em governos que não viram a sua legislatura interrompida. Estes dados sugerem que a presença de ministros externos ocorre com maior frequência em contextos de menor estabilidade governativa.

Ainda assim, sabemos que a duração dos governos condiciona a permanência dos ministros no executivo. Quando um executivo não cumpre o seu mandato, todos os ministros abandonam simultaneamente o cargo, independentemente do seu perfil. Assim, a simples comparação entre perfis ministeriais e o tipo de término do Governo não permite avaliar diretamente qual dos perfis pode representar uma mais-valia. Para ultrapassar este problema, procedeu-se a uma análise adicional que distingue ministros que saíram antes da queda do Governo e ministros que permaneceram em funções até ao término do executivo, controlando simultaneamente o tipo de Governo.

Os resultados do teste qui-quadrado revelaram que, nos governos que completaram o seu mandato, não existem diferenças estatisticamente significativas entre perfis ministeriais no que respeita à probabilidade de saída antecipada ($\chi^2 = 0,291$; $p = 0,962$). Isto sugere que, em contextos de estabilidade governativa, a permanência dos ministros em funções tende a ser relativamente homogênea entre os diferentes perfis. Já no caso dos governos que foram interrompidos, observa-se uma associação estatisticamente significativa entre perfil ministerial e tipo de saída ($\chi^2 = 10,244$; $p = 0,017$). Nestes executivos, os ministros com perfis mais politizados apresentam níveis mais elevados de exoneração antes da queda do Governo, com destaque para os políticos (23,5%) e políticos-especialistas (19,5%). Em contraste, ministros sem inserção político-partidária, como os peritos (8,0%) e os externos (9,1%), apresentam níveis substancialmente mais baixos de saída antecipada.

Figura 57. Exoneração ministerial antes da queda do Governo por perfil ministerial (%)



Nota: Percentagem de ministros que abandonaram o cargo antes da queda do Governo. Cálculo baseado apenas em ministros que integraram executivos cuja duração foi interrompida antes do final da legislatura.

A figura 57 ilustra estes padrões, apresentando a probabilidade de exoneração antes do término do Governo por perfil ministerial, considerando apenas ministros que integraram executivos cuja duração foi interrompida antes do final da legislatura. Os resultados indicam que ministros com perfis mais politizados tendem a ser mais frequentemente substituídos durante o mandato governamental. Isto sugere que, no momento da exoneração, deter elevadas competências políticas e partidárias não constitui uma vantagem. Ao contrário da realidade verificada noutros contextos (Indridason e Kam, 2008), o primeiro-ministro parece conseguir emancipar-se da pressão dos partidos políticos para seleccionar figuras do partido (Lobo, 2005), bem como para optar pela sua exoneração. Este padrão sugere que o enraizamento político e partidário não constitui necessariamente

uma proteção adicional no momento da saída do cargo. Assim, o risco de seleção adversa associado à seleção de ministros isentos de inserção político-partidária revela-se menos significativa do que seria expectável pois são os peritos e os externos que apresentam maior probabilidade de permanecer em funções até à queda do executivo.

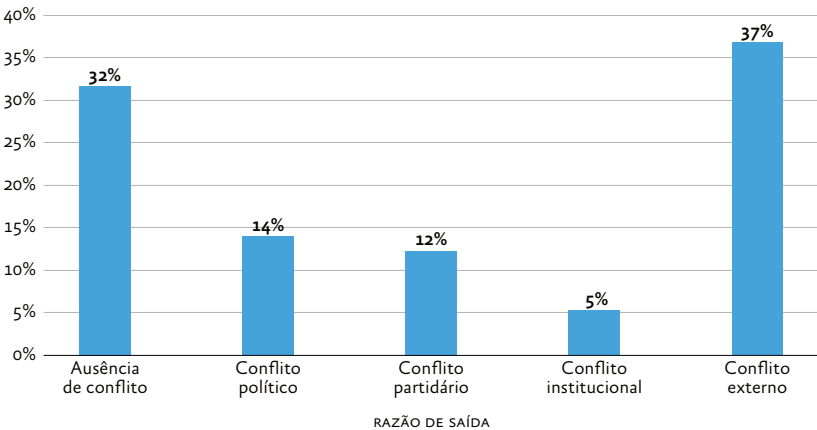
Depois de ter sido analisada a relação entre o perfil dos ministros e o tipo de saída, importa agora perceber de forma mais ampla quais são as principais razões que, em Portugal, levam os ministros a abandonar os seus cargos. Esta abordagem irá permitir não apenas identificar as motivações-chave que ditam a saída ministerial, mas também perceber a forma como estas motivações se distribuem pelos diferentes tipos de perfis.

A metodologia adotada para identificar as razões de saída dos ministros teve por base a análise de notícias. Para o período entre 1976 e 2004, procedeu-se à consulta presencial de edições físicas de jornais nacionais, devido à limitada disponibilidade de arquivos digitais. Para as exonerações ocorridas entre 2004 e 2025, a recolha foi realizada através de arquivos *online*.²⁵ As diferentes categorias utilizadas para classificar as razões de saída encontram-se definidas na tabela 16, apresentada anteriormente.

Neste sentido, através da leitura da figura 58 é possível traçar um panorama geral das principais motivações que levam à exoneração em Portugal. A principal razão de saída dos ministros em Portugal ocorre devido a conflitos externos, responsáveis por 36,8% das exonerações (N = 42), o que demonstra a influência exercida por atores externos na hora da demissão. Esta pressão externa já tinha sido destacada em estudos anteriores (Woodhouse, 2004; Camerlo e Pérez-Liñán, 2015), exercida não apenas pelos profissionais do setor, mas também

pelos *media* e a sociedade civil (Stein e Tommasi, 2008). Woodhouse (2004:16) refere mesmo que as críticas isoladas realizadas por partidos opositores raramente levam à exoneração. No entanto, quando aliadas às críticas sindicais e a grandes escândalos, o efeito torna-se potencialmente fatal. Como consequência, ministros fortemente criticados tendem a ser exonerados, como ocorreu, por exemplo, com Pedro Lynce, do Governo de Durão Barroso. O ministro não resistiu às críticas e à pressão para ser demitido no âmbito da notícia sobre o favorecimento que deu à filha do ministro dos Negócios Estrangeiros no acesso ao curso superior, caso fortemente mediatizado. Este fator é reforçado pela literatura que sugere que a aceitação de pedidos de demissão pode contribuir para uma maior popularidade do executivo, podendo exercer influência na própria durabilidade do Governo (Dewan e Dowding, 2005).

Figura 58. Razões de saída da elite ministerial (1976-2024)



Em seguida, observa-se que 31,6% dos ministros abandonam o cargo por razões não ligadas a conflitos (N = 36). A ausência de conflito pode resultar do surgimento de novas oportunidades profissionais, como foi o caso de Pedro Marques, que saiu do primeiro Governo de António Costa para ser cabeça de lista do PS às eleições europeias. Noutros casos, a saída do executivo pode ocorrer por questões pessoais, como aconteceu com Diogo Freitas do Amaral, que abandonou o primeiro Governo de José Sócrates por motivos de saúde. Dentro desta categoria, a sub-razão mais expressiva é a remodelação governativa, responsável por metade das exonerações por ausência de conflito. Apesar de esta sub-razão ser muitas vezes subestimada, as remodelações governativas podem funcionar como uma estratégia de limitação de danos, permitindo ao primeiro-ministro substituir ministros politicamente mais desgastados e evitar que a sua baixa popularidade gere custos políticos para todo o Governo (Headey, 1974: 97). Estas remodelações podem ainda constituir uma forma de o chefe do executivo recompensar ministros cujo desempenho foi considerado positivo, através de uma promoção a pastas com maior relevância.

A terceira razão pela qual os ministros são mais exonerados deve-se a conflitos políticos (14%; N = 16), reflexo da complexidade de relações entre os atores políticos e divergências quanto à implementação de políticas (Indridason e Kam, 2006). Quando estas divergências não são filtradas, acabam por afetar o desempenho e a imagem do executivo, podendo até mesmo levar à paralisação do setor. Assim, vozes dissonantes podem gerar pressão suficiente para que o ministro seja exonerado, como ocorreu com a saída de Manuel Maria Carrilho, do segundo Governo de António Guterres, que, além de se ter

incompatibilizado com o seu secretário de Estado, estava descontente com a ação do executivo.

Por último, as duas razões com menor expressividade ocorrem por conflitos partidários (12,3%; N = 14) e conflitos institucionais (5,3%; N = 6). Isto mostra que, embora relevantes, os conflitos intra e inter-partidários e as discórdias com outras instituições do Estado têm, em Portugal, um menor impacto na saída ministerial. Como exemplo de conflito partidário é possível destacar a saída de Amílcar Theias, do Governo de Durão Barroso, que vinha a ser o ministro mais criticado pelas bases do seu próprio partido, o PSD. A saída de Fernando Nogueira, durante o terceiro Governo de Cavaco Silva, exemplifica um caso de conflito institucional, uma vez que o seu afastamento ocorreu devido ao veto do presidente da República à sua nomeação como vice-primeiro-ministro. O ministro acabou por sair, responsabilizando o presidente da República pela sua exoneração.

Tendo sido identificadas as principais razões que levam os ministros a abandonar o executivo, importa agora examinar de que forma estas motivações se distribuem entre os diferentes perfis ministeriais. Posteriormente, esta abordagem permitirá perceber se determinados perfis apresentam uma maior vulnerabilidade a tipos específicos de saída, em função da sua especialização e inserção política.

Embora o teste de associação qui-quadrado entre perfil ministerial e razões de saída não tenha revelado diferenças estatisticamente significativas ($\chi^2(12) = 14,724$, $p = 0,257$, Cramer's $V = 0,207$), a tabela 19 permite tecer algumas notas descritivas.

Tabela 19. Razões de saída por perfil ministerial (1976-2024)

Perfil ministerial	N	Razão de saída					Total (%)
		Ausência de conflito (%)	Conflito político (%)	Conflito partidário (%)	Conflito institucional (%)	Conflito externo (%)	
Externo	6	0	33,3	33,3	0	33,3	100
Perito	23	26,1	8,7	21,7	8,7	34,8	100
Político-especialista	49	32,7	12,2	4,1	6,1	44,9	100
Político	36	38,9	16,7	13,9	2,8	27,8	100
Total	114	31,6	14	12,3	5,3	36,8	100

Nota: A tabela inclui apenas casos de saída ministerial ocorridos durante o mandato do Governo, tendo sido excluídas as saídas decorrentes do término do mandato. O N indica o número de casos em cada perfil ministerial.

Em termos gerais, se considerarmos apenas as exonerações motivadas por conflitos, observa-se que as críticas e pressões exercidas por atores externos à arena política têm um peso substancial na maioria dos perfis ministeriais. Este padrão é especialmente evidente entre os políticos-especialistas, que apresentam a maior proporção de exonerações por esta razão (44,9%), seguidos pelos peritos (34,8%). Este tipo de contestação pública tende a pressionar o primeiro-ministro a intervir e optar pela exoneração, ação que pode influenciar a popularidade e consequente credibilidade do Governo (Woodhouse, 2004).

Por outro lado, a razão que apresenta a expressão mais baixa na maioria dos perfis corresponde aos conflitos institucionais, em que mais uma vez os políticos (2,8%) e os políticos-especialistas (6,1%) se destacam. Estes resultados parecem sugerir que grande parte dos

ministros consegue gerir tensões com outras instituições do Estado, sem que estas evoluam para situações que conduzam à sua exoneração. Ainda assim, estes resultados devem ser interpretados com cautela, dado o número relativamente reduzido de casos em alguns perfis, em particular os ministros externos.

É importante ainda referir que, para além das saídas associadas a conflitos, os perfis ministeriais apresentam também uma proporção relativamente semelhante de exonerações por razões não ligadas a conflitos, sugerindo que fatores como remodelações governativas, oportunidades profissionais ou questões pessoais constituem igualmente uma componente relevante da rotatividade ministerial. Como já foi referido anteriormente, muitas destas saídas resultam de remodelações governativas, que podem funcionar tanto como estratégia de limitação de danos — afastando ministros politicamente desgastados — como mecanismo de recompensa ou reposicionamento político dentro do executivo (Berlinski, Dewan e Dowding, 2010; O'Malley, 2006).

Se analisarmos os resultados através de uma comparação entre os perfis detentores de inserção política (político e político-especialista) e isentos deste capital (externos e peritos), observa-se que as diferenças entre estes grupos não são particularmente acentuadas na distribuição das razões de saída. Em ambos os casos, os conflitos externos representam a principal razão de exoneração, sugerindo que a pressão pública e mediática constitui um fator transversal à rotatividade ministerial, independentemente do capital político dos titulares da pasta.

Estes resultados não vão ao encontro do esperado. Seguindo a lógica de que as competências políticas dos ministros lhes podem conceder vantagens na resolução de determinados conflitos, seria de esperar

que os ministros com capital político e partidário lidassem mais eficazmente com pressões de agentes externos à política, durante o exercício do cargo governamental. A literatura dá indícios de que este tipo de perfis, ao possuírem conhecimentos prévios relevantes, teria uma preparação mais sólida para enfrentar escrutínios decorrentes de pressões externas (Woodhouse, 2004; Blondel e Müller-Rommel, 1993). Isso funciona como um mecanismo facilitador de convivência com pressões e interações complexas no Governo (Beckman, 2007: 71; Huber e Martínez-Gallardo, 2008: 170). Contrariamente, ministros sem inserção política (Ilonszki e Stefan, 2018), ao carecerem de traquejo e preparação política (Indridason e Kam, 2008), deveriam revelar maiores dificuldades em lidar com este tipo de pressão (Huber e Martínez-Gallardo, 2008).

Tendo em conta estes argumentos, previa-se que os ministros apolíticos fossem mais exonerados por conflitos externos do que ministros enraizados politicamente, que estariam por princípio mais preparados para gerir essas questões (Huber e Martínez-Gallardo, 2008). Contudo, os dados parecem revelar uma dinâmica diferente, sugerindo que ter antecedentes político-partidários não garante necessariamente uma vantagem na gestão de pressões externas.

Por outro lado, os políticos-especialistas e os políticos são os menos exonerados por conflitos partidários (4,1% e 13,9%, respetivamente) e por conflitos institucionais (6,1% e 2,8%, respetivamente). Estes resultados aproximam-se do que era previsto, pois a literatura já tinha dado indícios de que, fruto do seu *know-how* político-partidário, os ministros conseguiriam lidar melhor com constrangimentos institucionais (Berkley, 1970; Bermeo, 2002; Vodová, 2023) e com querelas partidárias (Baturó e Elkind, 2022). Neste sentido, a inserção político-partidária

pode revelar-se como uma mais-valia, dada a menor percentagem de ministros que saem por estas razões, quando comparados com ministros sem competência política, como os externos e os peritos.

Surpreendentemente, é o perfil menos qualificado em termos de capital político e técnico (externo) que apresenta a menor percentagem de exoneração por conflitos institucionais (0%). Desta forma, existem novamente indícios de que a seleção de ministros sem nenhum tipo de competência, seja ela técnica ou política, não representa um risco tão alto como era esperado inicialmente, uma vez que estes saem menos por conflitos institucionais do que os perfis politicamente mais experientes, que, teoricamente, deveriam lidar melhor com estas divergências. Contudo, chama-se novamente a atenção para o facto de estas ilações terem de ser analisadas com cuidado, tendo em conta a baixa expressividade deste perfil.

No que diz respeito aos conflitos políticos, existia a expectativa de que o conhecimento especializado fosse uma mais-valia para a gestão de eventuais discórdias, uma vez que grande parte destas tensões se deve a políticas (Stein e Tommasi, 2008) e à própria ação do ministro enquanto membro ativo na gestão do seu ministério (Blondel, Müller-Rommel e Malovà, 2007). Em contrapartida, ministros sem especialização debateram-se-iam com maiores dificuldades na condução dos seus ministérios, aumentando o número de exonerações por este tipo de conflito. Estas expectativas acabaram por se revelar em grande medida confirmadas, uma vez que foram os peritos (8,7%) e os políticos-especialistas (12,2%) os perfis que menos saíram do executivo por este tipo de conflitos. Assim, parecem existir indícios de que a especialização poderá conceder vantagens na gestão de conflitos de políticas.

Por fim, no que diz respeito à categoria de ausência de conflitos, é importante sublinhar que os ministros mais exonerados por esta razão são os perfis com competência política (político-especialista e político). Como já foi destacado, a maioria das exonerações agregadas nesta categoria ocorre devido a remodelações governativas. Se pensarmos nisso, o facto de os ministros com competências políticas serem os que mais saem por esta motivação pode indicar que são também os que recebem maior proteção do chefe do executivo. As remodelações, muitas vezes, escondem estratégias de proteção: permitem retirar temporariamente do cargo ministros desgastados, mas que o primeiro-ministro pretende manter (Berlinski, Dewan e Dowding, 2010)²⁶, ou funcionam como uma forma de recompensa, através da sua transferência para uma pasta com mais peso político (O'Malley, 2006).²⁷ Essa proteção pode estar relacionada com a filiação dos ministros ao partido do chefe do executivo (Berlinski, Dewan e Dowding, 2012) ou ao conhecimento pessoal das suas competências e características, já que o primeiro-ministro conhece estas personalidades do partido.

12.4. Considerações finais

Em Portugal, a carreira ministerial apresenta uma duração relativamente curta e situa-se abaixo das médias registadas em alguns países europeus. A análise da durabilidade ministerial ao longo da democracia portuguesa demonstrou que a permanência dos ministros no cargo depende, em larga medida, da própria duração dos governos. Embora a média da durabilidade ministerial seja de 572 dias, a distribuição da duração é bastante assimétrica, sendo que a maioria dos ministros permanece menos de 600 dias no executivo. Estes resultados parecem refletir fatores estruturais associados à estabilidade dos próprios

governos, pois os executivos marcados por maior instabilidade política limitam a permanência dos ministros no cargo.

A influência da durabilidade do Governo ficou também evidente na análise do número de exonerações. Em executivos de curta duração, as substituições tendem a ser menos frequentes, uma vez que o primeiro-ministro dispõe de um curto período de tempo para avaliar o desempenho da sua equipa ministerial. Já em governos mais duradouros observa-se um maior número de exonerações. Neste sentido, a rotatividade ministerial em Portugal parece resultar de uma combinação de fatores estruturais, como a duração dos governos e o seu grau de estabilidade política.

No que diz respeito ao tipo e composição dos governos, embora a análise sugira que os ministros em governos monopartidários e maioritários tendem a apresentar uma maior durabilidade no cargo, os modelos de regressão mostram que essas diferenças deixam de ser estatisticamente significativas quando se controla a duração do Governo. Assim, mais uma vez, reforça-se a ideia de que, no contexto português, a durabilidade ministerial parece depender sobretudo da longevidade dos próprios executivos, e não da sua configuração política.

Ainda assim, quando se analisa o tipo de saída ministerial, observa-se que os ministros pertencentes a governos monopartidários apresentam uma maior probabilidade de serem exonerados. Isto pode refletir a elevada autonomia que o chefe do executivo tem para exonerar, pois não são necessárias negociações ou apoios de outros partidos, ao contrário do que acontece em governos de coligação.

De forma semelhante, também nos governos maioritários se observa uma maior incidência de exonerações. Este padrão parece revelar que a estabilidade institucional e a estabilidade ministerial não são necessariamente coincidentes. Ainda que os governos maioritários tendam a apresentar uma maior estabilidade institucional, isso não se traduz necessariamente numa redução do risco de exoneração.

Pelo contrário, a maior margem de manobra política de que dispõem pode facilitar a substituição de ministros ao longo do mandato. Já nos governos minoritários, o facto de as demissões serem menos frequentes pode ser explicado pela necessidade de o primeiro-ministro evitar tensões com parceiros políticos, uma vez que depende frequentemente de apoio externo para garantir a continuidade governativa. Contudo, estes resultados devem ser interpretados com cautela, devido à curta duração de muitos governos minoritários, que limita as oportunidades de efetivar exonerações.

Relativamente aos perfis ministeriais, os dados sugerem que a especialização é uma credencial relevante para aumentar a duração dos ministros no cargo. No entanto, quando se controla a duração dos governos, o perfil ministerial deixa de ter um efeito estatisticamente significativo. Isto sugere que parte das diferenças observadas resulta sobretudo da maior ou menor longevidade dos executivos.

Ainda assim, com base nos resultados é possível concluir que os ministros com maior inserção político-partidária apresentam uma maior probabilidade de saída antecipada do Governo, contrariando parte das expectativas da literatura. Este padrão sugere que o enraizamento partidário não constitui necessariamente uma proteção contra a exoneração ministerial e aponta para a significativa margem de

manobra do chefe do executivo na gestão da sua equipa governativa (Indridason e Kam, 2008).

Em contraste, observa-se que os ministros externos, apesar de apresentarem uma menor durabilidade média no cargo, parecem sair menos frequentemente por via de exoneração. A sua curta duração pode estar mais relacionada com a instabilidade dos governos em que participam do que com as exonerações, uma vez que a sua distribuição em governos que saíram antecipadamente tem significância. Estes dados parecem sugerir que o risco de seleção adversa associado à seleção de ministros isentos de qualquer tipo de capital (político e técnico) pode ser menos elevado do que inicialmente se esperava. Ainda que inexperientes, estes ministros contribuem com neutralidade estratégica e sobretudo lealdade pessoal — competência que não é captada pelas categorias tradicionais de análise. Assim, a relevância desta característica pessoal pode, em certos contextos, funcionar como critério central para manter os ministros em funções.

Adicionalmente, verificou-se que a principal motivação que leva os ministros a serem exonerados em Portugal são os conflitos externos, o que reforça a relevância de fatores externos à arena governativa na rotatividade ministerial (Woodhouse, 2004; Mulgan, 2002).

Embora os perfis politizados não estejam necessariamente protegidos contra exonerações, parecem demonstrar maior capacidade para lidar com a dinâmica intra e interpartidária, bem como tensões com outras instituições do Estado. Ainda assim, o enraizamento político não mostrou ser uma vantagem para lidar com pressões externas. Já a especialização técnica parece associar-se a uma menor saída por conflitos políticos.

Em suma, embora o chefe do executivo (principal) selecione os seus ministros (agentes) de forma racional, com base na sua inserção política e técnica, os resultados sugerem que existem outros fatores relacionais e estratégicos, como a confiança e lealdade pessoal — que podem desempenhar também um papel central nas saídas ministeriais. Isto indicia que, no contexto português, a seleção dos ministros não é somente determinada por credenciais formais, mas também por atributos informais que o principal valoriza e que não são facilmente captados, merecendo assim investigação adicional.

Por fim, as conclusões deste capítulo sugerem que a durabilidade e a saída dos ministros não dependem exclusivamente do seu perfil, mas antes de uma interação complexa entre estabilidade governativa, autonomia do primeiro-ministro e pressões externas ao executivo.

Capítulo 13

Os efeitos dos perfis ministeriais na governação democrática

Joshua Ahmad, Carolina Almeida Lopes, Patrícia Torres,
Bastián González-Bustamante

Os regimes democráticos contemporâneos têm enfrentado uma crise de legitimidade que compromete a credibilidade dos intervenientes políticos. Em particular, os órgãos governativos, em virtude da sua importância na execução de propostas políticas, têm sido alvo de um escrutínio público mais intenso pelo eleitorado. Tal fenómeno, embora transversal, tem efeitos significativos na política portuguesa e, mais concretamente, na ação dos governos nacionais, moldando a composição dos lugares ministeriais. Por isso, de forma paralela à crise de legitimidade, os ministros «independentes» e/ou «tecnocratas» têm assumido, crescentemente, o papel de protagonistas na governação, emergindo, em certa medida, como solução para a desconfiança sobre a atividade política e para a perceção de incompetência dos executivos na promoção do bem público. Daqui decorre uma questão: será que a governação num paradigma democrático, tida como fonte de legitimidade, é moldada pelas características dos ministros — nomeadamente pela sua experiência política e pelas suas competências técnicas?

Na verdade, a literatura no âmbito da ciência política concentra-se maioritariamente na explicação dos diversos tipos de perfil ministerial, ou seja, nos padrões de recrutamento dos governantes. Sendo certo que a maior parte dos estudos trata os perfis ministeriais como variáveis dependentes, existem, por outro lado, poucos contributos

académicos que os tratem como variáveis independentes. Nesse sentido, como se procurará demonstrar, o estudo dos traços predominantes e evolutivos da composição ministerial em Portugal não permite inferir conclusões sobre os seus efeitos — positivos ou negativos — no contexto político nacional. Em contrapartida, averiguar quais são os efeitos dos tipos variados de ministros confere relevância epistemológica e prática ao estudo das elites ministeriais: epistemológica porque, verificadas diferenças de impacto, é possível reforçar a distinção tipológica de perfis diferentes; prática na medida em que, conforme os seus impactos políticos, legitima e deslegitima a seleção de ministros com determinadas características.

Com efeito, o presente capítulo adota uma ótica exploratória para analisar de que forma a categorização de perfis ministeriais portugueses do capítulo 10 afeta duas dimensões essenciais do sistema político contemporâneo: o desempenho governamental e a qualidade democrática. As expectativas levantadas partem de duas premissas-chave. Primeiro, em termos relativos, os ministros com experiência política estão associados a uma maior qualidade democrática do Governo, ao passo que os governantes com habilitação profissional e técnica se relacionam com um melhor desempenho executivo. Segundo, não há necessariamente uma relação positiva entre ministros

«políticos» e governos com performances comparativamente superiores, nem entre «independentes» e governos com maiores níveis de qualidade democrática. Com o objetivo de testar estas expectativas, recorreu-se a um método estatístico baseado em modelos de regressões lineares múltiplas (OLS), no qual foram integrados indicadores de qualidade democrática e performance governativa, bem como variáveis de controlo de teor económico.

Este capítulo organiza-se em quatro secções. Na primeira secção, realiza-se uma revisão da literatura sobre os impactos dos perfis ministeriais na governação democrática. Além de sintetizar descobertas prévias e identificar lacunas, exploram-se as dinâmicas correspondentes a cada perfil ministerial e às dimensões de análise. Na segunda secção, apresenta-se o quadro analítico e formulam-se, justificadamente, as hipóteses. A terceira e quarta secções destinam-se, respetivamente, à explicação da metodologia utilizada para testar as expectativas e à avaliação dos resultados obtidos. Por fim, a discussão destaca as implicações teóricas e práticas deste capítulo, bem como as futuras linhas de pesquisa a desenvolver sobre este tema.

13.1. Estado da arte

O potencial empírico dos efeitos políticos dos diferentes perfis ministeriais é amplamente reconhecido na literatura científica (Pinto, 2018; Cotta, 2018; Almeida, 2022). A relevância do tema expressa-se na resposta à «*so what question*» das elites políticas. Noutros termos, a descrição dos tipos de governantes adquire uma significância prática apenas se se confirmarem consequências políticas substancialmente distintas na seleção de ministros com características diferentes. Nesse caso, os governantes e os seus tipos podem ser escolhidos

em consonância com as respetivas implicações na vida dos cidadãos. Um exame geral do estado da arte revela, porém, que os mais recentes contributos académicos ainda não estudaram de forma robusta a relação entre os perfis ministeriais e os níveis de qualidade democrática e performance governativa, focando-se em linhas de investigação mais específicas.

Por um lado, no seio da literatura sobre elites políticas, destacam-se investigações que se concentram na duração e na sobrevivência dos ministros em funções executivas. Entre elas figuram artigos que apontam tendências de maior estabilidade e longevidade entre ministros com antecedentes partidários (Bucur, 2013; Mourão e Martinho, 2019; Silveira e Duarte, 2021; Seixas e Costa, 2021), assim como trabalhos que aludem à prevalência de ministros «independentes» entre os governantes que renovam a sua presença no executivo e que mais resistem às saídas e demissões. Indo além da questão temporal, e relacionando os tipos de ministros com os motivos da sua saída, Faísca (2021) reforçou a importância das competências políticas: os governantes com experiência prévia raramente saem por erros políticos, evidenciando que o seu historial constitui uma mais-valia. Contudo, a estabilidade e a duração dos cargos ministeriais são indicadores limitados para avaliar o desempenho governativo e, sobretudo, a qualidade democrática. Os estudos que existem sobre o tema não exploram, através de uma visão comparada, os quatro perfis ministeriais de acordo com a tipologia que nos propomos a seguir. Pelo contrário, operacionalizam uma análise diacrónica que não integra os mais recentes governos constitucionais.

Por outro lado, embora não analisem os perfis ministeriais, parte significativa dos estudos foca-se na identificação de fatores que explicam

a qualidade democrática e a performance executiva. A hipótese de que a qualidade democrática é influenciada pela performance governativa e pela capacidade de resposta do executivo tem colhido apoio na literatura (Helliwell e Huang, 2008; Wagner, *et al.*, 2009; Dahlberg e Holmberg, 2012; Magalhães, 2013 e 2014); e a ideia de que a performance executiva é favorecida por procedimentos democráticos é igualmente consensual (Stockemer, 2009; Ishiyama, 2015 e 2019; Tarverdi *et al.*, 2019). Porém, certos fatores relativizam estas hipóteses. Enquanto alguns contributos evidenciam a importância de uma burocracia coordenada e de uma administração pública competente para uma boa performance executiva (entre outros: Andersen, 2018; Mulaphong, 2022), outros mostram que a robustez da sociedade civil, a cultura cívica e a representatividade política protegem a democracia (entre outros: Dalton *et al.*, 2011; Ishiyama, 2021). Ainda assim, estas abordagens pecam por não responderem às dúvidas sobre a influência dos tipos de ministros na governação democrática.

No geral, o estado da arte caracteriza-se por um conjunto de lacunas que procuraremos colmatar. Este capítulo propõe-se, então, a inverter a lógica das linhas de investigação mais comuns, avaliando de que forma os quatro perfis ministeriais moldaram a qualidade democrática e a eficácia executiva ao longo dos governos constitucionais portugueses. Como a secção seguinte demonstrará, o quadro de análise utilizado parte do princípio de que o perfil dos membros do executivo não é neutro. Pelo contrário, ele influencia de forma potencialmente decisiva alguns dos indicadores mais relevantes da governação, quer através de variações quanto à estabilidade ou durabilidade dos ministros, quer através do seu envolvimento nos principais fatores explicativos da governação democrática.

13.2. Quadro analítico

13.2.1. A relação (de contrabalanço) entre Estado e democracia

As repercussões dos diferentes tipos de perfil ministerial na qualidade democrática e na performance executiva são um tema que merece a atenção da ciência política. Contudo, para além das lacunas na literatura, há motivos fortes para avaliar ambas as dimensões conjuntamente, enquanto variáveis dependentes. Na obra *Patterns of Democracy*, Arend Lijphart (2013, cap. 15 e 16) comparou as *democracias maioritárias* e as *democracias consensuais* quanto à sua *performance executiva* e *qualidade democrática*, no pressuposto de que as primeiras seriam mais eficientes na governação do que as segundas, que apresentariam níveis de democracia mais elevados. Analogamente, neste capítulo, as dimensões não foram selecionadas de forma arbitrária: a sua relevância decorre de uma eventual incompatibilidade entre a performance do executivo e a sua qualidade democrática e do possível impacto dos perfis ministeriais nesse *trade-off*.

Ao fim de séculos de evolução política, a ideia de Estado democrático atingiu um consenso amplo nos países do mundo ocidental. Contudo, a relação entre Estado e democracia é ambivalente. Por um lado, pode dizer-se que ambos são indissociáveis (Cotta, 2018): a democracia deve cumprir critérios técnicos e ser operacionalizada por uma organização burocrática, sob pena de não responder à vontade popular (Sager e Rosser, 2021); a administração pública deve ser orientada e legitimada pela vontade popular, sob pena de ser autoritária e ilegítima (entre muitos outros: Locke, 1980). Por outro lado, esta relação pode apresentar tensões (Burnham, 1972; Fischer, 1990; Shapiro, 2005): o Estado pode urgir políticas que, embora não se enquadrem na agenda

popular, são tecnicamente melhores para a comunidade; a democracia, através dos seus procedimentos, pode diminuir a capacidade de ação da administração.

São, assim, duas formas distintas de legitimação política, nem sempre conciliáveis (Caramani, 2020): uma atende à inclusão do povo nos processos de decisão; outra privilegia a qualidade da governação, nas mãos de dirigentes especializados. Este dilema motivou, desde a Antiguidade clássica, séculos de reflexão sobre a justificação normativa da política, opondo os defensores da democracia aos defensores da sofocracia/tecnocracia (Platão, 2017). Por isso, sobretudo num contexto de relação ambivalente e, ocasionalmente, negativa entre *performance* executiva e qualidade democrática, a seleção de ministros com perfis distintos pode ter impactos nesse *trade-off*. Por outras palavras, a tensão entre democracia e governação pode ser influenciada pela seleção de ministros com mais/menos experiência política e maior/menor nível de especialização, dado que as suas qualidades ou características poderão levá-los a privilegiar um valor governativo em detrimento de outro.

13.2.2. As variáveis dependentes: qualidade democrática e 171performance governativa

A consolidação e a expansão do Estado moderno conduziram à emergência de uma administração pública centralizada e racional, dedicada à execução da vontade política. Sendo a *governação* um corolário da aceção moderna de Estado, a *performance governativa* constitui uma variável que mede a eficácia da administração central na gestão dos assuntos públicos. Todavia, sem prejuízo do *trade-off* descrito na secção anterior, a eficiência do Estado não está plenamente desligada do *funcionamento democrático* das suas instituições. Há, em princípio,

um ponto de convergência entre a governação e a democracia: a satisfação da vontade popular. Contudo, sendo certo que ambos os elementos são multidimensionais, a concretização desse objetivo e a sua conciliação dependem do modo como forem conceptualizados. Cabe, então, a título de clarificação, definir o que doravante se entenderá por *qualidade democrática* e *performance governativa*.

O conceito de qualidade democrática utilizado neste capítulo tem por referência a noção de *democracia igualitária* (Sigman e Lindberg, 2018). Enquanto as teorias liberais da democracia reforçam o relevo da proteção dos direitos fundamentais e das minorias contra o poder político da maioria, a democracia igualitária é mais exigente, ao defender a necessidade de salvaguardar a cada indivíduo o direito formal e material de participar e aceder ao jogo político, independentemente da sua condição social. Trata-se, por outras palavras, da crença de que todos os seres humanos têm um direito intrínseco a governar. Por esse motivo, os indicadores empíricos selecionados para aferir a qualidade da democracia são dois: o *liberal democracy index* (Coppedge *et al.*, 2025; V-Dem Codebook, p. 47), que mede a solidez dos mecanismos de regulação e de fiscalização do poder governativo contra as minorias; o *equal access index* (Sigman e Lindberg, 2017; Pemstein *et al.*, 2025; V-Dem Codebook, p. 48), que mede o nível de acesso universal ao poder político.

Já o conceito de *performance governativa* aqui usado tem por referência a dimensão da credibilidade dos executivos, expressa pelo seu nível de isenção, transparência e credibilidade na gestão dos assuntos de interesse público. Por esse motivo, os indicadores empíricos selecionados para medir a variável são: o *executive corruption index* (McMann *et al.*, 2016; V-Dem Codebook, p. 309), que avalia a propensão do Governo para a troca de favores, o uso indevido dos fundos públicos

e o desvio de recursos estatais; o *electoral democracy index* (Teorell *et al.*, 2019; V-Dem Codebook, p. 46), que atende ao grau de empenho no estabelecimento de mecanismos para a fiscalização do próprio executivo, como a competição eleitoral, a liberdade de associação, a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa. Ambos os indicadores pretendem, então, aferir o compromisso dos governos nacionais na causa pública, independentemente dos seus interesses político-partidários e pessoais.

13.2.3. As hipóteses

Uma vez explicitadas as variáveis em análise, é possível esboçar hipóteses de investigação. A literatura, no cômputo geral, sugere duas relações positivas. Por um lado, entre a experiência política e partidária dos ministros e a qualidade democrática do Governo. Por outro lado, entre a especialização profissional e académica dos ministros e a sua performance governativa. Delas decorrem duas relações que não são necessariamente positivas. Uma entre a experiência política e partidária e a performance governativa. Outra entre a especialização profissional e/ou académica dos governantes e a sua qualidade democrática. Com base nessas relações e na sua aplicação aos quatro perfis ministeriais em estudo, é possível extrair as seguintes hipóteses:

H1: Os ministros «políticos» (com experiência político-partidária e sem especialização profissional) promovem, em termos relativos, mais qualidade democrática à custa da sua performance governativa.

H2: Os ministros «peritos» (sem experiência político-partidária e com especialização profissional) garantem, em termos relativos, melhor performance governativa à custa da sua qualidade democrática.

H3: Os ministros «políticos-especialistas» (com experiência político-partidária e com especialização profissional) promovem, em termos relativos, maiores níveis de performance governativa e de qualidade democrática.

H4: Os ministros «externos» (sem experiência político-partidária e sem especialização profissional) promovem, em termos relativos, baixos níveis de performance governativa e de qualidade democrática.

13.2.3.1. Hipótese 1

Os ministros «políticos», ao contrário dos «peritos» e «externos», têm à partida vantagens no que toca ao aprofundamento da democracia, porque estão familiarizados com as dinâmicas e implicações da representação pública. Em contrapartida, dir-se-ia que o carácter popular e democrático da sua governação se desenvolve, em certas circunstâncias, à custa da eficácia governativa. A premissa que subjaz a este contrabalanço é a de que nem sempre o envolvimento direto ou indireto do povo na administração pública produz consequências positivas.

Em princípio, os ministros com experiência política prévia desenvolveram competências fundamentais para a ocupação de cargos de representação pública, o que os poderá colocar em situação de vantagem comparativa face aos ministros «independentes» («peritos» e «externos»). Supõe-se, desde logo, que esses governantes tenham melhores capacidades de comunicação, debate e diálogo face aos eleitores e aos seus órgãos representativos, como o parlamento (Zwinkels e Mills, 2019), ligando-os de forma íntima às questões fraturantes dos diferentes setores e segmentos sociais. Por isso, no que concerne às medidas perfilhadas, há razões para crer que a experiência política prévia incute nos governantes mais sensibilidade sobre a perceção

pública e eleitoral das suas decisões, em especial sobre os grupos mais marginalizados da comunidade. Isso é particularmente importante em períodos de crise, quando se afigura urgente proteger os elementos mais vulneráveis da sociedade.

No âmago da experiência política está a experiência partidária, que supõe um vínculo ideológico a um determinado partido político, surgindo este como órgão de intermediação por excelência entre o povo e o Governo (modelo «*party government*»: Rose, 1969; Katz, 1987). Sobretudo num contexto de cartelização partidária (Katz e Mair, 1995) e de reforço material do poder executivo, os partidos políticos — especialmente nas democracias recentes (Mair, 1998) — são responsáveis pela agregação, representação e adoção de políticas em função do eleitorado (Dalton e Wattenberg, 2000). Em termos práticos, a existência de ministros partidários parece ter efeitos democráticos positivos nos Estados com sistemas eleitorais proporcionais onde a estabilidade executiva reside no beneplácito de diferentes forças políticas. Nesse cenário, é presumível um compromisso ideológico do executivo entre as várias linhas programáticas, eleitoralmente legitimadas (Bowler, *et al.* 2020; Vodová, 2021).

Concretamente, Portugal é um estudo de caso de referência sobre o modelo «*party government*»: os partidos portugueses exerceram um papel histórico na deposição do legado autoritário e no aprofundamento da transição democrática (Jalali, 2007). A relevância das forças políticas tem também expressão na formação das elites governamentais. Segundo Tavares de Almeida (2022), «os partidos políticos portugueses praticamente monopolizam os cargos representativos e executivos». Regra geral, os executivos são dirigidos pelos líderes partidários, e os políticos de carreira compõem a maioria dos cargos

ministeriais, sobretudo quando os governos têm o seu apoio numa coligação (Almeida, 2011; 2022); caso tenham experiência governativa, tendem a ser convidados a integrar o executivo em futuros mandatos (Mourão e Martinho, 2020). A prevalência dos partidos políticos na formação dos executivos, conjugada com o sistema eleitoral proporcional e com a crescente diversificação ideológica da representação parlamentar, contribui para o reforço do acesso ao poder pelo povo.

Contudo, o capital humano proporcionado pela experiência político-partidária nem sempre se traduz em eficácia governativa. Pelo contrário, sobretudo em momentos críticos, pode tornar-se um obstáculo à boa governação. Os ministros com ligação partidária tendem a subordinar as suas opções aos equilíbrios internos de poder, limitando a sua margem de manobra executiva em detrimento do interesse público (Vodová, 2021). Paralelamente, alguns ministros podem ser escolhidos mais pela sua lealdade partidária do que pela sua experiência técnica na área de Governo em causa, o que não raras vezes compromete a qualidade das políticas. Essa lógica de nomeação com base em critérios alheios ao mérito fomenta práticas de clientelismo e patronagem (Blondel, 2002; Kopecký *et al.*, 2016). Por fim, os ministros com experiência política, na medida em que estão vinculados a uma dada força política, são também vítimas da perda de legitimidade dos partidos políticos (Dalton, 2004), sobretudo em Portugal, onde as forças políticas surgem envolvidas em escândalos de corrupção e de troca de favores (Lopes, 1997; De Sousa, 2001).

13.2.3.2. Hipótese 2

Em contraste com os «externos» e os «políticos», os «peritos» têm à partida vantagens comparativas no que toca à qualidade governativa,

porque têm competências académicas, técnicas e profissionais que condizem com a sua respetiva área executiva e que os tornam isentos e independentes. No entanto, dir-se-ia que o caráter tecnocrático da sua governação se desenvolve, em certas ocasiões, à custa da necessária popularidade que caracteriza a vida política. A premissa que subjaz a este contrabalanço é a de que nem sempre o envolvimento de especialistas na administração produz consequências positivas.

Atualmente, existem vários fatores conjunturais que justificam a necessidade de nomear governantes externos ao domínio político e com elevados graus de especialização, tanto ao nível académico como ao nível profissional. Tais fatores parecem concorrer a favor da hipótese de que os tecnocratas correspondem a muitas exigências que marcam a governação contemporânea. Como já foi avançado, a legitimidade técnica destes governantes jaz na crescente deslegitimação da classe política tradicional (Dalton e Wattenberg, 2002; Dalton e Weldon, 2005). A diminuição da militância partidária contribuiu para a falta de recursos humanos das forças políticas e a repetição de escândalos de corrupção e de incompetência minou a confiança institucional (Pinto *et al.*, 2018), com impacto no crescimento das forças populistas (Mudde, 2004). O aumento do escrutínio e das exigências públicas, fomentado pelos órgãos de comunicação social (Mazzoleni e Schulz, 1999; Bovens *et al.*, 2014), levou a que os erros e controvérsias sejam facilmente denunciados e censurados.

Neste contexto, existem, em princípio, dois tipos de vantagem de que os «peritos» beneficiam em relação aos «políticos» e «externos». Como não partilham, *a priori*, ligações oficiais com a esfera política, há a perceção externa de que a sua seleção se deveu sobretudo ao seu mérito e não tanto às suas relações partidárias, o que pode indiciar menores riscos de

clientelismo, corrupção e patronagem (Bertsou e Pastorella, 2017; Pilet *et al.*, 2024). Esta isenção relativamente ao jogo político torna-os ainda menos suscetíveis aos constrangimentos impostos pelas forças partidárias, aumentando não só a sua margem de discricionariedade (Vodová, 2023), mas também a objetividade e qualidade técnica da sua governação (Alexiadou e Gunaydin, 2019; Alexiadou *et al.*, 2022). Paralelamente, como não têm perspetivas de fazer da política a sua carreira, em teoria as suas decisões não são aplicadas com o objetivo de reeleição nem de prejudicar o regular funcionamento democrático das instituições em favor do respetivo partido político.

