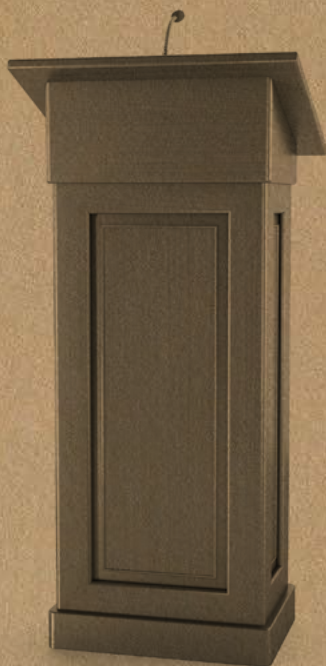




RESUMOS DA FUNDAÇÃO ► 27

Quem Governa Portugal?

Marcelo Camerlo, coordenação

António Costa Pinto, coordenação

André Paris

Inês Santos Almeida

- A coleção Resumos da Fundação pretende levar até si as ideias-chave dos Estudos da FFMS, de uma forma sintética, linear e clara. Para quem gosta da conclusão mais perto do início.

Quem Governa Portugal?

Marcelo Camerlo, coordenação

António Costa Pinto, coordenação

André Paris

Inês Santos Almeida



Largo Monterroio Mascarenhas, n.º 1, 7.º piso
1099-081 Lisboa
ffms@ffms.pt

Director de publicações: António Araújo
Coordenador da equipa de estudos: Carlos Jalali
Título: Quem Governa Portugal?
Autores: Marcelo Camerlo (coord.), António Costa Pinto (coord.),
André Paris e Inês Santos Almeida
Revisão de texto: Goodspell
Design: Inês Sena
Paginação: Guidesign
Impressão e acabamento: Guide Artes Gráficas

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

ISBN: 978-989-9153-45-5
Depósito Legal n.º 569 785/26

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.

Quem Governa Portugal?

Introdução	9
1. Quais são as competências que mais contam?	13
2. As cinco dimensões da competência governativa	19
3. Os perfis de quem governa Portugal	35
4. Como se escolhem os ministros	43
5. Impactos dos diferentes perfis ministeriais	49
6. Portugal no contexto da Europa do Sul	55
Conclusão: o que aprendemos sobre quem governa a democracia portuguesa	67
Glossário	73
Para saber mais	75
Autores	77

Introdução

Quem governa Portugal? A pergunta parece simples, mas a resposta é mais complexa do que aparenta. Quando um novo Governo toma posse, a maioria dos cidadãos conhece apenas alguns nomes. Na verdade, pouco se sabe sobre as pessoas que passam a dirigir ministérios inteiros e a tomar decisões com impacto direto na vida de todos. Serão especialistas nas áreas que tutelam ou sobretudo políticos leais aos seus partidos? Têm experiência suficiente para governar ou aprendem no exercício do cargo? E, acima de tudo, isso faz diferença na qualidade da governação?

Nos tempos atuais, esta questão deixou de ser apenas académica. Recentemente, crises financeiras, sanitárias e climáticas mostraram quão decisiva pode ser a qualidade da governação, pois tanto pode originar respostas eficazes como falhas com custos elevados. Conhecer quem governa e perceber as suas competências é, por isso, essencial para um escrutínio democrático informado.

Durante muito tempo, a análise dos governos baseou-se numa distinção simples: de um lado, os políticos de carreira, formados no parlamento e nos partidos; do outro, os independentes, frequentemente vindos da academia, do direito, da medicina ou da gestão, valorizados pelo seu conhecimento técnico. Nas últimas décadas, porém, esta separação tornou-se insuficiente para descrever a realidade. Multiplicaram-se ministros vindos de fora dos partidos,

chamados a responder a situações de crise ou a reforçar áreas técnicas. Ao mesmo tempo, surgiram carreiras híbridas, em que experiência política e competência técnica se combinam. Hoje, muitos ministros acumulam ambas as dimensões.

Este livro parte de uma ideia simples: para compreender como funciona um Governo, é preciso conhecer e perceber o perfil de quem o compõe. Não basta olhar para programas políticos ou maiorias parlamentares. É necessário analisar os ministros: que experiências têm, que competências acumulam e que percursos os levam ao Governo. Formação académica, ligação aos partidos, experiência profissional e funções de gestão ajudam a explicar não só a entrada no Governo, mas também a forma como governam.