Não admira, por isso, que os cidadãos dos Estados europeus tenham acolhido de bom grado ministros com competências técnicas, preferindo-os aos demais (Bertsou e Pastorella, 2016; Lavezzolo *et al.*, 2020; Bertsou, 2021; Bertsou e Caramani, 2022; Marlier *et al.*, 2024). O caso português, em particular, destaca-se das restantes democracias europeias pela proporção de ministros sem experiência político-partidária com representação no executivo: eles compõem 46% dos governantes selecionados entre 1976 e 2019 (Almeida, 2022). Quando se fala de uma grande representação, em termos comparativos, de governantes sem experiência política em Portugal, o que está em causa é a sua representação (1) de forma contínua, isto é, ao longo de vários governos, (2) e independente da posição ideológica do Governo (esquerda ou direita), do número de partidos em seu apoio (único ou coligação) e da sua composição parlamentar (maioritário ou minoritário) (Pinto e Almeida, 2008). Tal fenómeno parece ser corroborado pela circunstância de os primeiros-ministros terem dificuldades em «devolver os independentes à sociedade civil» (Pinto e Almeida, 2008,

p. 157), ou seja, revelam uma certa relutância em desvinculá-los devido à sua importância na legitimação da governação.

No entanto, a performance governativa tendencialmente positiva tem um custo associado: o decréscimo da qualidade democrática em termos igualitários (Burnham, 1972; Fischer, 1990; Shapiro, 2005). A ideia de especialização num certo saber implica, desde logo, o afastamento perante juízos normativos e perante o senso comum, a adoção de métodos precisos e verificáveis, o domínio de vocabulário técnico e o envolvimento numa comunidade epistémica fechada (Centeno, 1993). O conhecimento científico é, então, intrinsecamente anti-igualitário, por duas vias. A primeira reporta-se à despolitização (Tortola, 2020): os peritos tenderão a presumir que há soluções objetivas para os problemas sociais e a ignorar os conflitos de valores ou os interesses de grupos específicos da comunidade (Van Der Veer, 2020; Pereira e Öhberg, 2024). A segunda está ligada à elitização: a tecnocracia coloca em causa a ideia de igualdade democrática ao reforçar os critérios capacitários no exercício do poder ativo, razão pela qual o cidadão comum é afastado dos centros de decisão e a deliberação deixa de ser inclusiva, tornando-se exclusiva das elites intelectuais. Por isso, existem estudos que, concretizando o défice democrático da tecnocracia no contexto económico atual, ligam a despolitização ao neoliberalismo (Sánchez-Cuenca, 2020). O facto de as soluções técnicas surgirem não raras vezes em momentos de crise (Centeno e Silva, 1998; Kaplan, 2017; Hanley, 2018; Alexiadou e Gunaydin, 2019; Silva *et al.*, 2023) parece agravar este panorama, visto que os processos do Estado de direito democrático podem ser um obstáculo à eficiência e à aplicação das políticas necessárias.

13.2.3.3. Hipóteses 3 e 4

Os perfis ministeriais das hipóteses 1 e 2, «políticos» e «peritos», entre a qualidade democrática e a performance governativa, privilegiam um valor político em detrimento de outro. Estes tipos de perfil pecam, no entanto, pela circunstância de não terem, *a priori*, um perfil versátil e holístico, capaz de articular habilmente as competências de representação pública e as competências técnicas. É por esse motivo que a hipótese 3 prevê que os perfis ministeriais com experiência político-partidária e especialização técnica («generalista») tenham, em relação aos outros, maiores níveis de qualidade democrática e performance governativa.

Dir-se-ia, deste modo, que os governantes com antecedentes híbridos operam num compromisso entre dois mundos com lógicas muitas vezes incompatíveis. A sua experiência política ajuda-os a traduzir, numa linguagem acessível, as complexidades técnicas e científicas inerentes à governação, informando todas as camadas sociais e evitando o tecnocratismo elitista. Por seu turno, a experiência técnica, em virtude da racionalidade do conhecimento empírico, ajuda-os na promoção do interesse público e, sobretudo, na credibilização e imparcialidade do funcionamento governativo. Porém, os conflitos entre técnica e política não são eliminados com a atuação do ministro híbrido, que, por mais habilitado que seja, não escapa à escolha de prioridades. As suas virtudes estão, teoricamente, na capacidade de gerir essa tensão com prudência e em prol do bem comum.

Por maioria de razão, e em face do exposto, é razoável acreditar que os governantes «externos», sem experiência político-partidária e sem especialização técnico-profissional, apresentem piores valores no

âmbito da qualidade democrática e da performance governativa (hipótese 4). Os impactos práticos na administração pública não são, no entanto, os únicos relevantes nesta equação. Numa ótica normativa, perguntar-se-á qual a fonte de legitimidade da sua governação e quais os critérios que terão presidido à escolha dos ministros com este perfil. Num contexto de desconfiança relativamente às instituições políticas, pode ser criada no eleitorado a percepção de que na sua seleção prevaleceram mecanismos antimeritocráticos.

Ao contrário dos ministros peritos e dos ministros políticos, que possuem experiência técnica ou experiência política para sustentar a governação, respetivamente, os ministros externos carecem de ambas as valências. Se, como adiantado, a qualidade democrática e o desempenho governativo estão, em certa medida, interligados, a falta de uma competência pode ser compensada pela outra. No entanto, por não possuírem nenhum dos dois repertórios, é expectável que os ministros externos apresentem resultados mais baixos tanto no plano da qualidade democrática como na performance governativa. A tabela 20 descreve, em jeito de resumo, as nossas expectativas sobre os efeitos dos perfis ministeriais na qualidade democrática e na performance governativa dos executivos, bem como os respetivos mecanismos explicativos:

Tabela 20. Resumo das hipóteses e do quadro analítico

Perfil ministerial	Qualidade democrática	Performance governativa	Mecanismos ou fatores explicativos
«Políticos-especialistas» (com experiência político-partidária e especialização técnica)	Média a alta	Média a alta	• Traduz conhecimento especializado em linguagem acessível • Credibilidade técnica e confiança pública • Equilíbrio entre autonomia decisória e lealdade partidária
«Políticos» (com experiência político-partidária, sem especialização técnica)	Alta	Baixa a média	• Capacidade de deliberação interna e externa • Coesão partidária e conhecimento das estruturas • Sensibilidade pública sobre as medidas • Competência de articulação de interesses
«Peritos» (sem experiência político-partidária, com especialização técnica)	Baixa a média	Alta	• Selecionados por mérito técnico e setorial • Deliberação técnica e epistémica • Afastam-se das pressões e interesses partidários • Privilegiam evidência empírica
«Externos» (sem experiência político-partidária e sem especialização técnica)	Baixa	Baixa	• Recrutados por lealdade pessoal • Dependem de assessores e estruturas de apoio • Falta de experiência técnica e administrativa

13.3. Metodologia

Para testar as hipóteses e expectativas empíricas, foram utilizados quatro modelos de regressão linear. Os modelos foram ajustados utilizando os mínimos quadrados ordinários (OLS) e os dados que incluem os quatro perfis ministeriais e indicadores integrados e filtrados com

base nos dados do V-Dem (Coppedge *et al.*, 2025). Como adiantado, considerando que são avaliadas duas dimensões distintas, os indicadores usados, baseados na percepção de especialistas, foram o índice de acesso igualitário ao poder (*equal access index*) e o índice de democracia liberal (*liberal democracy index*). O índice de acesso igualitário ao poder é avaliado segundo a capacidade de participação de todos os grupos sociais no exercício do poder. Esta é medida num intervalo de 0 a 1, em que os valores mais elevados indicam um melhor nível de acesso igualitário e os valores mais baixos sugerem um menor nível. O último, por sua vez, é medido pelos limites políticos impostos ao corpo governativo em proteção dos direitos das minorias, avaliando a qualidade democrática com base nos constrangimentos colocados ao executivo. Esta é medida numa escala de 0 a 1, em que os valores mais baixos indicam níveis inferiores de democracia liberal e os valores mais altos correspondem a níveis mais elevados.

Para a performance governativa, por outro lado, foram utilizados o índice de corrupção no executivo (*executive corruption index*) e o índice de democracia eleitoral (*electoral democracy index*). O primeiro é medido pela avaliação de especialistas quanto à frequência com que os membros do Governo estão envolvidos em ilícitos associados à corrupção. Esta é medida numa escala de 0 a 1, em que os valores mais baixos indicam níveis reduzidos de corrupção e os valores mais altos correspondem a níveis mais elevados. Por fim, o índice de democracia eleitoral é estimado com base no empenho no estabelecimento de mecanismos para a fiscalização do próprio executivo, como a competição eleitoral, a liberdade de associação, a liberdade de expressão e a liberdade de imprensa. Este é medido numa escala de 0 a 1, em que os

valores mais baixos indicam níveis inferiores de democracia eleitoral e os valores mais altos correspondem a níveis mais elevados.

Lijphart (2013) recorreu a indicadores de performance governativa e de qualidade democrática para comparar os efeitos das democracias consensuais e das democracias maioritárias. Neste sentido, foram utilizados quatro indicadores semelhantes, que garantem melhor a cobertura total dos casos. De modo semelhante aos indicadores de governação mundial (WGI) utilizados por Lijphart (2013) para a medição da performance governativa, selecionámos um medidor de corrupção. Para aumentar a robustez metodológica do estudo, recorreremos a um índice de democracia eleitoral. Ambos os indicadores visam aferir o grau de compromisso dos executivos na defesa do interesse público. Já para a qualidade democrática foram utilizados o índice de acesso igualitário, em substituição do índice de Gini e dos dados de representação feminina manipulados pelo autor (Lijphart, 2013), assim como o índice de democracia liberal, à luz do índice da EIU utilizado por Lijphart (2013), que visa medir os constrangimentos colocados ao executivo em matéria de proteção das minorias e das liberdades civis.

De seguida, foi criada uma base de dados com as observações anuais da configuração executiva de cada Governo nacional entre 1976 e 2025, perfazendo 50 observações. O leque de dados inclui os perfis ministeriais, como dados composicionais baseados em proporções, codificados de forma desfasada ($t - 1$), uma vez que os seus efeitos podem manifestar-se futuramente nas variáveis dependentes, em lugar de serem imediatos. Ademais, tal opção metodológica explica-se pela necessidade de mitigar problemas de simultaneidade ou enviesamento por causalidade reversa aquando da medição dos seus efeitos.

Codificados os dados, primeiramente, foram ajustados os modelos de base para aferir com precisão o impacto dos diferentes perfis ministeriais tanto na performance governativa como na qualidade democrática. Estimaram-se os modelos de mínimos quadrados ordinários (OLS) utilizando-se erros-padrão robustos para controlar alguns problemas na satisfação das premissas de modelização detetados pelos testes-padrão como Breusch-Pagan e Shapiro-Wilk.

Seguidamente, duas variáveis de controlo foram incorporadas nos modelos iniciais, estendendo-os de forma a reforçar o isolamento das principais variáveis e reduzir os problemas de enviesamento decorrentes da omissão de variáveis relevantes. Primeiramente, foi incorporado o crescimento do PIB *per capita* (World Bank Group, 2024), medido anualmente e em percentagem. Corresponde ao rendimento total gerado pela produção de bens e serviços. Em segundo lugar, foi considerado o tipo de Governo, derivado dos dados observacionais, que consiste na forma de apoio governativo, composta por seis categorias.

Outras circunstâncias justificam a inclusão destas variáveis de controlo. No que concerne à primeira, verifica-se que Lijphart (2013) emprega o mesmo tipo de indicador na composição da sua análise da gestão macroeconómica dos países estudados, como reflexo da eficácia e do desempenho governativo das democracias. Embora o efeito do crescimento económico seja ténue e estatisticamente insignificante para o seu estudo, ressalta-se o potencial impacto que o contexto económico pode exercer na estabilidade de cada corpo executivo e, consequentemente, na necessidade de uma ação ministerial concertada. Prevê-se, assim, uma influência direta na avaliação que os eleitores fazem da popularidade do corpo governativo, tendo em conta os seus resultados práticos nessa mesma matéria, já que a gestão

económica é uma questão de relevância consensual. Neste sentido, observam-se efeitos positivos e transversalmente significativos na popularidade do Governo (González-Bustamante, 2026), tornando a sua ação mais ou menos vulnerável em função dos seus resultados. Assim, esta variável de controlo foi ainda codificada com uma variação anual ($t - 1$) e, adicionalmente, transformada logaritmicamente, pois os seus efeitos serão influenciados pelo desempenho de um passado recente, alinhando-se à realidade política antecipada aquando do seu efeito. A segunda variável de controlo padece do mesmo desfasamento temporal ($t - 1$), revelando-se pertinente, uma vez que as dinâmicas de coligação e de apoio ao órgão executivo tendem a influenciar a sua capacidade e o seu escopo de atuação (González-Bustamante, 2026).

Por último, foram realizadas algumas verificações de robustez incorporando variáveis adicionais, tais como a inflação (World Bank, 2024), com base na percentagem anual do preço ao consumidor, e a aprovação do Governo (Carlin *et al.*, 2019), com base em dados agregados da opinião pública. A inclusão da medida de inflação enquanto variável de controlo, codificada logaritmicamente e considerando o retardamento do seu impacto ($t - 1$), à semelhança do crescimento do PIB *per capita*, constitui um fator essencial para a avaliação da eficácia da gestão macroeconómica do corpo governativo (Lijphart, 2013). Embora Lijphart (2013) a manipule como variável dependente, opta-se neste estudo pela sua utilização como variável de controlo para aferir melhor o efeito económico na performance governativa ou na qualidade democrática de cada Governo, permitindo uma observação independente dos fenómenos dessa natureza, nomeadamente crises económicas. Adicionalmente, o índice de aprovação governativa, transformado logaritmicamente e medido com desfasamento

temporal ($t - 1$), surge como um contexto relevante a ser controlado, na medida em que o grau de apoio político ao Governo constitui um critério determinante para as suas decisões e a sua composição política (González-Bustamante, 2026).

13.4. Resultados

Nas especificações OLS de base (tabela 21), o modelo I não fornece evidências de que os preditores composicionais desfasados estejam associados à corrupção executiva. O ajuste do modelo é fraco e não é estatisticamente significativo ($p = 0,477$). Além disso, nenhuma das covariáveis atinge significância ao nível de 95%. Em contrapartida, o modelo II indica uma associação modesta, mas estatisticamente significativa, entre os ministros peritos e o acesso igualitário a 90% ($p = 0,095$).

Tabela 21. Efeito dos perfis ministeriais na performance governativa e na qualidade democrática (modelos de base)

	Corrupção no executivo	Acesso igualitário	Democracia liberal	Democracia eleitoral
	Modelo I	Modelo II	Modelo III	Modelo IV
Proporção de ministros externos	0,030	-0,024	-0,114	-0,085
	(0,028)	(0,046)	(0,163)	(0,155)
Proporção de ministros peritos	-0,048	-0,102*	0,110	0,143*
	(0,036)	(0,051)	(0,093)	(0,071)
Proporção de ministros políticos-especialistas	0,007	-0,085*	0,047	0,078

	Corrupção no executivo	Acesso igualitário	Democracia liberal	Democracia eleitoral
	Modelo I	Modelo II	Modelo III	Modelo IV
	(0,028)	(0,043)	(0,086)	(0,068)
Constante	0,069**	0,992***	0,791***	0,815***
	(0,031)	(0,047)	(0,085)	(0,066)
Controlo	PIB <i>per capita</i>	PIB <i>per capita</i>	PIB <i>per capita</i>	PIB <i>per capita</i>
	Tipo de Governo	Tipo de Governo	Tipo de Governo	Tipo de Governo
VIF	1,265	2,195	1,625	2,040
AIC	-238,278	-245,485	-180,211	-203,056
N	48	48	48	48
R ²	0,209	0,544	0,384	0,510
Adj. R ²	0,071	0,465	0,277	0,424

Nota: os valores dos erros-padrão robustos (HC4m) encontram-se entre parêntesis; *** $p < ,01$; ** $p < ,05$; * $p < ,1$

O padrão mais forte e consistente surge para resultados democráticos mais amplos. No modelo III, que prevê a democracia liberal, o perfil dos peritos é positivo e marginalmente significativo ao nível de 90% ($p = 0,084$). O modelo IV, que prevê a democracia eleitoral, produz o melhor ajuste e mostra um efeito estatisticamente significativo: os peritos ($\beta = 0,121$, IC 95% [0,028, 0,214], $p = 0,012$). Como as variáveis independentes são proporções que somam um e uma categoria é omitida, os coeficientes devem ser interpretados em relação à categoria de referência omitida, a dos perfis políticos.

A incorporação do tipo de Governo e do PIB *per capita* como controlos deixa as conclusões substantivas sobre a corrupção executiva praticamente inalteradas (tabela 22). O modelo i continua estatisticamente insignificante ($p = 0,191$). O modelo controlado para o acesso igualitário, por outro lado, exhibe um ajuste significativamente mais forte

e indica associações tanto para os peritos ($p = 0,053$) quanto para os políticos-especialistas ($p = 0,058$) com um nível de 90%. Em relação à especificação anterior, isso não representa nenhuma mudança substancial nos termos composicionais apoiados, embora o ajuste geral do modelo melhore.

Tabela 22. Efeito dos perfis ministeriais na performance governativa e na qualidade democrática (modelos estendidos)

	Corrupção no executivo Modelo I	Acesso igualitário Modelo II	Democracia liberal Modelo III	Democracia eleitoral Modelo IV
Proporção de ministros externos	0,031	0,017	-0,128	-0,105
	(0,024)	(0,053)	(0,139)	(0,136)
Proporção de ministros peritos	-0,028	-0,048*	0,100*	0,121**
	(0,027)	(0,028)	(0,056)	(0,046)
Proporção de ministros políticos- -especialistas	0,009	-0,057	0,062	0,086
	(0,022)	(0,036)	(0,073)	(0,061)
Constante	0,069***	0,922***	0,766***	0,806***
	(0,015)	(0,021)	(0,047)	(0,039)
VIF	1,058	1,210	1,416	1,700
AIC	-237,691	-224,911	-181,605	-202,317
N	48	48	48	48
R ²	0,054	0,174	0,294	0,412
Adj, R ²	-0,010	0,117	0,246	0,372

Nota: os valores dos erros-padrão robustos (HC4m) encontram-se entre parênteses; *** $p < ,01$; ** $p < ,05$; * $p < ,1$

Para os resultados relativos aos índices democráticos, a inclusão de controlos mantém a significância estatística apenas no modelo iv. No modelo iii, todas as variáveis permanecem estatisticamente não significativas, enquanto no modelo iv o perfil dos peritos mostra novamente uma associação positiva consistente com a especificação anterior. No entanto, o efeito atenua-se para uma significância marginal ($p = 0,051$), implicando uma robustez reduzida uma vez introduzidos os controlos. Tal como nos modelos de referência mais antigos, todas as interpretações dos efeitos composicionais devem ser interpretadas em relação à categoria de referência.

As verificações de robustez que incorporam inflação e aprovação mostram que as associações estimadas para os preditores composicionais não são totalmente estáveis em especificações alternativas. O perfil dos externos é o termo mais sensível à especificação. É praticamente nulo nos modelos de base e controlados, mas torna-se positivo e estatisticamente significativo nos modelos de acesso igualitário e democracia eleitoral.

13.5. Considerações finais

O presente estudo convida a uma reflexão sobre o modo como os ministros podem moldar a substância do sistema político, quer pelas suas virtudes, quer pelos seus vícios de ofício. Num contexto de crescente ceticismo relativamente às instituições e de perceção generalizada de que os agentes políticos perseguem interesses próprios em detrimento do bem comum, é particularmente importante perceber se os perfis ministeriais podem influenciar positiva ou negativamente a execução política e o regime democrático. Ao analisar empiricamente os efeitos dos perfis ministeriais sobre a performance governativa e

a qualidade democrática, este capítulo contribui para colmatar uma lacuna na literatura sobre elites políticas.

Em conjunto, as especificações de base, controladas e de robustez apontam para escassas evidências de que os preditores composicionais estejam sistematicamente relacionados com corrupção no executivo, em que os efeitos são consistentemente fracos e estatisticamente insignificantes. Em contrapartida, os resultados dos índices de democracia apresentam um padrão mais coerente, embora ainda parcialmente frágil: a proporção de peritos é o único preditor que se alinha repetidamente com níveis mais elevados de democracia liberal e democracia eleitoral. Uma vez introduzidos os controles institucionais e económicos, esta associação atenua-se para uma significância marginal, sinalizando que o resultado é sensível à especificação do modelo e pode ser parcialmente confundido por fatores mais amplos. As verificações de robustez reforçam esta cautela.

No cômputo geral, os resultados obtidos não permitem confirmar as hipóteses esboçadas, ou seja, a existência de uma relação linear e taxativa entre experiência política, competências técnicas e impactos na governação democrática. Não se verificou nesta investigação que os ministros com maior experiência política são mais democráticos, nem que os governantes tecnicamente competentes são relativamente mais eficientes na gestão executiva. Primeiramente, verificou-se que os ministros políticos não só carecem de impacto estatisticamente significativo na democracia eleitoral, como apresentam um desempenho inferior em termos de integridade executiva, contrariando o postulado na hipótese 1. Paralelamente, a hipótese 2 não foi corroborada, uma vez que o perfil pericial não demonstrou níveis superiores de performance ou efeitos conclusivos na qualidade democrática. No que toca

à hipótese 3, os dados refutam a expectativa de excelência híbrida dos políticos-especialistas, associando-os a maiores índices de corrupção e a um retrocesso na democracia liberal. Em contrapartida, a hipótese 4 obteve suporte empírico parcial, assinalando que os ministros externos promovem uma redução da corrupção no executivo, embora tal desempenho surja acompanhado por um decréscimo nos indicadores de democracia eleitoral.

Porém, urge reiterar algumas limitações da análise. Primeiro, o número restrito de observações limitou a inclusão de variáveis de controlo e o poder estatístico dos modelos estimados. Segundo, o perfil dos políticos foi utilizado como categoria de referência para evitar a multicolinearidade perfeita, considerando a natureza composicional das nossas principais variáveis independentes; assim, os efeitos nas variáveis dependentes devem ser interpretados em relação a esta categoria de referência. Em terceiro lugar, as verificações de robustez mostraram que os resultados não são totalmente estáveis considerando diferentes especificações, especialmente no caso dos ministros externos. Em quarto lugar, a natureza observacional dos dados sem uma estratégia de identificação causal robusta justifica uma interpretação causal restrita. Por isso, a análise conduzida permanece exploratória e preliminar face a um tema que se mantém em aberto: todas as tendências identificadas deverão, nesse sentido, ser interpretadas com cautela.

Ainda assim, este trabalho fornece uma metodologia sólida para investigações futuras, permitindo identificar possíveis mecanismos explicativos e abrindo caminho para a construção de abordagens comparativas e variáveis mais precisas. Para investigações futuras, seria relevante explorar o impacto dos perfis dos ministros na igualdade de acesso ao poder e na democracia eleitoral, indicadores sobre os quais

não foi possível retirar conclusões; testar os mecanismos explicativos que relacionam a corrupção com os externos e a eficácia aos perfis mais técnicos; avaliar a relação entre os níveis de aprovação política e o seu efeito sobre os ministros com competências técnicas. Por fim, extravasando o plano nacional, seria pertinente alargar a investigação a outros contextos políticos, numa leitura comparativa.

Parte IV

Perfis ministeriais na Europa do Sul

Capítulo 14

Grécia: perfis ministeriais em tempos de crise

Gerasimos Karoulas

14.1. Sistema político e recrutamento ministerial: uma visão geral

A Grécia constitui um caso particularmente relevante para o estudo dos perfis ministeriais em contextos de crise prolongada. Desde a queda do regime autoritário em 1974 — apenas alguns meses após Portugal, num acontecimento que marcou o início da terceira vaga de democratização (Huntington, 1991) —, a Grécia tem sido sistematicamente incluída nas análises comparativas da Europa do Sul, ao lado de Itália, Espanha e Portugal. Esta literatura tem salientado importantes semelhanças estruturais — sociais, económicas e políticas — associadas a temas como a democratização (Pridham, 1990; Morlino, 1998; Pasquino, 1990; Linz e Stepan, 1996), a configuração dos sistemas partidários (Morlino, 1995; Tsakatika e Lisi, 2013), as características da administração pública (Sotiropoulos, 2004), a persistência de dinâmicas clientelares e de patronagem (Papadopoulos, 1997), a cultura e o comportamento políticos (Torcal e Magalhães, 2009; Conti *et al.*, 2010), o funcionamento dos sistemas mediáticos (Hallin e Mancini, 2004) e o desenvolvimento económico (Vergopoulos, 1985; Hadjimichalis, 2018). Nestes trabalhos, prevalece a perceção de que existe de um modelo comum à «Europa do Sul».

Além disso, as condições de crise vividas tanto em Portugal como na Grécia intensificaram o interesse académico numa perspetiva comparada entre os dois países, sobretudo no que respeita aos principais desenvolvimentos políticos associados aos efeitos da crise — como a representação e o comportamento políticos, as atitudes dos cidadãos face às políticas de austeridade e o impacto nas instituições europeias e na democracia (Freire *et al.*, 2016; Teperoglou *et al.*, 2016; Teixeira *et al.*, 2016). Apesar deste enquadramento comum, a trajetória política grega apresenta traços distintivos, particularmente a partir do final da década de 2000. A crise financeira internacional e da dívida soberana afetou a Grécia de forma mais profunda e duradoura do que outros países da Europa do Sul, desencadeando intensa instabilidade política, uma reconfiguração do sistema partidário (ainda hoje visível) e transformações significativas na governação. Este contexto tornou a Grécia um caso privilegiado para examinar as elites governativas e os critérios de recrutamento ministerial sob condições de extrema pressão económica, social e institucional.

A literatura sobre as consequências políticas da crise grega tem-se centrado sobretudo na transformação do sistema partidário, no comportamento eleitoral, nas atitudes públicas face às políticas de austeridade e na qualidade da democracia. Estudos comparativos mais amplos sobre a Europa do Sul — incluindo Portugal — identificaram padrões comuns e trajetórias divergentes na forma como os regimes democráticos responderam às pressões induzidas pela crise (Freire *et al.*, 2016; Lisi e Tsatsanis, 2020). No entanto, análises sistemáticas da formação dos governos e dos perfis ministeriais — enquanto dimensão central da governação — permaneceram, até recentemente, pouco exploradas, com raras exceções (Karoulas e Kakepaki, 2022; Kakepaki e Karoulas, 2026), particularmente numa perspetiva comparativa.

Neste contexto, o presente capítulo analisa a evolução dos perfis ministeriais na Grécia entre 2000 e 2025, período marcado por profundas mudanças políticas. A análise incide sobre as características sociais, políticas e profissionais dos ministros, bem como sobre os padrões de recrutamento ao longo de diferentes ciclos governativos. Sempre que pertinente, os dados relativos à Grécia são colocados em diálogo com o caso português, analisado nos capítulos anteriores, de modo a situar a discussão num quadro comparativo mais amplo, preservando simultaneamente a centralidade analítica do caso nacional.

Do ponto de vista empírico, a análise inicia-se com o terceiro Governo de Kostas Simitis (2000-2004), do PASOK (Movimento Socialista Pan-Helénico), e estende-se até ao segundo Governo de Kyriakos Mitsotakis (2023-2025), da ND (Nova Democracia). Ao longo deste período, a Grécia conheceu dez governos, incluindo executivos monopartidários, governos de coligação e um gabinete de natureza tecnocrática liderado por Loukas Papademos (2011-2012) (McDonnell

e Valbruzzi, 2014: 658-659). As principais características destes governos encontram-se sintetizadas na tabela 23. Para cada executivo, consideram-se tanto as composições iniciais como as subseqüentes remodelações, com base em dados recolhidos junto da Secretaria-Geral para os Assuntos Jurídicos e Parlamentares do Governo Helénico.

O período em análise pode ser dividido em três fases principais: uma fase pré-crise (governos até 2011); uma fase de crise (2011-2019), caracterizada por instabilidade política e elevada rotatividade governativa; e uma fase pós-crise (desde 2019), correspondente aos dois governos Mitsotakis. Embora a Grécia tenha enfrentado outras crises nos últimos anos — incluindo a crise dos refugiados, a pandemia de COVID-19, desafios relacionados com as alterações climáticas e o aumento do custo de vida —, a periodização adotada centra-se na crise financeira, dada a sua magnitude e os seus efeitos estruturantes na governação e na composição do executivo.

Neste enquadramento, o capítulo procura responder a várias questões centrais de investigação: até que ponto o partidarismo permaneceu — ou diminuiu — como principal canal de recrutamento ministerial na Grécia? De que modo o aumento das exigências técnicas influenciou a presença de ministros especialistas (isto é, em termos de formação académica, experiência profissional ou competências de gestão), fossem eles partidários ou independentes? E como é que os perfis ministeriais moldaram os contextos de crise?

A base de dados utilizada inclui apenas ministros, excluindo secretários de Estado ou ministros-adjuntos, seguindo a prática habitual na investigação sobre elites ministeriais (por exemplo, Castaldo e Verzichelli, 2025a; Camerlò e Castaldo, 2024). O conjunto de dados para a Grécia

compreende 334 casos, com informação biográfica recolhida entre setembro de 2017 e fevereiro de 2025 a partir de diversas fontes, nomeadamente páginas oficiais dos ministros, páginas partidárias, registos do parlamento grego e publicações associadas.

Tabela 23. Governos na Grécia, 2000-2025

PM	Duração	Partido do primeiro-ministro	Número de partidos no Governo	Maioria parlamentar	Número de ministros
Konstantinos Simitis	13/4/2000-10/3/2004	PASOK	1	CL	38
Konstantinos Karamanlis	10/3/2004-19/9/2007	ND	1	CR	30
Konstantinos Karamanlis	19/9/2007-6/10/2009	ND	1	CR	29
George A. Papandreou	6/10/2009-11/11/2011	PASOK	1	CL	35
Loukas Papademos	11/11/2011-16/05/2012	Sem partido	3	Governo de coligação	23
Antonis Samaras	20/06/2012-26/01/2015	ND	3	Governo de coligação	41
Alexis Tsipras	27/01/2015-27/08/2015	SYRIZA	2	Governo de coligação	19
Alexis Tsipras	23/09/2015-07/07/2019	SYRIZA	2	Governo de coligação	44
Kyriakos Mitsotakis	08/07/2019-25/05/2023	ND	1	CR	31
Kyriakos Mitsotakis	26/06/2023-atualidade	ND	1	CR	44

Fonte: Tabela retirada de Kakepaki e Karoulas (2026: 7), com inclusão do atual Governo Mitsotakis.
Nota: CR: centro-direita; CL: centro-esquerda.

14.2. Competências ministeriais

14.2.1. Competências partidárias

O partidarismo constitui uma dimensão central no estudo da formação dos governos, embora diversos desenvolvimentos das últimas décadas (por exemplo, a marginalização dos partidos políticos, a personalização e presidencialização da política contemporânea, ou a crescente necessidade de conhecimento técnico na formulação de políticas públicas) tenham contribuído para um papel mais secundarizado dos órgãos intrapartidários enquanto forma necessária de capital político. Apesar destas transformações, o envolvimento partidário prévio continua a ser um parâmetro relevante nas nomeações ministeriais, como demonstram estudos realizados em vários países (Cotta, 2018; Castaldo e Verzichelli, 2025a).

Uma tendência semelhante é observável no caso grego. Como a investigação existente sugere (Karoulas e Kakepaki, 2022; Kakepaki e Karoulas, 2026), a filiação partidária permanece um determinante central nas nomeações ministeriais na Grécia, sendo, por vezes, uma condição essencial. Contudo, esta realidade alterou-se significativamente durante o período da crise, na medida em que a presença de ministros não-partidários aumentou de forma expressiva.

A análise do grau de partidarismo entre os ministros gregos, com base na categorização tricotómica apresentada no capítulo 2 — que distingue entre ausência de vínculos partidários («nenhuma»), filiação parcial ou fraca influência intrapartidária («moderada») e filiação consolidada ou elevada influência intrapartidária («ampla») — revela tendências importantes no período de 2000 a 2025 (figura 59).

Nos primeiros governos, em particular no terceiro Governo Simitis (2000-2004) e nos governos Karamanlis (2004-2009), predominam claramente ministros com filiação partidária consolidada («ampla»), representando entre 47% e 69% das nomeações, enquanto a presença de ministros sem vínculos partidários é muito limitada, ou mesmo inexistente, como nos dois governos Karamanlis.

Com o início da crise financeira e a subsequente instabilidade política, observa-se um aumento significativo, sobretudo nos governos de coligação deste período, da proporção de ministros sem filiação partidária («nenhuma») — com exceção do Governo de coligação liderado por Samaras (ND). No Governo Papademos (2011-2012), por exemplo, os ministros sem vínculos partidários atingem 26%, enquanto nos governos Tsipras (2015-2019) essa proporção varia entre 26% e 36%.

Nos governos mais recentes liderados por Kyriakos Mitsotakis (2019-2025), a presença de ministros com filiação partidária consolidada mantém-se relativamente baixa, acompanhada por uma presença considerável na categoria «moderada» — isto é, ministros com vínculos partidários menos fortes (35% e 53%, respetivamente) — e, em menor grau, na categoria não partidária (Mitsotakis I: 23%). Este padrão pode refletir estratégias políticas adaptativas face aos desafios contemporâneos e à crescente procura de especialização técnica.

Globalmente, ao longo de todo o período em análise, mais de 80% das nomeações ministeriais envolvem ministros com algum grau de filiação partidária, confirmando que o partidarismo continua a constituir o principal canal de recrutamento ministerial na Grécia, mesmo em contextos de crise prolongada.

Colocar o caso grego em diálogo com Portugal, conforme discutido nos capítulos anteriores, revela diferenças significativas. Seguindo a tendência geral dos sistemas políticos semipresidenciais (Bruère e Gaxie, 2018; Costa Pinto e Tavares de Almeida, 2018; Ilonszki e Stefan, 2018), Portugal apresenta historicamente uma proporção mais elevada de ministros não-partidários (embora cerca de seis em cada dez ministros mantenham vínculos partidários). Este padrão é particularmente evidente nos governos socialistas, como os liderados por Sócrates e Costa, nos quais a proporção de ministros não-partidários ultrapassa os 40%. Em contraste, a Grécia mantém, ao longo do período estudado, uma proporção significativamente inferior de ministros não-partidários (menos de 20%).

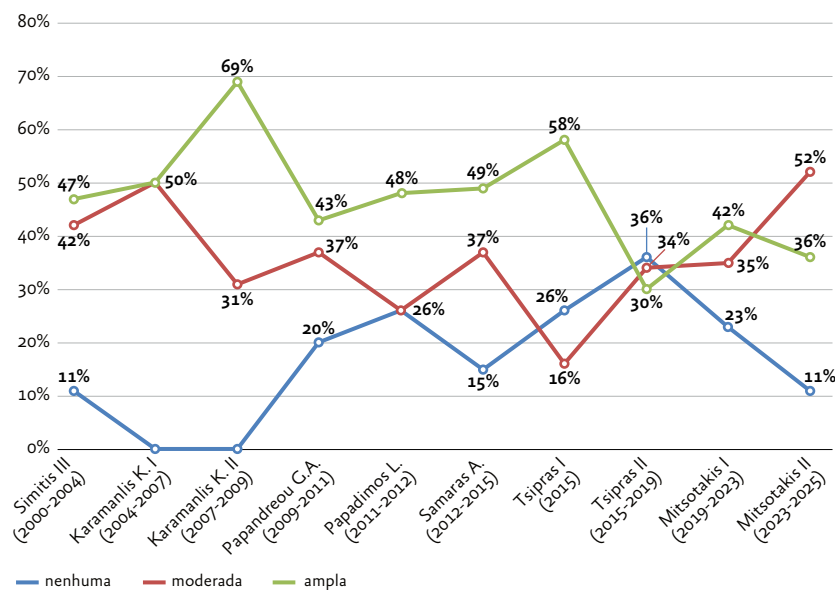
Esta divergência pode ser explicada por dois fatores principais. Em primeiro lugar, a presença consistentemente mais elevada de ministros não-partidários em Portugal não está diretamente associada a períodos de crise. Em segundo lugar, a crise económica mais profunda e prolongada na Grécia gerou alterações mais pronunciadas nos perfis ministeriais, incluindo um aumento de ministros não-partidários em momentos críticos.

Adicionalmente, na Grécia, os governos de esquerda tendem a nomear uma proporção mais elevada de ministros sem filiação partidária, por comparação com os governos conservadores. Esta estratégia pode funcionar como um sinal político dirigido aos mercados e às instituições internacionais, como argumentam Souliotis *et al.* (2023: 210-211).

Em suma, embora o partidarismo continue a ser um fator decisivo nas nomeações ministeriais na Grécia, as variações observadas refletem respostas às crises e às dinâmicas partidárias específicas do país,

revelando um perfil ministerial que evoluiu em função dos desafios internos e externos das últimas duas décadas.

Figura 59. Competência partidária dos ministros na Grécia (2000-2025)



14.2.2. Competências políticas

As competências políticas dos ministros referem-se à experiência prévia em cargos políticos, sejam eles eletivos (a nível local, nacional ou europeu) ou posições executivas de topo (como ministro, ministro-adjunto ou secretário de Estado). Esta dimensão é fundamental para compreender o capital político trazido para o Governo e o seu impacto na formulação de políticas públicas. Neste estudo, utiliza-se uma

tipologia tricotômica para classificar as competências políticas: ministros sem experiência política prévia («nenhuma»); ministros com pouca experiência política, definida como inferior a um mandato parlamentar completo — aproximadamente quatro anos («moderada»); e ministros com experiência política extensa, superior a quatro anos em cargos políticos («ampla»).

No caso grego (figura 60), a investigação sobre competências políticas é ainda escassa, com exceção do trabalho de Kakepaki e Karoulas (2026). Este capítulo oferece, assim, a oportunidade de aprofundar a análise do capital político prévio das elites ministeriais gregas numa perspetiva comparada.

De acordo com os resultados obtidos, a maioria dos ministros (63%) apresenta experiência política consolidada. Ao longo do período de 2000 a 2025, entre 61% e 91% dos ministros nos governos do PASOK e da Nova Democracia possuem competências políticas extensas, sendo exemplos particularmente expressivos os governos conservadores de Karamanlis (2004-2009) e de Mitsotakis (2019-2025).

Em contraste, observa-se uma tendência oposta nos dois governos do SYRIZA (Coligação da Esquerda Radical) (2015-2019), durante o período de crise. A renovação das elites parlamentares nesses anos (49% nas primeiras eleições de 2012 e 40% nas primeiras eleições de 2015) (Kakepaki e Kountouri, 2023: 7-11) conduziu à emergência de deputados e ministros significativamente menos experientes do que os do período anterior. Assim, os governos liderados por Tsipras (2015-2019) apresentam uma proporção muito mais elevada de ministros sem experiência política prévia — a mais elevada que se observou no período em análise (47% e 34%, respetivamente). Este padrão reflete

um processo significativo de renovação política em resposta ao contexto de crise e à emergência de novos atores partidários.

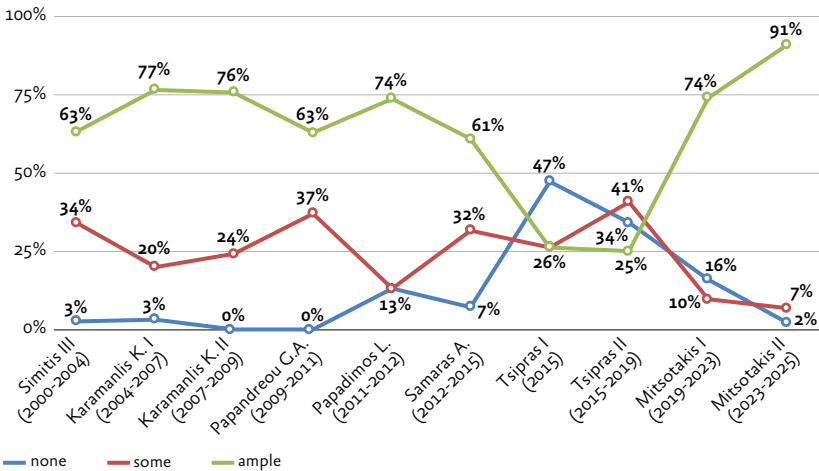
A categoria intermédia («moderada») mantém-se relativamente estável ao longo do tempo, embora assuma menor peso nos governos mais recentes de Mitsotakis (10% e 7%, respetivamente). De forma geral, na Grécia, as competências políticas são fortemente influenciadas pelo contexto de crise e pela clivagem entre partidos governamentais tradicionais e forças emergentes. Enquanto, no primeiro caso (isto é, PASOK e Nova Democracia), as elites ministeriais se caracterizam por níveis muito elevados de experiência política, a ascensão do SYRIZA durante a crise produziu uma tendência claramente distinta no que respeita ao envolvimento político prévio.

Quando comparado com Portugal, conforme analisado nos capítulos anteriores, o caso grego revela uma distribuição distinta das competências políticas. Em Portugal, a experiência política extensa é menos dominante, e a proporção de ministros sem experiência política prévia tem sido historicamente mais elevada (por exemplo, nos governos Sócrates II, Coelho I, Costa I e Montenegro I). Este padrão reforça uma lógica de nomeações que atribui maior peso às competências técnicas, à diversidade de perfis e às escolhas estratégicas do primeiro-ministro, ainda que a experiência política continue a constituir um ativo relevante.

Estas diferenças podem estar associadas a dinâmicas políticas específicas de cada país. Na Grécia, a forte tradição bipartidária e a turbulência política da última década contribuíram para uma maior valorização da experiência política consolidada. Em contrapartida, o recrutamento ministerial em Portugal revela-se mais heterogéneo, com variações menos acentuadas associadas a períodos de crise. Em

síntese, as competências políticas permanecem um elemento central do recrutamento ministerial na Grécia, com contrastes claros entre partidos governamentais tradicionais e forças emergentes em contexto de crise. Embora a crise económica e política e a ascensão de novos atores tenham temporariamente alterado este padrão, a experiência política alargada continua a constituir uma forma determinante de capital político no acesso ao poder executivo.

Figura 60. Competência política dos ministros na Grécia (2000-2025)



14.2.3. Competências académicas

A especialização académica constitui um fator central na definição dos perfis ministeriais — não apenas ao nível da formação e da área de estudos, mas também quanto ao grau de alinhamento entre o percurso académico do ministro e a área política da respetiva pasta. Na Grécia,

a investigação tradicional centrou-se sobretudo no nível global de escolaridade dos ministros (por exemplo, Sotiropoulos e Bourikos, 2002); mais recentemente, porém, tem-se dado crescente atenção à correspondência entre a formação académica e a área temática do ministério (Karoulas e Kakepaki, 2022). Estudos anteriores indicam que, na Grécia, a academia constitui a principal via de acesso ao Governo para ministros tecnocráticos, dando origem a uma categoria específica: a do «tecnocrata académico» (Karoulas e Kakepaki, 2026: 15).