O livro começa por identificar as principais competências dos ministros da democracia portuguesa desde a formação do I Governo Constitucional, em 1976, e a forma como essas competências podem ser observadas, organizando-as em cinco dimensões: partidária, política, académica, ocupacional e de gestão. A partir destas dimensões, constrói-se uma tipologia com quatro perfis: externos, peritos, políticos-especialistas e políticos. Em seguida, analisa-se o modo como estas competências se distribuem na prática, ao longo do tempo, entre tipos de Governo e áreas governativas. Depois, exploram-se os fatores que explicam essas escolhas: o papel dos partidos, o tipo de Governo, as crises e a evolução histórica. Em seguida, avaliam-se os efeitos destes perfis na governação e no funcionamento da democracia. Por fim, Portugal é colocado em perspetiva comparada com outros países da Europa do Sul, como Espanha, Itália e Grécia.

Dois pontos ajudam a orientar a leitura. Primeiro, o foco não está nos indivíduos, mas em perfis. O objetivo é compreender padrões de recrutamento, e não avaliar pessoas concretas. Segundo, não se trata de estabelecer hierarquias entre tipos de ministros. Não existem perfis «melhores» ou «piores»: todos podem contribuir de formas diferentes para a governação. A escolha entre perfis mais técnicos ou mais políticos depende das circunstâncias e das prioridades de cada Governo.

As trajetórias e as competências dos ministros dizem tanto sobre o exercício do poder como sobre a forma como ele é representado. Compreender quem governa é, em última análise, compreender como funciona a democracia. É esse o objetivo deste livro.

Este resumo procura expor as principais conclusões do estudo *Quem Governa Portugal? Perfis ministeriais em perspetiva comparada*, também publicado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos. Poderá aceder gratuitamente ao estudo completo em ffms.pt.

1. Quais são as competências que mais contam?

Ao olhar para os governos, é comum distinguir dois tipos de ministros: os políticos e os especialistas. Esta distinção é intuitiva e ajuda a organizar a percepção pública sobre quem governa. No entanto, quando usada de forma rígida, simplifica demasiado a realidade. Os percursos que levam ao Governo são mais variados e combinam, em diferentes graus, experiência política, conhecimento técnico e capacidade de gestão.

Para captar essa diversidade, este estudo propõe um modelo em dois passos.

Primeiro, identifica cinco tipos de competências que caracterizam os ministros:

- ✦ **Dimensão partidária:** ligação a partidos políticos e participação nas suas estruturas.
- ✦ **Dimensão política:** experiência em cargos públicos ou eletivos.
- ✦ **Dimensão académica:** formação universitária relevante para a área do ministério.
- ✦ **Dimensão ocupacional:** experiência profissional ligada ao setor da pasta.

- 🐾 **Dimensão de gestão:** funções de direção ou coordenação em organizações públicas ou privadas.

Cada ministro pode ter estas competências em diferentes níveis: sem experiência, com alguma experiência relevante ou com experiência ampla relevante. Isto permite captar não só a presença de uma competência, mas também a sua intensidade e relevância ao longo da trajetória governativa.

Esta abordagem detalhada permite compreender bem cada percurso individual, mas é demasiado complexa para comparações diretas. Por isso, o estudo dá um segundo passo.

As cinco dimensões são agrupadas em duas grandes componentes:

- 🐾 **Inserção política (P):** combina a dimensão partidária e a experiência política.
- 🐾 **Especialização (E):** reúne a formação académica, a experiência profissional e a experiência de gestão.

A partir destas duas dimensões, os ministros são organizados em quatro perfis:

- 🐾 **Externo (-P -E):** sem ligação política nem experiência técnica relevante.
- 🐾 **Perito (-P +E):** com experiência técnica, mas sem ligação política.

- 🐦 **Político-especialista (+P +E):** com experiência política e técnica.
- 🐦 **Político (+P -E):** com ligação política, mas sem experiência técnica relevante.

Esta tipologia permite simplificar a diversidade das trajetórias ministeriais e criar uma linguagem comum para comparar governos, períodos e países.

Exemplos ilustrativos dos quatro perfis:

- 🐦 **Externo:** Tiago Brandão Rodrigues, nomeado ministro da Educação em 2015, no primeiro Governo de António Costa, constitui um exemplo de um ministro independente sem experiência relevante na área ministerial. Licenciado e doutorado em bioquímica, com uma carreira ligada essencialmente à investigação científica (com destaque para alguns estudos sobre a eficácia de tratamentos oncológicos), não tinha, nem do ponto de vista da formação académica nem da trajetória profissional, uma ligação relevante ao setor da educação.
- 🐦 **Perito:** Mariano Gago, nomeado ministro da Ciência e Tecnologia em 1995, no primeiro Governo liderado por António Guterres, era um prestigiado académico e reconhecido especialista na área. Professor catedrático do Instituto Superior Técnico e antigo presidente da Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica (JNICT), foi um dos muitos independentes que Guterres recrutou na sociedade civil para colaborar nos Estados

Gerais do Partido Socialista, em 1995, e, depois das eleições, para integrar o seu Governo.

- ✎ **Político-especialista:** Luís Capoulas Santos, nomeado ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e Pescas em 1999, no segundo Governo liderado por António Guterres, constitui um exemplo de um ministro que alia a carreira político-partidária à especialização funcional. Membro do Partido Socialista desde 1977, além de autarca durante duas décadas em Montemor-o-Novo, ocupou diversos cargos dirigentes na estrutura partidária, tanto a nível nacional como subnacional (quando entrou para o Governo, em 1995, como secretário de Estado, era presidente da Federação Distrital de Évora). Licenciado em Sociologia, desempenhou funções como técnico e dirigente no Ministério da Agricultura entre 1977 e 1991. Depois disso, entre 1991 e 1995, foi deputado à Assembleia da República, tendo pertencido à Comissão de Agricultura e tendo assumido o cargo de porta-voz do PS para os assuntos agrícolas (1993-1995). Antes de ser nomeado ministro, em 1999, já tinha sido secretário de Estado da Agricultura e Desenvolvimento Rural (1995-1998) e ministro da mesma pasta (1998-1999).
- ✎ **Político:** Leonor Beleza, nomeada ministra da Saúde em 1985, no primeiro Governo de Cavaco Silva, representa um caso ilustrativo de uma política sem nenhum tipo de especialização prévia na pasta ministerial. Dirigente destacada do PSD (era, à data da nomeação, vogal da Comissão Política Nacional do partido), tinha sido anteriormente secretária de Estado da Presidência do

Conselho de Ministros (1982/83) e secretária de Estado da Segurança Social no Governo do bloco central (Governo de coligação entre PS e PSD, liderado por Mário Soares, 1983/1985). Jurista de formação, era, desde 1973, assistente da Faculdade de Direito de Lisboa e, desde 1975, técnica superior da Comissão da Condição Feminina. Nem a formação académica, nem a experiência docente, profissional ou política tinham qualquer ligação com a pasta da Saúde. Nas suas memórias, Cavaco Silva (2002) explica a escolha de Leonor Beleza dizendo que não queria nomear um médico ou alguém demasiado comprometido com o setor, para assegurar que o ministro teria coragem suficiente para implementar algumas reformas.

Ideias-chave

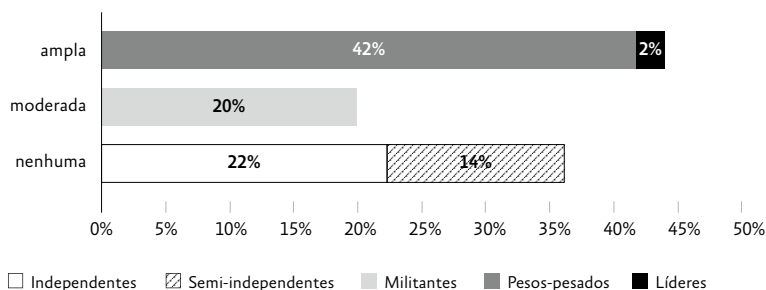
- »» A distinção entre «políticos» e «especialistas» é útil, mas insuficiente para descrever a diversidade real dos ministros.
 - »» Os ministros são analisados a partir de cinco tipos de competências, avaliadas em diferentes níveis de intensidade.
 - »» Estas competências são organizadas em duas dimensões principais — inserção política e especialização —, as quais permitem construir uma tipologia simples e comparável de quatro perfis ministeriais.
-