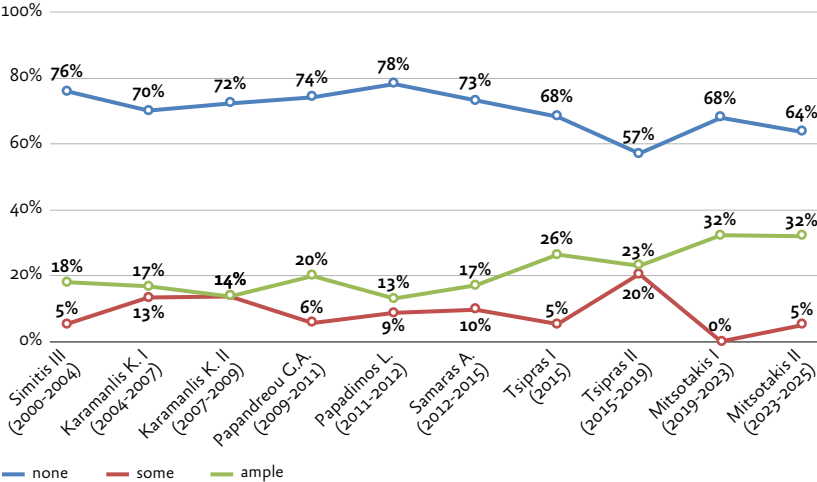
A análise dos dados relativos ao período de 2000 a 2025, com base na tipologia anteriormente apresentada («nenhuma», «moderada», «ampla») (figura 61), mostra que a maioria dos ministros gregos não possui especialização académica diretamente relacionada com a pasta que ocupa. Em média, cerca de 69% dos ministros não apresentam especialização académica relevante, enquanto a percentagem de ministros, por Governo, com especialização ampla (isto é, estudos de pós-graduação ou doutoramento em áreas relacionadas) varia entre 13% e 32%. A categoria «moderada» — correspondente a licenciaturas ou formação académica relevante, mas menos avançada — é a menos frequente, representando, em geral, cerca de 9% dos casos. A ausência de especialização académica relacionada com a pasta é particularmente evidente em governos como os de Papademos (2011-2012), Simitis III (2000-2004), Papandreou G. A. (2009-2011), Samaras (2012-2015) e Karamanlis II (2007-2009), nos quais as respetivas percentagens ultrapassam 70%. Em contraste, os dois governos de Mitsotakis (2019-2025) e o primeiro Governo Tsipras (2015) apresentam níveis relativamente mais elevados de especialização académica ampla, com proporções que variam aproximadamente entre 26% e 32%.

Por comparação, em Portugal o peso da especialização académica entre os ministros é mais significativo e mais consistentemente presente na composição dos governos, sobretudo desde o início dos anos 2000, como discutido nos capítulos anteriores. Portugal destaca-se por uma proporção mais elevada de ministros com formação académica relevante, seja ao nível da licenciatura, seja ao nível da pós-graduação, refletindo um padrão mais estável de valorização das qualificações académicas ao longo do tempo. Esta diferenciação torna-se ainda mais evidente se considerarmos a percentagem de ministros sem formação académica relacionada com a pasta: com apenas uma exceção (Lopes), nos restantes governos essa percentagem não ultrapassa 50%.

Estas diferenças podem ser explicadas pelas dinâmicas políticas distintas e pelas trajetórias ministeriais específicas de cada país. Enquanto na Grécia a especialização académica relevante permanece relativamente rara, Portugal revela uma tradição mais consolidada de valorização da especialização académica na seleção ministerial.

Assim, a especialização académica constitui um atributo relevante, embora menos prevalecente no caso grego, refletindo as estratégias políticas e os desafios institucionais enfrentados em diferentes momentos da governação.

Figura 61. Competência académica dos ministros na Grécia (2000-2025)



14.2.4. Competências ocupacionais

A especialização profissional refere-se à experiência profissional diretamente relacionada com a área de política da pasta ministerial. Na Grécia, a investigação existente tem-se centrado sobretudo nos percursos profissionais dos ministros como indicador sociodemográfico geral (Sotiropoulos e Bourikos, 2002; Karoulas, 2015; Karoulas e Kakepaki, 2022), sendo mais limitada a atenção dedicada à correspondência direta entre experiência profissional e área governativa. A presente análise procura colmatar essa lacuna.

A avaliação toma em consideração se os ministros detinham experiência profissional relevante antes da nomeação, incluindo tanto atividades não-políticas (por exemplo, um professor universitário

nomeado para o Ministério da Educação ou um médico para o Ministério da Saúde) como funções políticas ou administrativas relacionadas (tais como anteriores cargos ministeriais, experiência parlamentar, posições em instituições da União Europeia ou funções superiores na administração pública). À semelhança das restantes dimensões, a especialização profissional é classificada em três níveis: «nenhuma», «moderada» (menos de um mandato parlamentar completo — quatro anos — de experiência relevante) e «extensa» (mais de quatro anos de experiência relevante).

Os dados relativos à Grécia entre 2000 e 2025 (figura 62) indicam que a especialização profissional extensa é relativamente pouco frequente, abrangendo cerca de 22% dos ministros. As categorias «nenhuma» e «moderada» apresentam valores idênticos, representando cada uma aproximadamente 39% da amostra. Esta distribuição revela um padrão em que a experiência profissional prolongada não é predominante, embora se observe um aumento significativo na última década, a partir do último Governo de Tsipras (30%), tornando-se particularmente evidente nos dois governos mais recentes de Mitsotakis, em que a especialização extensa atinge 45%.

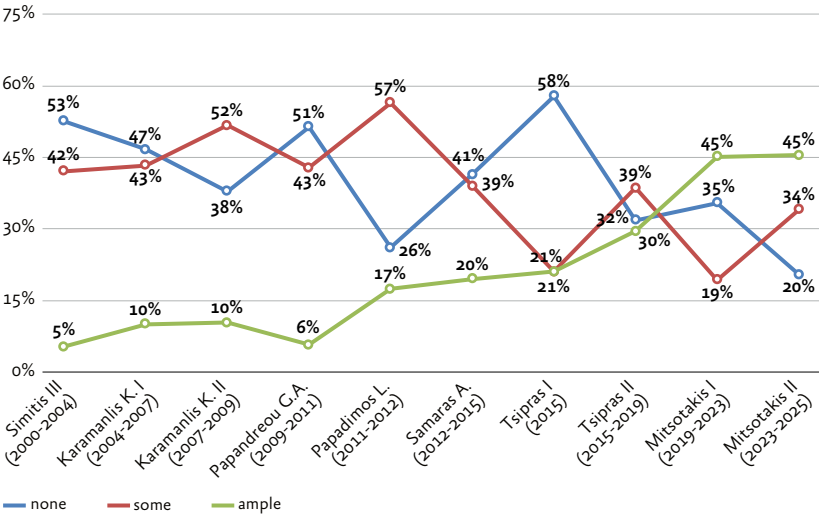
Entre governos, registam-se variações consideráveis. Em alguns executivos predomina a categoria «moderada» — como em Karamanlis II (52%) e Papademos (57%) — enquanto noutros é a categoria «nenhuma» que assume maior peso, designadamente em Simitis III (53%), Karamanlis I (47%), Papandreou (51%), Samaras (41%) e Tsipras I (58%).

Em Portugal, por contraste, a experiência profissional assume um papel mais central no recrutamento ministerial, sendo que cerca de

metade dos ministros apresenta especialização profissional extensa. Este padrão reflete a presença expressiva de ministros não-partidários com carreiras profissionais consolidadas. Tal tendência é visível em vários governos portugueses (por exemplo, Coelho II e Sócrates II), como discutido em capítulos anteriores, evidenciando uma valorização consistente da experiência profissional enquanto forma de capital político no acesso ao executivo. Durante o mesmo período, apenas em casos pontuais (designadamente nos governos de Lopes e Sócrates II) a percentagem de ministros sem experiência profissional relevante ultrapassa os 20%.

No contexto grego, a especialização profissional revela, assim, um perfil ministerial mais heterogéneo e uma menor prevalência de experiência prolongada diretamente relacionada com a pasta, ainda que a sua importância se tenha acentuado nos governos da última década. Em Portugal, pelo contrário, este critério surge de forma mais sistemática, reforçando as diferenças estruturais e estratégicas entre os dois sistemas políticos.

Figura 62. Competência profissional dos ministros na Grécia (2000-2025)



14.2.5. Competências de gestão

Outra dimensão explorada na investigação foi a da especialização de gestão. Esta refere-se à experiência acumulada em posições superiores de direção administrativa ou liderança organizacional, tanto no setor público como no privado, incluindo cargos de direção partidária, independentemente da sua ligação substantiva direta à área da pasta ministerial. A variável procura aferir se os ministros dispõem de competências para gerir organizações complexas, como os ministérios, classificando a experiência em três níveis: «nenhuma», «moderada» (até quatro anos) e «extensa» (mais de quatro anos) (figura 63). A análise desta dimensão visa igualmente colmatar uma lacuna na literatura

sobre a Grécia, dado não existirem estudos publicados especificamente dedicados a este tema.

Na comparação entre Grécia e Portugal, a especialização de gestão é relativamente mais frequente entre os ministros portugueses, embora as diferenças sejam menos acentuadas do que nas restantes dimensões de competência anteriormente analisadas. Cerca de 45% dos ministros gregos apresentam experiência de gestão extensa, face a 54% em Portugal. A ausência total de experiência de gestão é mais comum na Grécia (19%) do que em Portugal (9%), ao passo que a proporção de ministros com especialização moderada é praticamente idêntica nos dois países (36%).

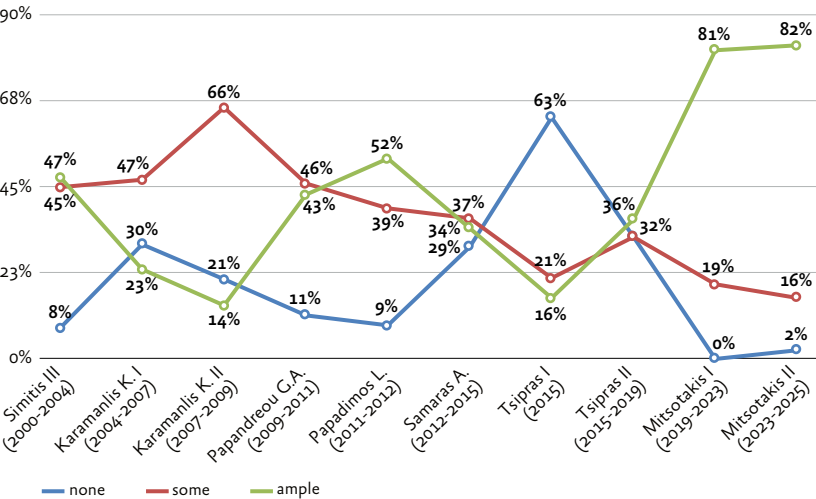
Entre os governos gregos, a especialização de gestão revela variações consideráveis, sem um padrão claro associado a fases temporais (pré-crise, crise, pós-crise) ou a famílias partidárias. As escolhas parecem refletir sobretudo as preferências e os estilos de governação de cada primeiro-ministro. Os governos mais recentes de Mitsotakis destacam-se pela elevada proporção de ministros com experiência de gestão extensa (superior a 80%), contrastando com o Governo Tsipras I, no qual a maioria dos ministros (63%) não possuía experiência de gestão, refletindo a renovação política associada à ascensão do SYRIZA. Proporções relevantes de ministros sem especialização de gestão observam-se também nos governos Karamanlis I e II e no Governo Samaras, variando entre 21% e 30%.

Em Portugal, tal como na Grécia, não se identificam diferenças sistemáticas em função do período temporal ou da família partidária. Os governos Barroso, Coelho II e Costa II e III caracterizam-se por uma predominância de ministros com especialização de gestão extensa,

enquanto executivos como Sócrates I, Coelho I e Montenegro I incluem uma maior proporção de ministros com experiência moderada ou inexistente nesta dimensão.

Em termos gerais, a especialização de gestão emerge como um critério relevante, ainda que flexível, no recrutamento ministerial em ambos os países, refletindo um equilíbrio entre estratégias políticas, escolhas dos primeiros-ministros e as exigências organizacionais da governação contemporânea.

Figura 63. Competência de gestão dos ministros na Grécia (2000-2025)



14.3. Perfis ministeriais

Esta secção aplica a tipologia de perfis ministeriais desenvolvida nos capítulos iniciais do livro, a qual integra as cinco dimensões de competência anteriormente analisadas, agrupadas em duas macro-dimensões centrais: inserção político-partidária e especialização técnico-profissional. Esta abordagem permite uma compreensão mais abrangente e diferenciada das trajetórias individuais dos ministros, superando a dicotomia simplista entre políticos e especialistas.

Por um lado, considera-se o grau de enraizamento político, aferido pela filiação partidária e pela experiência em cargos políticos e partidários; por outro, analisa-se o nível de especialização técnica, resultante da formação académica, da experiência profissional e das competências de gestão. A combinação destas macrodimensões conduz à classificação dos ministros em quatro perfis principais: «externo», que integra ministros sem inserção política nem especialização técnica relevante; «perito», composto por ministros com especialização técnica mas sem filiação partidária; «político-especialista», que combina experiência política com especialização técnica; e «político», que abrange ministros com vínculos partidários mas sem especialização técnica.

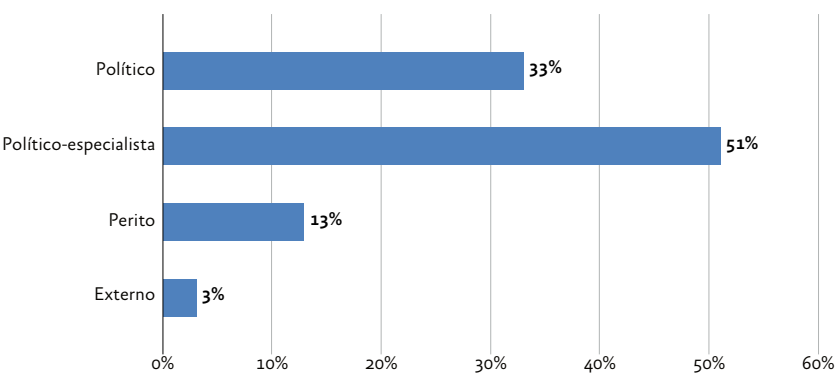
Esta tipologia (figura 64) facilita a análise comparativa da composição governativa, ao captar as variações e combinações que caracterizam a formação dos executivos, em particular na Grécia e em Portugal²⁸.

Entre 2000 e 2025, o partidarismo na Grécia mantém-se como padrão predominante de recrutamento ministerial: 84% dos ministros podem ser classificados como partidários, enquanto 16% são não-partidários. No que respeita à especialização técnica, esta está presente em 64% dos ministros analisados.

Com base na tipologia, o perfil mais frequente na Grécia é o de político-especialista, que abrange cerca de metade dos ministros do período (51%). Os políticos representam 33%, os peritos 13% e os externos apenas 3%. Em Portugal, por contraste, a distribuição é mais equilibrada, sendo menos acentuadas as diferenças entre políticos-especialistas (38%), peritos (26%) e políticos (26%) (ver capítulo 10).

A comparação entre os dois países revela dois aspetos dignos de nota. Em primeiro lugar, a Grécia predomina nas categorias partidárias da tipologia, enquanto Portugal se destaca nas categorias não-partidárias — um resultado em grande medida expectável à luz das variáveis discutidas na anterior secção «Competências ministeriais». Em segundo lugar, embora a análise descritiva das variáveis sugerisse uma maior proeminência da especialização em Portugal, essa expectativa não é plenamente confirmada pela tipologia. Os perfis com especialização — partidários e não-partidários — apresentam níveis de representação semelhantes nos dois países. Em larga medida, este resultado está associado à dimensão da especialização de gestão: na Grécia, um número significativo de ministros (48 casos) possui experiência de gestão, mas não apresenta especialização académica nem profissional diretamente relacionada com a pasta.

Figura 64. Perfis ministeriais na Grécia (valores agregados) (2000-2025)



A análise temporal (figura 64) mostra que, na Grécia, o partidarismo foi dominante no período pré-crise, uma vez que, com exceção dos governos de Papandreou (80%), pelo menos 90% dos ministros eram filiados em partidos políticos, como sucedeu nos governos Karamanlis I e II, que não incluíram qualquer ministro não-partidário. Durante a crise, esta proporção diminuiu, atingindo cerca de 64% no Governo Tsipras II, seguindo-se uma recuperação parcial no período pós-crise, quando o partidarismo oscilou entre 78% e 88%.

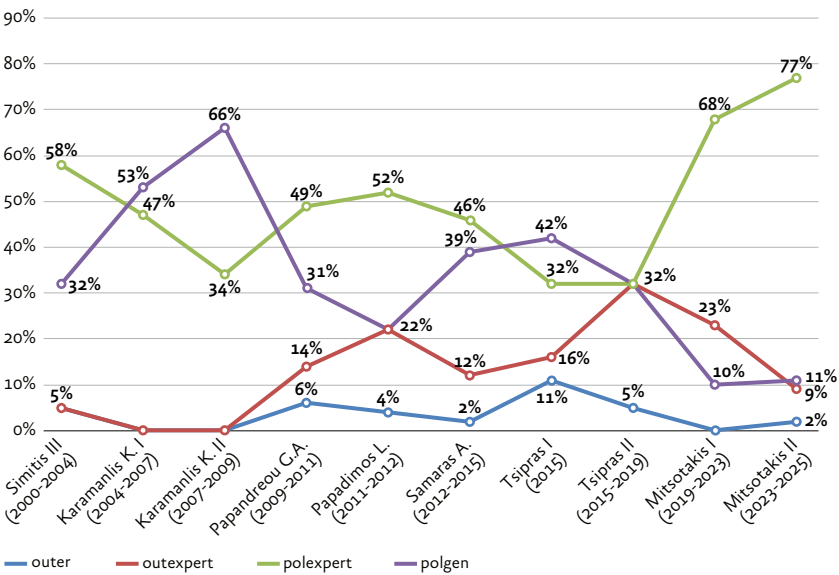
No que respeita à especialização, o seu papel enquanto critério de recrutamento reforça-se durante a crise e, sobretudo, no período pós-crise, embora através de processos distintos. Em concreto, a presença de peritos aumenta durante a crise (por exemplo, nos dois governos Tsipras e no Governo Papademos), ao passo que, no período pós-crise, o reforço ocorre principalmente por via do aumento significativo dos políticos-especialistas (nos dois governos Mitsotakis), refletindo uma crescente valorização da especialização técnica, em resposta

às exigências da governação em contexto de crise e pós-crise. A proporção de peritos passou de cerca de 5% no período pré-crise para 21% durante a crise e 15% na fase pós-crise. Em paralelo, a percentagem de políticos diminuiu de 44% para 34% e 11%, respetivamente.

Em Portugal, os peritos tiveram maior expressão antes e nos primeiros anos da crise, particularmente nos governos Barroso e Sócrates I e II, com valores compreendidos entre 32% e 50%. Esta presença reduziu-se no auge da crise — momento em que aumentou consideravelmente o peso dos políticos-especialistas —, recuperando nos governos subseqüentes de Costa, antes de voltar a diminuir sob os atuais governos de Montenegro. No que se refere às tendências políticas, os governos de esquerda em ambos os países tendem a nomear mais peritos, embora na Grécia este padrão seja sobretudo visível durante o período da crise. Por seu turno, os governos conservadores privilegiam predominantemente os políticos-especialistas ou os políticos, dinâmica observável nos governos Karamanlis, Samaras e Mitsotakis, na Grécia, e nos governos Barroso, Coelho e Montenegro, em Portugal.

Em termos gerais, impõem-se duas notas finais. Em primeiro lugar, o caso grego caracteriza-se pela predominância do partidarismo, enquanto em Portugal o partidarismo e a especialização surgem com peso mais equilibrado. Em segundo lugar, embora a emergência de especialistas nas elites ministeriais possa ser explicada por diversos fatores — como os sistemas políticos e eleitorais (Costa Pinto, Cotta e Tavares de Almeida, 2018: 6-20) —, a sua presença tem sido amplamente moldada pelos efeitos das crises, condição que parece verificar-se de forma mais consistente no caso grego, como ilustrado pela evolução dos perfis especializados.

Figura 65. Perfis ministeriais na Grécia por Governo (2000-2025)



14.4. Considerações finais

Este capítulo integra a análise mais ampla dos perfis ministeriais em Portugal desenvolvida nos capítulos anteriores, alargando a discussão ao contexto da Europa do Sul através do caso grego. O seu objetivo principal consistiu em identificar as características específicas da composição ministerial na Grécia entre 2000 e 2025, com particular enfoque no papel do partidarismo e da especialização técnico-profissional, situando estas dinâmicas em diálogo com o padrão português. Enquanto principal referência comparativa do volume, Portugal fornece o enquadramento analítico que permite identificar convergências e divergências estruturais e contextuais entre os dois países.

Ao distinguir diferentes graus de inserção partidária e de especialização técnica, a abordagem adotada capta a diversidade e a complexidade dos perfis ministeriais gregos. A tipologia utilizada classifica os ministros em quatro categorias: externos (sem especialização técnica nem vínculos partidários), peritos (com especialização técnica mas sem filiação partidária), políticos-especialistas (combinação de especialização técnica e filiação partidária) e políticos (filiação partidária sem especialização técnica relevante). Este quadro permite uma interpretação mais integrada e aprofundada dos casos analisados.

Em termos substantivos, os resultados confirmam que o partidarismo permanece um traço central do recrutamento ministerial na Grécia, mesmo após profundas transformações políticas e económicas. A maioria dos ministros mantém vínculos partidários consolidados, embora a crise financeira tenha estimulado o aumento da nomeação de ministros não-partidários, sobretudo em momentos de maior instabilidade.

Por contraste, Portugal apresenta uma proporção mais elevada e estável de ministros não-partidários (ainda que os ministros partidários sejam maioritários no período em análise), refletindo um padrão institucional que valoriza de forma consistente a especialização técnica. Este contraste evidencia o facto de o contexto grego — marcado por uma crise prolongada e por uma forte tradição bipartidária — ter moldado perfis ministeriais mais marcadamente partidários e, em muitos casos, menos especializados do ponto de vista técnico.

No que respeita à experiência política, esta dimensão é mais difundida entre os ministros gregos, particularmente fora dos períodos de crise. Em contextos de crise, observa-se maior renovação ministerial

e um aumento de titulares sem carreira política prévia, refletindo a emergência de novos atores políticos. Em Portugal, pelo contrário, a experiência política extensa é menos dominante, sendo mais frequente a presença de ministros sem trajetória política anterior.

Quanto à especialização, a Grécia apresenta menor prevalência de formação académica e de experiência profissional diretamente relacionadas com as pastas ministeriais, enquanto Portugal revela uma valorização mais consistente destes atributos. A especialização de gestão, embora mais comum em Portugal, evidencia diferenças menos pronunciadas entre os dois países, apontando para a crescente importância das competências administrativas em ambos os contextos.

Todavia, quando se considera a tipologia agregada, confirma-se a predominância de ministros partidários na Grécia, mas não se verifica plenamente a expectativa de uma maior proporção de ministros especializados em Portugal (sejam partidários ou não-partidários). Em concreto, a tipologia dos perfis ministeriais revela, no caso grego, um padrão dominado por ministros partidários, na maioria dos casos combinados com algum tipo de especialização técnica, enquanto Portugal apresenta uma composição mais equilibrada, com presença equivalente de ministros partidários e de ministros com especialização técnica.

Do ponto de vista político-ideológico, os governos de esquerda tendem a nomear com maior frequência externos, sobretudo em contextos de crise (como no caso grego), ao passo que os governos conservadores privilegiam políticos-especialistas — tendência observável em ambos os países, ainda que com variações temporais distintas.

Em síntese, a evolução dos perfis ministeriais na Grécia reflete um sistema político profundamente marcado pelas dinâmicas de crise e pelas características estruturais do seu regime partidário, no qual o partidarismo muitas vezes prevalece, independentemente do grau de especialização técnica. A comparação com Portugal sublinha a especificidade deste padrão, ilustrando o modo como trajetórias históricas e institucionais distintas moldam a composição dos governos e, em última análise, os próprios processos de governação.

Capítulo 15

Itália: a ascensão dos ministros não-partidários

Antonino Castaldo e Luca Verzichelli

A crescente relevância dos ministros não-partidários — e, em particular, a expansão da proporção de tecnocratas no Governo — tem atraído recentemente cada vez mais a atenção académica. Este fenómeno, parte de uma tendência mais ampla observada em vários países, incluindo os Estados da Europa do Sul (Blondel e Müller-Rommel, 2001; Dowding e Dumont, 2009; Costa Pinto *et al.*, 2018; Alexiadou e Gunaydin, 2019; Caramani, 2020), tem sido especialmente marcante em Itália desde o fim da idade de ouro da *partitocrazia* (ver Cotta e Verzichelli, 2002; Pasquino e Valbruzzi, 2012; Verzichelli e Cotta, 2018; Castaldo e Verzichelli, 2025a, 2025b).

Com efeito, um resumo preliminar das principais características dos governos italianos mais recentes (tabela 24) mostra que a tecnocracia desempenhou um papel significativo no processo de formação governamental neste país. A presença de ministros tecnocratas cresceu substancialmente ao longo do tempo, sobretudo na última década. Isto é verdade mesmo que excluamos os dois governos integralmente tecnocráticos (Dini, 1995-1996; Monti, 2011-2013) e os dois governos liderados por tecnocratas (Ciampi, 1993-1994; Draghi, 2021-2022), criados para fazer face às consequências de diferentes tipos de crises. Dadas estas características, Itália destaca-se como um caso «típico» (Seawright e Gerring, 2008) para explicar a crescente seleção

de ministros tecnocratas nos governos contemporâneos. O caso é particularmente interessante porque, durante a maior parte da chamada Primeira República (1948-1992), Itália era considerada um exemplo paradigmático de Governo partidário, com um espaço muito limitado para figuras tecnocráticas nos executivos nacionais, recrutadas apenas para alguns cargos específicos e de âmbito político restrito, como as reformas administrativas. Pelo contrário, durante e após a crise do início da década de 1990, Itália emerge, numa perspetiva comparada, como aquilo que se pode definir como a «terra prometida da tecnocracia».

Várias características do caso italiano permitem sublinhar diferenças importantes em relação a Portugal e aos outros dois países da Europa do Sul analisados neste livro (Grécia e Espanha). Ao contrário destes casos, que pertencem à terceira vaga de democratização, Itália apresenta uma história democrática mais longa, já que regressou ao regime democrático após a Segunda Guerra Mundial (segunda vaga de democratização). Esta diferença crucial conferiu à Itália — e às suas elites políticas — uma experiência mais prolongada na formação democrática dos governos e na seleção dos ministros. Como referido, durante a Primeira República, Itália surgiu como um caso típico do modelo de Governo partidário, que evidenciava o papel central do partidarismo na seleção dos ministros.

Comparada com os outros casos abordados neste livro, Itália é o primeiro país a mostrar sinais claros — e, comparativamente, mais intensos — de transformação ou crise deste modelo, em certa medida já presentes durante os anos 1990. Neste sentido, Itália pode ser considerada um caso comparativamente mais amadurecido para abordar os determinantes da crescente seleção de ministros não-partidários. Por fim, no que se refere a um dos fatores-chave analisados na literatura recente — o impacto das crises sobre o processo de seleção ministerial —, Itália volta a apresentar uma configuração peculiar. Com efeito, embora tenha sido fortemente atingida pela crise financeira de 2008, tal como todos os países da Europa do Sul, não foi formalmente colocada sob o controlo direto da chamada *Troika*, como aconteceu com Portugal e a Grécia, e ao contrário de Espanha. Por todas estas razões, e pelas particularidades do caso italiano em comparação com Portugal e os outros dois casos da Europa do Sul analisados neste livro, a análise comparativa do caso italiano centrar-se-á sobretudo num dos argumentos centrais do volume: os determinantes dos perfis ministeriais. Além disso, dadas as peculiaridades do caso italiano, iremos focar-nos num período de análise mais curto em comparação com o de Portugal, mas em linha com o da Grécia e de Espanha. Por último, para melhor captar as características específicas de Itália relacionadas com a seleção dos ministros não-partidários, adotaremos uma base de dados ligeiramente diferente e, por vezes, ferramentas não consideradas nos outros casos. Por exemplo, mostraremos como o perfil híbrido que designamos por «*expert*» é capaz de fornecer informações cruciais sobre o caso italiano. Estas pequenas diferenças entre a nossa base de dados e aquela utilizada nos outros casos deste estudo não impedem uma comparação geral com Portugal, Grécia e Espanha.

Neste capítulo, o foco incidirá principalmente sobre a seguinte questão de investigação, apresentada no primeiro capítulo do livro: quais são os determinantes do recrutamento dos diferentes tipos de ministros? E, mais especificamente, o que explica a crescente presença de ministros não-partidários nos governos italianos?

Para responder a esta questão de investigação, baseamo-nos nas principais contribuições da literatura nacional e internacional sobre o tema, também indicadas no primeiro capítulo. Os estudos comparativos propuseram numerosos argumentos para explicar este fenómeno. Apesar das diferentes nuances e formulações específicas de fatores causais semelhantes, sustentamos que os três argumentos seguintes constituem uma síntese eficaz que integra a maioria das explicações apresentadas pelos principais autores deste debate académico.

Uma primeira perspetiva refere-se ao argumento da *conjuntura crítica* (como a crise financeira de 2008 ou a eclosão da pandemia de COVID-19): cenários complexos podem levar os partidos políticos a afastarem-se do palco principal do Governo e a confiarem na competência técnica dos tecnocratas para resolver as questões mais urgentes (Alexiadou e Gunaydin, 2019; Hallerberg e Wehner, 2018; Wratil e Pastorella, 2017; Bertsou e Caramani, 2020).

Outros argumentos foram elaborados para explicar a crescente presença e relevância dos ministros tecnocráticos. Por exemplo, vários estudos centraram-se no *argumento do controlo do agente*, que destaca o papel desempenhado pelas características do *formateur* na formação do Governo e na seleção dos ministros: ministros não-partidários leais podem ser escolhidos por um *formateur* forte para reduzir os riscos de

perda de controlo (Amorim Neto e Samuels, 2010; Costa Pinto *et al.*, 2018; Camerlo e Martínez-Gallardo, 2018).

Um terceiro tipo de determinante diz respeito a fatores de longo prazo e não conjunturais. Entre eles contam-se o aumento da complexidade da formulação de políticas, devido aos desafios da globalização e do processo de integração europeia, ou o declínio de um modelo robusto de Governo partidário baseado em elites partidárias poderosas, o que poderá ter gerado a necessidade de ministros especialistas. O impacto destes fatores poderá ter criado uma oportunidade mais evidente para selecionar ministros sem uma ligação intensa a partidos políticos (Costa Pinto *et al.*, 2018; Bäck *et al.*, 2009a; Caramani, 2017; Roberts, 2017; Dyson e Featherstone, 1996).

15.1. Sistema político e seleção ministerial

O processo de formação de Governo e de seleção ministerial em Itália é regulado pela Constituição de 1948 (secção iii, artigos 92-94) e pelas práticas consolidadas desde os primeiros anos da era republicana (ver Russo, 2015). De acordo com o procedimento formal, Itália constitui um caso claro de *parlamentarismo positivo* (Bergman, Müller e Strøm, 2003), prevendo uma confirmação parlamentar *ex post* do Governo. Com efeito, o parlamento vota uma moção de confiança apenas após a conclusão do processo de nomeação. Além disso, o voto de confiança não incide apenas sobre o chefe do executivo, mas sobre todo o Conselho de Ministros e o respetivo programa de Governo.

Embora o procedimento formal de formação governamental se mantenha inalterado desde os primórdios da república, alterações fundamentais nas regras eleitorais e no sistema partidário conduziram

a modificações significativas no processo efetivo de formação de Governo. Durante a Primeira República, os sistemas eleitorais tanto para a Câmara dos Deputados como para o Senado da República baseavam-se no princípio da representação proporcional, produzindo resultados muito semelhantes em ambas as câmaras (Russo, 2015). O sistema partidário multipolar manteve-se estável, com praticamente os mesmos partidos a dominarem o panorama político até ao início da década de 1990. Devido às chamadas *conventiones ad excludendum*, tanto o grande Partido Comunista Italiano (PCI) como o pequeno, mas persistente, Movimento Social Italiano (MSI, neofascista) foram sempre excluídos das coligações governamentais. Assim, entre 1948 e 1993, os governos de coligação italianos incluíram sempre a Democracia Cristã (DC) — que, em média, obtinha cerca de um terço dos votos — e outros partidos mais pequenos, como o Partido Socialista Italiano (PSI), os Sociais-Democratas (PSDI), os Republicanos (PRI) e os Liberais (PLI). Devido às especificidades do sistema político italiano, não existiam acordos de coligação pré-eleitorais, e os processos de formação de Governo e de seleção ministerial constituíam essencialmente um jogo pós-eleitoral dominado pelos líderes das organizações partidárias externas. Eram estes líderes que decidiam o acordo de coligação, o programa político, a distribuição das pastas, o primeiro-ministro e a lista de ministros (Verzichelli e Cotta, 2018). Os líderes partidários preferiam, em regra, permanecer fora do Governo. Esta característica contribuiu para o baixo grau de estabilidade governativa, apesar da considerável continuidade das elites políticas (Verzichelli e Cotta, 2000).

No início da década de 1990, o sistema político italiano sofreu transformações radicais. O novo sistema eleitoral misto estipulava que três

quartos dos parlamentares seriam eleitos em círculos uninominais através da regra da pluralidade, enquanto os restantes 25% seriam atribuídos com base proporcional a nível regional. Em 2005, foi adotado um novo sistema proporcional, com um *bónus de maioria* aplicado a nível nacional para a Câmara dos Deputados e a nível regional para o Senado da República — combinação que podia gerar diferenças significativas na composição das duas câmaras e, teoricamente, complicar o processo de formação de Governo (Russo, 2015). Por fim, as eleições legislativas de 2018 e 2022 realizaram-se sob um novo sistema eleitoral misto: um terço dos parlamentares foram eleitos em círculos uninominais segundo a regra da pluralidade, enquanto os restantes dois terços foram eleitos segundo o princípio proporcional. No que se refere ao sistema partidário, uma crise profunda no início dos anos 1990 levou ao desaparecimento da maioria dos partidos que tinham dominado a cena política durante cerca de meio século. Apesar da elevada fragmentação, entre 1994 e 2013 o sistema partidário italiano tornou-se bipolar (Verzichelli e Cotta, 2000), com uma coligação de direita dominada por Silvio Berlusconi e uma coligação de esquerda muito mais fragmentada, mais tarde liderada pelo Partido Democrático (PD)²⁹. Nas três últimas eleições legislativas (2013, 2018 e 2022), o sistema tornou-se tripolar devido à ascensão do Movimento Cinco Estrelas (M5S), de orientação populista, que em 2018 conseguiu reunir cerca de um terço dos votos.

No que diz respeito à seleção dos ministros, no novo sistema — frequentemente referido como Segunda República (a partir de 1994) — tornou-se habitual indicar o candidato a primeiro-ministro antes das eleições e, nalguns casos, o mesmo líder anunciava também uma equipa de potenciais candidatos a ministérios específicos antes da votação (Verzichelli, 2009). Contudo, a seleção efetiva dos ministros continuou

a ser, em grande medida, um processo pós-eleitoral, mesmo na Segunda República. Importa notar que, neste novo período, os líderes partidários passaram a estar diretamente envolvidos no Governo, quer como primeiros-ministros, quer como ministros. Em 2013, e ainda mais nas eleições de 2018, a tripolarização do sistema partidário levou à ausência de um vencedor claro entre as coligações pré-eleitorais, remetendo novamente para a fase pós-eleitoral a definição das maiorias parlamentares, dos programas de Governo e do candidato a primeiro-ministro. Assim, as práticas estabelecidas durante a Primeira República em matéria de formação de Governo e seleção de ministros foram, de certo modo, reativadas. As últimas eleições legislativas (25 de setembro de 2022) produziram uma situação com semelhanças relevantes às dos anos 2000: a coligação de centro-direita emergiu como vencedora clara, com um desempenho notável do partido Fratelli d'Italia (26%), cuja líder, Giorgia Meloni, se tornou a primeira mulher a ocupar o cargo de primeira-ministra italiana e chefiou o Governo mais à direita das últimas décadas. Contudo, não foram introduzidas alterações relevantes nas regras e práticas relativas à seleção ministerial.

15.2. Explicando a crescente presença de ministros não-partidários: panorama da literatura e expectativas

As análises comparativas das elites ministeriais têm frequentemente sublinhado as particularidades do caso italiano. Os estudos centrados na idade de ouro da Democracia Cristã (Zuckerman, 1979; Calise e Mannheimer, 1983; Dogan, 1989) revelaram uma ligação sistemática entre a importância dos cargos ministeriais e a legitimação eleitoral pessoal (medida pelos votos de preferência na câmara baixa e pela relevância do círculo territorial no Senado). Outra regra fundamental, embora não escrita (Dogan, 1989), consistia no equilíbrio geográfico na

distribuição dos ministros: todas as regiões onde o principal partido do Governo era predominante deviam estar devidamente representadas no executivo. Esta característica confirmou-se na primeira década da era pós-democrata-cristã (Amoretti, 2002), mas perdeu relevância nos períodos seguintes (Tronconi e Verzichelli, 2023).

A prática consolidada que impedia o líder da Democracia Cristã de participar diretamente no Governo resultava numa clara divisão de funções: enquanto o secretário-geral do partido raramente integrava o executivo, outros líderes de facção relevantes podiam ocupar pastas ministeriais de topo (como os Ministérios da Administração Interna, dos Negócios Estrangeiros ou da Defesa), deixando por vezes a chefia do Governo a uma figura secundária. Os restantes membros, num Governo geralmente amplo, eram políticos estabelecidos e parlamentares seniores³⁰, que ascendiam na hierarquia governativa graças à sua ligação eleitoral e à proximidade com determinados líderes de facção.

Esta combinação entre regras partidárias e potencial de patronagem reforçava o requisito fundamental da carreira parlamentar como elemento central na seleção ministerial (Dogan, 1989), princípio que também se aplicava à minoria de ministros provenientes dos partidos mais pequenos da Primeira República. Esta regra começou a desagregar-se no final da década de 1980, quando a situação das finanças públicas italianas e a crescente complexidade da formulação de políticas levaram os líderes partidários a abrir espaço a figuras experientes e não-partidárias. Um exemplo notável desse período é Guido Carli, antigo governador do Banco de Itália, que foi ministro do Tesouro entre 1989 e 1992 e liderou as negociações do Tratado de Maastricht.

Após a crise da Primeira República, surgiram dois «governos totalmente tecnocráticos» (Dini, em 1995, e Monti, em 2012), criados para enfrentar conjunturas económicas adversas após o colapso de executivos políticos (em ambos os casos, governos liderados por Silvio Berlusconi). Além destes, formaram-se dois «governos partidários liderados por tecnocratas» (*technocrat-led partisan governments*, McDonnell e Valbruzzi, 2014) — em 1992 (Ciampi) e 2021 (Draghi) — representando, respetivamente, uma novidade absoluta no cenário italiano e uma resposta à crise da COVID-19, associada à necessidade de garantir uma gestão adequada do plano europeu de recuperação.

Vários estudos concentraram-se nas novas características da Segunda República no que se refere aos processos de formação de Governo, seleção ministerial e, ainda que em menor grau, aos perfis dos novos ministros (Cotta e Verzichelli, 2002; Martocchia Diodati e Verzichelli, 2017; Pasquino e Valbruzzi, 2012; Verzichelli, 2006, 2009; Verzichelli e Cotta, 2018; Castaldo e Verzichelli, 2025a).

Ao analisar o processo de seleção ministerial desde o período anterior à unificação do Estado italiano até ao início do século XXI, Cotta e Verzichelli (2002) identificam várias mudanças diacrónicas relevantes nos perfis dos ministros italianos. Os níveis de escolaridade aumentaram progressivamente; as origens sociais alteraram-se de forma significativa, com a nobreza e as classes altas a perderem peso; fatores contextuais, como o papel da monarquia, retardaram a ascensão dos políticos profissionais. Por fim, o impacto da competência política — sobretudo a senioridade parlamentar — aumentou gradualmente. Esta análise centrada nas elites, realizada ao longo do ciclo da Primeira República (1946-1992), confirma as conclusões previamente alcançadas por Calise e Mannheim (1983) e Dogan

(1989). Devido ao forte controlo exercido pelos partidos sobre o sistema político (a chamada *partitocrazia*), o partidarismo tornou-se a característica dominante entre os ministros italianos. Assim, a filiação partidária e a experiência política eram condições decisivas para uma carreira ministerial. Os futuros ministros adquiriam geralmente competência política através de mandatos locais, regionais e parlamentares, sendo posteriormente socializados no executivo através de cargos subministeriais. A progressão no seio dos partidos seguia uma lógica semelhante, passando por cargos locais, regionais e nacionais. Durante a década de 1980, o surgimento de um número pequeno, mas significativo, de ministros tecnocratas — especialmente em pastas sensíveis como o Tesouro — constituiu uma novidade relevante, antecipando as mudanças que se consolidariam com o colapso da *partitocrazia* nos anos 1990. Após este marco histórico, emergiu uma maior diversidade nos perfis ministeriais: alguns tecnocratas foram selecionados pela sua competência técnica, enquanto outros — «leais pessoais» — eram recrutados diretamente pelo primeiro-ministro. Estas figuras complementavam os tradicionais *party watchdogs*, representantes dos partidos nas coligações governativas (Cotta e Verzichelli, 2002). Estudos recentes confirmam esta tendência (Pasquino e Valbruzzi, 2012; Verzichelli e Cotta, 2018).

A análise de Verzichelli e Cotta (2018) oferece uma avaliação de longo prazo da presença e da seleção de ministros não-partidários, comparando diacronicamente a Primeira República (1948-1992) e a Segunda República (1992-2014). Os principais resultados podem ser sintetizados como se segue. Com base numa definição de ministro não-partidário que pressupõe a ausência de experiência parlamentar ou de ativismo político a qualquer nível, os autores propõem uma tipologia com

quatro perfis ministeriais: 1) ministros internos ao partido (*insiderparty ministers*) — com pelo menos cinco anos de experiência parlamentar e que ocuparam um cargo nacional no partido; 2) outras combinações políticas — ministros com experiência parlamentar e cargos partidários a qualquer nível; 3) ministros externos (*outsider ministers*) — com cargos partidários ou eletivos a nível local, combinados com experiência parlamentar; 4) tecnocratas puros — ministros sem qualquer experiência política ou cargo público a qualquer nível. O número de tecnocratas puros começou a crescer na última década da Primeira República e aumentou mais rapidamente durante a Segunda, atingindo 29,8% do total de ministros, estendendo-se inclusive a posições centrais no núcleo do executivo. A análise descritiva mostra uma maior seleção de ministros não-partidários em governos minoritários da Primeira República, em governos sobredimensionados da Segunda e em governos de gestão (*caretaker governments*) ao longo de todo o período. Na Segunda República, os governos de centro-esquerda revelam uma tendência mais acentuada para selecionar ministros não-partidários do que os de centro-direita. A análise comparativa evidencia, assim, uma ampliação do «reservatório de ministeriáveis», o que testemunha o declínio simultâneo dos partidos políticos e do modelo de Governo partidário. Contudo, a presença de tecnocratas puros manteve-se geralmente limitada a certos tipos de Governo (por exemplo, governos de gestão), a determinadas pastas ministeriais (como as Finanças) ou a conjunturas em que a competência técnica se tornou um critério central da seleção ministerial.

Com base nesta literatura, Verzichelli e Cotta identificam cinco fatores principais que explicam a crescente escolha de ministros não-partidários em Itália: o declínio dos partidos políticos e do modelo

de Governo partidário; o impacto de variáveis macroinstitucionais (nomeadamente o papel do presidente da República) (Amorim Neto e Strøm, 2006); o processo de presidencialização do Governo (Poguntke e Webb, 2005); a crescente complexidade da formulação de políticas públicas (Hallerberg e Wehner, 2018); o papel das arenas e instituições supranacionais, em particular a União Europeia (Johansson e Tallberg, 2010). A análise empírica mostra que todos estes fatores estiveram presentes no caso italiano, ainda que com pesos variáveis. No Governo Monti, por exemplo, a dimensão supranacional foi determinante, enquanto a nomeação de não-partidários nos governos Berlusconi evidencia o papel da presidencialização. O fator que mais tem atraído a atenção da literatura recente sobre os perfis ministeriais em Itália é, portanto, a relevância qualitativa e quantitativa crescente dos ministros não-partidários, especialmente dos tecnocratas.

A tabela 24 apresenta informações preliminares sobre as características dos governos italianos durante a Segunda República e, na última coluna, os dados relativos aos ministros tecnocratas. Para além dos governos tecnocráticos ou liderados por tecnocratas constituídos para enfrentar crises políticas, económicas ou sanitárias específicas, a percentagem de ministros tecnocráticos aumentou de forma contínua ao longo da Segunda República, apesar da redução significativa do número de pastas.

Tabela 24. Governos e ministros tecnocráticos em Itália (1992-2025)

Governo	Início-fim	Maioria parlamentar	N.º pastas	Ministros do executivo (N) ^a	Ministros tecnocratas ^b
Amato I	1992-1993	Centrista	21	25	1 (4%)
Ciampi (tecn,)	1993-1994	Centrista	20	29	11 (37,9%)
Berlusconi I	1994-1995	C-D	20	26	2 (7,7%)
Dini (tecn,)	1995-1996	Coligação superdimensionada	20	19	19 (100%)
Prodi	1996-1998	CE	20	20	2 (10%)
D'Alema I	1998-1999	CE	20	25	1 (4%)
D'Alema II	1999-2000	CE	20	25	0 (0%)
Amato II	2000-2001	CE	20	24	2 (8,3%)
Berlusconi II	2001-2005	C-D	15	23	4 (17,4%)
Berlusconi III	2005-2006	C-D	15	24	2 (8,3%)
Prodi II	2006-2008	CE	18	25	3 (12%)
Berlusconi IV	2008-2011	C-D	12	21	0 (0%)
Monti (tech)	2011-2013	Coligação superdimensionada	13	18	16 (88,9%)
Letta	2013-2014	CE+C-D	14	21	4 (19%)
Renzi	2014-2016	CE+Centro	14	16	3 (18,8%)
Gentiloni	2016-2018	CE+Centro	14	18	2 (11,1%)
Conte I	2018-2019	Col, híbrida ^c	14	18	6 (33,3%)
Conte II	2019-2021	Col, híbrida ^d	14	21	5 (23,8%)
Draghi (tech)	2021-2022	Coligação superdimensionada	14	23	7 (30,4%)
Meloni	2022-	C-D	15	24	6 (25%)

a Membros do executivo em início de mandato. Os primeiros-ministros estão excluídos.
b A percentagem é calculada a partir do número de ministros nomeados para o executivo.
c A coligação híbrida que apoia o Governo de Conte I foi formada pelo M5S e pela Liga.
d A coligação híbrida que apoia o Governo de Conte II foi formada pelo M5S e pelo Partido Democrático.

Após analisar a crescente relevância dos componentes não-partidários e tecnocráticos nas elites ministeriais italianas, passamos aos potenciais determinantes do fenómeno, que representam as principais explicações formuladas pela literatura para compreender a nomeação de ministros tecnocráticos.

15.2.1. O argumento da conjuntura crítica

Como mostra a literatura recente (Alexiadou e Gunaydin, 2019; Costa Pinto *et al.*, 2018; Bertsou e Caramani, 2020), as conjunturas críticas desencadeiam a nomeação de ministros tecnocráticos. A tese de base é que os partidos políticos enfrentam cenários complexos, abdicando de parte das suas prerrogativas enquanto atores responsáveis pela seleção de elites (Alexiadou e Gunaydin, 2019; Wratil e Pastorella, 2017). Várias explicações foram propostas para o aumento da escolha de tecnocratas durante estas conjunturas: a necessidade de maior competência técnica (Alexiadou, 2018; Costa Pinto *et al.*, 2018; Bertsou e Caramani, 2020); o sinal de uma abordagem mais eficiente à formulação de políticas (Kaplan, 2017); um maior compromisso com a execução das políticas (Alexiadou e Gunaydin, 2019); a possibilidade de uma responsabilização mais ágil, com demissões mais rápidas (Wratil e Pastorella, 2017; Camerlo e Pérez-Liñán, 2015). A maioria destas explicações enfatiza a natureza tecnocrática — e não apenas a competência — das figuras não-partidárias selecionadas. Assim, de acordo com esta corrente, pode formular-se a seguinte expectativa: as conjunturas críticas devem aumentar a nomeação de ministros tecnocráticos. Para o caso italiano, identificamos duas grandes crises: a crise financeira e económica de 2008 e a pandemia da COVID-19 (2020), que permitem dividir as últimas duas décadas nos seguintes períodos:

- Pré-crise de 2008 (2001-2008);
- Período de recessão (2008-2013);
- Fase pós-depressão económica (2013-2020);
- Crise pandémica (2020-2022);
- Fase pós-pandémica (a partir de 2022).

15.2.2. O argumento do controlo do agente

Uma segunda linha de investigação centra-se no papel do líder formador de governo e na relação entre este e os seus ministros (Amorim Neto e Samuels, 2010; Amorim Neto e Strøm, 2006; Costa Pinto *et al.*, 2018; Camerlo e Martínez-Gallardo, 2018; Camerlo e Pérez-Liñán, 2015). Esta literatura sublinha a natureza não-partidária dos ministros selecionados, destacando não tanto a sua competência técnica, mas a sua ligação pessoal ao *formateur*. Assim, a nomeação de ministros não-partidários — entendidos como um conjunto mais amplo que inclui os tecnocratas — representa um mecanismo através do qual os líderes fortes mitigam os riscos de perda de controlo (*agency loss*): líderes com um certo grau de autonomia escolhem ministros pessoalmente leais, frequentemente em pastas-chave, para garantir fidelidade plena. Deste modo, pode formular-se a seguinte expectativa: os líderes fortes tendem a nomear mais ministros não-partidários em pastas centrais. Estas pastas incluem, de acordo com Martocchia Diodati e Verzichelli (2017), os ministérios da Administração Interna, Negócios Estrangeiros, Tesouro/Finanças, Economia e Desenvolvimento Económico. Considerando o peso eleitoral e a estrutura da Coligação, apenas Berlusconi (em particular nos momentos de 2001 e 2008, Castaldo e Verzichelli, 2020) e, em certa medida, Giorgia Meloni, podem ser considerados formadores plenos. Três outros líderes — Prodi (centro-esquerda, 2006), Renzi (secretário do PD e

primeiro-ministro em 2014) e Meloni (presidente do Fdl e primeira-ministra em 2022) — podem ser comparados a Berlusconi quanto ao estatuto de liderança, embora enfrentassem constrangimentos significativos. Prodi liderava uma maioria parlamentar exígua (sobretudo no Senado), o que limitava a sua margem de manobra como líder de coligação sem um partido próprio; Renzi acabara de conquistar a liderança do PD quando assumiu o cargo de primeiro-ministro e teve de lidar com uma maioria parlamentar dominada por outros líderes de facção; Meloni, por fim, teve de garantir a confiança tanto dos atores internos como dos externos, dado que o seu Governo foi amplamente percecionado como o mais à direita em décadas — um executivo populista e eurocético, visto com desconfiança pela democracia italiana e pela própria União Europeia.

15.2.3. Fatores estruturais de longo prazo

Por fim, é possível identificar um conjunto de fatores não conjunturais frequentemente apontados como determinantes da seleção de especialistas (e tecnocratas) em Itália e noutros países europeus (Costa Pinto *et al.*, 2018; Bäck *et al.*, 2009a; Caramani, 2017; Roberts, 2017). Em particular, consideram-se os seguintes:

- O declínio organizacional dos partidos, variável recorrente na literatura e particularmente relevante em Itália, onde atingiu provavelmente o ponto mais extremo do contexto da Europa Ocidental (Calossi *et al.*, 2018);
- O *vincolo esterno* resultante da integração europeia, amplamente debatido (Dyson e Featherstone, 1996), uma vez que as decisões supranacionais afetaram não apenas o conteúdo das políticas públicas, mas também a seleção dos principais decisores em domínios estratégicos;

- A transição de uma era de «grande Governo» (*big government*, Rose, 1984) para um contexto de crescentes exigências políticas sob recursos limitados — processo particularmente visível no setor da segurança social, responsável por uma parcela significativa da despesa pública. Itália foi forçada a reduzir o seu sistema de segurança social universalista (oneroso e ineficiente), o que exigiu reformas complexas que implicavam competências técnicas e análises custo-benefício (Ferrera, 1993).

Com base nesta descrição, a literatura enfatiza sobretudo a competência técnica dos ministros selecionados, independentemente de serem ou não-partidários: o essencial é possuir o conhecimento especializado necessário para gerir pastas altamente técnicas. Assim, formula-se a seguinte expectativa: a nomeação de ministros especializados nas áreas em que a competência técnica é mais necessária deve aumentar ao longo do tempo, em virtude do efeito cumulativo de dinâmicas estruturais de longo prazo. Neste contexto, os tecnocratas são entendidos como um subconjunto dos especialistas, categoria que inclui também o perfil de político-especialista, que combina competência técnica e filiação partidária.

Para identificar as pastas técnicas, recorre-se a uma classificação que distingue áreas de política económica (Economia, Desenvolvimento Económico, Assuntos Regionais, Agricultura), social (Educação, Saúde, Cultura), macro (Defesa, Administração Interna, Justiça, Negócios Estrangeiros) e funções de coordenação (Relações com o Parlamento, Planeamento). Neste capítulo, consideram-se pastas técnicas as que pertencem às áreas de políticas económicas e sociais.

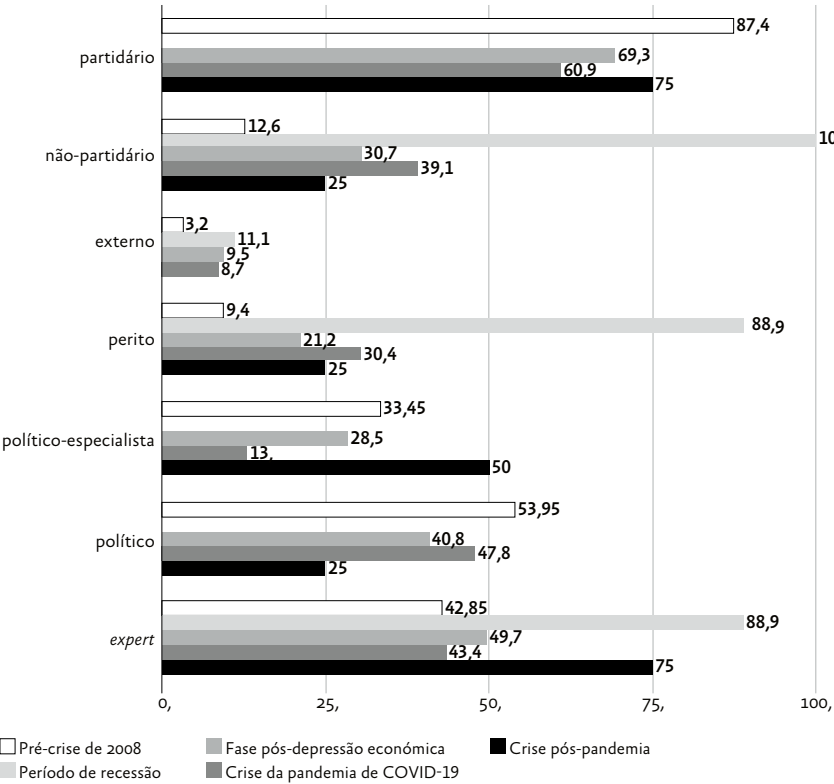
Para avaliar os argumentos acima referidos, utilizamos duas ferramentas principais. A primeira é uma base de dados sobre os perfis dos ministros italianos (2001-2025) (Camerlo *et al.*, 2021), que inclui 12 governos e um total de 252 ministros. A segunda ferramenta é a tipologia de perfis ministeriais apresentada no início deste livro, baseada em duas dimensões-chave: partidarismo (ver Camerlo e Castaldo, 2024) e especialização.

Para além dos quatro perfis identificados pela tipologia (externo, perito ou tecnocrata, político-especialista e político), consideraremos também dois perfis agregados ou híbridos, gerados a partir das mesmas dimensões de partidarismo e especialização: o perfil *expert*³¹, que inclui todos os ministros com especialização (peritos e políticos-especialistas); e o perfil não-partidário, que inclui os ministros sem ligação intensa a um partido político (peritos e externos). A análise abrangente e longitudinal destes perfis agregados é necessária para uma avaliação mais aprofundada de alguns dos argumentos apresentados na literatura e para responder às expectativas específicas identificadas na secção anterior.

A figura 66 permite abordar as expectativas da primeira vertente da literatura, que trata do impacto das conjunturas críticas na seleção de ministros peritos. A ideia consolidada (Alexiadou e Gunaydin, 2019; Costa Pinto *et al.*, 2018; Bertsou e Caramani, 2020) de que conjunturas críticas — como crises económicas e/ou políticas — estimulam a escolha de peritos parece aplicar-se ao caso italiano. As consequências da crise financeira e económica de 2008 e a incapacidade do Governo Berlusconi IV conduziram à formação do Governo integralmente tecnocrático de Monti (2011-2013). Processos semelhantes ocorreram após as turbulências da década de 1990, quando se formaram os governos Dini (tecnocrático, 1995-1996) e Ciampi (liderado por tecnocratas, 1993-1994). O Governo Draghi (liderado por tecnocratas,

2021-2022), resultante da crise provocada pela COVID-19, segue o mesmo caminho, ainda que com uma peculiaridade importante: enquanto os governos tecnocráticos são geralmente concebidos para proteger os partidos do risco político associado à implementação de políticas de austeridade, o Governo Draghi centrou-se sobretudo em políticas redistributivas financiadas pelo plano de recuperação da UE.

Figura 66. Perfis ministeriais em cinco subperíodos (%)



Vários pontos relevantes merecem destaque. Em primeiro lugar, o perfil do perito apresenta um aumento surpreendente entre o período anterior à crise de 2008 e a fase pós-depressão económica, passando de uma média de 9,4% para 21,2%. Antes da crise financeira, a sua presença era episódica — o Governo Berlusconi IV (2008-2011) não selecionou nenhum perito ou tecnocrata. No entanto, na fase pós-depressão económica, este perfil consolidou-se, representando, em média, mais de um quinto de todos os ministros.

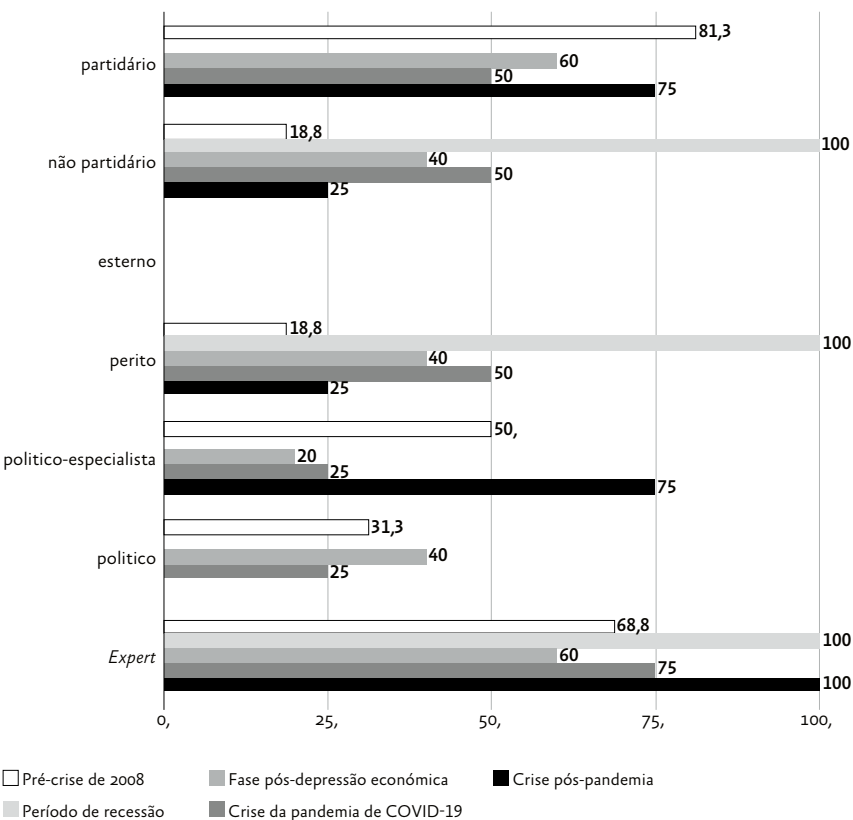
Nesta fase, pode ser observada uma distinção adicional: os governos de coligação ampla (Letta, Renzi e Gentiloni, 2013-2018), compostos por partidos tradicionais da corrente dominante, apresentam uma média de 16,4% de ministros peritos, enquanto os governos «populistas», que incluem o Movimento Cinco Estrelas (Conte I e II, 2018-2021), atingem uma média impressionante de 28,5%. A percentagem de peritos selecionados durante o Governo de crise pandémica (Draghi, 2021-2022), de 30,4%, é coerente com a sua natureza tecnocrática. Por fim, o Governo «de regresso à política», formado pela coligação de direita liderada por Giorgia Meloni (2022-), inclui, de forma contraintuitiva, uma percentagem substancial de ministros peritos (25%). Em segundo lugar, o perfil *expert*, que agrega peritos e políticos-especialistas, tornou-se o grupo mais numeroso de ministros na fase pós-depressão económica. Os governos pandémico e pós-pandémico apresentam resultados contraintuitivos neste aspeto: no Governo liderado por tecnocratas de Draghi (2021-2022), os políticos (partidários sem especialização relevante) constituem o grupo mais numeroso, enquanto no Governo «de regresso à política» de Meloni (2022-) predominam os especialistas. Devemos, contudo, sublinhar a tendência oposta dentro do perfil *expert*: a predominância dos políticos-especialistas

antes da crise de 2008 (com uma proporção de três para um) desapareceu após a crise, dando lugar a uma distribuição mais equilibrada entre políticos-especialistas (28,45%) e peritos (21,2%). Esta tendência de substituição da especialização fornecida por membros partidários por especialistas não-partidários — um forte sinal de declínio dos partidos — está claramente presente no Governo Draghi (2021-2022) (13% para 30,4%) e ausente no Governo Meloni (2022-) (50% para 25%). Estes processos evidenciam, por um lado, uma procura crescente e contínua por ministros especialistas em Itália nas últimas duas décadas e, por outro, uma deslocação dos especialistas com fortes ligações partidárias (políticos-especialistas) para os sem filiação partidária (peritos) — ambos sinais do declínio partidário. Finalmente, os ministros externos tornaram-se uma realidade pequena mas consolidada em Itália. Algumas das tendências observadas no caso italiano são comparáveis às da Grécia (ver capítulo 14). De facto, durante e após a conjuntura crítica, o número de ministros não-partidários também aumentou no caso grego. Outro paralelismo interessante entre a Grécia e a Itália é o número consistente de ministros não-partidários nos governos formados por novos partidos (Conte I e II e Tsipras I e II). Como sugerem Silva e Rogeiro Nina (capítulo 11), esta tendência não é identificável no caso português, que se caracteriza por um nível estável de ministros não-partidários e por um aumento dos ministros partidários selecionados para lidar com as consequências da crise económica e financeira de 2008.

A figura 67 permite-nos avaliar a expectativa do argumento do controlo do agente, que explora a relação causal entre a força dos formadores de Governo e a maior seleção de ministros não-partidários para as pastas centrais (Amorim Neto e Samuels, 2010; Amorim

Neto e Strøm, 2006; Costa Pinto *et al.*, 2018). Sob esta perspetiva, embora o caso italiano ofereça apenas uma avaliação limitada — já que, no período em análise, apenas Berlusconi pode ser considerado um formador forte —, a análise permite sublinhar pontos interessantes. Com efeito, emergem dois contra-argumentos. Primeiro, nos seus governos, Berlusconi seleciona apenas um não-partidário entre os ministros do núcleo executivo. Segundo, ao considerar todos os ministros, Berlusconi escolheu vários não-partidários com ligação pessoal a si. No entanto, tanto no núcleo executivo como na amostra completa, quase todos os outros formadores, comparativamente mais fracos, selecionaram mais não-partidários. Assim, apesar das limitações da análise, o caso italiano não parece apoiar o argumento proposto por esta vertente da literatura. Pelo contrário, o caso português parece oferecer maior suporte às expectativas do argumento do controlo do agente (ver capítulo 11). De facto, formadores fortes aumentaram a seleção de peritos, enquanto formadores mais fracos dependeram mais da especialização fornecida por ministros partidários (políticos-especialistas).

Figura 67. Ministros do núcleo executivo em cinco subperíodos (%).



Nota: o núcleo do executivo integra os ministros do Interior, dos Negócios Estrangeiros, das Finanças, da Economia e do Desenvolvimento Económico.

No que diz respeito à perspetiva longitudinal, a maioria das tendências observadas na amostra total parece confirmar-se; contudo, vários pontos relevantes merecem destaque. Em primeiro lugar, a especialização é crucial para a seleção de ministros do núcleo executivo em todas as fases consideradas (ver o perfil *expert* na figura 66). No

entanto, verifica-se uma mudança radical no tipo de especialização entre o período anterior à crise de 2008 — em que predominavam os políticos-especialistas — e as fases subsequentes, que revelam uma ascensão exponencial dos peritos. A única exceção é o Governo Meloni (2022-), que selecionou duas vezes mais políticos-especialistas do que peritos, o que pode sinalizar o início de um novo ciclo político.

A evolução longitudinal dos perfis ministeriais em diferentes áreas de pasta (tabela 25) permite-nos avaliar as expectativas do terceiro argumento apresentado na secção anterior, relativo à ligação entre o aumento da seleção de ministros especialistas em pastas técnicas e fatores estruturais de longo prazo, não conjunturais. Como referido, esta vertente da literatura sublinha a necessidade de uma especialização diretamente relacionada com as pastas onde o conhecimento técnico é mais exigido. É menos relevante se essa especialização foi adquirida através de uma carreira profissional fora da arena política ou se é fornecida por um ministro com fortes ligações partidárias que desenvolveu essa competência específica dentro da arena política.

A primeira linha da tabela 25 apresenta os dados relativos aos ministérios técnicos, incluindo as pastas económicas e sociais. Os resultados revelam uma tendência crescente na nomeação de peritos para estas pastas ao longo do período analisado, confirmando as expectativas da literatura aqui considerada. Em certa medida, esta conclusão aplica-se também ao caso português (ver capítulo 11), uma vez que a especialização foi uma característica crucial dos ministros selecionados para pastas técnicas.

Tabela 25. Perfis ministeriais por área de pasta em cinco subperíodos (%)

		Externo	Perito	Político-especialista	Político	Expert	Não-partidário
Portefólios técnicos (eco+soc)	Pré-crise de 2008	3,6	12,5	32,1	51,8	44,6	16,1
	Período de recessão	10	90	0	0	90	100
	Fase pós-depressão económica	8,5	25,4	18,6	47,4	44	33,9
	Crise pandémica	12,5	25	12,5	50	37,5	37,5
	Fase pós-pandémica	0	26,7	53,3	20	80	26,7
Economia	Pré-crise de 2008	3,6	14,3	39,3	42,9	53,6	17,9
	Período de recessão	16,7	83,3	0	0	83,3	100
	Fase pós-depressão económica	1,8	22,6	21,5	54	44,1	24,4
	Crise pandémica	12,5	25	12,5	50	37,5	37,5
	Fase pós-pandémica	0	0	57,1	42,9	57,1	0
Social	Pré-crise de 2008	3,6	10,7	25	60,7	35,7	14,3
	Período de recessão	0	100	0	0	100	100
	Fase pós-depressão económica	15,6	28,6	22,1	33,6	50,7	44,2
	Crise pandémica	12,5	25	12,5	50	37,5	37,5
	Fase pós-pandémica	0	50	50	0	100	50

		Externo	Perito	Político- -especialista	Político	Expert	Não- -partidário
Macro	Pré-crise de 2008	0	6,6	33,4	60	40	6,6
	Período de recessão	0	100	0	0	100	100
	Fase pós-depressão económica	8,8	22,1	36,6	32,4	58,7	30,9
	Crise pandémica	0	50	0	50	50	50
	Fase pós-pandémica	0	28,6	42,9	28,6	71,5	28,6
Coordenação	Pré-crise de 2008	14,2	0	42,9	42,9	42,9	14,2
	Período de recessão	100	0	0	0	0	100
	Fase pós-depressão económica	0	0	85,7	14,3	85,7	0
	Crise pandémica	0	0	100	0	100	0
	Fase pós-pandémica	0	0	100	0	100	0
Ministro das Finanças	Pré-crise de 2008	0	25	75	0	100	25
	Período de recessão	0	100	0	0	100	100
	Fase pós-depressão económica	0	71,4	14,3	14,3	85,7	71,4
	Crise pandémica	0	100	0	0	100	100
	Fase pós-pandémica	0	0	100	0	100	0

Em termos de governos, vale a pena destacar dois casos opostos e contraintuitivos: o Governo liderado por tecnocratas de Draghi (2021-2022), que selecionou apenas 37,5% de ministros expert nas pastas técnicas, e o Governo «de regresso à política» de Meloni (2022-), que ultrapassou significativamente a média da fase pós-depressão económica neste aspeto (80%). Em termos de perfis, observam-se tendências opostas — já identificadas nas pastas do núcleo executivo — entre peritos e políticos-especialistas: os primeiros registam um aumento impressionante, passando de 12,5% para 25,4%, enquanto os segundos sofrem um declínio acentuado, de 32,1% para 18,6%. No que respeita às áreas de política pública, destaca-se ainda um ponto digno de nota: surpreendentemente, a área económica é a única em que, entre o período anterior à crise de 2008 e a fase seguinte, os ministros *expert* diminuem e os políticos aumentam. Além disso, a tabela 25 demonstra que os ministros *expert* não se limitam às pastas técnicas; pelo contrário, estão amplamente distribuídos por todas as áreas de política e, com frequência, representam o perfil predominante. Isto sugere que a especialização se tornou um critério essencial na seleção de ministros em Itália, não apenas nas pastas que exigem conhecimento técnico, mas também noutras áreas em que tais nomeações podem contribuir para enfrentar desafios de longo prazo que vão além da crescente complexidade das políticas públicas — por exemplo, como um mecanismo de compensação para responder à crise de legitimidade dos partidos políticos.

15.3. Considerações finais

Neste capítulo, propusemos uma análise descritiva detalhada da evolução dos perfis ministeriais em Itália nas primeiras décadas do século XXI, com especial enfoque nos peritos — entendidos como um

subgrupo que integra simultaneamente os ministros não-partidários e os especialistas.

Através de uma análise longitudinal dos perfis ministeriais, avaliámos três das principais explicações avançadas pela literatura para compreender a crescente presença de ministros tecnocráticos, não-partidários ou especialistas nos governos contemporâneos, centrando-nos no caso italiano. Com base numa descrição empírica rica, argumentámos que o primeiro argumento — referente às conjunturas críticas, segundo o qual os partidos políticos recorrem a tecnocratas como estratégia de resposta a cenários de crise — encontra, em grande medida, confirmação no caso italiano. O Governo tecnocrático de Monti (2011-2013) representa uma reação direta à incapacidade do quarto Governo Berlusconi (2008-2011) para lidar com as consequências da crise financeira e económica de 2008. Explicações semelhantes podem ser invocadas para os governos tecnocráticos ou de liderança tecnocrática da década de 1990, bem como para interpretar a formação do executivo de Draghi (2021-2022) durante o período pandémico.

O segundo argumento — que sustenta que formadores de Governo fortes tendem a nomear mais ministros não-partidários (um conjunto que inclui peritos e externos) para as pastas nucleares, a fim de mitigar riscos de perda de controlo (*agency loss*) — só pôde ser parcialmente avaliado com base na nossa análise descritiva do caso italiano, dado que apenas Berlusconi pode ser considerado um formador forte no período em análise. Contudo, a análise permite destacar alguns aspetos relevantes. Por exemplo, embora Berlusconi tenha nomeado alguns ministros não-partidários com quem mantinha relações pessoais ou de amizade, apenas um deles foi designado para uma pasta central, sendo as restantes atribuídas a figuras partidárias escolhidas mediante

negociação entre os partidos da coligação. Além disso, quase todos os outros *formateurs*, comparativamente mais fracos, incluíram uma proporção superior de ministros não-partidários.

De acordo com a terceira vertente da literatura analisada, fatores de longo prazo, como a crescente complexidade da governação e o declínio dos partidos políticos, tenderiam a promover um aumento gradual da nomeação de ministros especialistas (*experts* — conjunto que inclui peritos e políticos-especialistas) para pastas de caráter técnico. A nossa análise descritiva confirma esta expectativa para o caso italiano.

No mínimo, no caso italiano, os fatores de longo prazo — em particular, o declínio dos partidos políticos — parecem deter maior poder explicativo sobre o fenómeno em estudo. Enquanto as conjunturas críticas e a força dos *formateurs* podem ser consideradas causas mais imediatas do aumento de ministros peritos, o enfraquecimento partidário e outros fatores estruturais exerceram tanto um impacto direto sobre o crescimento do tecnocratismo como uma influência causal indireta sobre os outros dois mecanismos. Diversos elementos sustentam esta interpretação.

Em primeiro lugar, as tendências evolutivas observadas em todos os perfis analisados estão associadas ao declínio dos partidos em Itália. A redução dos ministros partidários, o aumento exponencial dos peritos e dos externos, a posição dominante dos especialistas e a substituição dos políticos-especialistas por peritos — sobretudo nas pastas centrais — corroboram a hipótese de declínio do poder partidário.

Em segundo lugar, as conjunturas críticas são fenómenos que podem levar — e efetivamente levaram, no caso italiano — a um aumento da nomeação de peritos. No entanto, este não é o mecanismo único nem o «mecanismo natural» de resposta adotado pelas elites políticas em situações de crise, que geralmente recorrem a soluções mais institucionalizadas, como a convocação de novas eleições ou a formação de grandes coligações, com o objetivo de reforçar a legitimidade das decisões difíceis. Simplificando, poderíamos afirmar que, quanto mais fortes forem os partidos políticos, mais recorrerão a mecanismos institucionais; quanto mais fracos, maior será a tendência para abdicar da responsabilidade política e delegar nos tecnocratas a gestão das crises. A história italiana oferece exemplos de ambas as situações: nos anos 70, perante o terrorismo interno, os partidos robustos uniram-se nos governos de «solidariedade nacional»; já todos os governos tecnocráticos formados desde os anos 90 resultaram de uma abdicação partidária perante eventos críticos.

A força do *formateur* no caso italiano está ligada a outro fator, igualmente associado ao crescimento do tecnocratismo e ao declínio partidário: o surgimento de novos partidos. O partido Forza Italia, de Berlusconi, nasceu como reação à crise do sistema partidário italiano e, em 2001, selecionou a mais elevada percentagem de tecnocratas (17,8%), por comparação com os governos não-tecnocráticos da década de 1990, formados por partidos tradicionais. Contudo, à medida que o Forza Italia passou por um processo de institucionalização partidária, a proporção de tecnocratas diminuiu (0% no último Governo Berlusconi). O surgimento do Movimento Cinco Estrelas, símbolo mais evidente do declínio partidário italiano na última década, conduziu ao mesmo resultado: todos os governos que integraram este

novo partido apresentaram percentagens excecionalmente elevadas de peritos. Como observa Karoulas no capítulo 14, processo semelhante ocorreu na Grécia, com os governos liderados pelo partido populista de esquerda Syriza. Resta apenas questionar se uma eventual participação do partido Chega em futuros governos portugueses poderá traduzir-se num aumento da presença de peritos.

Uma última nota diz respeito ao Governo mais recente, liderado por Giorgia Meloni (2022-), que poderá ter implicações relevantes. Após uma longa sucessão de governos de grande coligação e de natureza heterogénea, e de um executivo de liderança tecnocrática, diversos elementos permitem identificar o Governo Meloni como um «regresso à política», talvez o início de um novo ciclo em que os partidos recuperam parte do espaço perdido na última década. Tal como nas décadas de 1990 e 2000, o Governo Meloni assenta numa coligação pré-eleitoral homogénea de centro-direita, com uma plataforma programática comum, liderada por uma política profissional que nomeou três quartos do seu Governo entre membros de longa data dos partidos no poder.

A nossa análise reforça esta perspetiva e evidencia algumas particularidades relevantes. Por exemplo, dentro do perfil *expert*, observa-se uma clara preponderância dos políticos-especialistas (50%) sobre os peritos (25%), contrariando a tendência de substituição da especialização partidária pela tecnocrática. Além disso, a maioria dos peritos nomeados apresenta uma relação de proximidade com os partidos governantes. Ainda assim, devem destacar-se outras particularidades interessantes, e em certa medida contraditórias: o Governo Meloni mantém uma proporção significativa de peritos, ocupando o segundo lugar na nossa amostra (apenas superado pelo Governo Conte I (2018-2019), excluídos os executivos plenamente tecnocráticos). Mais

importante ainda, em termos de nomeação de ministros especialistas, o Governo Meloni (2022-) também ocupa o segundo lugar, apenas atrás do Governo tecnocrático de Monti (2011-2013), e nomeia quase duas vezes mais *experts* do que o executivo de liderança tecnocrática de Draghi (2021-2022).

Em conclusão, ainda que o Governo Meloni (2022-) possa ser legitimamente considerado um executivo «de regresso à política», resta saber se representará efetivamente o início de um novo ciclo político, tendo em conta a persistência de traços — ainda que mais limitados — associados ao declínio dos partidos e ao enfraquecimento do modelo de Governo partidário.

Capítulo 16

Espanha: perfis ministeriais num cenário político em transformação

Juan Rodríguez Teruel e Mélanie Barragán

16.1. O caso espanhol

O estudo das elites ministeriais é fundamental para compreender a forma como os governos democráticos funcionam na prática. Embora os marcos constitucionais e institucionais estabeleçam as regras formais de governação, são os indivíduos que ocupam os cargos ministeriais que, em última instância, traduzem essas regras em ação política. Os ministros constituem o elo entre a liderança política e a máquina administrativa; os seus percursos, experiências e redes de relacionamento influenciam a orientação das políticas públicas, os estilos de tomada de decisão e o desempenho geral do Governo (Blondel, 1985; Dowding e Dumont, 2009). Compreender quem governa também é essencial para avaliar a representatividade e a responsabilização numa democracia (Alexiadou, 2016). O estudo das elites ministeriais, portanto, oferece valiosas percepções tanto sobre o desenho institucional quanto sobre a prática política, ao articular as estruturas formais e as realidades sociológicas da governação.

Em Espanha, os ministros desempenham um papel particularmente estratégico, ao mediar entre o Governo do primeiro-ministro (La Moncloa) e a burocracia central. Os seus perfis — educacionais, profissionais e políticos — revelam muito sobre a natureza do recrutamento político, o equilíbrio entre lógicas partidárias e tecnocráticas,

e a composição evolutiva da elite política (Jerez e Real-Dato, 2009; Rodríguez Teruel, 2011a).

O caso espanhol apresenta dois paradoxos estruturais que o tornam especialmente relevante para o estudo comparado das elites ministeriais. O primeiro paradoxo diz respeito à coexistência de uma liderança altamente centralizada com uma forte autonomia departamental. O primeiro-ministro espanhol goza de amplos poderes conferidos pela Constituição de 1978 — podendo nomear e demitir ministros, dirigir a política governamental e controlar a confiança parlamentar. Isso levou os estudiosos a descrever o sistema como uma forma «presidencializada» de Governo parlamentar (Heywood e Molina, 2000; Van Biezen e Hopkin, 2005). No entanto, apesar dessa concentração de poder, os ministros espanhóis mantêm significativa autonomia dentro dos seus departamentos. As pastas ministeriais são apoiadas por burocracias consolidadas e comunidades setoriais de políticas públicas, que frequentemente garantem continuidade e especialização entre administrações. O resultado é uma tensão dinâmica entre coordenação central e independência ministerial, que molda o equilíbrio interno do executivo (Rodríguez-Teruel, Molina e Real-Dato, 2026).

O segundo paradoxo refere-se ao papel dos partidos políticos. Os governos espanhóis são fortemente partidários, com o Partido Popular (PP) e o Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE) a dominar a formação de governos ao longo de várias décadas. Contudo, mesmo nesses contextos marcadamente partidários, uma proporção estável de ministros tem sido composta por independentes — não filiados em partidos —, frequentemente recrutados pela sua competência técnica ou valor simbólico (Rodríguez Teruel e Jerez, 2018). Essas nomeações não-partidárias refletem a natureza híbrida e duradoura da elite política espanhola: simultaneamente partidária e tecnocrática, política e profissional.

Esses dois paradoxos — liderança centralizada com autonomia departamental e controlo partidário com inclusão tecnocrática — fazem de Espanha um caso valioso para compreender a forma como os fatores institucionais e sociológicos se entrelaçam no recrutamento de elites e na governação executiva (Linz, 1972; Baena, 1999).

Este capítulo analisa como essas características específicas do Governo espanhol moldam o recrutamento de diferentes tipos de perfis ministeriais. Para isso, aplica-se ao caso espanhol o quadro teórico desenvolvido neste livro, com especial enfoque nas definições e distinções conceptuais que sustentam esses perfis. A próxima secção apresenta o contexto institucional e político mais amplo do período em análise (1999-2025). Em seguida, são delineadas as diversas dimensões que compõem as principais categorias de perfis ministeriais propostas neste volume. Por fim, analisa-se como esses perfis variam em relação a diferentes fatores institucionais e políticos.

16.2. Sistema político e recrutamento ministerial: uma visão geral

A estrutura das instituições executivas de Espanha carrega a marca da ditadura franquista (1939-1975). O regime de Franco desenvolveu uma administração centralizada e hierárquica, composta por oficiais militares e tecnocratas, muitos deles vinculados ao Opus Dei (Jerez, 1982). Esse modelo administrativo enfatizava a disciplina e a autonomia burocrática em detrimento da responsabilidade política. A tecnocracia do final do franquismo, responsável pela modernização económica de Espanha na década de 1960, lançou as bases de um aparato estatal profissionalizado que perdurou na era democrática. A autonomia duradoura dos ministérios e a orientação tecnocrática de muitos altos funcionários públicos na Espanha democrática devem-se em grande parte a essa herança institucional (Linz, 1972; Baena, 1999).

A transição espanhola para a democracia (1975-1978) ocorreu durante a «terceira onda» de democratização de Huntington (1991). O carácter negociado da transição garantiu continuidade institucional, já que muitas elites administrativas franquistas foram mantidas, para assegurar estabilidade e especialização (Gunther, 1992; Gunther, Montero e Botella, 2004). A Constituição de 1978 estabeleceu uma monarquia parlamentar com um modelo territorial descentralizado e fortes poderes executivos. Os primeiros governos democráticos combinaram figuras políticas partidárias e tecnocratas, equilibrando legitimidade e competência (Rodríguez Teruel, 2011a). Esse padrão híbrido de recrutamento tornou-se uma característica distintiva da elite ministerial espanhola, combinando lealdade política com capacidade técnica.

O sistema político espanhol é uma democracia parlamentar em que o Governo depende da confiança do Congresso dos Deputados, mas domina o processo legislativo. A predominância do executivo é evidente no papel central do primeiro-ministro na definição de políticas, prioridades legislativas e disciplina partidária (Field, 2009). Consequentemente, a proporção de ministros com assento parlamentar costuma ser menor do que noutras democracias da Europa Ocidental (Rodríguez Teruel, 2011b).

O primeiro-ministro (*presidente del Gobierno*) é eleito por meio de um voto de investidura que requer maioria parlamentar, e só pode ser destituído por uma moção construtiva de censura. Esses mecanismos, inspirados no modelo alemão, favorecem a estabilidade executiva. Na prática, contudo, produziram uma forte concentração de poder na Moncloa, onde a coordenação de políticas, a comunicação e o controlo interministerial são centralizados (Rodríguez-Teruel, Molina e Real-Dato, 2026). A limitada capacidade do parlamento para propor ou alterar legislação reforça o predomínio do executivo.

O sistema partidário espanhol evoluiu de um bipartidarismo inicial para uma configuração fragmentada. De 1982 a 2015, o PSOE e o PP alter-naram-se no poder, mantendo um equilíbrio estável entre dois partidos (Gunther, Montero e Botella, 2004). Ambos desenvolveram forte disciplina interna e controlo centralizado sobre a seleção de candidatos e nomeações ministeriais. Ainda assim, Espanha contou com partidos regionais influentes, como o Convergència i Unió (CiU), o Partido Nacionalista Basco (PNV) e a Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), que frequentemente desempenharam papéis decisivos na sustentação de governos minoritários. Contudo, o surgimento de novos partidos após 2015 — Podemos, Ciudadanos e Vox — transformou o sistema

num cenário multipartidário fragmentado. Essa fragmentação culminou na formação, em 2020, do primeiro Governo de coligação nacional do período democrático, entre o PSOE e o Unidas Podemos.

A estrutura territorial da Espanha, conhecida como «Estado das Autonomias», é uma das mais descentralizadas da Europa (Aja, 2001; Moreno, 2001). As 17 comunidades autónomas possuem amplas competências em educação, saúde e serviços sociais. Os ministros precisam de navegar numa complexa rede de relações intergovernamentais, equilibrando a autoridade nacional e o poder regional. Essa descentralização limita as iniciativas do Governo central e adiciona uma camada de negociação ao processo de formulação de políticas ministeriais. A interação entre elites centrais e regionais tornou-se uma característica definidora da governação espanhola (Aja e Colino, 2014), promovendo padrões específicos de recrutamento e circulação ministerial entre os níveis territoriais (Rodríguez-Teruel, 2024).