2. As cinco dimensões da competência governativa

A investigação sobre elites governativas tem procurado identificar os principais atributos dos ministros em regimes parlamentares. Em geral, a figura mais comum é a do político com forte ligação a um partido e uma carreira construída sobretudo no parlamento. Contudo, quando se olha mais de perto, os ministros não são um grupo homogêneo. Existem diferenças importantes nos seus percursos, quer relativas ao tipo de formação, quer relativas à experiência profissional acumulada. No que respeita à especialização, sabe-se que muitos ministros têm níveis elevados de escolaridade, sobretudo em áreas como Direito, Economia ou Ciências Sociais. Mas a relação entre essa formação e a pasta que ocupam tem sido pouco estudada. Também a experiência profissional fora da política, sobretudo em áreas diretamente ligadas aos ministérios, raramente é analisada de forma sistemática. O mesmo acontece com a experiência de gestão, apesar de esta ser cada vez mais relevante na governação moderna. O presente capítulo parte destas limitações para analisar cinco dimensões fundamentais das competências ministeriais e compreender o modo como elas se combinam na seleção dos governos.

Dimensão partidária

Figura 1: Competência partidária dos ministros (1976–2025)



Nota de leitura: os níveis «nenhuma», «moderada» e «ampla» referem-se ao grau de competência partidária inferido a partir da experiência prévia relevante para essa dimensão (ver Glossário, «competência»), não a uma avaliação global da capacidade do ministro.

Avaliando o grau de partidarismo da elite ministerial portuguesa desde 1976, a figura 1 mostra que mais de um terço dos ministros não tinham filiação partidária, um valor relativamente elevado para uma democracia parlamentar. Contudo, mais de um terço destes ministros eram «semi-independentes», ou seja, figuras formalmente apartidárias, mas com uma trajetória de colaboração política com os principais partidos de Governo. Entre os ministros partidários, a maioria pertencia ao grupo dos chamados «pesos-pesados» — o que revela a preponderância governativa da elite partidária —, sendo também comum a presença de líderes do partido minoritário da coligação em governos de coligação.

Quando excluímos os três governos de iniciativa presidencial do final dos anos 70 (1978/1979), constatamos que a percentagem de ministros sem filiação partidária desce de 36% para

cerca de 29%, um valor bastante abaixo da percentagem de ministros sem antecedentes políticos identificados em estudos anteriores. De igual modo, a percentagem de semi-independentes sobe para 50%, igualando o peso dos independentes «puros». Assim, os dados revelam que os «pesos-pesados», os independentes e os semi-independentes têm constituído os três pilares do recrutamento ministerial em Portugal.

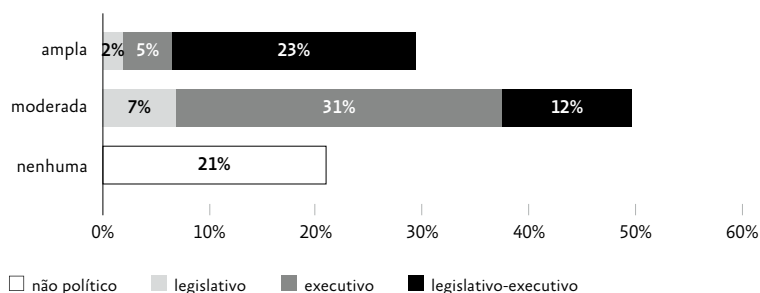
Ao longo da experiência democrática, os principais partidos controlaram o processo de formação governamental, e esse controlo não parece estar sob ameaça ou em declínio. O domínio partidário na formação e no funcionamento dos governos nacionais resulta do vínculo partidário da generalidade dos ministros portugueses, mas, sobretudo, da confluência entre a estratificação interna dos partidos e a estratificação interna dos governos. Com efeito, as figuras mais preeminentes no interior dos partidos políticos («pesos-pesados») são largamente maioritárias no seio dos vários executivos e tendem a assumir as pastas politicamente mais relevantes para o funcionamento do Governo.