De 1979 a 2019, Espanha foi governada exclusivamente por governos de partido único — PSOE ou PP —, frequentemente minoritários e dependentes do apoio parlamentar de partidos regionais. Esse padrão favoreceu a coesão executiva e o controlo do primeiro-ministro, mas limitou o pluralismo dentro do Governo (Rodríguez-Teruel, 2020). A formação do Governo de coligação de 2020 entre o PSOE e o Unidas Podemos marcou uma mudança histórica, exigindo a institucionalização de mecanismos de coordenação interpartidária e a partilha de pastas ministeriais. Essa transformação tem implicações para o recrutamento das elites. O Governo de coligação introduziu novos critérios — equilíbrio ideológico, representação intrapartidária e paridade de género — no processo de seleção ministerial (Field, 2020). Nesse sentido, o executivo espanhol exemplifica o modo como a inovação

institucional e a fragmentação política remodelam a composição das elites governantes.

Tabela 26. Governos na Espanha (1996-2025)

Governo	Tempo no cargo	Duração (em meses)	Tipo de maioria	Partidos	% de assentos parlamentares ¹	Apoio parlamentar externo
Aznar I	5/1996-1/2000	45	Minoritário	PP	45	Sim (regionalistas)
Aznar II	4/2000-3/2004	46	Maioritário	PP	52	No
Zapatero I	4/2004-3/2008	48	Minoritário	PSOE-PSC	43	Si (United Left, regionalist)
Zapatero II	4/2008-11/2011	43	Minoritário	PSOE-PSC	44	No
Rajoy I	12/2011-11/2015	48	Maioritário	PP	45	No
Rajoy (caretaker)	12/2015-10/2016	11	Minoritário	PP	-	No
Rajoy II	10/2016-06/2018	20	Minoritário	PP	33	Sim (Ciudadanos, regionalistas)
Sánchez I	06/2018-04/2019	11	Minoritário	PSOE-PSC	24	Sim (Podemos, regionalistas)
Sánchez (caretaker)	04/2019-01/2020	8	Minoritário	PSOE-PSC	35	Sim (Podemos, regionalistas)
Sánchez II	01/2020-11/2023	47	Minoritário	PSOE-PSC + UP ²	42	Sim (regionalistas)
Sánchez III	11/2023-...	(25) ³	Minoritário	PSOE-PSC + Sumar ²	42 ⁴	Sim (Podemos, regionalistas)

Fonte: Elaboração dos autores.
Notas: (1) «% de assentos» indica a proporção de cadeiras parlamentares dos partidos representados no Governo.
(2) Além dos representantes do PSOE-PSC, o Governo Sánchez II incluiu parceiros de coligação com representação ministerial provenientes do Podemos, IU/PCE e Comuns. No Governo seguinte, Sánchez III, os cargos ministeriais foram ocupados por membros da coligação mais ampla Sumar, que inclui Sumar, Comuns, IU/PCE e Más Madrid.
(3) Número de meses até dezembro de 2025.
(4) Este número não inclui os quatro assentos do Podemos, pois o partido deixou o grupo parlamentar do Sumar no início da legislatura.

As três últimas décadas da política espanhola podem ser divididas em quatro grandes períodos governamentais, cada um moldado por estilos de liderança e desafios contextuais distintos, e em nove governos diferentes, conforme mostrado na tabela 26.

O Governo de José María Aznar (1996-2004) marcou a consolidação da governação conservadora sob o Partido Popular (PP). O seu primeiro mandato contou com o apoio parlamentar de partidos nacionalistas regionais, enquanto o segundo desfrutou de maioria absoluta. Aznar promoveu um executivo altamente centralizado e disciplinado, caracterizado por um estilo de liderança «presidencializado». Muitos dos seus ministros eram membros leais do partido, com formação em direito, economia ou administração pública. Os seus governos impulsionaram a liberalização económica, a privatização e uma integração mais profunda na União Europeia (Royo, 2000). A nossa análise concentra-se no seu segundo mandato (2000-2004), marcado pela estabilidade e pelo Governo maioritário.

Posteriormente, os governos de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011) contrastaram fortemente com os anteriores, enfatizando a reforma social, a igualdade de género e a democracia participativa. O seu primeiro Governo alcançou paridade de género — um passo sem precedentes na política espanhola e europeia (Threlfall, 2007). Muitos ministros tinham formação profissional em Direito, no meio académico ou no serviço público. Contudo, no início do seu segundo mandato, a crise financeira global de 2008 deslocou o foco para a austeridade fiscal e a estabilização económica, levando à inclusão de perfis técnicos nos ministérios económicos (Royo, 2009).

A etapa de Mariano Rajoy (2011-2018) foi definida pela gestão da crise económica, pelo conservadorismo institucional e pelo conflito territorial catalão. Os seus governos foram amplamente compostos por políticos de carreira do PP, escolhidos pela sua lealdade e competência administrativa. O estilo de liderança de Rajoy enfatizou a estabilidade, a hierarquia e o controlo burocrático. Com o tempo, o seu Governo passou de uma maioria estável (primeiro mandato, 2011-2015) para uma administração minoritária, sustentada pelo apoio do Ciudadanos, até que uma moção de censura pôs fim ao seu mandato em junho de 2018.

A liderança de Pedro Sánchez (2018-2025) inaugurou uma nova era de coligação e diversidade. O seu Governo minoritário inicial, de 2018, incluía um grande número de independentes e tecnocratas, especialmente mulheres e académicos. Após um mandato fracassado e eleições repetidas em 2019, a formação de um Governo de coligação com o Unidas Podemos em 2020 exigiu equilibrar considerações ideológicas e partidárias na nomeação de ministros. As administrações de Sánchez têm-se caracterizado pela paridade de género, pela renovação geracional e pelo alto grau de profissionalização internacional, refletindo a crescente complexidade e diversificação da elite política espanhola.

16.3. Competências ministeriais

Esta secção analisa as competências ministeriais dos ministros espanhóis entre 1999 e 2025, com enfoque nos tipos de experiência e conhecimento que eles trazem para o exercício do cargo executivo. Para isso, utilizaremos a tipologia de competências e as dimensões apresentadas no capítulo 1 e empregadas em capítulos anteriores. O estudo entende as competências ministeriais como o conjunto de habilidades, conhecimentos e experiências que um ministro mobiliza no desempenho

das suas funções governamentais. Nesta análise, as competências são avaliadas de acordo com o tipo, a duração e a relevância da experiência acumulada antes da nomeação. Cada dimensão é medida numa escala ordinal de três níveis: 1) nenhuma competência relevante; 2) moderadas competências relevantes; 3) amplas competências relevantes.

As cinco dimensões aqui consideradas captam duas macrodimensões amplas da capacidade ministerial:

- **Inserção política** — derivada das competências partidárias e políticas, reflete o grau de enraizamento do ministro nas estruturas partidárias e nas instituições políticas;
- **Especialização** — derivada das competências académicas, ocupacionais e de gestão, representa a especialização técnica e profissional do ministro.

Em conjunto, estas dimensões revelam o modo como os governos espanhóis equilibraram o enraizamento político e a especialização técnica, e como esse equilíbrio evoluiu ao longo das administrações.

16.3.1. Competências partidárias

A competência partidária refere-se à experiência derivada da participação em partidos ou organizações partidárias. Essa dimensão é operacionalizada por meio de indicadores como:

- **Filiação formal num partido;**
- **Cargos ocupados nas estruturas partidárias** (por exemplo, membro da comissão executiva, secretário ou porta-voz);
- **Experiência em coordenação partidária ou gestão de campanhas;**
- **Identificação pública ou lealdade a uma organização partidária específica.**

Os ministros são classificados segundo a profundidade e a duração de sua participação partidária, variando desde a ausência de filiação, passando por filiações limitadas ou papéis esporádicos, até carreiras partidárias extensas com responsabilidades estratégicas. Isso permite distinguir entre ministros não-partidários, membros de baixa hierarquia e membros de alta hierarquia.

A figura 68, que representa as competências partidárias, mostra a proporção de ministros não-partidários, de baixo escalão e de alto escalão em cada Governo, desde Aznar II (2000-2004) até Sánchez III (2023-2025).

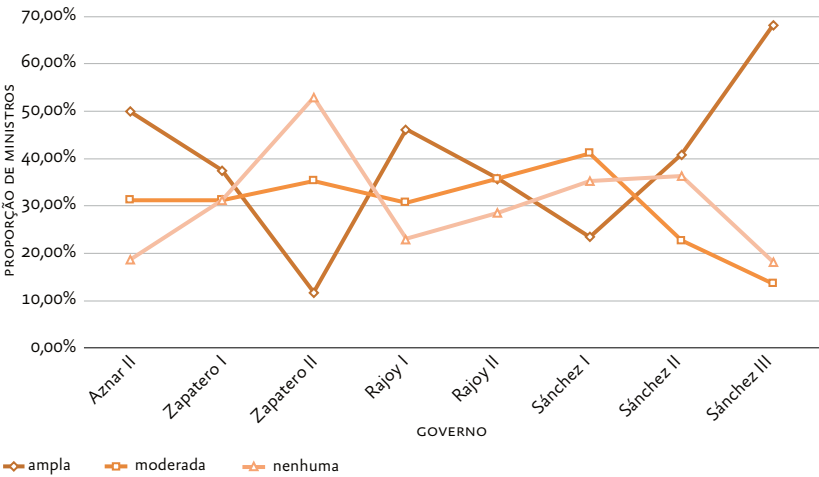
Os dados indicam um declínio no número de ministros não-partidários nos últimos anos e uma presença oscilante de perfis partidários de alto escalão. No Governo Aznar II, cerca de 50% dos ministros possuíam ampla experiência partidária, refletindo a estrutura interna consolidada do PP. O primeiro Governo de Zapatero (2004-2008) inverteu essa tendência, incorporando mais de 50% de figuras não partidárias — principalmente académicos e profissionais — para projetar renovação e pluralismo. No entanto, a partir de Rajoy I (2011-2015), os altos dirigentes partidários voltaram a predominar (46%), padrão reforçado sob Sánchez III (68%).

Essa evolução sugere uma progressiva consolidação partidária no recrutamento ministerial. Os governos espanhóis passaram de uma abertura inicial a tecnocratas não-partidários (especialmente durante transições políticas ou crises) para um modelo que enfatiza lealdade, coordenação interna e controlo partidário. O contexto de coligação desde 2020 reforçou ainda mais essa dinâmica: os parceiros de

coligação procuraram ministros com credenciais partidárias comprovadas para garantir disciplina política e confiança interpartidária.

Em suma, a competência partidária tornou-se um componente definidor dos perfis ministeriais, sinalizando uma mudança da inclusão tecnocrática para a profissionalização partidária — em consonância com a tendência europeia mais ampla rumo aos governos partidários nas democracias parlamentares.

Figura 68. Competência partidária dos ministros em Espanha (2000-2025)



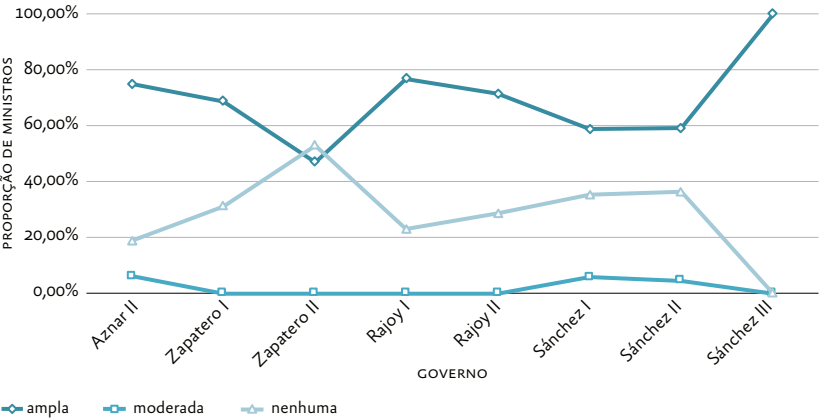
16.3.2. Competências políticas

A competência política mede o grau de experiência prévia em cargos políticos eletivos ou executivos, que proporciona aos ministros habilidades políticas e conhecimento institucional. Isso inclui:

- Exercício de cargos eletivos (por exemplo, deputado, vereador, presidente de câmara ou deputado regional);
- Desempenho de funções executivas ou consultivas (por exemplo, secretário de Estado, porta-voz do Governo ou assessor sénior);
- Participação em funções de decisão legislativa ou governamental.

A escala de três níveis distingue entre: 1) sem experiência política (externos puros ou tecnocratas); 2) experiência moderada (por exemplo, cargo local ou mandato parlamentar de curta duração); 3) ampla experiência (por exemplo, deputados veteranos, presidentes regionais ou ministros com experiência prévia em Governo).

Figura 69. Competência política dos ministros em Espanha (2000-2025)



A figura 69, referente à competência política, mostra como a proporção de ministros com experiência política prévia flutuou ao longo das últimas três décadas. Durante os governos de Aznar, a experiência política já era amplamente difundida, refletindo a ênfase do PP em políticos

de carreira. Os governos de Zapatero marcaram uma renovação parcial, com vários ministros ingressando na política nacional pela primeira vez — muitos oriundos do meio académico ou da política regional.

Sob o Governo de Rajoy (2011-2018), a tendência voltou à continuidade: quase dois terços de seus ministros já haviam ocupado cargos políticos eletivos ou executivos, garantindo coesão durante a crise económica. Nos governos de Sánchez, o padrão tornou-se mais diversificado: o Sánchez I (2018-2019) incluiu alguns independentes e tecnocratas sem experiência política, enquanto os Sánchez II e III equilibraram esses perfis com figuras partidárias experientes e parceiros de coligação com trajetória parlamentar. De facto, o Sánchez III é o Governo espanhol com a maior proporção de ministros com ampla experiência política no período democrático recente. As únicas exceções relativas foram Carlos Cuerpo e Sara Aagesen. Embora não fossem membros do PSOE nem tivessem ocupado cargos parlamentares ou subnacionais, acumularam experiência relevante nos anos anteriores em altos cargos do executivo (como assessores ou secretários de Estado).

O padrão de longo prazo revela uma crescente profissionalização política no interior do executivo espanhol. Ministros com ampla experiência política tornaram-se predominantes, sugerindo uma circulação de elite cada vez mais fechada entre políticos de carreira. No entanto, a inclusão periódica de figuras sem experiência política — particularmente em fases de renovação governamental (Zapatero I, Sánchez I) — reflete tentativas de relegitimar o executivo ou ampliar sua representação social.

De um modo geral, a competência política evidencia que a experiência em instituições políticas se tornou um critério central de recrutamento ministerial, reforçando a especialização das elites governantes e seu enraizamento na classe política.

16.3.3. Competências académicas

A competência académica capta o nível e a relevância da formação formal e da trajetória académica em relação à área de atuação ministerial. É avaliada com base em indicadores como:

- Grau mais elevado obtido (licenciatura, mestrado, doutoramento);
- Área de estudo e sua correspondência com o domínio de políticas públicas (por exemplo, economistas em Finanças, engenheiros em Indústria, juristas em Justiça);
- Cargos académicos (professor, investigador ou reitor);
- Publicações ou reconhecimento como especialista em disciplinas relevantes.

Os ministros são classificados como possuindo: 1) nenhuma formação académica relevante; 2) moderada formação relevante; 3) ampla competência académica, geralmente refletida em qualificações de pós-graduação e carreiras de investigação especializadas.

A figura 70 mostra uma notável continuidade nos altos níveis de escolaridade entre os ministros espanhóis, mas com variações quanto à relevância da especialização académica para o cargo ocupado. Durante os governos de Zapatero, a competência académica atingiu seu auge, com uma grande proporção de ministros detentores de doutoramentos ou cargos universitários — especialmente nas áreas de Direito, Economia e Ciências Sociais. Isso refletiu o esforço de Zapatero em

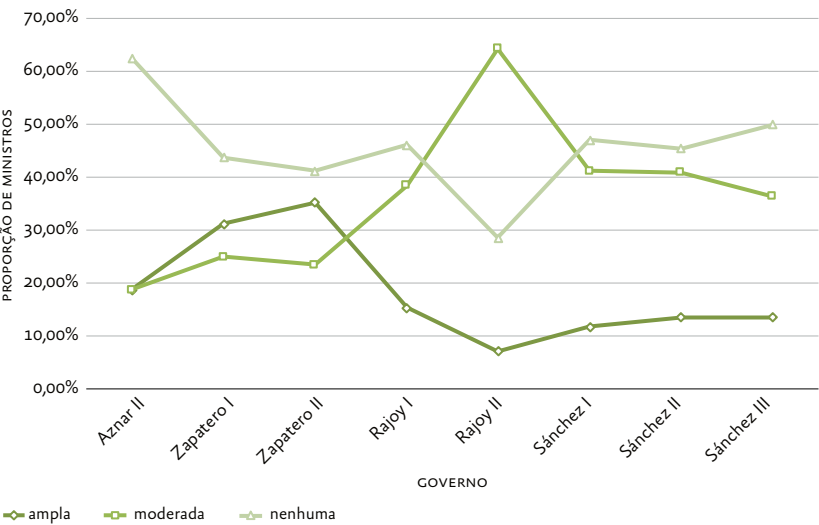
promover uma imagem tecnocrática e progressista, reforçando a credibilidade intelectual de seu Governo.

Em contraste, os governos de Rajoy priorizaram a experiência administrativa e política em detrimento das credenciais académicas, resultando num declínio moderado na especialização académica, geralmente limitada ao nível de graduação. Sob o Governo de Sánchez, a tendência voltou a inverter-se de forma moderada: muitos ministros eram professores universitários ou especialistas em áreas relacionadas com as políticas públicas (por exemplo, epidemiologia, economia, assuntos europeus).

Ao longo do período de 1999 a 2025, o nível médio de escolaridade dos ministros permaneceu excepcionalmente elevado em comparação internacional, algo característico de Espanha (Jerez, Real-Dato e Rodríguez-Teruel, 2019). No entanto, a correspondência entre a formação académica e as pastas ministeriais variou conforme o contexto político. As nomeações tecnocráticas — comuns durante períodos de crise ou de déficit de legitimidade — tenderam a enfatizar perfis com forte formação académica. Já nas fases de consolidação política, prevaleceram critérios de lealdade e de coordenação sobre a especialização disciplinar.

A persistência de altos níveis de competência académica sustenta a noção da existência de uma camada tecnocrática dentro da elite política espanhola, particularmente entre os governos de orientação progressista, que historicamente buscaram equilibrar legitimidade política e intelectual (Rodríguez-Teruel e Oñate, 2025).

Figura 70. Competência académica dos ministros em Espanha (2000-2025)



16.3.4. Competências ocupacionais

A competência ocupacional (ou especialização profissional) mede a experiência profissional diretamente relacionada com o setor ou a área de políticas públicas correspondente à pasta ministerial. Os indicadores incluem:

- Emprego em setores ou profissões relevantes (por exemplo, advogados na Justiça, médicos na Saúde, engenheiros em Infraestruturas);
- Experiência na administração pública em nível técnico ou de gestão;
- Credenciamento profissional ou prática especializada anterior à nomeação ministerial.

Os ministros são classificados como: 1) sem experiência setorial; 2) com moderada experiência relevante; 3) com ampla experiência profissional no campo correspondente.

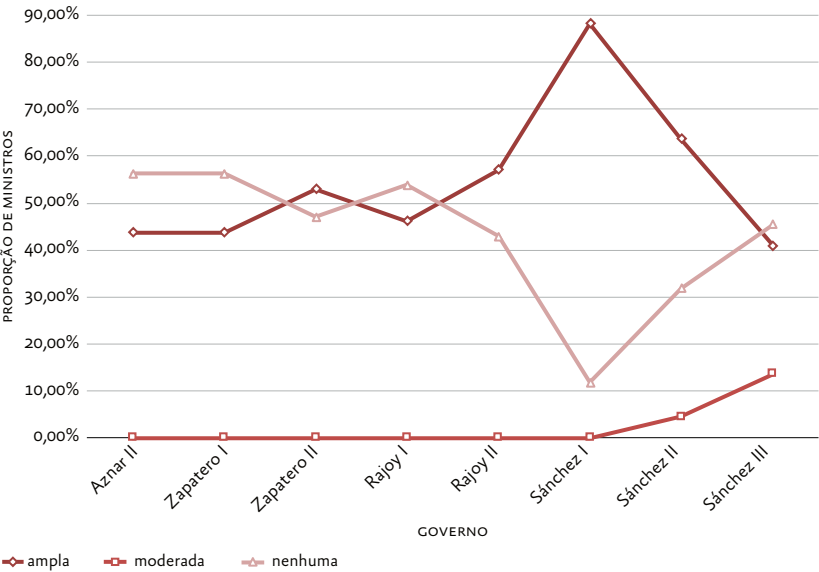
De acordo com esses critérios, a figura 71, que ilustra a competência ocupacional, revela uma especialização setorial heterogênea, porém significativa, entre os ministros espanhóis. Sob Aznar, a predominância de economistas, juristas e engenheiros refletia a agenda de reformas pró-mercado de seu Governo. Os governos de Zapatero diversificaram os perfis ministeriais, incorporando profissionais das áreas de Educação, Políticas Sociais e Cultura — em consonância com a ênfase na modernização social.

Durante o Governo de Rajoy, os ministros tinham muitas vezes carreiras burocráticas ou administrativas, em vez de experiência setorial direta, refletindo a centralização da formulação de políticas na chefia do Governo e a dependência de altos funcionários públicos. Em contraste, os governos de Sánchez reintroduziram ministros com sólida experiência ocupacional, especialmente nas áreas da Saúde, do Trabalho e dos Negócios Estrangeiros — em parte como resposta à crise da COVID-19 e à agenda europeia de recuperação. No entanto, a maior concentração de competências ocupacionais ocorreu durante o primeiro Governo de Sánchez, quando ele procurou projetar especialização e conhecimento técnico, em contraste com o Governo anterior, mas também como forma de reforçar a legitimidade do Governo, que havia sido fortemente questionada pela oposição após a moção de censura.

A longo prazo, os dados sugerem que a especialização setorial permanece um critério de recrutamento secundário, mas persistente. Embora não seja decisiva para a nomeação, ela reforça a credibilidade

ministerial em pastas de natureza técnica. Governos que enfrentam crises de políticas públicas ou procuram obter legitimidade externa tendem a promover profissionais com fortes credenciais ocupacionais. Assim, a competência ocupacional oscila em função das necessidades políticas: reforço tecnocrático em períodos de reforma e centralização política em períodos de estabilidade.

Figura 71. Competência profissional dos ministros em Espanha (2000-2025)



16.3.5. Competências de gestão

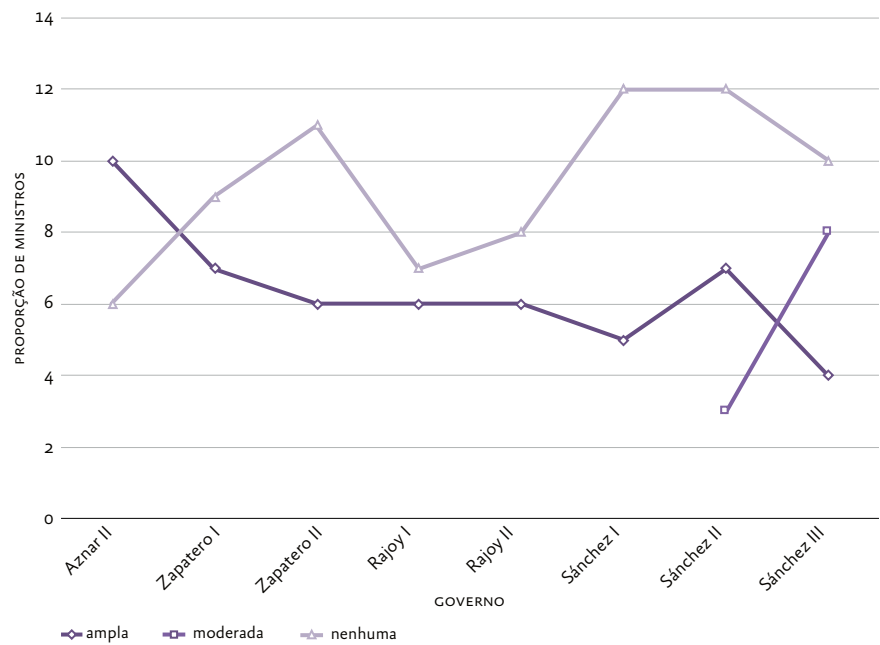
As competências de gestão refletem a experiência em funções administrativas, organizacionais ou de liderança, seja em contextos públicos ou privados. Isso inclui:

- Cargos executivos na administração pública ou em empresas privadas (por exemplo, CEO, diretores-gerais, secretários de Estado);
- Experiência na gestão de grandes equipas ou orçamentos;
- Liderança estratégica em associações, ONG ou organizações internacionais;
- Capacidade demonstrada de coordenação e implementação de políticas públicas.

A classificação segue o esquema padrão de três níveis: desde ausência de experiência de gestão até ampla liderança em organizações complexas.

A figura 72, sobre a competência de gestão, mostra um aumento constante e substancial no número de ministros com alta experiência em gestão ao longo do período analisado. No Governo Aznar II, cerca de metade dos ministros possuía trajetórias significativas de liderança — muitos provenientes do setor privado ou de altos cargos públicos. O primeiro Governo de Zapatero reduziu levemente essa proporção, favorecendo académicos e ativistas em detrimento de gestores profissionais.

Figura 72. Competência de gestão dos ministros em Espanha (2000-2025)



No entanto, durante a crise económica, os governos de Rajoy recuaram a proporção de ministros com experiência de gestão prévia, especialmente nas áreas económica e financeira. Essa escolha refletiu um esforço deliberado para sinalizar competência, disciplina e credibilidade aos mercados internacionais.

Os governos de Sánchez mantiveram esse padrão, combinando perfis de gestão com paridade de género e diversidade profissional. O Sánchez III atingiu quase 70% de ministros com ampla experiência

em gestão, sugerindo a institucionalização do profissionalismo executivo no interior do Governo espanhol.

De um modo geral, essa tendência revela a complexidade crescente da governação e a procura por ministros capazes de gerir grandes burocracias e coordenar relações intergovernamentais. A competência de gestão, portanto, representa a convergência entre liderança política e eficiência tecnocrática, marcando uma fase madura na profissionalização ministerial em Espanha.

16.4. A tipologia dos perfis ministeriais em Espanha

As cinco dimensões das competências ministeriais — partidária, política, académica, ocupacional e de gestão — podem ser sintetizadas em duas macrodimensões fundamentais do capital ministerial, apresentadas no capítulo 1: inserção política (P) e especialização (E). Estes dois eixos captam os pilares duplos da autoridade ministerial na Espanha democrática: por um lado, a legitimidade política, derivada do enraizamento partidário e institucional; por outro, a legitimidade tecnocrática, fundamentada na especialização profissional e na experiência de gestão.

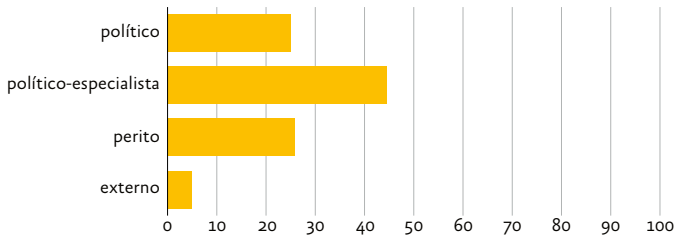
A inserção política representa o grau em que um ministro está integrado nas estruturas partidárias e políticas. Combina a experiência partidária e política, indicando o nível de envolvimento do ministro no campo político. Os ministros com altas pontuações em P são, em geral, políticos de carreira, com raízes organizacionais duradouras e experiência institucional acumulada. A sua autoridade provém da lealdade partidária, do conhecimento legislativo e da capacidade de gestão em coligações. Em contraste, os ministros com baixas pontuações em P são frequentemente externos, cuja legitimidade se apoia na

especialização técnica ou no capital simbólico, e não no capital político. Em Espanha, a elevada inserção política tem caracterizado os governos que privilegiam a coesão e o controlo — como os de Aznar II e Rajoy —, enquanto as baixas pontuações em P prevaleceram em governos que privilegiaram a renovação ou a credibilidade através da inclusão tecnocrática, notadamente Zapatero I e Sánchez I.

A especialização capta o grau de conhecimento especializado e de experiência profissional mobilizado pelos ministros. Integra três competências fundamentais: académica, ocupacional e de gestão. Ministros com altas pontuações em E possuem qualificações académicas avançadas, experiência setorial ou trajetória em gestão de organizações complexas no setor público ou privado. A sua legitimidade deriva do domínio técnico e da capacidade de resolução de problemas. Os governos espanhóis tenderam a recorrer mais intensamente a estes perfis tecnocráticos durante períodos de reforma ou crise — como no primeiro mandato de Zapatero, durante a agenda de modernização social, e no Governo inicial de Sánchez, após a fragmentação política e a pandemia de COVID-19.

A intersecção entre inserção política e especialização gera uma tipologia bidimensional de perfis ministeriais. Num extremo situam-se os políticos puros ou políticos (alta P, baixa E), cujo principal ativo é a autoridade política. No outro extremo estão os especialistas externos (baixa P, alta E), valorizados por sua competência técnica especializada. Entre estes dois polos, emergem duas formas híbridas: o político-especialista (alta P, alta E), que combina autoridade profissional com inserção política; e o generalista externo (baixa P, baixa E), adaptável a múltiplas pastas, mas com poucas competências políticas e fraca especialização.

Figura 73. Perfis ministeriais em Espanha (2000-2025)



A figura 73 apresenta a proporção geral dos quatro tipos de ministros — externos, peritos, políticos-especialistas e políticos — no período de 1999 a 2025. Os resultados são reveladores. Os políticos-especialistas e os políticos, juntos, dominam a elite ministerial espanhola, representando cerca de três quartos das nomeações ministeriais. Isso indica uma clara preferência por ministros que combinam credenciais políticas e profissionais (especialistas) ou que possuem habilidades administrativas e políticas amplas e transferíveis (generalistas).

Em contraste, os peritos — tecnocratas altamente qualificados, mas com pouca inserção política — constituem cerca de 26%, refletindo seu papel estratégico, embora secundário, nos governos espanhóis. A sua inclusão geralmente coincide com momentos de inovação política ou de reconstrução da legitimidade. Por fim, os externos — ministros com experiência política e profissional limitada — formam uma pequena minoria (em torno de 5%), sendo normalmente nomeados por razões representacionais, simbólicas ou de equilíbrio de coligação.

Consideradas em conjunto, essas distribuições confirmam a hibridização da elite ministerial espanhola. A predominância de especialistas e generalistas reflete a maturidade institucional da democracia

espanhola, na qual se espera que os ministros combinem capacidades de coordenação política com especialização substantiva. A presença reduzida de externos e de tecnocratas puros indica que os governos espanhóis se estabilizaram progressivamente em torno de uma liderança política profissionalizada, integrando tanto a competência partidária quanto o conhecimento técnico.

De acordo com este panorama, observa-se que, entre 1999 e 2025, o executivo espanhol evoluiu de uma abertura tecnocrática para uma integração político-profissional. A elite ministerial contemporânea combina ampla experiência partidária com sólidas credenciais de gestão e académicas, refletindo as duplas pressões do controlo partidário e da complexidade da governação num sistema político descentralizado e orientado por coligações.

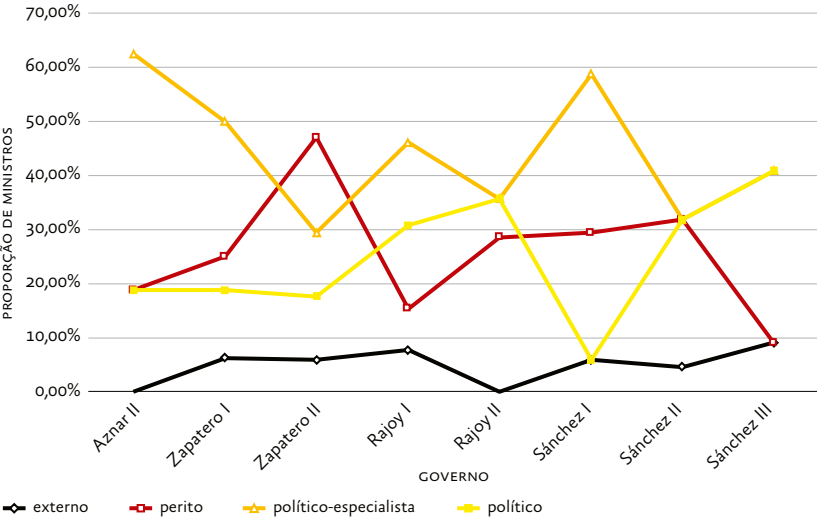
16.5. Variação dos perfis ministeriais em Espanha

Esta secção examina como a distribuição dos perfis ministeriais — externo, perito, político-especialista e político — variou ao longo do tempo e em relação a diferentes fatores contextuais e individuais entre 1999 e 2025. A análise baseia-se em dados longitudinais que cobrem todos os ministros nomeados em Espanha durante esse período, relacionando as suas trajetórias políticas e profissionais com dimensões institucionais, partidárias e sociodemográficas. O objetivo é identificar os principais padrões de variação que definem a evolução da elite ministerial espanhola e compreender as dinâmicas subjacentes que moldaram seu recrutamento e composição.

16.5.1. Variação ao longo do tempo

Ao longo do último quarto de século, a estrutura da elite ministerial espanhola passou por transformações marcantes. Nos primeiros anos da década de 2000, predominavam os políticos-especialistas e os políticos, refletindo a preferência por ministros com experiência política e administrativa, mas sem identidades tecnocráticas fortes. Esta tendência começou a mudar sob o primeiro Governo de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2008), quando peritos — ministros com alta competência profissional ou académica, porém com limitada inserção política — ganharam visibilidade. Zapatero procurou projetar uma imagem de renovação e modernidade, integrando académicos, profissionais e independentes, sobretudo em pastas sociais e educacionais (figura 74).

Figura 74. Perfis ministeriais em Espanha, por Governo inaugural (2000-2025)



Durante a crise financeira global, os governos de Mariano Rajoy (2011-2018) retomaram um padrão de recrutamento mais tradicional.

A proporção de políticos e de políticos-especialistas voltou a crescer, à medida que a lealdade partidária, a experiência burocrática e a capacidade de gestão de crises se tornaram mais valorizadas do que as credenciais tecnocráticas. Já os externos, com baixa inserção política e pouca especialização, permaneceram uma minoria recorrente, geralmente associados a nomeações simbólicas ou de equilíbrio de coligação.

Com Pedro Sánchez (2018-2025), o padrão voltou a diversificar-se. O seu primeiro Governo incluiu uma alta proporção de especialistas e tecnocratas, muitos oriundos da academia, da administração e de instituições internacionais. Entretanto, à medida que o Governo se transformou em coligação, os políticos recuperaram preeminência, refletindo a consolidação de uma elite profissionalizada e politicamente enraizada. Assim, a trajetória temporal revela um movimento cíclico entre abertura tecnocrática e consolidação partidária, culminando num modelo híbrido que integra especialização e coordenação política.

16.5.2. Por estatuto de coligação e estatuto legislativo

As dinâmicas das coligações influenciam fortemente o recrutamento ministerial. Governos de partido único — como os de Aznar e Rajoy — tendem a privilegiar políticos e político-especialistas, enfatizando lealdade, coordenação e disciplina partidária. Nestes contextos, os ministros geralmente provêm do próprio partido governante, com longas carreiras na administração pública ou na política, e espera-se que sejam capazes de gerir múltiplas pastas em vez de encarnar especialização setorial. Já Zapatero e o primeiro Sánchez nomearam

proporcionalmente mais peritos e externos, procurando renovar a imagem do executivo.

Nos governos de coligação — o do PSOE-Unidas Podemos (2020-2023) e o do PSOE-Sumar (a partir de 2023) — observa-se maior heterogeneidade. A necessidade de equilibrar representação ideológica e confiança interpartidária favorece a inclusão de especialistas com legitimidade tecnocrática e *experts* com competência setorial específica. Essas coligações também reduzem a presença de externos, pois as nomeações passam a ser negociadas com base em critérios de competência e paridade simbólica.

A presença de parceiros de coligação reforça duas lógicas de legitimidade: lealdade política e credibilidade técnica. Ministérios controlados pelos parceiros juniores tendem a favorecer peritos, buscando demonstrar competência e moderação ideológica; enquanto as pastas centrais, sob controlo do PSOE, permanecem dominadas por políticos-especialistas vocacionados para a coordenação interministerial. Assim, a coligação amplia a diversidade ministerial, mas também institucionaliza o profissionalismo político como forma de conter a fragmentação.

O estatuto legislativo do Governo — maioria ou minoria — também afeta diretamente a composição do Governo. Em governos majoritários (Aznar II, Rajoy I e II), predominam os políticos, pois o executivo enfrenta menos restrições parlamentares e prioriza a coesão interna. Já em governos minoritários (Zapatero I/II e Sánchez I), há maior presença de peritos e especialistas, utilizados para reforçar a credibilidade e atrair apoio interpartidário. Nestes contextos, os perfis tecnocráticos também servem para mitigar críticas da oposição e gerar confiança entre atores institucionais e sociais.

A fraqueza legislativa, portanto, incentiva a nomeação de ministros com reputação externa sólida, frequentemente acadêmica ou profissional, como compensação à reduzida força parlamentar. Assim, aos governos minoritários correspondem picos de presença tecnocrática, enquanto as maiorias estáveis privilegiam os políticos. Esta adaptação cíclica demonstra a resposta estratégica do executivo ao equilíbrio institucional entre poder e legitimidade.

16.5.3. Por partido do primeiro-ministro e partido do ministro

A orientação ideológica e a cultura organizacional do partido do primeiro-ministro moldam significativamente o recrutamento ministerial. Sob governos do Partido Popular (PP), como os de Aznar e Rajoy, os ministros tendem a concentrar-se nas categorias de políticos e políticos-especialistas. A estrutura hierárquica e disciplinada do PP promove um modelo de recrutamento baseado em lealdade, experiência interna e competência burocrática, privilegiando políticos de carreira com longa atuação no serviço público.

Por outro lado, os governos do PSOE, especialmente sob Zapatero e Sánchez, exibem maior abertura a especialistas e tecnocratas. Essa tradição socialista de incorporar profissionais externos e acadêmicos reflete uma narrativa ideológica de modernização e renovação meritocrática. Contudo, o PSOE também produz um número expressivo de políticos-especialistas, que combinam experiência partidária com conhecimento técnico, sobretudo em pastas sociais, económicas e de igualdade.

Comparativamente, o PP enfatiza a promoção interna e a coordenação, gerando mais políticos; o PSOE, por sua vez, valoriza pluralismo e especialização simbólica, gerando mais peritos ou tecnocratas. Ainda assim,

ambos convergem progressivamente para um modelo misto, que equilibra capacidade técnica e controlo político.

Ministros de partidos juniores de coligação — como Unidas Podemos ou formações regionais — apresentam maior presença de peritos, muitos vindos da academia, da sociedade civil ou de trajetórias profissionais independentes. A sua nomeação serve tanto para reforçar a credibilidade da coligação quanto para demonstrar seriedade programática. Já os ministros não-partidários — embora poucos — concentram-se entre os políticos-especialistas e peritos, sobretudo em fases de transição ou governos minoritários.

Com o tempo, essas diferenças atenuaram-se: tanto ministros socialistas quanto de coligações à esquerda passaram a exibir trajetórias híbridas, refletindo a maturação da prática de Governo de coligação e a normalização da competência multidimensional como critério de nomeação.

16.5.4. Por género e idade

O género emergiu como uma das dimensões mais transformadoras da composição ministerial espanhola desde 2004. O primeiro Governo de Zapatero inaugurou a paridade de género, posteriormente consolidada. No entanto, o equilíbrio numérico não implicou distribuição idêntica de perfis. As mulheres concentram-se entre políticos-especialistas e peritos, enquanto os homens predominam entre os políticos.

Essa diferença reflete padrões mais amplos de socialização política e acesso a carreiras. Muitas ministras ingressaram no executivo através de percursos profissionais ou académicos — Direito, Economia, Administração Pública —, trazendo elevada especialização, mas menor

inserção partidária. Já os homens tendem a ter trajetórias partidárias mais longas e ocupam funções de coordenação.

Com o tempo, esta diferença diminuiu: as mulheres passaram a ocupar pastas centrais (Defesa, Economia, Negócios Estrangeiros) e a construir carreiras políticas paralelas, consolidando a paridade como elemento de legitimidade executiva. Essa tendência demonstra a diversificação do capital ministerial e a ascensão de uma liderança feminina tecnocrática, vista como força estabilizadora e legitimadora da política espanhola.

A idade também influencia fortemente os perfis ministeriais. Os ministros jovens (menos de 45 anos) são maioritariamente políticos e políticos-especialistas, enquanto os ministros mais velhos tendem a ser peritos ou externos. Os externos, em geral, são os mais velhos, com idade média acima de 60 anos, refletindo nomeações baseadas em prestígio ou experiência acumulada. Já os peritos, embora mais jovens (na casa dos 50 anos), exibem grande diversidade de trajetórias. Os políticos-especialistas situam-se em torno dos 50 anos, e os políticos formam o grupo mais jovem, abaixo dos 50 anos, com a maior variação interna.

Estes padrões indicam uma renovação geracional gradual e a coexistência de duas lógicas de recrutamento: senioridade e especialização para externos e peritos, *versus* carreira política progressiva para ministros partidários.

16.5.5. Por pasta central e área de política

As pastas centrais — Economia, Interior, Defesa, Negócios Estrangeiros e Presidência — atraem perfis distintos dos das pastas sociais ou setoriais. Ao longo do período analisado, predominam nelas os políticos-especialistas, devido à sensibilidade estratégica e à necessidade de coordenação. Já os peritos também aparecem com frequência, sobretudo em Economia e Negócios Estrangeiros, onde a credibilidade técnica e internacional é crucial.

Por outro lado, os externos são praticamente ausentes dessas pastas, limitando-se a ministérios sociais ou recém-criados. Este padrão confirma a lógica dual das nomeações: coordenação política e credibilidade técnica.

As pastas económicas e institucionais (Economia, Finanças, Presidência, Negócios Estrangeiros) são dominadas por políticos-especialistas e peritos, enquanto as sociais (Educação, Saúde, Igualdade, Trabalho, Cultura) apresentam maior proporção de políticos. As áreas de Infraestruturas, Ambiente e Indústria alternam perfis conforme a orientação ideológica do Governo: sob administrações conservadoras, prevalecem os políticos-especialistas; sob governos socialistas ou de coligação, ganham espaço os peritos externos.

A Defesa e o Interior, em que a confiança partidária supera a especialização técnica, permanecem bastiões de políticos. No conjunto, a distribuição por área demonstra uma diferenciação funcional estável: a especialização tecnocrática domina nas áreas técnicas e sociais, enquanto a coordenação política prevalece nas institucionais e de segurança.

16.6. Considerações finais

Este capítulo teve por objetivo delinear a distribuição dos perfis ministeriais nos governos espanhóis recentes e propor algumas explicações preliminares para a sua variação. A nossa análise, baseada num mapeamento abrangente de carreiras e competências desde 1999, mostra que Espanha é governada por uma elite ministerial híbrida, que combina profunda inserção política com ampla especialização técnica — embora o equilíbrio entre essas duas fontes de autoridade varie conforme o contexto. Conceptualizamos o capital ministerial a partir de duas macro-dimensões — inserção política e especialização —, derivadas de cinco competências observáveis (partidária, política, académica, ocupacional e de gestão). A integração dessas competências resulta numa tipologia bidimensional que vai dos políticos aos externos, com políticos-especialistas e peritos a ocuparem uma ampla zona intermédia.