O controlo partidário na formação e na ação governativas resulta do perfil hierárquico dos ministros partidários, mas também do tipo de independentes que geralmente são recrutados para postos ministeriais. O perfil dos semi-independentes demonstra que uma parte muito significativa dos ministros apartidários colabora de forma contínua e reiterada com os principais partidos governativos, constituindo uma reserva de competência técnica e experiência executiva a que estes recorrem na hora de elaborar programas eleitorais e no momento da formação de um novo Governo.

O aumento do recrutamento de ministros apartidários desde meados dos anos 90 tem sido contrabalançado por uma forma oculta de partidarismo que procura equilibrar a captação de quadros qualificados e a abertura à sociedade civil com o controlo partidário.

Dimensão Política

Figura 2: Competência política dos ministros (1976-2025)



Quanto ao grau de experiência política (figura 2), globalmente, os dados demonstram que a larga maioria dos ministros portugueses detinha algum tipo de experiência política antes da nomeação ministerial, geralmente adquirida na esfera governativa ou parlamentar de âmbito nacional. Assim, entre 1976 e 2025, verificamos que o recrutamento ministerial tende a valorizar a experiência governativa em detrimento da experiência parlamentar. Apesar de se registar um aumento na percentagem de ministros com uma passagem prévia pelo poder autárquico, sobretudo quando contrastamos os nossos resultados com os de estudos anteriores, a verdade é que este tipo de experiência continua a ser

bastante residual nas carreiras pré-ministeriais. Mais residual ainda é a passagem prévia pelo Parlamento Europeu.

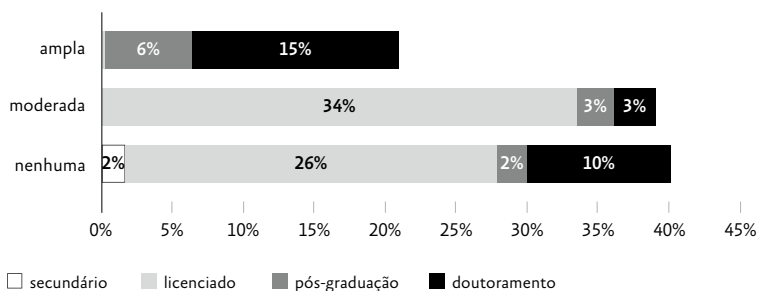
Considerando todo o período em análise, os dados revelam que a percentagem de ministros com alguma experiência é mais expressiva nos primeiros anos do regime democrático, invertendo-se a tendência em relação tanto aos ministros muito experientes como aos que não têm nenhum tipo de experiência. Por um lado, o peso dos ministros politicamente muito experientes reforça-se com a consolidação democrática, um padrão compatível com um processo de profissionalização da elite política nacional. Por outro lado, desde os anos 90, observa-se uma tendência para recrutar um segmento relevante de ministros politicamente inexperientes, a que não é alheio um padrão de recrutamento que valoriza governantes com um perfil técnico e independente.

Como ilustrado na figura 2, os perfis ministeriais com ampla experiência política resultam maioritariamente de uma combinação de experiências adquiridas nas esferas executiva e legislativa. Essa experiência advém essencialmente da ocupação de cargos governativos e parlamentares de âmbito nacional, por vezes combinados com o exercício de cargos no plano autárquico. Por sua vez, a percentagem de ministros politicamente inexperientes, apesar de relevante, não coincide com a percentagem de ministros independentes em Portugal (mais elevada), demonstrando que a ausência de um vínculo formal aos partidos não significa necessariamente a inexistência de experiência política (sobretudo governativa).

O caso português corrobora a importância atribuída à experiência política nos padrões de recrutamento ministerial. A generalidade dos ministros tinha algum tipo de experiência, e os ministros muito experientes têm aumentado desde os anos 90. No entanto, e ao contrário do que sucede em vários países europeus, a experiência parlamentar desempenha um papel relativamente modesto no itinerário pré-ministerial. Em Portugal, a experiência adquirida como ministro ou secretário de Estado constitui a via privilegiada para aceder ao Conselho de Ministros, indiciando que a profissionalização da elite ministerial tem sido acompanhada por uma lógica de recrutamento tendencialmente mais fechada. Como é sugerido no capítulo 4 do estudo, a confluência no executivo de ministros politicamente experientes e inexperientes, apesar da clara prevalência dos primeiros, pode trazer benefícios em termos de diversificação do tipo de conhecimento e experiências dos membros do Governo, mas também pode acarretar desafios em matéria de coordenação interministerial.