Em primeiro lugar, sob uma perspetiva de longo prazo, da fase de Aznar II a Sánchez III, Espanha evoluiu de uma abertura tecnocrática episódica para uma integração político-profissional. Os governos do início dos anos 2000 foram dominados por generalistas e políticos-especialistas, perfis que combinavam experiência partidária com competências administrativas amplas. O primeiro Governo de Zapatero ampliou o espaço para a especialização na área das políticas públicas, recorrendo a credenciais académicas e profissionais para sinálgizar renovação e ambição programática. Os governos de crise de Rajoy recentraram-se em políticos e gestores especializados, priorizando coesão e controlo. Já a gestão de Sánchez sintetizou essas trajetórias: uma fase inicial de amplitude tecnocrática deu lugar a uma configuração estável, ancorada na coordenação partidária e na capacidade de gestão. Em suma, o ministro espanhol típico de hoje não é nem um leal

partidário puro, nem um tecnocrata isolado, mas sim um profissional politicamente enraizado.

Em segundo lugar, partidos e instituições importam. O partido do primeiro-ministro molda os estilos de recrutamento: os governos do PP tenderam a promover políticos e políticos-especialistas com longas carreiras administrativas ou parlamentares; os do PSOE, por sua vez, incorporaram com maior frequência peritos — especialmente em áreas ligadas à modernização social —, ainda que continuassem a produzir muitos políticos-especialistas no contexto dos governos partidários. As condições legislativas também influenciam: governos majoritários confiam mais em políticos experientes, enquanto governos minoritários compensam a sua fragilidade com peritos e políticos-especialistas, ampliando credibilidade e capacidade de negociação interpartidária. O estatuto de coligação reforça essa lógica: a coligação de 2020 institucionalizou o profissionalismo, com parceiros juniores indicando especialistas para pastas-chave, enquanto o PSOE, como parceiro sénior, concentrou peritos e políticos-especialistas em ministérios de coordenação central. Assim, a independência do ministro espanhol insere-se numa arquitetura calibrada: uma liderança forte do primeiro-ministro coexiste com recursos departamentais robustos, produzindo o equilíbrio paradoxal que torna o caso espanhol analiticamente tão fértil.

Em terceiro lugar, a especialização aprofundou-se e diversificou-se. Ao longo do período em análise, o nível de escolaridade manteve-se consistentemente elevado, com variações na pertinência académica face às pastas ministeriais. A experiência ocupacional aumenta em momentos de reforma ou crise (Saúde, Trabalho, Finanças), enquanto a competência de gestão apresenta um crescimento contínuo — evidência das crescentes exigências organizacionais para governar

um Estado descentralizado e negociar políticas no âmbito europeu. O Governo contemporâneo é mais propenso do que nunca a incluir ministros que lideraram organizações complexas e que conseguem converter mandatos políticos em ação governamental, em consonância com a tendência para a dimensão de gestão referida acima.

Em quarto lugar, a composição social modernizou-se. A paridade de gênero, inaugurada em 2004 e consolidada desde então, fez mais do que equilibrar números: reconfigurou trajetórias. As mulheres ministras estão sobrerrepresentadas entre peritos e políticos-especialistas, provenientes da academia, das profissões liberais e da alta administração pública. Com o tempo, elas também passaram a ocupar pastas centrais, reduzindo as diferenças de perfil em relação aos homens e consolidando a paridade como marca de legitimidade executiva espanhola. O fator etário mostra um padrão complementar: ministros mais jovens são predominantemente políticos, enquanto coortes mais velhas predominam entre peritos e externos, refletindo uma divisão geracional que combina inovação e memória institucional.

Em quinto lugar, os perfis variam por pasta. Os ministérios centrais (Economia, Negócios Estrangeiros, Interior, Defesa, Presidência) continuam a ser bastiões de ministros com alta especialização e inserção política, em que a confiança e a coordenação estratégica são essenciais. Os peritos e políticos-especialistas surgem nesses núcleos de forma episódica, especialmente quando o Governo precisa de sinalizar credibilidade (crises económicas, pandemias). Já as pastas sociais e técnicas elevam com mais frequência especialistas setoriais, refletindo uma diferenciação funcional madura no recrutamento executivo.

De um modo geral, nenhum arquétipo único prevalece, mas sim uma configuração composta: ministros com inserção política suficiente para navegar entre disciplina partidária, negociação em coligações e constrangimentos parlamentares, e especialização suficiente para comandar burocracias, interpretar informações complexas e sustentar credibilidade política. Os perfis mais duradouros e numerosos são os políticos-especialistas e os políticos, enquanto os peritos e os externos desempenham papéis estratégicos minoritários — úteis em momentos de renovação, crise ou representação simbólica, mas raramente dominantes ao longo de um mandato completo.

Para a investigação futura, o caso espanhol ilustra a forma como a predominância executiva pode coexistir com a autonomia departamental, gerando desafios recorrentes de coordenação e uma valorização crescente da competência de gestão. Para os governantes, as conclusões sugerem que a durabilidade dos governos e a eficácia das políticas dependem de uma competência híbrida — a combinação inteligente de ancoragem partidária e domínio técnico. Essa hibridização também explica como a Espanha superou a fragmentação partidária e aprendeu com as coligações sem colapsar institucionalmente: os padrões de recrutamento adaptaram-se através da profissionalização da liderança política, e não da sua substituição.

Reconhecemos algumas limitações: a nossa tipologia baseia-se em trajetórias pré-nomeação e em competências relevantes para a pasta, ao passo que os estudos futuros deveriam incorporar indicadores de desempenho e redes de interação para analisar o modo como esses perfis influenciam os resultados políticos e a coordenação intergovernamental. Além disso, ao estabelecer comparações sistemáticas com outros sistemas parlamentares descentralizados é possível

melhorar a compreensão da forma como a política territorial molda as carreiras ministeriais — questão particularmente relevante no caso das Comunidades Autónomas de Espanha.

Em síntese, o Governo espanhol de 1999 a 2025 deve ser entendido como uma coligação institucionalizada de profissionais politicamente ancorados. Ele conjuga os dois paradoxos com que abrimos este capítulo — primeiros-ministros fortes e ministérios autónomos; controlo partidário e inclusão tecnocrática —, ao cultivar ministros capazes de atuar simultaneamente nas arenas partidárias e de políticas públicas. Assim, Espanha oferece uma resposta clara à pergunta «quem governa?»: ministros com duplo capital, forjados pelos partidos, mas legitimados pela especialização, aptos a traduzir programas partidários em ação pública efetiva, mesmo em contextos de fragmentação, descentralização e crise.

Conclusões

António Costa Pinto, Inês S. Almeida, André Paris, Marcelo Camerlo

Olhar para quem governa Portugal é, em última instância, observar a forma como o Estado se organiza e se transforma através das suas elites políticas. Este estudo procurou responder a três perguntas centrais — quais as competências que os ministros mobilizam?; em que condições ascendem ao poder?; e que impacto essas competências produzem sobre a governação e a democracia? —, combinando uma análise aprofundada do caso português com uma perspectiva comparada com outras democracias da Europa do Sul. Procurando ultrapassar as tipologias mais simplistas que opõem políticos a tecnocratas, este estudo propõe uma abordagem integrada, que entende os ministros como portadores de combinações específicas de experiências partidárias, políticas, académicas, profissionais e de gestão, conforme a tipologia proposta na parte I. Esta estratégia permitiu mapear com maior precisão os padrões de recrutamento das elites governativas, identificar as lógicas que os moldam e avaliar o seu impacto no funcionamento do executivo.

Realizado com base num levantamento sistemático de todos os ministros entre 1976 e 2025, este estudo permite organizar as conclusões em três eixos complementares: a estrutura e evolução dos perfis ministeriais, os fatores que explicam a sua variação e os efeitos desses perfis na governação.

Em relação à estrutura e evolução dos perfis ministeriais, a democracia portuguesa destaca-se pelo predomínio do perfil híbrido

«político-especialista». Estes ministros combinam experiência política significativa com especialização técnica relevante para a pasta que ocupam, funcionando como uma ponte entre o capital político e a competência funcional. Trata-se de um perfil que atravessa todos os tipos de pastas e períodos analisados, refletindo uma estratégia de recrutamento que valoriza simultaneamente a lealdade partidária, a experiência executiva e as credenciais técnicas.

Comparativamente, embora o perfil «político-especialista» seja dominante em todos os países da Europa do Sul, o caso português distingue-se por duas características estruturais. Em primeiro lugar, evidencia uma presença particularmente expressiva de peritos puros, superior à observada em Espanha, em Itália e na Grécia, o que revela uma abertura institucionalizada a perfis tecnicamente especializados. Em segundo lugar, apresenta um peso relativamente mais reduzido de políticos «puros», sugerindo que, quando a carreira partidária constitui o principal recurso de acesso ao Governo, tende a ser acompanhada por algum tipo de especialização funcional.

Portugal posiciona-se, assim, como um caso intermédio, mas peculiar: menos politizado do que Grécia, Itália e Espanha, menos dependente de soluções tecnocráticas de rutura do que a Itália ou a Grécia em momentos de crise, e marcado por uma tecnocratização integrada e estável, incorporada nos mecanismos regulares de recrutamento partidário.

Outro traço distintivo do caso português é o peso relativamente elevado da especialização técnica. Enquanto nos outros países da Europa do Sul o segundo perfil mais frequente é o político, em Portugal é o perito, cuja presença é quase o dobro da dos políticos «puros». Esta combinação — político-especialista e perito — assegura que as decisões ministeriais sejam fundamentadas em conhecimento técnico robusto, consolidando uma elite governativa com competências funcionais elevadas. Portugal lidera na proporção de ministros com formação académica e experiência profissional diretamente relacionada com a pasta, reforçando a centralidade da competência funcional no recrutamento ministerial. Esta dimensão, que já estava presente no regime autoritário anterior a 1974, deverá ser também correlacionada com os novos desafios representados pela integração de Portugal na CEE, em 1986.

Apesar da relevância da especialização, a política partidária mantém-se decisiva na organização do Governo. Entre os ministros filiados, Portugal apresenta uma elevada proporção de dirigentes partidários de topo, superior à de Espanha, Itália e Grécia, garantindo coordenação interna, lealdade e estabilidade governativa. Entre os ministros não-partidários, é particularmente relevante, no caso português, a presença de «semi-independentes» — indivíduos sem filiação formal, mas com vínculos reconhecíveis a partidos. Esta configuração emerge como uma especificidade do contexto português, não detetada nos outros países da Europa do Sul. Assim, o partidarismo permanece estruturante, integrando-se de forma equilibrada com a competência técnica, que é incorporada nas estruturas partidárias e no processo de seleção da elite ministerial, em vez de se opor a elas.

A distribuição dos perfis ministeriais também revela variações conforme a área governativa. Os políticos-especialistas dominam todas as pastas, segundo a classificação adotada na parte II, que distingue entre pastas centrais e não centrais, de coordenação, soberania, economia e políticas sociais — com especial destaque para as áreas económicas. Os perfis secundários apresentam padrões diferenciados: os políticos «puros» concentram-se nas pastas centrais e de coordenação, enquanto os peritos assumem maior relevância nas pastas económicas. No recrutamento feminino observa-se um viés seletivo: embora siga a hierarquia geral de predominância, o peso relativo dos peritos entre as mulheres é superior ao observado entre os homens, refletindo uma valorização de credenciais híbridas ou técnicas para o acesso das mulheres a cargos ministeriais, possivelmente em função da sua menor presença nas estruturas partidárias.

Quanto aos fatores que explicam a variação, observa-se que os perfis ministeriais portugueses resultam de uma combinação de continuidade estrutural e adaptação estratégica. Desde 1976, predomina um equilíbrio entre política e especialização, sustentado pela presença maioritária de políticos-especialistas e, em menor grau, de peritos. A entrada de especialistas externos, embora menos frequente, ocorre sobretudo em momentos de renovação institucional ou reorganização partidária. Governos de coligação e maioritários tendem a privilegiar perfis políticos, enquanto executivos minoritários ou em conjunturas de crise recorrem mais frequentemente a peritos e independentes, como se verificou, por exemplo, nos executivos minoritários de 2015 e 2019, marcados por maior recurso a perfis tecnicamente especializados, reforçando a credibilidade e a estabilidade. As diferenças partidárias são, no entanto, visíveis: o PS tende a incluir mais

especialistas, e o PSD mais quadros políticos experientes, consolidando um modelo híbrido e flexível. Estas dinâmicas refletem tanto lógicas de longo prazo — associadas à complexificação do Estado e à europeização da governação — quanto lógicas conjunturais, ligadas a crises políticas e necessidades estratégicas de controlo interno.

No que respeita aos efeitos desses perfis na governação, observa-se que eles influenciam de forma sistemática a estabilidade e a eficácia do Governo. Peritos e políticos-especialistas apresentam maior duração média no cargo e uma probabilidade mais elevada de completar o mandato, refletindo a sua maior capacidade de adaptação institucional e coordenação interna. Os políticos «puros» enfrentam maior rotatividade e risco de exoneração, frequentemente associados a conflitos partidários ou interministeriais. Os externos, embora menos numerosos, mostram uma estabilidade relativa, completando, em média, os mandatos com menor interferência de pressões políticas partidárias ou conflitos internos, sugerindo que as nomeações técnicas e independentes estão sujeitas a uma pressão política direta menos intensa. Desta forma, a composição ministerial não apenas reflete equilíbrios políticos, mas também condiciona a eficiência administrativa e a qualidade da governação: ministros com experiência técnica, ou combinando experiência política e técnica, tendem a manter uma coordenação mais eficaz, reduzir conflitos internos e assegurar maior continuidade nas decisões, enquanto a elevada rotatividade de políticos «puros» pode comprometer a implementação consistente de políticas e o funcionamento interno do executivo.

Em síntese, o retrato que emerge é o de um Estado português governado por elites políticas altamente profissionalizadas, nas quais a experiência partidária e a competência técnica se entrelaçam de forma

estrutural. A tecnocratização da governação não substituiu a política, mas transformou-a, deslocando a autoridade política para formas de decisão cada vez mais mediadas por conhecimento especializado e redes partidárias tecnicamente qualificadas: longe de enfraquecer o poder partidário, a especialização foi incorporada nos mecanismos de controlo e coordenação internos, reforçando a capacidade de adaptação do Estado. O resultado é um modelo de Governo híbrido, estável e institucionalizado, em que lealdade política e competência funcional coexistem como pilares complementares da autoridade executiva. No contexto das democracias da Europa do Sul, Portugal destaca-se como um caso de profissionalização política equilibrada, em que a autoridade política e a competência técnica se combinam de forma integrada, permitindo que decisões partidárias e especialização funcional coexistam de modo complementar na condução do Governo.

Contudo, a solução de equilíbrio encontrada pelo sistema político português não está isenta de tensões nem de desafios futuros. O modelo de «tecnocratismo endógeno», ao profissionalizar a governação e incorporar a especialização nos círculos partidários, gera um paradoxo. Por um lado, reforça a capacidade estatal e a resiliência institucional, blindando o país contra a instabilidade governativa aguda e assegurando um núcleo consistente de competência técnica. Por outro, pode acentuar o distanciamento entre as elites governantes e a cidadania. A profissionalização política, quando combinada com um recrutamento num circuito fechado de «semi-independentes», tende a alimentar a perceção de uma classe política homogénea e autorrecrutada, ampliando o fosso entre «os de dentro» e «os de fora» do sistema.

Esta configuração coloca dois desafios imediatos. O primeiro prende-se com a sua resiliência face a ondas de contestação antipolítica e

populista. A solução tecnocrática-partidária portuguesa é, por definição, uma forma de política altamente intermediada e especializada, cuja legitimidade assenta mais na eficácia e na estabilidade do que no carisma ou na participação direta. Em contextos de crise de legitimidade ou de clivagem entre «o povo» e «as elites», este modelo pode tornar-se um alvo privilegiado para forças políticas que contestam precisamente o consenso tecnopolítico e a hegemonia dos partidos tradicionais.

O segundo desafio diz respeito à renovação e à diversidade das elites. O destaque da experiência governativa prévia e das credenciais académicas e técnicas de alto nível, embora garanta competência, pode restringir os canais de entrada para perfis não convencionais ou para setores da sociedade menos representados nos círculos estabelecidos. A questão que se coloca é se este sistema, tão eficiente na produção de estabilidade, será igualmente ágil para se renovar, incorporar novos saberes e responder às exigências emergentes de representatividade e inovação política.

Em última análise, o futuro da governação em Portugal dependerá da capacidade deste modelo híbrido para equilibrar competência técnica e responsividade política, estabilidade institucional e abertura à renovação.

A adesão de Portugal à então CEE, em 1986, marcou o início de profundas transformações institucionais e administrativas, que afetaram diretamente a composição e os critérios de recrutamento da elite ministerial. A integração europeia trouxe novas exigências de coordenação, especialização e responsabilidade técnica, incentivando a valorização de competências funcionais nos ministérios e promovendo

a profissionalização política observada nas décadas seguintes. A gestão de fundos comunitários e a necessidade da sua implementação consolidaram também a especialização a estas associada, sendo um fator importante de desenvolvimento deste perfil, sem esquecer a ocorrência de crises económicas, já geridas no quadro da integração europeia, através de mecanismos de governação multinível. Este contexto histórico ajuda a compreender a consolidação do modelo híbrido português, em que experiência política e especialização técnica se articulam de forma complementar.

O grande desafio será assegurar que este modelo híbrido permaneça um fator de resiliência e não se transforme num ponto de vulnerabilidade face às exigências da sociedade civil. Este estudo sugere, assim, que a tecnocratização pode coexistir com o pluralismo democrático, desde que se mantenha permeável à renovação e ao escrutínio público, sendo o equilíbrio entre competência técnica e política um fator-chave de estabilidade institucional.

Notas

- < 1. O termo *cursus honorum* é uma expressão latina que se refere à sequência formal e ordenada de cargos públicos na Roma antiga, refletindo uma progressão hierárquica de responsabilidades. Na área dos estudos políticos, utiliza-se a expressão de forma metafórica para descrever a trajetória progressiva de um indivíduo através de diferentes níveis e áreas de experiência, indicando o desenvolvimento acumulado de competências e responsabilidades ao longo do tempo.
- < 2. Embora os rótulos utilizados sejam novos, pretendem dialogar com categorias consolidadas na literatura. Por exemplo, os «políticos-especialistas» correspondem aos «especialistas» de Blondel, os «políticos» aos seus «generalistas» e os «peritos» coincidem em grande medida com o entendimento comum de «tecnocratas». O objetivo não é substituir estas distinções tradicionais, mas antes integrá-las num enquadramento mais sistemático e operacionalizável.
- < 3. Importa, contudo, reconhecer que o significado substantivo da duração pode variar conforme o contexto político. Em sistemas caracterizados por governos curtos e elevada rotatividade, como nas primeiras décadas da democracia portuguesa, trajetórias de três ou quatro anos podiam traduzir uma experiência política densa, acumulada ao longo de múltiplos ciclos executivos. Em contrapartida, em fases de maior estabilidade e longevidade governamental, o mesmo intervalo temporal corresponderia a uma experiência mais limitada. O limiar de oito anos, portanto, deve ser entendido como uma referência metodológica padronizada — e não como uma medida rígida —, destinada a assegurar comparabilidade entre países e períodos, sem ignorar as especificidades contextuais de cada caso.
- < 4. Refere-se a indivíduos cuja trajetória política e relação histórica com o partido lhes conferem capacidade efetiva de influência interna, mesmo que não pertençam ao órgão executivo ou diretivo no momento da nomeação. Incluem-se nesta categoria ex-líderes partidários, fundadores, «notáveis» do partido que ocuparam (ou ocupam) importantes cargos no seio da organização partidária, no Governo, na direção da bancada parlamentar ou no plano autárquico. A inclusão destes casos visa captar o poder partidário *de facto*, não apenas o poder *de jure*.
- < 5. Entendemos por «pastas políticas» os ministérios predominantemente orientados para a coordenação executiva, a direção política geral e o exercício de funções clássicas de soberania do Estado (como Assuntos Parlamentares, Presidência, Defesa, Administração Interna ou Justiça), caracterizados pela exigência de competências transversais e generalistas, mais do que conhecimentos técnicos especializados. No esquema de classificação adotado — apresentado mais abaixo —, estas pastas correspondem às áreas de «coordenação» e «macro».
- < 6. Entendemos por «pastas sociais» os ministérios responsáveis pela gestão de políticas públicas com forte ancoragem setorial (como Educação, Saúde, Trabalho, Segurança Social ou Cultura), correspondendo, no esquema de classificação adotado, à área «social».
- < 7. Os governos inaugurais correspondem à composição do Conselho de Ministros à data da tomada de posse.
- < 8. O segmento do «não» contabiliza todos os governos de extração partidária e exclui os três governos de iniciativa presidencial.
- < 9. Com efeito, todos tinham experiência governativa. Alfredo Nobre da Costa, antes de assumir a presidência do III Governo Constitucional, já tinha sido secretário de Estado (VI Governo Provisório) e ministro (I Governo Constitucional). Carlos Mota Pinto, por sua vez, tinha sido presidente do grupo parlamentar do PPD na Assembleia Constituinte e, já depois de ter abandonado o partido, foi ministro no primeiro Governo de Mário Soares. E Maria de Lourdes Pintasilgo também tinha sido secretária de Estado e ministra nos dois primeiros governos provisórios.
- < 10. Os cargos ocupados durante o Estado Novo foram tomados em consideração no grau de experiência dos ministros portugueses. Os cargos exercidos no Governo, na Assembleia Nacional ou nas câmaras municipais foram equiparados a funções idênticas ocupadas no contexto pós-25 de Abril. Embora se tratasse de um órgão com algumas especificidades, os cargos ocupados na Câmara Corporativa foram considerados como experiência parlamentar equivalente à Assembleia Nacional. No plano local, os cargos exercidos ao nível dos conselhos municipais (que eram órgãos municipais com funções deliberativas) foram equiparados às funções desempenhadas nas assembleias municipais desde 1976.
- < 11. Existem ainda outros casos em que alguns ministros ocuparam cargos políticos relativamente menos destacados: Abel Repolho Correia, ministro no Governo Mota Pinto, por exemplo, tinha sido vereador da Câmara Municipal de Lisboa (1964/71); Fernando Monteiro do Amaral, ministro com Balsemão e figura preeminente do PSD, tinha sido membro do Conselho Municipal de Lamego (1955/74) e vogal substituto da Junta Distrital de Viseu (1960/63); e António Cardoso e Cunha, ministro dos dois primeiros governos da AD, tinha pertencido ao Conselho Legislativo de Angola (1973/74).
- < 12. Tal como indicado no capítulo da metodologia, o grupo das pastas económicas inclui as pastas de Economia, Finanças, Transportes, Comunicações, Indústria, Tecnologia, Planeamento, Agricultura, Pescas, Mar, Comércio e Turismo, Infraestruturas, Obras públicas e Habitação, Coesão Territorial, Ambiente e Energia.
- < 13. O grupo das pastas macro inclui as pastas de Justiça, Administração Interna, Negócios Estrangeiros e Defesa.
- < 14. O grupo das pastas sociais inclui as pastas de Saúde, Educação, Ciência e Ensino Superior, Trabalho, Segurança Social, Cultura, Juventude e outros Assuntos Sociais.
- < 15. O grupo das pastas de coordenação inclui as pastas da Presidência do Conselho de Ministros, dos Assuntos Parlamentares, bem como as pastas dos ministros adjuntos e dos vice-primeiros-ministros.

< 16. As pastas consideradas como pertencendo ao núcleo duro do Governo são: vice-primeiro-ministro, ministros de Estado; ministros adjuntos; ministros das Finanças; ministros dos Assuntos Parlamentares, ministros da Presidência; ministros da Defesa Nacional.

< 17. Considera-se o limiar de 40% como ponto de entrada na paridade, com base na tipologia de Dahlerup e Leijenaar (2013: 226), segundo a qual uma representação feminina entre 40% e 60% constitui uma zona de representação paritária. Abaixo deste limiar, os governos permanecem numa situação de grande minoria feminina.

< 18. A análise não abrange os governos provisórios (1974-1975), período em que Maria de Lourdes Pintasilgo ocupou a pasta dos Assuntos Sociais (II e III governos provisórios). O cargo de primeiro-ministro não é contabilizado na análise, pelo que o V Governo Constitucional (1979-1980), liderado por Maria de Lourdes Pintasilgo por iniciativa presidencial, primeira e única mulher a ocupar esse cargo em Portugal, apresenta 0% de ministras. Portugal constitui, assim, um caso singular: teve uma mulher à frente do Governo antes de ter tido qualquer mulher no elenco ministerial.

< 19. A distinção entre pastas centrais e periféricas segue a classificação adotada neste volume. Consideram-se centrais as pastas que desempenham um papel fundamental na coordenação de políticas, na tomada de decisão política ou no exercício da soberania do Estado: vice-primeiro-ministro, ministro de Estado, Ministério das Finanças e pastas do centro governativo (Presidência, Assuntos Parlamentares e Ministérios Adjuntos). Todas as restantes são classificadas como periféricas.

< 20. A base de dados está disponível em <https://executiveapproval.org/>.

< 21. A inflação é operacionalizada através da sua variação anual, e não do nível absoluto, de modo a captar agravamentos conjunturais da pressão económica, evitando confundir patamares estruturalmente elevados com dinâmicas de aceleração ou desaceleração.

< 22. Como a variável dependente capta a composição do Governo em cada ano, os modelos utilizam indicadores macroeconómicos do mesmo período. Recorrer a valores do ano anterior implicaria assumir um mecanismo de reação diferido que os dados anuais não permitem observar com precisão.

< 23. A classificação das pastas segue a tipologia definida no capítulo 1 (centrais / não-centrais).

< 24. Concretamente, para a adesão à CEE consideram-se os períodos 1976-1983 (antes), 1984-1987 (transição) e 1988-1992 (após), enquanto para a entrada na UEM se consideram 1993-1997 (antes), 1998-2002 (transição) e 2003-2025 (após).

< 25. Para o período entre 1976 e 2004, foram consultadas seis edições físicas de jornais nacionais (*A Capital, Público, Diário Popular, Expresso, Independente e Diário de Lisboa*). Para o período entre 2004 e 2025 foram analisados arquivos de seis jornais nacionais (*Público, Expresso, Jornal de Negócios, Diário de Notícias, RTP Notícias e Observador*). Esta consulta de várias fontes teve como objetivo triangular a informação disponível sobre cada exoneração ministerial. Em ambos os casos, foram tidas em conta notícias publicadas num intervalo temporal de 14 dias antes e 14 dias após a exoneração do ministro, permitindo identificar as explicações apresentadas para cada saída. Com base nesta informação, procedeu-se à codificação das diferentes razões de saída.

< 26. Remodelação de Jorge Coelho, incluído na categoria «político-g», do Governo de António Guterres, que ao passar a assumir as funções de ministro de Estado, ficou num lugar mais resguardado da erosão e do desgaste político.

< 27. Remodelação de Fernando Nogueira, incluído na categoria de «político-g», do segundo Governo de Cavaco Silva, que passou a tutelar o Ministério da Defesa.

< 28. Importa, neste ponto, assinalar que uma tipologia semelhante já foi aplicada ao caso grego em estudos anteriores (Karoulas e Kakepaki, 2022; Kakepaki e Karoulas, 2026). Contudo, para efeitos do presente volume, adotou-se uma abordagem distinta, centrada na identificação de especialistas — entendidos como detentores de especialização em sentido amplo — e não apenas de tecnocratas, isto é, de titulares com especialização diretamente relacionada com a pasta exercida. Em concreto, e como já descrito no capítulo 10, considera-se adicionalmente uma dimensão central na identificação de perfis especializados, para além da formação académica e da experiência profissional: a especialização de gestão. Dado que esta dimensão não foi incluída na investigação anterior, as diferenças

entre os resultados agora apresentados e os de publicações precedentes decorrem, em larga medida, da incorporação deste novo critério analítico.

< 29. Este partido resultou, em 2008, da fusão entre o principal herdeiro do Partido Comunista e a facção democrata-cristã de esquerda.

< 30. O pessoal governamental (ministros e secretários de Estado) durante o período de 1948 a 1992 apresentava uma taxa média de experiência parlamentar superior a 95%. Além disso, a percentagem de ministros com experiência prévia como secretários de Estado era de cerca de 57%. O conjunto de dados apresentado neste capítulo foi desenvolvido pelo projeto COPEI (Observatório CIRCaP sobre Elites Políticas e Instituições), da Universidade de Siena. Como veremos adiante, este claro percurso de seleção e circulação ministerial foi bastante reduzido após 1992.

< 31. Utilizaremos a palavra inglesa para distinguir esta categoria agregada dos seus componentes.

Referências bibliográficas

ACKER, J. (1992). Gendered institutions: From sex roles to gendered institutions. *Contemporary Sociology*, 21(5), 565-569.

AJA, E. (2001). *El Estado autonómico*. Madrid: Alianza Editorial.

AJA, E., e COLINO, C. (2014). Multilevel structures, coordination and partisan politics in Spanish intergovernmental relations. *Comparative European Politics*, 12(4-5), 444-467.

ALEXIADOU, D. (2012). Ideologues, partisans and bureaucrats: The politics of cabinet decision-making. *APSA Annual Meeting Paper*.

ALEXIADOU, D. (2015). Ideologues, partisans, and loyalists: Cabinet ministers and social welfare reform in parliamentary democracies. *Comparative Political Studies*, 48(8), 1051-1086.

ALEXIADOU, D. (2016). *Ideologues, partisans, and loyalists: Ministers and policy making in parliamentary cabinets*. Oxford: Oxford University Press.

ALEXIADOU, D. (2018). Technocratic appointments in times of crisis. *European Political Science Review*, 10(1), 19-37.

ALEXIADOU, D., e GUNAYDIN, H. (2015). Selecting the right minister: The appointments and policy effects of technocrat and expert ministers. Paper presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association (MPSA), Chicago.

ALEXIADOU, D., e GUNAYDIN, H. (2019). Commitment or expertise? Technocratic appointments as political responses to economic crises. *European Journal of Political Research*, 58(3), 845-865.

ALEXIADOU, D., e GUNAYDIN, H. (2019b). Crisis and the rise of technocratic governments. *Journal of European Public Policy*, 26(2), 232-249.

ALEXIADOU, D., e GUNAYDIN, H. (2015). Selecting the right minister: The appointments and policy effects of technocrat and expert ministers. Paper presented at the Annual European Political Science Association Conference, Vienna.

ALEXIADOU, D., SPANIEL, W., e GUNAYDIN, H. (2022). When technocratic appointments signal credibility. *Comparative Political Studies*, 55(3), 386-419.

ALMEIDA, M. A. P. D. (2011). Partidos e independentes nos vários níveis de Governo: Portugal no contexto europeu. *Perspectivas — Journal of Political Science*, 5, 123-145.

AMARAL, L. (2009). New series of Portuguese population and employment, 1950-2007: Implications for GDP per capita and labour productivity. *Análise Social*, 44(193), 767-791.

AMORETTI, U. M. (2002). Da Andreotti a Berlusconi: La rappresentatività territoriale dei governi italiani, 1976-2001. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2, 269-304.

AMORIM Neto, O. (2006). The presidential calculus. *Comparative Political Studies*, 39(4), 415-440.

AMORIM Neto, O., e SAMUELS, D. (2010). Democratic regimes and cabinet politics: A global perspective. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, 1(1), 10-23.

AMORIM Neto, O., e SAMUELS, D. W. (2010). Federalism and political parties in Brazil. In R. S. Katz e W. J. Crotty (Eds.), *The Oxford handbook of political parties* (pp. 282-302). Oxford: Oxford University Press.

AMORIM Neto, O., e STRØM, K. (2006). Breaking the parliamentary chain of delegation: Presidents and nonpartisan cabinet members in European democracies. *British Journal of Political Science*, 36, 619-643.

ANDERSEN, D. D. E. (2018). Does meritocracy lead to bureaucratic quality? Revisiting the experience of Prussia and Imperial and Weimar Germany. *Social Science History*, 42(2), 245-268.

ANDEWEG, R. B. (2000). Political recruitment and party government. In J. Blondel e M. Cotta (Eds.), *The nature of party government: A comparative European perspective* (pp. 119-140). London: Palgrave Macmillan.

ANDEWEG, R. B., Elgie, R., HELMS, L., KAARBO, J., e MÜLLER-ROMMEL, F. (Eds.). (2020). *The Oxford handbook of political executives*. Oxford University Press.

ANNESLEY, C., e GAINS, F. (2010). The core executive: Gender, power, and change. *Political Studies*, 58(5), 909-929.

ARMSTRONG, B., BARNES, T. D., CHIBA, D., e O'Brien, D. Z. (2024). Financial crises and the selection and survival of women finance ministers. *American Political Science Review*, 118, 1305-1323.

ATCHISON, A., e DOWN, I. (2009). Women cabinet ministers and female-friendly social policy. *Poverty & Public Policy*, 1(2), 164-186.

AYTAÇ, S. E., MCDOWELL, D., e STEINBERG, D. A. (2025). Inflation and incumbent support: Experimental evidence from the 2024 US presidential election. *British Journal of Political Science*, 55, e127.

BÄCK, H. *et al.* (2009a). European integration and the demand for technocratic expertise. *European Journal of Political Research*, 48(3), 300-323.

BÄCK, H. *et al.* (2009b). Does European integration lead to a presidentialization of executive politics? Ministerial selection in Swedish postwar cabinets. *European Union Politics*, 10(2), 226-252.

BAENA, M. (1999). *Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992): Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y gran empresa*. Tecnos.

BAKEMA, W. (1991). The ministerial career. In J. Blondel e J.-L. Thiébault (Eds.), *The profession of government minister in Western Europe*. Macmillan.

BAKEMA, W. E., e SECKER, I. P. (1988). Ministerial expertise and the Dutch case. *European Journal of Political Research*, 16(2), 153-170.

BARNES, T. D., e O'BRIEN, D. Z. (2018). Defending the realm: The appointment of female defense ministers worldwide. *American Journal of Political Science*, 62, 355-368.

BATISTA, M. (2023). Power-sharing, presidential style: Issue salience and portfolio allocation in multiparty presidential systems. *Political Research Quarterly*, 76(2), 915-930.

BATISTA, M. (2024). Technocrat or partisan cabinet ministers: Does it make a difference? Evidence from an endorsement experiment with the bureaucracy. *European Journal of Political Research*, 63(3), 997-1021.

BATURO, A. (2016). Cursus honorum: Personal background, careers and experience of political leaders in democracy. *European Journal of Political Research*, 55(3), 473-495.

BATURO, A., e ELKINK, J. (2022). What countries select more experienced leaders? *British Journal of Political Science*, 52(3), 1455-1464.

BECKMAN, L. (2006). The competent cabinet? Ministers in Sweden and the problem of competence and democracy. *Scandinavian Political Studies*, 29(2), 111-129.

BECKMAN, L. (2007). The professionalisation of politics reconsidered: A study of the Swedish cabinet 1917-2004. *Parliamentary Affairs*, 60(1), 66-83.

BECKWITH, K. (2014). Plotting the path from one to the other: Women's interests and political representation. In M. C. Escobar-Lemmon e M. M. Taylor-Robinson (Eds.), *Representation: The case of women*. Oxford University Press.

BECKWITH, K. (2020). Feminist approaches to the study of political executives. In R. B. Andeweg et al. (Eds.), *The Oxford handbook of political executives*. Oxford University Press.

BERGMANN, T., MÜLLER, W., e STRØM, K. (2003). *Delegation and accountability in Western democracies*. Oxford University Press.

BERKLEY, G. (1970). Review of *Modern capitalist planning: The French model*, by S. Cohen. *American Political Science Review*, 64(4), 1331-1332.

BERLINSKI, S., DEWAN, T., e DOWDING, K. (2010). The impact of individual and collective performance on ministerial tenure. *The Journal of Politics*, 72(2), 559-571.

BERLINSKI, S., DEWAN, T., e DOWDING, K. (2012). *Accounting for ministers: Scandal and survival in British government, 1945-2007*. Cambridge University Press.

BERMEO, N. (2002). Ministerial elites in Southern Europe: Continuities, changes and comparisons. *South European Society and Politics*, 7(2), 205-227.

BÉRTOA, F., e VAN BIEZEN, I. (2022). Plus ça change? Party regulation in Portugal (1974-2020). In J. Fernandes, P. Magalhães, e A. Costa Pinto (Eds.), *The Oxford handbook of Portuguese politics* (pp. 389-404). Oxford University Press.

BERTSOU, E. (2021). Conclusion — Technocracy and democracy: Friends or foes? In E. Bertsou e D. Caramani (Eds.), *The technocratic challenge to democracy* (pp. 245-269). Routledge.

BERTSOU, E. (2022). Bring in the experts? Citizen preferences for independent experts in political decision-making processes. *European Journal of Political Research*, 61(1), 255-267.

BERTSOU, E., e CARAMANI, D. (2020). *The technocratic challenge to democracy*. Routledge.

BERTSOU, E., e CARAMANI, D. (2020). Measuring technocracy. In E. Bertsou e D. Caramani (Eds.), *The technocratic challenge to democracy* (pp. 91-109). Routledge.

BERTSOU, E., e CARAMANI, D. (2022). People haven't had enough of experts: Technocratic attitudes among citizens in nine European democracies. *American Journal of Political Science*, 66(1), 5-23.

BERTSOU, E., e PASTORELLA, G. (2017). Technocratic attitudes: A citizens' perspective of expert decision-making. *West European Politics*, 40(2), 430-458.

BEST, H., e HIGLEY, J. (Eds.). (2018). *The Palgrave handbook of political elites*. Palgrave Macmillan.

BICKERTON, C. J., e INVERNIZZI-ACCETTI, C. (2021). The crisis of technocracy and its discontents. *Journal of Political Ideologies*, 26(3), 281-299.

BICKERTON, C., e INVERNIZZI-ACCETTI, C. (2021). *Technopopulism: The new logic of democratic politics*. Oxford University Press.

BLONDEL, J. (1985). *Government ministers in the contemporary world*. Sage.

BLONDEL, J. (1991). *Ministers of finance in Western Europe: A special career?* European University Institute (EUI Working Paper SPS No. 91/9).

BLONDEL, J. (2002). Party government, patronage, and party decline in Western Europe. In R. Gunther, J. R. Montero, e J. J. Linz (Eds.), *Political parties* (pp. 233-256). Oxford University Press.

BLONDEL, J., e MÜLLER-ROMMEL, F. (1997). *Cabinets in Western Europe* (2.ª ed.). Macmillan.

BLONDEL, J., e MÜLLER-ROMMEL, F. (Eds.). (2001). *Cabinets in Eastern Europe*. Macmillan.

BLONDEL, J., e COTTA, M. (Eds.). (2000). *The nature of party government: A comparative European perspective*. Palgrave.

BLONDEL, J., MÜLLER-ROMMEL, F., e MALOVÁ, D. (Eds.). (2007). *Governing new European democracies*. Palgrave Macmillan.

BLONDEL, J., e THIÉBAULT, J.-L. (Eds.). (1991). *The profession of government minister in Western Europe*. Macmillan.

BORGHETTO, E., LISI, M., NAVARRO, J., e CANCELA, J. (2022). Who cares for young people? An analysis of parliamentary questions in France and Italy. Working paper presented at the *Youth Without Representation Workshop*, University of Ottawa.

BOVENS, M., e WILLE, A. (2017). Diploma democracy. *Comparative Politics*, 49(2), 135-150.

BOVENS, M., GOODIN, R. E., e SCHILLEMANS, T. (2014). Watchdog journalism. In M. Bovens, R. E. Goodin, e T. Schillemans (Eds.), *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford University Press.

BOWLER, S., FARRELL, D. M., e KATZ, R. S. (Eds.). (2020). *Party discipline and parliamentary government*. Ohio State University Press.

BRAZIER, R. (1997). *Ministers of the Crown*. Clarendon Press.

BRIGHT, J., DÖRING, H., e LITTLE, C. (2015). Ministerial importance and survival in government: Tough at the top? *West European Politics*, 38(3), 441-464.

BRUÈRE, M. H., e GAXIE, D. (2018). Non-partisan ministers under the French Fifth Republic (1959-2014). In A. Costa Pinto, M. Cotta, e P. Tavares de Almeida (Eds.), *Technocratic ministers and political leadership in European democracies* (pp. 29-51). Palgrave Macmillan.

BUCUR, C. (2013). *Who fires ministers? A principal-agent approach to ministerial deselection* (Doctoral dissertation, Dublin City University).

BUDGE, I., e KEMAN, H. (1990). *Parties and democracy: Coalition formation and government functioning in twenty states*. Oxford University Press.

BURNHAM, J. (1972). *The managerial revolution: What is happening in the world* (Reprint ed.). Greenwood Press.

CALISE, M., e MANNHEIMER, R. (1983). *Governanti in Italia: Un trentennio democristiano*. Il Mulino.

CALOSSI, E., CICCHI, L. (2018) The Italian party system's three functional arenas after the 2018 election: the tsunami after the earthquake. *Journal of modern Italian studies*, 2018, 23 (4), 437-459.

CAMERLO, M., e MARTÍNEZ-GALLARDO, C. (Eds.). (2018). *Government formation and minister turnover in presidential cabinets: Comparative analysis in the Americas*. Routledge.

CAMERLO, M., e MARTÍNEZ-GALLARDO, C. (2022). ¿Por qué son importantes los ministerios importantes? Un marco de análisis. *Política y Gobierno*, 29(1), ePYG1561.

CAMERLO, M., e CASTALDO, A. (2024). Government partisans: A practical typology. *Party Politics*, 30(3), 505-518.

CAMERLO, M., e PÉREZ-LIÑÁN, A. (2013). Minister turnover, critical events, and the electoral calendar in presidential democracies. *The Journal of Politics*, 75(3), 608-619.

CAMERLO, M., e PÉREZ-LIÑÁN, A. (2015). Technocratic governments in Latin America: Political legitimacy and administrative performance. *Latin American Politics and Society*, 57(2), 95-117.

CAMERLO, M., e PÉREZ-LIÑÁN, A. (2015b). The politics of minister retention in presidential systems. *Comparative Politics*, 315-333.

CAMERLO, M., CLERICI, P., e MOLINA, A. (2024). Poderes partidarios y reclutamiento ministerial: El caso argentino. *Colombia Internacional*, 120, 23-50.

CAMERLO, M., RODRÍGUEZ-TERUEL, J., e CASTALDO, A. (2021). *SEGov project: South European governments*. ICS-ULisboa e Universitat de València.

CAMERLO, M., PARIS, A., RUEL, T., SILVA, P., e SILVEIRA, P. (2020). Governos e elites governativas em Portugal (1976-2020). *Policy Brief*, ICS-Observatório da Qualidade da Democracia.

CAMP, R. A. (1971). The cabinet and the técnico in Mexico and the United States. *Administration & Society*, 3(2), 188-214.

CAMP, R. A. (1985). The political technocrat in Mexico and the survival of the political system. *Latin American Research Review*, 20(1), 97-118.

CARAMANI, D. (2017). «Will vs. reason»: The populist and technocratic forms of political representation and their critique of party government. *American Political Science Review*, 111(1), 54-67.

CARAMANI, D. (2020). Introduction: *The technocratic challenge to democracy*. In E. Bertsou e D. Caramani (Eds.), *The technocratic challenge to democracy* (pp. 1-26). Routledge.

CARBONI, A. (2023). Non-party ministers and technocrats in post-revolutionary Tunisia. *The Journal of North African Studies*, 28(1), 151-178.

CARLIN, R. E., HARTLYN, J., HELLWIG, T., LOVE, G. J., MARTÍNEZ-GALLARDO, C., e SINGER, M. M. (2019). *Executive Approval Database 2.0* [Dataset]. Executive Approval Project.

CARLIN, R. E., HARTLYN, J., HELLWIG, T., LOVE, G. J., MARTÍNEZ-GALLARDO, C., SINGER, M. M., GÓMEZ-CRUCES, J. S., e Sert, H. (2023). *Executive approval database 3.0* [Dataset].

CASTALDO, A., e VERZICHELLI, L. (2020). Technocratic populism in Italy after Berlusconi: The trendsetter and his disciples. *Politics and Governance*, 8(4), 485-495.

CASTALDO, A., e VERZICHELLI, L. (2025a). Behind the technocratic challenge: Old and new alternatives to party government in Italy. *International Political Science Review*, 46 (1), 74-90.

CASTALDO, A., e VERZICHELLI, L. (2025b). The rise of technocratic ministers in Italy: Theories and explanations. *Poliarchie / Polyarchies*, 8(1), 53-78.

CENTENO, M. A. (1993). The new Leviathan: The dynamics and limits of technocracy. *Theory and Society*, 22(3), 307-335.

CENTENO, M. A., e SILVA, P. (1998). *The politics of expertise in Latin America: Introduction*. In M. A. Centeno e P. Silva (Eds.), *The politics of expertise in Latin America* (pp. 1-12). Palgrave Macmillan.

CENTENO, M. A., e SILVA, P. (Eds.). (1998). *The politics of expertise in Latin America*. Palgrave Macmillan.

CLAVERIA, S. (2014). Still a «male business»? Explaining women's presence in executive office. *West European Politics*, 37(5), 1156-1176.

CLAVERIA, S., e VERGE, T. (2018). Gendered political resources: The case of party office. *Party Politics*, 24(5), 536-548.

CODATO, A., e ESPINOZA, F. (2018). *Elites en las Américas: Diferentes perspectivas*. Editorial UFPR.

CONAGHAN, C. (2005). El ascenso y la caída de los neoliberales en los países de los Andes centrales. In J. Estrada Álvarez (Ed.), *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Universidad Nacional de Colombia.

CONTI, N., COTTA, M., e TAVARES DE ALMEIDA, P. (2010). European citizenship and the national elites of Southern Europe. *South European Society and Politics*, 15(1), 1-10.

COPPEDGE, M., et al. (2024). *V-Dem v14* [Dataset]. Varieties of Democracy Project.

COSTA Pinto, A. (2020). A elite ministerial da democracia portuguesa: Entre políticos e tecnocratas. In R. Branco e T. Fernandes (Eds.), *45 anos de democracia em Portugal* (pp. 143-161). Assembleia da República.

COSTA Pinto, A. (Ed.). (2023). *Portugal since the 2008 economic crisis: Resilience and change*. Routledge.

COSTA Pinto, A., e TAVARES DE ALMEIDA, P. (2009). Portugal: The primacy of independents. In K. Dowding e P. Dumont (Eds.), *The selection of ministers in Europe: Hiring and firing*. Routledge.

COSTA Pinto, A., e TAVARES DE ALMEIDA, P. (2018). The primacy of experts? Non-partisan ministers in Portuguese democracy. In A. Costa Pinto, M. Cotta, e P. Tavares de Almeida (Eds.), *Technocratic ministers and political leadership in European democracies* (pp. 111-137). Palgrave Macmillan.

COSTA Pinto, A., e TEIXEIRA, C. P. (2019). *Political institutions and democracy in Portugal: Assessing the impact of the euro crisis*. Palgrave Macmillan.

COSTA Pinto, A., COTTA, M., e TAVARES DE ALMEIDA, P. (2018). Beyond party government? Technocratic trends in society and in the executive. In A. Costa Pinto, M. Cotta, e P. Tavares de Almeida (Eds.), *Technocratic ministers and political leadership in European democracies* (pp. 1-27). Palgrave Macmillan.

COSTA Pinto, A., COTTA, M., e TAVARES DE ALMEIDA, P. (Eds.). (2018). *Technocratic ministers and political leadership in European democracies*. Palgrave Macmillan.

COSTA, E. (2020). Mulheres em democracia: Trabalho, família e representação política. In R. Branco e T. Fernandes (Eds.), *45 anos de democracia em Portugal*. Assembleia da República.

COTTA, M. (1991). Conclusion. In J. Blondel e J.-L. Thiébault (Eds.), *The profession of government minister in Western Europe* (pp. 174-199). St. Martin's Press.

COTTA, M. (2000a). Defining party and government. In J. Blondel e M. Cotta (Eds.), *The nature of party government: A comparative European perspective* (pp. 56-95). Palgrave.

COTTA, M. (2000b). Conclusion: From the simple world of party government to a more complex view of party-government relationships. In J. Blondel e M. Cotta (Eds.), *The nature of party government: A comparative European perspective* (pp. 196-222). Palgrave.

COTTA, M. (2018). Technocratic government versus party government? Non-partisan ministers and the changing parameters of political leadership in European democracies. In A. Costa Pinto, M. Cotta, e P. Tavares de Almeida (Eds.), *Technocratic ministers and political leadership in European democracies* (pp. 267-288). Palgrave Macmillan.

COTTA, M., e BEST, H. (Eds.). (2007). *Democratic representation in Europe: Diversity, change, and convergence*. Oxford University Press.

COTTA, M., e VERZICHELLI, L. (2002). Ministers in Italy: Notables, party men, technocrats and media men. *South European Society and Politics*, 7(2), 117-152.

COTTA, M. (2001). Ministerial careers and the nature of parliamentary government: Italy 1945-1994. In J. Blondel e F. Müller-Rommel (Eds.), *Cabinets in Western Europe* (2.ª ed., pp. 51-79). Palgrave Macmillan.

COX, G. W., e MCCUBBINS, M. D. (2007). *Legislative Leviathan: Party government in the House*. Cambridge University Press.

DAHLBERG, S., e HOLMBERG, S. (2012). Understanding satisfaction with the way democracy works. *Quality of Government Institute Working Paper*, 8.

DAHLERUP, D., e LEIJENAAR, M. (2013). *Breaking male dominance in old democracies*. Oxford University Press.

DALTON, R. J. (2004). *Democratic challenges, democratic choices: The erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford University Press.

DALTON, R. J., FARRELL, D. M., e McAllister, I. (2011). *Political parties and democratic linkage: How parties organize democracy*. Oxford University Press.

DALTON, R. J., e WATTENBERG, M. P. (2002). *Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies*. Oxford University Press.

DALTON, R., e WELDON, S. (2005). Public images of political parties: A necessary evil? *West European Politics*, 28(5), 931-951.

DE SOUSA, L. (2001). Political parties and corruption in Portugal. *West European Politics*, 24(1), 157-180.

DE WINTER, L. (1991). Parliamentary and party pathways to the cabinet. In J. Blondel e J.-L. Thiébault (Eds.), *The profession of government minister in Western Europe* (pp. 44-69). Palgrave Macmillan.

DEWAN, T., e DOWDING, K. (2005). The corrective effect of ministerial resignations on government popularity. *American Journal of Political Science*, 49(1), 46-56.

DEWAN, T., e MYATT, D. (2010). The declining talent pool of government. *American Journal of Political Science*, 54(2), 267-286.

DEWAN, T., e MYATT, D. P. (2007). Scandal, protection, and recovery in the cabinet. *American Political Science Review*, 101(1), 63-77.

DIAZ-SERRANO, L., e KALLIS, G. (2022). Political leaders with professional background in business and climate outcomes. *Climatic Change*, 172(1-2).

DOGAN, M. (1989). *Pathways to power: Selecting rulers in pluralist democracies*. Westview Press.

DOGAN, M. (1989). How to become a cabinet minister in Italy: Unwritten rules of the political game. In M. Dogan (Ed.), *Pathways to power: Selecting rulers in pluralist democracies*. Westview Press.

DOMÍNGUEZ, J. I. (Ed.). (1997). *Technopols: Freeing politics and markets in Latin America in the 1990s*. Pennsylvania State University Press.

DOMMETT, K., e FLINDERS, M. (2015). The centre strikes back: Meta-governance, delegation, and the core executive in the United Kingdom. *Public Administration*, 93(1), 1-16.

DÖRRENBÄCHER, N. (2016). Patterns of post-cabinet careers: When one door closes another door opens? *Acta Politica*, 51(1), 1-20.

DOTI, J., e CAMPBELL, T. (2024). The impact of job growth and inflation on presidential elections. *APSA Preprints*.

DOWDING, K., e DUMONT, P. (2009). *The selection of ministers in Europe: Hiring and firing*. Routledge.

DOWDING, K., e DUMONT, P. (2015). *The selection of ministers around the world*. Routledge.

DREHER, A., LAMLA, M. J., LEIN, S. M., e SOMOGYI, F. (2009). The impact of political leaders' profession and education on reforms. *Kyklos*, 62(2), 169-193.

DRUCKMAN, J. N., e WARWICK, P. V. (2005). The influence of core portfolios on policy coordination. *Political Analysis*, 22(3), 247-261.

DUARTE, M., e SILVEIRA, P. (2021). Viver (brevemente) para a política: Independência partidária e durabilidade da elite governativa portuguesa. *Análise Social*, 56(240), 442-469.

DYSON, K., e FEATHERSTONE, K. (1996). Italy and EMU as a «vincolo esterno»: Empowering the technocrats, transforming the state. *South European Society and Politics*, 1(2), 272-299.

ELGIE, R., e PASSARELLI, G. (2020). The presidentialization of political executives. In R. Andreweg, R. Elgie, L. Helms, J. Kaarbo, e F. Müller-Rommel (Eds.), *The Oxford handbook of political executives* (pp. 359-381). Oxford University Press.

EMANUELE, V., IMPROTA, M., MARINO, B., e VERZICHELLI, L. (2023). Going technocratic? Diluting governing responsibility in electorally turbulent times. *West European Politics*, 46(5), 995-1023.

ESCOBAR-LEMMON, M., e TAYLOR-ROBINSON, M. (2005). Women ministers in Latin American government: When, where, and why? *American Journal of Political Science*, 49(4), 829-844.

ESCOBAR-LEMMON, M., e TAYLOR-ROBINSON, M. (2009). Getting to the top: Career paths of Latin American female cabinet ministers. *Political Research Quarterly*, 62(4), 685-699.

ESCOBAR-LEMMON, M., e TAYLOR-ROBINSON, M. (2009). The ministerial elite in Latin America. *Comparative Politics*, 41(3), 341-362.

ESCOBAR-LEMMON, M., e TAYLOR-ROBINSON, M. (2014). *Representation: The case of women*. Oxford University Press.

ESCOBAR-LEMMON, M., e TAYLOR-ROBINSON, M. (2016). *Women in presidential cabinets: Power players or abundant tokens?* Oxford University Press.

ESHIMA, S., e SMITH, D. M. (2022). Just a number? Voter evaluations of age in candidate-choice experiments. *The Journal of Politics*, 84(3), 1856-1861.

ESTRADA Álvarez, J. (Ed.). (2005). *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Universidad Nacional de Colombia.

FAÍSCA, I. (2021). *As razões de saída dos ministros em Portugal* (Tese de mestrado, Universidade da Beira Interior).

FERRERA, M. (1993). *Modelli di solidarietà*. Il Mulino.

FERRINHO Lopes, H., e FIGUEIRA, P. (2024). Elites ministeriais e recrutamento de partidos liberais em seis democracias europeias (2000-2020). In B. Ferreira Costa (Ed.), *Liberalismo: Da teoria à formação de governos*. Alêtheia.

FERRINHO Lopes, H., SILVEIRA, P., e LOPES, A. H. (2021). *Sub-representação de uma geração: Jovens na Assembleia da República, Governo e Parlamento Europeu (1976-2019)*. Observatório Permanente da Juventude, ICS.

FERRINHO Lopes, H. (2025). Radical right advance and party system change: The 2024 Portuguese snap elections. *West European Politics*, 48(1), 228-245.

FIELD, B. N. (2009). Minority government and legislative politics in a multi-level state: Spain under Zapatero. *South European Society and Politics*, 14(4), 417-434.

FIELD, B. N. (2020). Ministers, gender and political appointments. *Government and Opposition*, 56(4), 722-743.

FISCHER, F. (1990). *Technocracy and the politics of expertise*. Sage.

FISCHER, F. (2009). *Democracy and expertise: Reorienting policy inquiry*. Oxford University Press.

FISCHER, F. (2009). Technocratic expertise in times of crisis. *Public Administration Review*, 69(4), 621-633.

FISCHER, J. (2012). «I take political responsibility!» The theoretical and empirical relation between ministerial responsibility and ministerial resignations in Germany. *Public Administration*, 90(3), 701-717.

FISCHER, J., e KAISER, A. (2009). Hiring and firing ministers under informal constraints: Germany. In K. Dowding e P. Dumont (Eds.), *The selection of ministers in Europe* (pp. 21-40). Routledge.

FISCHER, J., DOWDING, K., e DUMONT, P. (2012). The duration and durability of cabinet ministers. *International Political Science Review*, 33(5), 505-519.

FISCHER, J., KAISER, A., e ROHLFING, I. (2006). The push and pull of ministerial resignations in Germany, 1969-2005. *West European Politics*, 29(4), 709-735.

FLEISCHER, J., e SEYFRIED, M. (2015). Drawing from the bargaining pool: Determinants of ministerial selection in Germany. *Party Politics*, 21(4), 503-514.

FRANCESCHET, S. (2011). Gendered institutions and women's substantive representation: Female legislators in Argentina and Chile. In G. Waylen *et al.* (Eds.), *Gender, politics and institutions* (pp. 58-78). Palgrave Macmillan.

FREIRE, A., LISI, M., ANDREADIS, I., e VIEGAS, J. M. (2014). Political representation in bailed-out Southern Europe: Greece and Portugal compared. *South European Society and Politics*, 19(4), 413-433.

FREIRE, A., TEPEROGLOU, E., e MOURY, C. (2016). Awakening the sleeping giant in Greece and Portugal? Elites' and voters' attitudes towards the EU. In A. Freire *et al.* (Eds.), *Political representation in times of bailout*. Routledge.

GODDARD, D. (2019). Entering the men's domain? Gender and portfolio allocation in European governments. *European Journal of Political Research*, 58(2), 631-655.

GOERTZ, G. (2006). *Social science concepts: A user's guide*. Princeton University Press.

GOERTZ, G., e MAHONEY, J. (2012). Case selection and hypothesis testing. In G. Goertz e J. Mahoney. *A tale of two cultures: Qualitative and quantitative research in the social sciences* (pp. 177-191). Princeton University Press.

GONZÁLEZ-BUSTAMANTE, B. (2025). Blame-shifting in presidential systems: Corrective effect of ministerial terminations on approval. *OSF Preprints*.

GREENE, Z., e ALEXIADOU, D. (2023). Parties in governments and coalitions. In N. Carter *et al.* (Eds.), *The Routledge handbook of political parties* (pp. 232-242). Routledge.

GROTZ, F., EBBINGHAUS, J. E. P., e ZIEGLER, A. (2022). Core portfolios and prime ministerial performance. *European Journal of Political Research*, 61(3), 1206-1221.

GUNTHER, R. (1992). Spain: The very model of the modern elite settlement. In J. Higley e R. Gunther (Eds.), *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge University Press.

GUNTHER, R., MONTERO, J. R., e BOTELLA, J. (2004). *Democracy in modern Spain*. Yale University Press.

HADJIMICHALIS, C. (2017). *Crisis spaces: Structures, struggles and solidarity in Southern Europe*. Routledge.

HALLERBERG, M., e WEHNER, J. (2020). When do you get economists as policy makers? *British Journal of Political Science*, 50(3), 1193-1205.

HALLIN, D. C., e MANCINI, P. (2004). *Comparing media systems: Three models of media and politics*. Cambridge University Press.

HANLEY, S. (2018). Legitimacy and the paradox of technocratic government in newer European democracies. *East European Politics and Societies*, 32(1), 78-100.

HANSEN, M., KLEMMENSEN, R., HOBOLT, S., e BÄCK, H. (2013). Portfolio saliency and ministerial turnover. *Scandinavian Political Studies*, 36(3), 227-248.

HEADEY, B. (1974). *British cabinet ministers: The roles of politicians in executive office*. Allen e Unwin.

HELLIWELL, J. F., e HUANG, H. (2008). How's your government? International evidence linking good government and well-being. *British Journal of Political Science*, 38(4), 595-619.

HELMS, L. (2023). Why do parties select non-partisan ministers? *Representation*, 59(3), 513-530.

HEYWOOD, P., e MOLINA, I. (2000). A quasi-presidential premiership: Administering the executive summit in Spain. In B. G. Peters *et al.* (Eds.), *Administering the summit*. Palgrave Macmillan, 110-133.

HUBER, J. D., e MARTÍNEZ-GALLARDO, C. (2008). Replacing cabinet ministers. *American Political Science Review*, 102(2), 169-180.

HUNTINGTON, S. P. (1991). *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. University of Oklahoma Press.

ILONSKI, G., e STEFAN, L. (2018). Hungary and Romania: Personal and institutional explanations. In A. Costa Pinto, M. Cotta, e P. Tavares de Almeida (Eds.), *Technocratic ministers and political leadership in European democracies* (pp. 203-233). Palgrave Macmillan.

INÁCIO, M. (2013). Escogiendo ministros y formando políticos: Los partidos en gabinetes multipartidistas. *América Latina Hoy*, 64, 41-66.

INDRIDASON, I., e KAM, C. (2008). Cabinet reshuffles and ministerial drift. *British Journal of Political Science*, 38(4), 621-656.

ISHIYAMA, J. (2015). Political parties, democracy, and «good governance.» In S. Asefa e W.-C. Huang (Eds.), *The political economy of good governance* (pp. 35-50). W. E. Upjohn Institute.

ISHIYAMA, J. (2019). Is democracy necessary for good governance? *Social Science Quarterly*, 100(6), 2188-2208.

ISHIYAMA, J. (2021). *Political parties and democratization*. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press.

JALALI, C. (2007). *Partidos e democracia em Portugal, 1974-2005*. Imprensa de Ciências Sociais.

JALALI, C. (2017). *Partidos e sistemas partidários*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

JALALI, C. (2019). The Portuguese party system: Evolution in continuity? In A. Costa Pinto e C. P. Teixeira (Eds.), *Political institutions and democracy in Portugal: Assessing the impact of the eurocrisis* (pp. 77-99). Palgrave Macmillan.

JALALI, C., e COSTA LOBO, M. (2006). The trials of a socialist government: Right-wing victories in local and presidential elections in Portugal, 2005-2006. *South European Society and Politics*, 11(2), 287-299.

JALALI, C., e SILVA, P. (2014). Party patronage: An old solution for new problems? In J. E. Magone (Ed.), *Routledge handbook of European politics* (pp. 560-575). Routledge.

JALALI, C., SILVA, P., e COSTA, E. (2024). Youth with clipped wings: Bridging the gap from youth recruitment to representation in candidate lists. *Electoral Studies*, 88, 102767.

JEREZ, M. (1982). *Elites políticas y centros de extracción en España, 1938-1957*. Centro de Investigaciones Sociológicas.

JEREZ, M., e REAL-DATO, J. (2009). Cabinet dynamics in democratic Spain (1977-2008). In K. Dowding e P. Dumont (Eds.), *The selection of ministers in Europe: Hiring and firing* (pp. 119-142). Routledge.

JEREZ, M., REAL-DATO, J., e RODRÍGUEZ-TERUEL, J. (2019). Las élites políticas en España: Quiénes son, cómo son, qué hacen. In J. Montabes e A. Martínez (Eds.), *Gobierno y política en España* (pp. 585-614). Tirant lo Blanch.

JOHANSSON, K.M., e TALLBERG, J. (2010). Explaining Chief Executive Empowerment: EU Summitry and Domestic Institutional Change. *West European Politics*, 33, 208-236.

KAKEPAKI, M., e KOUNTOURI, F. (Eds.). (2023). *Parliamentary elites in transition: Political representation in Greece*. Palgrave Macmillan.

KAKEPAKI, M., e KAROULAS, G. (2026). Beyond the traditional interpretations: Cabinet formation and technocracy in contemporary Greece. *Political Studies*.

KALTENEGGER, M., e ENNSER-JEDENASTIK, L. (2022). Who's fit for the job? Allocating ministerial portfolios to outsiders and experts. *European Political Science Review*, 14(4), 618-634.

KAM, C. (2000). Not just parliamentary «cowboys and Indians»: Ministerial responsibility and bureaucratic drift. *Governance*, 13(3), 365-392.

KAM, C., BIANCO, W. T., SENED, I., e SMYTH, R. (2010). Ministerial selection and intraparty organisation in the contemporary British Parliament. *American Political Science Review*, 104(2), 289-306.

KANG, H., KIM, B. S., e KIM, M. H. (2023). Presidential appointments of ministers in South Korea: Beyond the dichotomy of loyalty and competence. *Asian Journal of Political Science*, 31(3), 351-371.

KAPLAN, S. B. (2017). Partisan technocratic cycles in Latin America. *Electoral Studies*, 45, 219-229.

KAROULAS, G. (2015). *Political parties and the emergence of political elites in the Greek party system, 1989-2011* (Doctoral dissertation, National and Kapodistrian University of Athens).

KAROULAS, G., e KAKEPAKI, M. (2022). Ministerial elites in Greece (2000-2019): Between party, expertise and technocracy. *The Greek Review of Social Research*, 159, 57-90.

KATZ, R. (1987). Party government and its alternatives. In R. Katz (Ed.), *Party government: European and American experiences* (pp. 1-26). de Gruyter.

KATZ, R. S. (1986). The party government model and ministerial recruitment. *Political Science Quarterly*, 101(3), 411-424.

KATZ, R. S., e MAIR, P. (1995). Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1(1), 5-28.

KATZ, R. S., e MAIR, P. (2009). The cartel party thesis: A restatement. *Perspectives on Politics*, 7(4), 753-766.

KENIG, O., e BARNEA, S. (2009). The selection of ministers in Israel: Is the prime minister «a master of his domain»? *Israel Affairs*, 15(3), 261-278.

KENNY, M. (2014). A feminist institutionalist approach. *Politics & Gender*, 10(4), 679-684.

KERBY, M., e SNAGOVSKY, F. (2021). Not all experience is created equal: MP career typologies and ministerial appointments in the Canadian House of Commons, 1968-2015. *Government and Opposition*, 56(2), 326-344.

KIEWIET, D. R., e MCCUBBINS, M. D. (1991). *The logic of delegation*. University of Chicago Press.

KOPECKÝ, P., e MAIR, P. (2012). Conclusion: Party patronage in contemporary Europe. In P. Kopecký, P. Mair, e M. Spirova (Eds.), *Party patronage and party government in European democracies* (pp. 357-374). Oxford University Press.

KOPECKÝ, P., MEYER-SÄHLING, J.-H., PANIZZA, F., SCHERLIS, G., SCHUSTER, C., e SPIROVA, M. (2016). Party patronage in contemporary democracies: Results from an expert survey in 22 countries from five regions. *European Journal of Political Research*, 55(2), 416-431.

KROOK, M. L. (2010). Women's representation in parliament: A qualitative comparative analysis. *Political Studies*, 58(5), 886-908.

KROOK, M. L., e MACKAY, F. (Eds.). (2011). *Gender, politics and institutions: Toward a feminist institutionalism*. Palgrave Macmillan.

KROOK, M. L., e O'BRIEN, D. Z. (2012). All the president's men? The appointment of female cabinet ministers worldwide. *The Journal of Politics*, 74(3), 840-855.

LASKI, H. J. (1928). The personnel of the English cabinet, 1801-1924. *American Political Science Review*, 22(1), 12-31.

LAVER, M., e SHEPSLE, K. A. (1994). *Cabinet ministers and parliamentary government*. Cambridge University Press.

LAVEZZOLO, S., RAMIRO, L., e FERNÁNDEZ-VÁZQUEZ, P. (2022). Technocratic attitudes in COVID-19 times: Change and preference over types of experts. *European Journal of Political Research*, 61(4), 1123-1142.

LIJPHART, A. (1999). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press.

LIJPHART, A. (2000). Preface. In J. Woldendorp, H. Keman, e I. Budge (Eds.), *Party government in 48 democracies (1945-1998)*. Springer.

LINZ, J. J., e STEPAN, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Johns Hopkins University Press.

LINZ, J., e JEREZ-MIR, M. (2006). Ministros e regimes em Espanha: Da Primeira à Segunda Restauração, 1874-2002. In P. Tavares de Almeida, A. Costa Pinto, e N. Bermeo (Eds.), *Quem governa a Europa do Sul?* Imprensa de Ciências Sociais.

LINZ, J. J. (1972). Continuidad y discontinuidad en la elite política española. In *Estudios de ciencia política y sociología: Homenaje al profesor Carlos Ollero* (pp. 361-423). Carlvilla.

LISI, M. (2022). *Partidos em tempos de crise: Transformações dos sistemas partidários em Portugal e na Europa no século XXI*. Sílabo.

LISI, M., e TSATSANIS, M. (2020). Southern Europe and the Eurozone crisis: Political representation, party system characteristics and the impact of austerity. In A. Freire, M. Barragán, X. Coller, M. Lisi, e E. Tsatsanis (Eds.), *Political representation in Southern Europe and Latin America*. Routledge.

LOBO, M. (2002). A elite partidária em Portugal, 1976-2000: Dirigentes, deputados e membros do Governo. In A. Costa Pinto e A. Freire (Eds.), *Elites, sociedade e mudança política*. Celta.

LOBO, M. (2005). *Governar em democracia*. Imprensa de Ciências Sociais.

LOBO, M. (2005). The presidentialization of Portuguese democracy. In T. Poguntke e P. Webb (Eds.), *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies* (pp. 269-288). Oxford University Press.

LOCKE, J. (1980). *Second treatise of government* (C. B. Macpherson, Ed.). Hackett.

LOPES, F. F. (1997). Partisanship and political clientelism in Portugal (1983-1993). *South European Society and Politics*, 2(3), 27-51.

LUNA, J. P. (2014). Party systems, representation, and the quality of democracy in Latin America. *Party Politics*, 20(5), 659-677.

MACKAY, F., KENNY, M., e CHAPPELL, L. (2011). New institutionalism through a gender lens: Toward a feminist institutionalism? *International Political Science Review*, 31(5), 573-588.

MAGALHÃES, P. (2013). Governação eficaz e apoio à democracia. In A. C. Pinto, L. de Sousa, e P. Magalhães (Eds.), *A qualidade da democracia em Portugal: A visão dos cidadãos* (pp. 241-261). Imprensa de Ciências Sociais.

MAGALHÃES, P. C. (2014). Government effectiveness and support for democracy. *European Journal of Political Research*, 53(1), 77-97.

MAINWARING, S. (1999). *Rethinking party systems in the third wave of democratization: The case of Brazil*. Stanford University Press.

MAINWARING, S., e SCULLY, T. R. (Eds.). (1995). *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford University Press.

MAIR, P. (1998). What is different about post-communist party systems? In *Party system change: Approaches and interpretations* (pp. 175-198). Oxford University Press.

MAIR, P. (2013). *Ruling the void: The hollowing of Western democracy*. Verso.

MANIN, B. (1997). *The principles of representative government*. Cambridge University Press.

MANSBRIDGE, J. (1999). Should Blacks represent Blacks and women represent women? A contingent «yes.» *The Journal of Politics*, 61(3), 628-657.

MCCLEAN, C. T., e ONO, Y. (2024). Too Young to Run? Voter Evaluations of the Age of Candidates. *Political Behavior*, 46(4), 2333-2355.

MENDES, M. S. (2025). Late, but swift: The restructuring of Portugal's political space in the May 2025 general election. *South European Society and Politics*, 30(3), 469-494.

MARLIER, J., KALTENEGGER, M., e ENNSER-JEDENASTIK, L. (2023). Why do people like technocrats? *European Journal of Political Research*.

MARTIN, S. (2015). *Government formation in Ireland*. Oxford University Press.

MARTÍNEZ-GALLARDO, C., e SCHLEITER, P. (2015). Choosing whom to trust: Agency risks and cabinet partisanship in presidential democracies. *Comparative Political Studies*, 48(2), 231-264.

MARTOCCHIA Diodati, N., e VERZICHELLI, L. (2017). Changing patterns of ministerial circulation: The Italian case in a long-term perspective. *West European Politics*, 40(6), 1352-1372.

MAZZOLENI, G., e SCHULZ, W. (1999). «Mediatization» of politics: A challenge for democracy? *Political Communication*, 16(3), 247-261.

MCCLEAN, C. T. (2022). *Does the underrepresentation of young people in political institutions matter for social spending?* Working paper, University of Ottawa.

MCCLEAN, C. T., e ONO, Y. (2024). Too young to run? Voter evaluations of the age of candidates. *Political Behavior*, 46, 2333-2355.

MCDONNELL, D., e VALBRUZZI, M. (2014). Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments. *European Journal of Political Research*, 53(4), 654-671.

MILLER, G. J. (2005). The political evolution of principal-agent models. *Annual Review of Political Science*, 8, 203-225.

MOE, T. M. (1984). The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739-777.

MONTEIRO, A. R. F. (2015). *Mulheres ministras no Portugal democrático* (Tese de mestrado, ISCTE).

MOREIRA, D., PINTO, A. C., e TAVARES DE ALMEIDA, P. (2014). Portuguese elites and European integration. In *Portugal in the European Union* (pp. 55-71). Routledge.

MORENO, L. (2001). *The federalization of Spain*. Routledge.

MORGAN, J. (2011). *Bankrupt representation and party system collapse*. Penn State University Press.

MORLINO, L. (1995). Consolidation and party government in Southern Europe. *International Political Science Review*, 16(2), 145-167.

MORLINO, L. (1998). *Democracy between consolidation and crisis: Parties, groups and citizens in Southern Europe*. Oxford University Press.

MOURÃO, P. R., e POPESCU, A. I. (2021). Discussing the political survival of Romanian ministers since 1989: Do economic conditions matter? *Economics of Transition and Institutional Change*, 29(1), 63-93.

MOURÃO, P., e MARTINHO, V. D. (2020). Portuguese ministers as political survivors: An empirical analysis of the first 20 constitutional governments. *Revista de Sociologia e Política*, 28(73), e006.

MOURY, C., e STANDRING, A. (2017). Going beyond the troika: Power and discourse in Portuguese austerity politics. *European Journal of Political Research*, 56(3), 660-679.

MUDDE, C. (2004). The populist zeitgeist. *Government and Opposition*, 39(4), 541-563.

MULAPHONG, D. (2023). Does meritocracy produce desirable outcomes for public organizations? Results of a worldwide expert survey from 149 nations. *Public Integrity*, 25(6), 578-598.

MULGAN, R. (2002). On Ministerial Resignations (and the Lack Thereof). *Australian Journal of Public Administration*, 61(1), 121-127.

MÜLLER, W. C., e STRØM, K. (Eds.). (2000). *Coalition governments in Western Europe*. Oxford University Press.

MÜLLER, W. C. (2000). Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work. *European Journal of Political Research*, 37(3), 309-333.

MÜLLER-ROMMEL, F., e VERCESI, M. (2024). The comparative study of governments and ministers: Jean Blondel's legacy. *European Political Science*, 23, 1-11.

MÜLLER-ROMMEL, F., KROEBER, C., e VERCESI, M. (2020). Political careers of ministers and prime ministers. In R. B. Andeweg, R. Elgie, L. Helms, J. Kaarbo, e F. Müller-Rommel (Eds.), *The Oxford handbook of political executives* (pp. 229-250). Oxford University Press.

MUNCK, G. L., e VERKUILEN, J. (2002). Conceptualizing and measuring democracy: Evaluating alternative indices. *Comparative Political Studies*, 35(1), 5-34.

O'BRIEN, D. Z., e REYES-HOUSHOLDER, C. (2020). Women and executive politics. In R. B. Andeweg, R. Elgie, L. Helms, J. Kaarbo, e F. Müller-Rommel (Eds.), *The Oxford handbook of political executives* (pp. 251-272). Oxford University Press.

O'DONNELL, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.

O'MALLEY, E. (2006). Ministerial selection in Ireland: Limited choice in a political village. *Irish Political Studies*, 21(3), 319-336.

ONO, Y. (2012). Portfolio allocation as leadership strategy: Intraparty bargaining in Japan. *American Journal of Political Science*, 56(3), 553-567.

PAPADOPOULOS, Y. (1997). Transformations of party clientelism in Southern Europe in a phase of democratic consolidation. *Swiss Political Science Review*, 3, 1-9.

PARIS, A., e SILVEIRA, P. (2023). O III Governo de António Costa: Partidarização e especialização da elite ministerial. In M. Camerlo, D. Pimenta, J. G. Lima, e I. Hanenberg (Eds.), *Democracia em Portugal 2022* (pp. 61-67). Imprensa de Ciências Sociais.

PARIS, A. (2023). *Governo e perfis ministeriais em Portugal: Uma análise do XXIII Governo Constitucional numa perspetiva longitudinal*. Policy Brief 2023. Observatório da Qualidade da Democracia (OQD). Instituto de Ciências Sociais.

PASQUINO, G. (1990). Political leadership in Southern Europe: Research problems. *West European Politics*, 13(4), 118-130.

PASQUINO, G., e VALBRUZZI, M. (2012). Non-partisan governments Italian-style: Decision-making and accountability. *Journal of Modern Italian Studies*, 17(5), 612-629.

PAXTON, P., e HUGHES, M. M. (2017). *Women, politics, and power: A global perspective* (3.ª ed.). CQ Press.

PEREIRA, M. M., e ÖHBERG, P. (2024). The expertise paradox: How policy expertise can hinder responsiveness. *British Journal of Political Science*, 54(2), 474-491.

PETTIT, P. (2004). Depoliticizing democracy. *Ratio Juris*, 17(1), 52-65.

PILET, J.-B., PULEO, L., e VITTORI, D. (2024). Exploring the causes of technocratic minister appointments in Europe. *Political Studies*, 72(4), 1572-1590.

PLATÃO. (2021). *A República* (M. H. R. Pereira, Ed., 15.ª ed.). Fundação Calouste Gulbenkian.

POGUNTKE, T., e WEBB, P. (Eds.). (2005). *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*. Oxford University Press.

PRIDHAM, G. (Ed.). (1990). *Securing democracy: Political parties and democratic consolidation in Southern Europe*. Routledge.

PUTNAM, R. D. (1976). *The comparative study of political elites*. Prentice Hall.

ROBERTS, K. (2017). State of the field: Party politics in hard times. *European Journal of Political Economy*, 2, 218-233.

RODRÍGUEZ TERUEL, J. (2009). *Reclutamiento y carrera ministerial de los ministros en España (1976-2005)*. Institut de Ciències Polítiques i Socials, 273(09), 1-49.

RODRÍGUEZ TERUEL, J. (2011a). *Los ministros de la España democrática: Reclutamiento político y carrera ministerial de Suárez a Zapatero (1976-2010)*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

RODRÍGUEZ TERUEL, J. (2011b). Ministerial and parliamentary elites in multi-level Spain 1977-2009. *Comparative Sociology*, 10(6), 887-907.

RODRÍGUEZ TERUEL, J., e JEREZ, M. (2018). The selection and deselection of technocratic ministers in democratic Spain. In A. Costa Pinto, M. Cotta, e P. Tavares de Almeida (Eds.), *Technocratic ministers and political leadership in European democracies* (pp. 139-171). Palgrave.

RODRÍGUEZ-TERUEL, J. (2020). Executive politics in Spain. In D. Muro e I. Lago (Eds.), *The Oxford handbook of Spanish politics* (pp. 189-209). Oxford University Press.

RODRÍGUEZ-TERUEL, J. (2024). A dual summit of power? Career movements and multilevel circulation in the Spanish executive elite. *Regional & Federal Studies*, 1-27.

RODRÍGUEZ-TERUEL, J., e OÑATE, P. (2025). Las elites parlamentarias y ministeriales. In J. F. Tezanos e C. Tobio (Eds.), *España 2025: Estructura y cambio social. Poder, política y sociedad*. Centro de Investigaciones Sociológicas.

RODRÍGUEZ-TERUEL, J., MOLINA, I., e REAL-DATO, J. (2026). The case of Spain: The mixture of centralization and departmentalism. In J.-M. Eymeri-Douzans, M. Goransson, e H. Kassim (Eds.), *The Palgrave handbook of core executive coordination in Europe*. Springer.

ROSANVALLON, P. (Ed.). (2011). *Democratic legitimacy: Impartiality, reflexivity, proximity*. Princeton University Press.

ROSE, R. (1969). The variability of party government: A theoretical and empirical critique. *Political Studies*, 17(4), 413-445.

ROSE, R. (1984). *Understanding big government: The programme approach*. Sage.

ROYO, S. (2000). *From social democracy to neoliberalism: The consequences of party hegemony in Spain, 1982-1996*. St. Martin's Press.

ROYO, S. (2009). Reforms betrayed? Zapatero and continuities in economic policy. *South European Society and Politics*, 14(4), 435-451.

RUSSO, F. (2015). Government formation in Italy: The challenge of bicameral investiture. In B. E. Rasch, S. Martin, e J. A. Cheibub (Eds.), *Parliaments and government formation: Unpacking investiture rules*. Oxford University Press.

SAGER, F., e ROSSER, C. (2021). *Weberian bureaucracy*. In F. Sager e C. Rosser, *Oxford research encyclopedia of politics*. Oxford University Press.

SAMUELS, D. J., e SHUGART, M. S. (2010). *Presidents, parties, and prime ministers: How the separation of powers affects party organization and behavior*. Cambridge University Press.

SÁNCHEZ-CUENCA, I. (2020). Neoliberal technocracy. In E. Bertsou e D. Caramani (Eds.), *Technocratic challenge to democracy* (pp. 44-60). Routledge.

SARTORI, G. (1970). Concept misformation in comparative politics. *American Political Science Review*, 64(4), 1033-1053.

SCHUDSON, M. (2006). The trouble with experts — and why democracies need them. *Theory and Society*, 35(5-6), 491-506.

SEAWRIGHT, J., e GERRING, J. (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, 61, 294-308.

SEIXAS, C., e COSTA, M. (2021). Paths to power and ministers' durability: The Portuguese case. *West European Politics*, 44(2), 403-425.

SEMENOVA, E. (2018). Farewell to the party elites? Politically inexperienced ministers in Central and Eastern European cabinets. In A. Costa Pinto, M. Cotta, e P. Tavares de Almeida (Eds.), *Technocratic ministers and political leadership in European democracies* (pp. 160-182). Routledge.

SEMENOVA, E. (2020). Expert ministers in new democracies: Delegation, communist legacies, or technocratic populism? *Politics and Governance*, 8(4), 590-602.

SHAPIRO, M. (2005). «Deliberative,» «independent» technocracy v. democratic politics: Will the globe echo the E.U.? *Law and Contemporary Problems*, 68(3-4), 341-356.

SILVA, A. C. (2002). *Autobiografia política*. Temas de Debates.

SILVA, J. (1998). O estatuto constitucional dos partidos políticos portugueses. *Direito e Justiça*, 12(2), 175-186.

SILVA, P. (2009). *In the name of reason: Technocrats and politics in Chile*. Pennsylvania State University Press.

SILVA, P. (2018). *A arte de governar: Partidos, Governo e administração pública*. Imprensa de Ciências Sociais.

SILVA, P., SILVEIRA, P., PARIS, A., e CAMERLO, M. (2023). Patterns of ministerial recruitment, partisanship and financial crisis. In A. Costa Pinto (Ed.), *Portugal since the 2008 economic crisis: Resilience and change* (pp. 110-128). Routledge.

SILVEIRA, P. (2015). Os secretários de Estado da democracia portuguesa, 1976-2011. *Análise Social*, 214(1), 128-158.

SILVEIRA, P. (2021). *Os secretários de Estado: Conflito e liderança no ministério*. Imprensa de Ciências Sociais.

SILVEIRA, P. (2022). *Governo de Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

SILVEIRA, P., e SILVA, P. (2022). Executive politics. In J. Fernandes, P. Magalhães, e A. Costa Pinto (Eds.), *The Oxford handbook of Portuguese politics* (pp. 149-163). Oxford University Press.

SOTIROPOULOS, A. D., e BOURIKOS, D. (2002). Ministerial elites in Greece, 1843-2001: A synthesis of old sources and new data. *South European Society and Politics*, 7(2), 153-204.

SOTIROPOULOS, D. A. (2004). Southern European public bureaucracies in comparative perspective. *West European Politics*, 27(3), 405-422.

SOULIOTIS, N., KLIRONOMOS, N., e KAROULAS, G. (2023). The rise of technocrats in Greek ministerial elites: Evidence from 1989 to 2021. In M. Kakepaki e F. Kountouri (Eds.), *Parliamentary elites in transition: Reform and transition in the Mediterranean*. Palgrave Macmillan.

SOSA, M. R. (1983). *Os partidos políticos no direito constitucional português*. Livraria Cruz.

SOZZI, F. (2024). Controlling uncertainty in coalition governments. *Government and Opposition*, 59(1), 91-108.

STEIN, E., e TOMMASI, M. (2008). *Policymaking in Latin America: How politics shapes policies*. Inter-American Development Bank.

STOCKEMER, D. (2009). Does democracy lead to good governance? The question applied to Africa and Latin America. *Global Change, Peace & Security*, 21(2), 241-255.

STOCKEMER, D., e SUNDSTRÖM, A. (2022). *Youth without representation: The absence of young adults in parliaments, cabinets, and candidacies*. University of Michigan Press.

STRØM, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37(2), 261-289.

STRØM, K. (2002). Parties at the core of government. In R. J. Dalton e M. P. Wattenberg (Eds.), *Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies* (pp. 180-207). Oxford University Press.

STRØM, K., MÜLLER, W. C., e BERGMAN, T. (Eds.). (2003). *Delegation and accountability in parliamentary democracies*. Oxford University Press.

TARVERDI, Y., SAHA, S., e CAMPBELL, N. (2019). Governance, democracy and development. *Economic Analysis and Policy*, 63, 220-233.

TAVARES de Almeida, P., e COSTA PINTO, A. (2002). Portuguese ministers, 1851-1999: Social background and paths to power. *South European Society and Politics*, 7(2), 5-40.

TAVARES de Almeida, P., e COSTA PINTO, A. (2006). Os ministros portugueses, 1851-1999: Perfil social e carreira política. In P. Tavares de Almeida, A. Costa Pinto, e N. Bermeo (Eds.), *Quem governa a Europa do Sul?* (pp. 19-58). Imprensa de Ciências Sociais.

TAVARES de Almeida, P., e COSTA PINTO, A. (2022). The executive political elite. In J. Fernandes, P. Magalhães, e A. Costa Pinto (Eds.), *The Oxford handbook of Portuguese politics* (pp. 339-355). Oxford University Press.

TAVARES de Almeida, P., COSTA PINTO, A., e BERMEO, N. (2004). *Who governs Southern Europe? Regime change and ministerial recruitment, 1850-2000*. Routledge.

TAVARES de Almeida, P., COSTA PINTO, A., e BERMEO, N. (2006). *Quem governa a Europa do Sul?* Imprensa de Ciências Sociais.

TEPEROGLOU, E., FREIRE, A., ANDREADIS, I., e LEITE VEGAS, J. M. (2016). Elites' and voters' attitudes towards austerity policies and their consequences in Greece and Portugal. In A. Freire, M. Lisi, I. Andreadis, e J. M. Viegas (Eds.), *Political representation in times of bailout: Evidence from Greece and Portugal* (1.ª ed.). Routledge.

TEIXEIRA, C. P., TSATSANIS, E., e BELCHIOR, A. M. (2016). Support in times of crisis: Diffuse and specific regime support in Portugal and Greece. In A. Freire, M. Lisi, I. Andreadis, e J. M. Viegas (Eds.), *Political representation in times of bailout: Evidence from Greece and Portugal* (1.ª ed.). Routledge.

THIÉBAULT, J.-L. (1991a). The social background of Western European ministers. In J. Blondel e J.-L. Thiébault (Eds.), *The profession of government minister in Western Europe*. Macmillan.

THIÉBAULT, J.-L. (1991b). Local and regional politics and cabinet membership. In J. Blondel e J.-L. Thiébault (Eds.), *The profession of government minister in Western Europe*. Macmillan.

THRELFALL, M. (2007). Explaining gender parity representation in Spain: The internal dynamics of parties. *West European Politics*, 30(5), 1068-1095.

TORCAL, M., e MAGALHÃES, P. (2009). Political culture in Southern Europe: Searching for exceptionalism. <http://www.pedro-magalhaes.org/PDFs/PoliticalCultureinSouthernEuropemarc.pdf>

TORTOLA, P. D. (2020). Technocracy and depoliticization. In E. Bertsou e D. Caramani (Eds.), *Technocratic challenge to democracy* (1.^a ed., pp. 61-74). Routledge.

TRONCONI, F., e VERZICHELLI, L. (2023). The territorial representativeness of Italian ministerial elites: From the regional «parity norm» to the rise of technocrats. *Nationalities Papers*, 51, 1039-1056.

TSAKATIKA, M., e LISI, M. (2013). 'Zippin' up my boots, goin' back to my roots': Radical left parties in Southern Europe. *South European Society and Politics*, 18(1), 1-19. <https://doi.org/10.1080/13608746.2012.758447>

TURNER-ZWINKELS, T., e MILLS, M. C. (2020). Pathways to power: The role of preparliamentary careers and political human capital in the obtainment of cabinet positions. *Legislative Studies Quarterly*, 45(2), 207-252.

VALBRUZZI, M. (2020). Technocratic cabinets. In E. Bertsou e D. Caramani (Eds.), *The technocratic challenge to democracy* (pp. 113-130). Routledge.

VAN BIEZEN, I. (2004). Political parties as public utilities. *Party Politics*, 10(6), 701-722.

VAN BIEZEN, I. (2008). State intervention in party politics: The public funding and regulation of political parties. *European Review*, 16(3), 337-353.

VAN BIEZEN, I., e HOPKIN, J. (2005). The presidentialization of Spanish democracy: Sources of prime ministerial power in post-Franco Spain. In T. Poguntke e P. Webb (Eds.), *The presidentialization of politics in democratic societies?* (pp. 107-127).

VAN DER VEER, R. (2020). Technocratic responsiveness. In E. Bertsou e D. Caramani (Eds.), *Technocratic challenge to democracy* (1.^a ed., pp. 75-90). Routledge.

VEIT, S., e VEDDER, S. (2024). Measuring civil service politicization with career data: Backstage and frontstage political experience of top civil servants in the German ministerial administration. *Public Administration*, 102(4), 1119-1136.

VERCESI, M. (2012). Cabinets and decision-making processes: Re-assessing the literature. *Journal of Comparative Politics*, 5(2), 4-27.

VERGOPOULOS, K. (1985). Οικονομική κρίση και εκσυγχρονισμός στην Ελλάδα και στον ευρωπαϊκό νότο [Economic crisis and modernization in Greece and the European South]. *The Greek Review of Social Research*, 58, 92-130.

VERZICHELLI, L. (2002). Da un ceto politico all'altro: Il mutamento nel personale legislativo italiano (1992-2001). In R. D'Alimonte e S. Bartolini (Eds.), *Maggioritario finalmente?* Bologna: Il Mulino.

VERZICHELLI, L. (2006). La classe politica italiana, dalla crisi all'adattamento: Accesso, circolazione e carriera dal 1996 al 2006. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 3, 455-478.

VERZICHELLI, L. (2009). Italy: The difficult road towards a more effective process of ministerial selection. In K. Dowding e P. Dumont (Eds.), *The selection of ministers in Europe: Hiring and firing*. Routledge.

VERZICHELLI, L. (2010). New political careers in Europe? An exploration of the effects of personalisation on ministerial recruitment and circulation. Paper presented at the IPSA Conference, Edinburgh.

VERZICHELLI, L., e COTTA, M. (2000). Italy: From constrained coalitions to alternating governments? In W. C. Müller e K. Strøm (Eds.), *Coalition governments in Western Europe*. Oxford University Press.

VERZICHELLI, L., e COTTA, M. (2018). Shades of technocracy: The variable use of non-partisan ministers in Italy. In A. Costa Pinto, M. Cotta, e P. Tavares de Almeida (Eds.), *Technocratic ministers and political leadership in European democracies*. Palgrave.

VITTORI, D., PILET, J.-B., ROJON, S., e PAULIS, E. (2023). Technocratic ministers in office in European countries (2000-2020): What's new? *Political Studies Review*, 21(4), 867-886.

VITTORI, D., ROJON, S., PILET, J.-B., e PAULIS, E. (2023b). *Technocracy above partisanship?* Comparing the appeal of non-partisan and partisan experts as ministers: A survey in 14 countries. *The British Journal of Politics and International Relations*.

VODOVÁ, P. (2023). What makes a good minister of a political party? Impact of party- and field-related experience on party pledge fulfilment. *Party Politics*, 29(1), 140-152.

WAGNER, A. F., SCHNEIDER, F., e HALLA, M. (2009). The quality of institutions and satisfaction with democracy in Western Europe — A panel analysis. *European Journal of Political Economy*, 25(1), 30-41.

WANNA, J. (2012). Ministers and ministries and the logic of their collective action. In K. Dowding e C. Lewis (Eds.), *Ministerial careers and accountability in the Australian Commonwealth government* (pp. 15-33). ANU Press.

WARWICK, P. V., e DRUCKMAN, J. N. (2001). Portfolio salience and the proportionality of payoffs in coalition governments. *British Journal of Political Science*, 31(4), 627-649.

WILLIAMS, M. E. (2006). Escaping the zero-sum scenario: Democracy versus technocracy in Latin America. *Political Science Quarterly*, 121(1), 119-139.

WOODHOUSE, D. (2004). UK ministerial responsibility in 2002: The tale of two resignations. *Public Administration*, 82(1), 1-19.

WRATIL, C., e PASTORELLA, G. (2018). Dodging the bullet: How crises trigger technocrat-led governments. *European Journal of Political Research*, 57(2), 450-472.

YONG, B., e HAZEL, R. (2011). *Putting goats amongst the wolves: Appointing ministers from outside the parliament*. The Constitution Unit, UCL.

ZUCKERMAN, A. (1979). *The politics of faction: Christian democratic rule in Italy*. Yale University Press.

Índice de Figuras

- 27 Figura 1.** Quadro analítico das competências ministeriais: de atributos e indicadores à tipologia de perfis
- 46 Figura 2.** Nível de partidarismo, 1976/2025 (total de ministros, incluindo remodelações)
- 49 Figura 3.** Evolução do nível de partidarismo da elite ministerial (governos inaugurais)
- 50 Figura 4.** Nível de partidarismo da elite ministerial (governos inaugurais, controlando o efeito dos governos de iniciativa presidencial)
- 51 Figura 5.** Nível de partidarismo dos ministros em governos liderados por PS e PSD, 1976/2025 (governos inaugurais)
- 52 Figura 6.** Nível de partidarismo dos ministros de acordo com tipo de Governo, 1976-2025 (governos inaugurais)
- 54 Figura 7.** Nível de partidarismo por tipo de pasta ministerial (governos inaugurais)
- 61 Figura 8.** Tipos de experiência política (1976-2025)
- 63 Figura 9.** Nível e tipo de experiência política (1976-2025)
- 63 Figura 10.** Experiência executiva e legislativa nacional por Governo (1976-2025)
- 65 Figura 11.** Nível de experiência política por Governo (1976-2025)
- 67 Figura 12.** Nível de experiência política por ministério (1976-2025)
- 73 Figura 13.** Áreas de formação académica (licenciatura)
- 74 Figura 14.** Nível de formação académica por governo (1976-2025)
- 74 Figura 15.** Nível de formação académica relacionada por tipo de pasta ministerial
- 80 Figura 16.** Nível de experiência ocupacional por tipo de ocupação
- 80 Figura 17.** Tipos de ocupação (generalidade dos ministros)
- 80 Figura 18.** Experiência ocupacional por Governo
- 81 Figura 19.** Experiência ocupacional por suporte legislativo do Governo
- 81 Figura 20.** Experiência ocupacional por tipo de Governo
- 82 Figura 21.** Experiência ocupacional por tipo de pasta ministerial
- 87 Figura 22.** Nível de experiência de gestão por setor de atividade em que a mesma foi obtida
- 89 Figura 23.** Nível de experiência de gestão dos ministros por Governo Constitucional (%)
- 89 Figura 24.** Nível de experiência de gestão dos ministros por tipo de pastas ministeriais (%)
- 90 Figura 25.** Nível de experiência de gestão dos ministros por pertença ao núcleo de Governo (%)
- 91 Figura 26.** Nível de experiência de gestão dos ministros por partido do líder do Governo (%)
- 91 Figura 27.** Nível de experiência de gestão dos ministros por partido do ministro (%)
- 92 Figura 28.** Nível de experiência de gestão dos ministros por tipo de apoio parlamentar ao Governo (%) (N = 507)
- 92 Figura 29.** Nível de experiência de gestão dos ministros por género do/a ministro/a (%)
- 98 Figura 30.** Mulheres em cargos ministeriais (%), por Governo, 1976-2025
- 98 Figura 31.** Distribuição da representação feminina nas elites ministeriais, por partido do primeiro-ministro, 1976-2025

99	Figura 32. Distribuição de mulheres e homens (%) por pastas ministeriais centrais e periféricas, 1976-2025	112	Figura 42. Relação entre a idade e outras características das elites ministeriais (médias e intervalos de confiança a 95%)	155	Figura 53. Durabilidade por tipo de Governo (1976-2024)
100	Figura 33. Distribuição mulheres e homens (%) por pastas ministeriais, 1976-2025	117	Figura 43. Distribuição dos ministros segundo os níveis dos atributos partidário e político	158	Figura 54. Durabilidade por perfil ministerial (1976-2024)
101	Figura 34. Distribuição da idade à entrada no Governo, por género, 1976-2025	118	Figura 44. Distribuição dos ministros segundo os níveis dos atributos «académico» e «ocupacional»	160	Figura 55. Tipos de saída por perfil ministerial (1976-2024)
101	Figura 35. Distribuição do nível de escolaridade por género, 1976-2025	122	Figura 45. Distribuição dos perfis ministeriais segundo a «inserção política» e a «especialização»	161	Figura 56. Tipo de término do Governo por perfil ministerial
102	Figura 36. Distribuição de independentes, por género, 1976-2025	136	Figura 46. Ministros partidários e não-partidários em Governo (%)	162	Figura 57. Exoneração ministerial antes da queda do Governo por perfil ministerial (%)
102	Figura 37. Distribuição de independentes, por género e por partido do primeiro-ministro, 1976-2025	137	Figura 47. Perfis ministeriais por tipo: ministros partidários e não-partidários, por governos (%)	163	Figura 58. Razões de saída da elite ministerial (1976-2024)
107	Figura 38. Evolução da idade das elites ministeriais	138	Figura 48. Efeitos da variação da inflação e do desemprego sobre os perfis ministeriais (regressões OLS com controlos por década)	191	Figura 59. Competência partidária dos ministros na Grécia (2000-2025)
108	Figura 39. Perfil das elites ministeriais, por grupo etário	140	Figura 49. Determinantes da seleção ministerial segundo diferentes perfis, regressão linear	192	Figura 60. Competência política dos ministros na Grécia (2000-2025)
109	Figura 40. Distribuição da idade das elites ministeriais, por partido	152	Figura 50. Tipologia de razões de saída	194	Figura 61. Competência académica dos ministros na Grécia (2000-2025)
110	Figura 41. Idade média das elites ministeriais, por filiação partidária	153	Figura 51. Evolução da durabilidade ministerial por Governo (1976-2024)	195	Figura 62. Competência profissional dos ministros na Grécia (2000-2025)
		154	Figura 52. Evolução das exonerações por Governo (1976-2024)	196	Figura 63. Competência de gestão dos ministros na Grécia (2000-2025)

Índice de tabelas

198	Figura 64. Perfis ministeriais na Grécia (valores agregados) (2000-2025)	38	Tabela 1. Estratégia de mensuração das competências ministeriais. Níveis, categorias e tipos de experiência considerados para cada arena de competência	121	Tabela 10. Tabela de contingência entre os níveis dos atributos de «gestão» e «académico-ocupacional»
199	Figura 65. Perfis ministeriais na Grécia por Governo (2000-2025)	46	Tabela 2. Ministros «pesos-pesados» que faziam parte do órgão executivo do partido à data da nomeação (total de ministros, incluindo remodelações)	124	Tabela 11. Configurações internas dos perfis ministeriais segundo a inserção política e os subtipos de especialização
210	Figura 66. Perfis ministeriais em cinco subperíodos (%)	64	Tabela 3. Tipo de Governo, de acordo com a existência de alternância partidária (1976-2025)	135	Tabela 12. Operacionalização e fontes das variáveis
212	Figura 67. Ministros do núcleo executivo em cinco subperíodos (%).	68	Tabela 4. Nível de experiência política por tipos de Governo (1976-2025)	139	Tabela 13. Efeito dos constrangimentos económicos sobre os perfis ministeriais (resultados da regressão)
224	Figura 68. Competência partidária dos ministros em Espanha (2000-2025)	100	Tabela 5. Filiação partidária por tipo de pasta e género, 1976-2025	143	Tabela 14. Número de ministros com diferentes perfis nas pastas centrais e técnicas.
225	Figura 69. Competência política dos ministros em Espanha (2000-2025)	117	Tabela 6. Tabela de contingência entre os níveis dos atributos «partidário» e «político»	144	Tabela 15. Proporção de ministros com diferentes perfis em pastas centrais e técnicas; antes, durante e depois dos marcos da integração europeia
227	Figura 70. Competência académica dos ministros em Espanha (2000-2025)	118	Tabela 7. Tabela de contingência entre os níveis dos atributos «académico» e «ocupacional»	152	Tabela 16. Quadro explicativo das razões de saída
228	Figura 71. Competência profissional dos ministros em Espanha (2000-2025)	119	Tabela 8. Tabela de contingência entre os níveis dos atributos de «gestão» e «académico»	156	Tabela 17. Efeito do tipo e da composição do Governo na durabilidade ministerial
229	Figura 72. Competência de gestão dos ministros em Espanha (2000-2025)	120	Tabela 9. Tabela de contingência entre os níveis dos atributos de «gestão» e «ocupacional»	157	Tabela 18. Tipo de saída ministerial por tipo e composição de Governo (1976-2024)
230	Figura 73. Perfis ministeriais em Espanha (2000-2025)				
231	Figura 74. Perfis ministeriais em Espanha, por Governo inaugural (2000-2025)				

164 Tabela 19. Razões de saída por perfil ministerial (1976-2024)

177 Tabela 20. Resumo das hipóteses e do quadro analítico

180 Tabela 21. Efeito dos perfis ministeriais na performance governativa e na qualidade democrática (modelos de base)

181 Tabela 22. Efeito dos perfis ministeriais na performance governativa e na qualidade democrática (modelos estendidos)

189 Tabela 23. Governos na Grécia, 2000-2025

207 Tabela 24. Governos e ministros tecnocráticos em Itália (1992-2025)

213 Tabela 25. Perfis ministeriais por área de pasta em cinco subperíodos (%)

222 Tabela 26. Governos na Espanha (1996-2025)

Autores

CAMERLO, Marcelo (Coordenação)

É investigador do CIES-Iscte e docente no Departamento de Métodos de Pesquisa Social do Iscte — Instituto Universitário de Lisboa. É doutorado em Ciência Política pela Universidade de Florença e coordena o South European Governments Project (SEGov) e o Presidential Cabinets Project (PresCab).

COSTA PINTO, António (Coordenação)

É investigador coordenador no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e professor catedrático na Universidade Lusófona — *campus* de Lisboa. Doutorado pelo Instituto Universitário Europeu (1992), foi professor convidado nas Universidades de Stanford e de Georgetown, bem como investigador visitante na Universidade de Princeton e na de Califórnia-Berkeley. Foi presidente da Associação Portuguesa de Ciência Política. Publicou recentemente *O Essencial da Política Portuguesa* (coorg.).

AHMAD, Joshua

É licenciado em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa. Atualmente, frequenta a licenciatura em Direito na mesma instituição e desenvolve investigação nas áreas da legitimidade e obediência políticas, das elites ministeriais e da transparência dos partidos políticos.

ALMEIDA, Inês S.

É investigadora em Ciência Política no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL). Doutorou-se em Ciência Política pela Universidade de Aveiro, como bolseira de investigação da FCT. É mestre em Ciência Política pela Universidade de Aveiro e licenciada em Administração Pública pelo Instituto Politécnico de Leiria. Entre os seus interesses de investigação, contam-se os processos políticos, as políticas da moralidade, as políticas partidárias, a corrupção e a transparência.

BARRAGÁN, Mélangy

É doutorada em Ciência Política pela Universidade de Salamanca e professora titular na Universidade de Valência. Foi investigadora e professora visitante em universidades da Europa, dos Estados Unidos e da América Latina. A sua área de investigação é a política comparada na América Latina e as elites políticas. Entre as suas publicações mais recentes, destacam-se *América Latina. Democracias frágeis e conflituosidade* e *Democracia digital e emocional. Perspectivas da América Latina*.

CASTALDO, Antonino

É investigador em ciência política no Departamento de Economia da Università del Molise (Itália) e investigador associado no ICS-UL. Publicou em várias revistas internacionais, nomeadamente *International Political Science Review*, *Party Politics*, *Europe-Asia Studies*, *Global Society*, entre outras. Investiga os temas da polarização, do populismo, da tecnocracia e dos perfis ministeriais em Itália.

COSTA, Edna

É professora auxiliar na Escola de Economia, Gestão e Ciência Política da Universidade do Minho, investigadora integrada no CIGP-UMinho e investigadora da unidade de investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP). Doutorada em Ciência Política pela NOVA FCSH (2018), investiga na área dos estudos de género e política, bem como da representação e participação política dos jovens, temas sobre os quais tem publicado a nível nacional e internacional. Participou em projetos da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), da Fundação Calouste Gulbenkian, da Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS) e em redes de investigação como a COST ou a SDSN Portugal.

FAÍSCA, Inês

É doutoranda em Ciência Política no programa doutoral da Universidade da Beira Interior em associação com a Universidade de Aveiro e bolseira da FCT. É colaboradora do PRAXIS – Centro de Filosofia, Política e Cultura e assistente convidada na Universidade da Beira Interior. Os seus interesses de investigação centram-se nas elites políticas, no Governo, no sistema eleitoral e nos partidos políticos.

GONZÁLEZ-BUSTAMANTE, Bastián

É professor associado na Faculdade de Gestão e Economia da Universidade Diego Portales (Chile) e investigador pós-doutorado em Ciências Sociais Computacionais na Universidade de Leiden (Países Baixos). É coordenador de investigação no Grupo de Ciência Política Computacional da Universidade de Oxford (Reino Unido). Doutorou-se em Ciência Política na Universidade de Oxford.

LOPES, Carolina Almeida

É licenciada em Ciência Política e Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (NOVA FCSH). Atualmente, frequenta o mestrado com o mesmo nome e na mesma instituição, com especialização em Ciência Política. No âmbito da obtenção do grau de mestre, integrou a equipa de estagiários do Observatório Político — Associação de Investigação em Estudos Políticos, para a elaboração do relatório de estágio que explora o associativismo e o papel das associações científicas na ciência política.

LOPES, Hugo Ferrinho

É professor auxiliar convidado no Iscte e na EEG-UMinho. É também investigador associado do ICS-UL, onde obteve o seu doutoramento, com períodos de investigação no Instituto Universitário Europeu (Florença) e no IPP-CSIC (Madrid). A sua investigação situa-se na intersecção do comportamento político e do estudo dos partidos, examinando em particular a forma como as divisões internas desestabilizam ou renovam os alicerces da política partidária.

MOTA, Luís F.

É professor auxiliar de Administração e Políticas Públicas na Universidade do Minho e investigador no Centro de Investigação em Ciência Política (CICP-UMinho). Os seus interesses de investigação são os processos de políticas públicas, a governação colaborativa, a reforma do setor público, a governação local e assuntos *queer* e de género. É autor de diversas publicações, entre as quais *Politics and Policies in the Debate on Euthanasia* (coautoria) e *Ensaio de Administração Pública* (coorganização).

NECA, Mariana Lucas

É licenciada em Comunicação e Relações Públicas pelo Instituto Politécnico da Guarda e mestre em Ciência Política pela Universidade de Aveiro. Atualmente, é técnica superior em comunicação e gestão de ciência na unidade de investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP). Conta com participação em diferentes projetos, nomeadamente: C2P2 — Continuidade e Mudança na Formulação de Políticas Portuguesas (1975-2020) e We-Europeans — Combater o populismo através da cidadania europeia ativa.

NINA, Susana Rogeiro

É professora auxiliar na Universidade Lusófona e doutorada em Política Comparada pela Universidade de Lisboa (2022). A sua investigação centra-se na comunicação política, nos efeitos dos *media*, na responsabilização democrática e no comportamento eleitoral, com particular atenção ao papel da saliência mediática, do tom das notícias e da atribuição de responsabilidade na formação da opinião pública e nas decisões de voto. Tem investigação publicada em revistas como *The International Journal of Press/Politics*, *Journal of Common Market Studies*, *South European Society and Politics* e *Party Politics*.

PARIS, André

É doutorando em Política Comparada no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL), professor auxiliar convidado no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP-UL) e membro da equipa portuguesa do South European Governments Project (SEGov).

KAROULAS, Gerasimos

É professor auxiliar no Departamento de Ciência Política da Universidade de Creta. Doutorado em Sociologia Política pela Universidade Nacional e Kapodistria de Atenas, onde também obteve o mestrado em Comunicação Política, tem lecionado em várias instituições de ensino superior na Grécia e foi investigador de pós-doutoramento no Centro Nacional de Investigação Social. Os seus interesses de investigação incluem liderança política, representação e elites, instituições políticas, mudança política e democratização, comportamento político e grupos de interesse. Conta com diversas publicações em revistas científicas e obras coletivas.

RODRÍGUEZ-TERUEL, Juan

Professor de Ciência Política na Universitat de València (Espanha). Doutorado em Ciência Política, a sua investigação centra-se nas elites políticas, nos partidos, governos e liderança política em perspetiva comparada. Publicou em revistas internacionais como *West European Politics*, *Party Politics* e *South European Society and Politics*, entre outras. É autor e coautor de vários trabalhos sobre recrutamento político, carreiras políticas e formação de governos, com especial enfoque no contexto espanhol e europeu.

RUEL, Teresa

É professora auxiliar de Ciência Política na Universidade Lusófona e investigadora integrada no CICANT. É doutorada em Ciência Política (2015) pelo ICS-UL, mestre (2009) e licenciada (2005) em Ciência Política pela Universidade Técnica de Lisboa (ISCSP-UTL). Os seus principais interesses de investigação são: política comparada, regiões autónomas (Portugal e Espanha); eleições regionais, política regional/política territorial, instituições políticas e métodos de investigação (*case-based and comparative approaches*).

SILVA, Patrícia

É professora auxiliar, diretora do programa doutoral em Ciência Política na Universidade de Aveiro e investigadora da unidade de investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP), onde trabalha sobre partidos políticos, politização do recrutamento de elites nomeadas, participação e representação. Foi coordenadora do projeto «Continuidade e Mudança nas Políticas Públicas em Portugal». É autora de *Jobs for the Boys: As Nomeações para a Administração Pública*.

SILVEIRA, Pedro

É professor auxiliar de Ciência Política na NOVA FCSH e investigador no IPRI-NOVA. Os seus interesses de investigação incluem as elites políticas, os governos e a liderança política.

SOARES, Nuno

É licenciado em Administração Pública e mestre em Ciência Política pela Universidade de Aveiro. Atualmente, frequenta o doutoramento em Ciência Política na mesma instituição, onde é investigador na unidade de investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP). Desenvolve investigação sobre populismo, comportamento eleitoral e traços de personalidade.

TORRES, Patrícia

É licenciada e mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa. Atualmente, frequenta o doutoramento em Ciência Política na mesma instituição, onde desenvolve investigação sobre representação política feminina, recrutamento partidário e elites políticas.

VERZICHELLI, Luca

É professor de Ciência Política na Università di Siena (Itália). Doutoramento em Ciência Política pelo Instituto Universitário Europeu, tem desenvolvido investigação nas áreas das instituições políticas, das elites parlamentares, da representação política e do comportamento legislativo. Publicou extensivamente em revistas internacionais como *The Journal of Legislative Studies*, *West European Politics* e *European Political Science Review*, entre outras. É autor e coautor de vários livros sobre parlamentos e elites políticas, com especial enfoque na Europa e em Itália.

Estudos publicados em 2012

1. **Desigualdade Económica em Portugal**
Coordenação: Carlos Farinha Rodrigues (ISEG — Universidade de Lisboa).

2. **Projeções 2030 e o Futuro**
Coordenação: Maria Filomena Mendes (ISEG — Universidade de Lisboa) e Maria João Valente Rosa (NOVA FCSH).

3. **Droga e Propinas: Avaliações de impacto legislativo**
Coordenação: Ricardo Gonçalves (Católica Porto Business School).

4. **Justiça Económica em Portugal**
Coordenação: Mariana França Gouveia (NOVA School of Law), Nuno Garoupa (George Mason University) e Pedro Magalhães (ICS — Universidade de Lisboa).

Estudos publicados em 2013

1. **Segredo de Justiça**
Coordenação: Fernando Gascón Inchausti (Universidade Complutense de Madrid).

2. **Informação e Saúde**
Autora: Rita Espanha (Iscte — Instituto Universitário de Lisboa).

3. **Escolas para o Século XXI: Liberdade e autonomia na educação**
Autor: Alexandre Homem Cristo (ICS — Universidade de Lisboa).

4. **Que Ciência Se Aprende na Escola?**
Coordenação: Margarida Afonso (Escola Superior de Educação de Castelo Branco).

5. **25 Anos de Portugal Europeu: A economia, a sociedade e os fundos estruturais**
Coordenação: Augusto Mateus (ISEG — Universidade de Lisboa).

6. **O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal**
Coordenação: Rodrigo Sarmento de Beires (Associação de Municípios da Terra Quente Trasmontana).

7. **Custos e Preços na Saúde: Passado, presente e futuro**
Coordenação: Carlos Costa (Banco de Portugal).

8. **Processos de Envelhecimento em Portugal: Usos do tempo, redes sociais e condições de vida**
Coordenação: Manuel Villaverde Cabral (ICS — Universidade de Lisboa).

9. **Literatura e Ensino do Português**
Autores: José Cardoso Bernardes e Rui Afonso Mateus (Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra).

Estudos publicados em 2014

1. **Mais Diários de Uma Sala de Aula**
Coordenação: Maria Filomena Mónica (ICS — Universidade de Lisboa).

2. **Portugal nas Decisões Europeias: Uma perspetiva comparada**
Coordenação: Alexander Trechsel e Richard Rose (European University Institute).

3. **Mortalidade Infantil em Portugal: Evolução dos indicadores e fatores associados de 1988 a 2008**
Coordenação: Xavier Barreto (Centro Hospitalar de S. João EPE) e José Pedro Correia (Observatório Português de Canábis Medicinal).

4. **Ensino da Leitura no 1.º Ciclo do Ensino Básico: Crenças, conhecimentos e formação dos professores**
Autores: João A. Lopes, Maria Gabriela Velasquez, Leandro S. Almeida (Universidade do Minho), Louise Spear-Swerling (Southern Connecticut State University), Célia Oliveira (Universidade Lusófona do Porto) e Luísa Araújo (ISEC Lisboa).

5. **Os Tempos na Escola: Estudo comparativo da carga horária em Portugal e noutros países**
Autoras: Ana Maria Seixas, Armanda Matos, Maria Isabel Festas e Patrícia Frias Fernandes (Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra).

6. **A Ciência na Educação Pré-escolar: A promoção da literacia científica em jardim de infância em Portugal**
Autoras: Maria Filomena Gaspar (Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra), Maria Lúcia Santos (Associação de Profissionais de Educação de Infância) e Sofia Saraiva Santos.

7. **Juízes na Europa: Formação, seleção, promoção e avaliação**
Autor: Carlos Gómez Ligüerre (Universitat Pompeu Fabra).

8. **O Ministério Público na Europa**
Autores: José Martín Pastor (Universitat de València), Luís Eloy Azevedo (IHC — NOVA FCSH) e Pedro Garcia Marques (Católica School of Law).

9. **Feitura das Leis: Portugal e a Europa**
Coordenação: João Caupers (NOVA School of Law), Marta Tavares de Almeida (Instituto de Ciências Jurídico-Políticas — Universidade de Lisboa) e Pierre Guibentif (Iscte — Instituto Universitário de Lisboa).

10. **Inquérito à Fecundidade 2013**
Coordenação: INE (Instituto Nacional de Estatística).

Estudos publicados em 2015

1. **O Quinto Compromisso: Desenvolvimento de um sistema de garantia do desempenho educativo em Portugal**
Autores: Margaret E. Raymond e Yohannes Negassi (CREDO — Stanford University).

2. **Ciência e Tecnologia em Portugal: Métricas e impacto (1995-2011)**
Autores: Armando Vieira (Stratified Medical) e Carlos Fiolhais (Universidade de Coimbra).

3. **Dinâmicas Demográficas e Envelhecimento da População Portuguesa (1951-2011): Evolução e Perspetivas**
Coordenação: Mário Leston Bandeira (Associação Portuguesa de Demografia).

4. **A Economia do Futuro: A visão de cidadãos, empresários e autarcas**
Coordenação: João Ferrão (ICS — Universidade de Lisboa).

5. **Valores, Qualidade Institucional e Desenvolvimento em Portugal**
Coordenação: Alejandro Portes (Princeton University) e M. Margarida Marques (NOVA FCSH).

6. **Três Décadas de Portugal Europeu: Balanço e perspetivas**
Coordenação: Augusto Mateus (Augusto Mateus & Associados).

7. **O Multimédia no Ensino das Ciências: Cinco anos de investigação e ensino em Portugal**
Autores: João Paiva, Carla Morais e Luciano Moreira (Faculdade de Ciências da Universidade do Porto).

8. **Cultura Científica em Portugal: Ferramentas para perceber o mundo e aprender a mudá-lo**
Autores: António Granado (NOVA FCSH) e José Vítor Malheiro.

Estudos publicados em 2016

1. **Determinantes da Fecundidade em Portugal**
Coordenação: Maria Filomena Mendes (CIDEHUS — Universidade de Évora).

2. **Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal: As consequências sociais do programa de ajustamento**
Coordenação: Carlos Farinha Rodrigues (ISEG — Universidade de Lisboa).
3. **Será a Repetição de Ano Benéfica para os Alunos?**
Autores: Ana Balcão Reis, Carmo Seabra e Luís Catela Nunes (NOVA SBE).
4. **Investimentos em Infraestruturas em Portugal**
Autores: Alfredo Marvão Pereira e Rui Marvão Pereira (College of William and Mary).
5. **Portugal Desigual: Um retrato das desigualdades de rendimentos e da pobreza no país**
Autor: Carlos Farinha Rodrigues (ISEG — Universidade de Lisboa).

Estudos publicados em 2017

1. **Migrações e Sustentabilidade Demográfica: Perspetivas de evolução da sociedade e economia portuguesas**
Coordenação: Daniela Craveiro (ISEG — Universidade de Lisboa, Iscte — Instituto Universitário de Lisboa), Isabel Tiago de Oliveira (Iscte — Instituto Universitário de Lisboa), João Peixoto (ISEG — Universidade de Lisboa) e Jorge Malheiros (Universidade de Lisboa).
2. **Limitação de Mandatos**
Coordenação: Francisco Veiga e Linda Veiga (Universidade do Minho).

3. **Justiça entre Gerações: Perspetivas interdisciplinares**
Coordenação: Gonçalo de Almeida Ribeiro e Jorge Pereira da Silva (Católica Lisbon School of Law).
4. **Mobilidade Social em Portugal**
Coordenação: Teresa Bago d’Uva (Erasmus School of Economics).
5. **O Estado por Dentro: Uma etnografia do poder e da administração pública em Portugal**
Autores: Catarina Frois (Iscte — Instituto Universitário de Lisboa), Daniel Seabra Lopes (ISEG — Universidade de Lisboa), João Mineiro (Iscte — Instituto Universitário de Lisboa) Raquel Carvalheira, Ricardo Gomes Moreira e Sofia Bento (ISEG — Universidade de Lisboa).
6. **O Impacto Económico dos Fundos Europeus: A experiência dos municípios portugueses**
Coordenação: José Tavares, Ernesto Freitas e João Pereira dos Santos (NOVA SBE).
7. **Porque Melhoraram os Resultados PISA em Portugal? Estudo longitudinal e comparado (2000-2015)**
Coordenação: Ana Sousa Ferreira (Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa).
8. **Benefícios do Ensino Superior**
Autores: Hugo Figueiredo (Universidade de Aveiro), Miguel Portela, Carla Sá, João Cerejeira (Universidade do Minho), André Almeida, Diogo Lourenço (Faculdade de Economia da Universidade do Porto).

Estudos publicados em 2018

1. **Igualdade de Género ao Longo da Vida: Portugal no contexto europeu**
Coordenação: Anália Torres (ISCS — Universidade de Lisboa).
2. **Dinâmica Empresarial e Desigualdade**
Coordenação: Rui Baptista (Técnico — Universidade de Lisboa).
3. **Diversificação e Crescimento da Economia Portuguesa**
Coordenação: Leonor Sopas (Católica Porto Business School).
4. **Encerramento de Multinacionais: O capital que fica**
Coordenação: Pedro de Faria (University of Groningen).
5. **Orçamento, Economia e Democracia: Uma proposta de arquitetura institucional**
Coordenação: Abel M. Mateus (NOVA SBE).
6. **Empresas Privadas e Municípios: Dinâmicas e desempenhos**
Autores: Ernesto Freitas, João Pereira dos Santos e José Tavares (NOVA SBE).
7. **Qualidade da Governação Local em Portugal**
Coordenação: António F. Tavares (Universidade do Minho) e Luís de Sousa (ICS — Universidade de Lisboa).

Estudos publicados em 2019

1. **As Mulheres em Portugal, Hoje: Quem são, o que pensam e o que sentem**
Coordenação: Alex Morell e Laura Sagnier (PRM — Market Intelligence).

2. **Sustentabilidade Financeira e Social do Sistema de Pensões Português**
Coordenação: Amílcar Moreira (ICS — Universidade de Lisboa).
3. **Instituições e Qualidade da Democracia: Cultura política na Europa do Sul**
Coordenação: Tiago Fernandes (NOVA FCSH).
4. **Identidades Religiosas e Dinâmicas Sociais na Área Metropolitana de Lisboa**
Coordenação: Alfredo Teixeira (Faculdade de Teologia da Universidade Católica Portuguesa).
5. **A Evolução da Ciência em Portugal (1987-2016)**
Autores: Elizabeth Vieira, Nuno Ferrand, Raquel Vasconcelos (CIBIO — Universidade do Porto), Ester Serrão (Centro de Ciências do Mar — Universidade do Algarve), Fernando Silva, Joana Torres (Faculdade de Ciências da Universidade do Porto), João Mesquita, Jorge Silva, e Sylwia Bugla (CRACS — INESC TEC).
6. **Os Tribunais e a Crise Económica e Financeira: Uma análise do discurso judicial**
Coordenação: Patrícia André (CEDIS — NOVA School of Law) e Teresa Violante (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg).

Estudos publicados em 2020

1. **Dívida Indexada ao PIB na Economia Portuguesa**
Autor: Gonçalo Pina (ESCP Business School).
2. **As Empresas Portuguesas no Comércio Internacional**
Coordenação: João Amador (NOVA SBE).

Estudos publicados em 2021

1. **A Pobreza em Portugal: Trajetos e quotidianos**
Coordenação: Fernando Diogo (Universidade dos Açores).
2. **Crise e Crédito: Lições da Recessão de 2008-2013**
Autores: Carlos Carreira (Universidade de Coimbra), Ernesto Nieto-Carrillo, João Eira (CeBER — Universidade de Coimbra) e Paulino Teixeira (Universidade de Coimbra).
3. **Transport Systems in Portugal: Analysis of efficiency and regional impact**
Autores: Álvaro Costa (Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto), Carlos Oliveira Cruz, João Fragoso Januário, Vítor Faria e Sousa (Técnico — Universidade de Lisboa) e Joaquim Miranda Sarmento (ISEG — Universidade de Lisboa).
4. **Do Made in ao Created in: Um novo paradigma para a economia portuguesa**
Coordenação: Fernando Alexandre (Universidade do Minho).

5. Os Jovens em Portugal, Hoje: Quem são, que hábitos têm, o que pensam e o que sentem
Coordenação: Alex Morell e Laura Sagnier (PRM — Market Intelligence).

Estudos publicados em 2022

1. O Mercado Imobiliário em Portugal: Preços, rendas, turismo e acessibilidade
Coordenação: Paulo M. M. Rodrigues (NOVA SBE).
2. Um Novo Normal? Impactos e lições de dois anos de pandemia em Portugal
Coordenação: Carlos Jalali (Universidade de Aveiro) e Nuno Monteiro (Yale University).
3. O Financiamento das PME Portuguesas: A crise e a recuperação entre 2008 e 2018
Coordenação: Clara Raposo (ISEG — Universidade de Lisboa).
4. Os Grupos de Interesse no Sistema Político Português
Coordenação: Marco Lisi (NOVA FCSH).
5. Financiamento do Empreendedorismo em Portugal
Coordenação: Miguel A. Ferreira (NOVA SBE).
6. Território de Bem-estar: Assimetrias nos municípios portugueses
Coordenação: Rosário Mauritti (Iscte — Instituto Universitário de Lisboa).

7. O Estado Regulador em Portugal: Evolução e desempenho
Coordenação: Ana Lourenço (Católica Porto Business School).
8. Ética e Integridade na Política: Perceções, controlo e impacto
Coordenação: Luís de Sousa e Susana Coroado (ICS — Universidade de Lisboa).

Estudos publicados em 2023

1. Como Comemos o Que Comemos: Um retrato do consumo de refeições em Portugal (estudo)
Coordenação: Ana Isabel Costa (Católica — Lisbon SBE).
2. A Crise da Habitação nas Grandes Cidades: Uma análise (*policy paper*)
Coordenação: Paulo M. M. Rodrigues (NOVA SBE, Banco de Portugal).
3. Afinal, Quantas Pessoas se Abstêm em Portugal? (*policy paper*)
Coordenação: João Cancela (NOVA FCSH) e José Santana Pereira (Iscte — Instituto Universitário de Lisboa).
4. Barómetro da Habitação
Autores: Alda Azevedo (ICS — Universidade de Lisboa) e João Pereira dos Santos (ISEG — Universidade de Lisboa).
5. Crises na Economia Portuguesa
Coordenação: Ricardo Reis (London School of Economics).

Estudos publicados em 2024

1. O Impacto do IRC na Economia Portuguesa (estudo)
Coordenação: Pedro Brinca (NOVA SBE).
2. Compreender o Idadismo no Local de Trabalho (estudo)
Coordenação: David Patient (Vlerick Business School).
3. O Atribulado Divórcio do Gás Russo na Europa (*policy paper*)
Autoras: Samantha Gross e Constanze Stelzenmüller (Brookings Institution).
4. Barómetro da Política Europeia
Autoras: Ana Maria Belchior (Iscte — Instituto Universitário de Lisboa) e Lea Heyne (ICS — Universidade de Lisboa).
5. Barómetro da Corrupção
Autores: Luís de Sousa (ICS — Universidade de Lisboa) e Susana Coroado (Dublin City University).
6. Barómetro da Imigração: A perspetiva dos portugueses
Coordenação: Rui Costa Lopes (ICS — Universidade de Lisboa).

Estudos publicados em 2025

1. Continuidade e Mudança nas Políticas Públicas em Portugal (1976-2020) (estudo)
Autores: António F. Tavares, Patrícia Silva e Pedro Camões (Universidade de Aveiro).

2. Abstenção Eleitoral em Portugal: Mecanismos, impactos e soluções (estudo)
Autores: José Santana Pereira (Iscte — Instituto Universitário de Lisboa) e João Cancela (NOVA FCSH).
3. Automação e Inteligência Artificial no Mercado de Trabalho Português: Desafios e oportunidades (*policy paper*)
Coordenação: Rui Baptista (Técnico — Universidade de Lisboa).
4. A Expansão dos Cursos Profissionais em Portugal: Que impacto na educação, no emprego e no empreendedorismo? (*policy paper*)
Coordenação: Luís Catela Nunes (NOVA SBE).
5. Compreender as Incertezas Políticas e dos Mercados na Era da Transição Energética (*policy paper*)
Autores: Mark Finley e Samantha Gross (Brookings Institution).
6. Os Riscos e as Oportunidades da Agenda da UE para o Comércio Verde (*policy paper*)
Autores: Trevor Sutton e Sagatom Saha (Brookings Institution).
7. Depois da Crise Energética: Respostas políticas na Península Ibérica (*policy paper*)
Autores: Ana Fontoura Gouveia, Gonzalo Escribano, Ignacio Urbasos Arbeloa e João Fachada (Brookings Institution).

8. O Papel do Setor Energético na Guerra da Ucrânia (*policy paper*)
Autores: Maciej Zaniewicz e Danylo Moiseienko (Brookings Institution).
9. Barómetro do Poder Local
Autores: Filipe Teles e Nuno F. da Cruz (Universidade de Aveiro).
10. Barómetro do Turismo
Coordenação: Paulo M. M. Rodrigues (NOVA SBE).

Estudos publicados em 2026

1. A Integração dos Sistemas: Uma solução para o trilema energético europeu (*policy paper*)
Autores: Samantha Gross e Constanze Stelzenmüller (Brookings Institution).
2. Ensino Superior e Emprego Jovem em Portugal: Tendências, resultados e comparações internacionais (*policy paper*)
Coordenação: Luís Catela Nunes (NOVA SBE).
3. Sustentabilidade na Moda: Inovação e competitividade em Portugal
Coordenação: Céline Abecassis-Moedas (Católica — Lisbon SBE).
4. Quem Governa Portugal?
Coordenação: Marcelo Carmelo (Iscte — Instituto Universitário de Lisboa) e António Costa Pinto (ICS — Universidade de Lisboa).