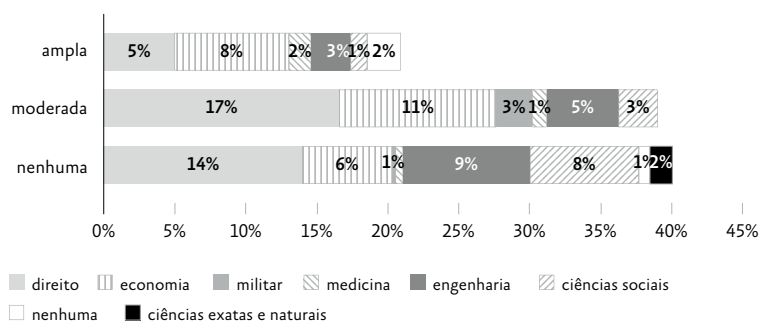
Dimensão académica

Figura 3a: Competência académica por nível de formação dos ministros (1976-2025)



A figura 3a mostra que praticamente todos os ministros da democracia portuguesa possuem formação superior, sendo residual a presença de ministros sem licenciatura, que constituem exceções no conjunto da elite governativa. Observa-se ainda um peso significativo de formações pós-graduadas e doutoramentos, evidenciando elevados níveis de qualificação académica. No entanto, a relação entre formação académica e área ministerial é limitada. Por um lado, cerca de 40% dos ministros não apresentam uma formação académica diretamente relevante para a pasta que ocupam, revelando que uma parcela significativa dos governantes não tem qualificações alinhadas com os ministérios tutelados. Por outro lado, nos casos onde esse alinhamento se verifica, apenas 21% dos ministros apresentam uma ampla correspondência entre as áreas de formação académica e o setor das políticas públicas que lideram.

Figura 3b: Competência académica por área de formação dos ministros (1976-2025)



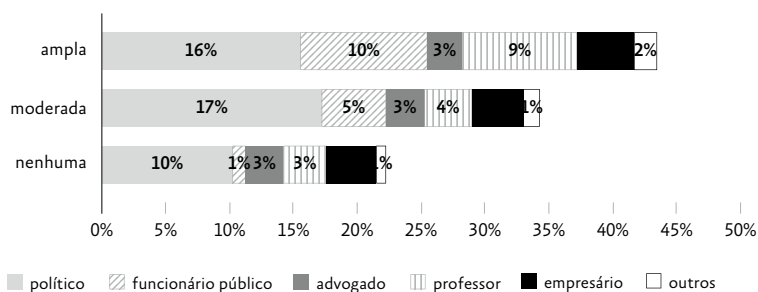
A figura 3b confirma o predomínio do Direito e da Economia como as áreas de formação mais relevantes nas habilitações académicas dos ministros portugueses. Só depois, e a alguma distância, surgem as Engenharias e as Ciências Sociais. No entanto, importa notar que, entre as áreas amplamente relacionadas com a pasta ministerial, a Economia consegue suplantear o Direito. De realçar ainda que algumas áreas de formação minoritária, como a Medicina e as Ciências Naturais, apresentam uma grande correspondência com os ministérios tutelados. Já o Direito, as Engenharias e as Ciências Sociais representam as áreas de formação onde se verificam níveis mais elevados de não correspondência com a pasta ministerial.

Do ponto de vista longitudinal, os dados revelam não só o reforço das habilitações académicas como a sua crescente diversificação. Por um lado, a percentagem de ministros com mestrados e doutoramentos tem crescido desde os anos 60 (de forma mais acentuada em governos socialistas); por outro,

as áreas de formação são hoje mais diferenciadas do que no passado (tanto ao nível da licenciatura como da pós-graduação). Assim, os dados evidenciados neste estudo revelam uma das tendências crescentes do recrutamento ministerial português desde o século passado: as habilitações académicas como um requisito indispensável para o exercício de funções governativas. No entanto, como vimos, estes elevados níveis habilitacionais, bem como a sua crescente diferenciação, não se traduzem necessariamente em especialização funcional. A correspondência parcial entre a educação formal e as pastas ministeriais é compatível com a hipótese de que a «competência académica» seja sobretudo valorizada como sinal de mérito e prestígio social e não tanto como um critério tecnocrático estrito.

Dimensão ocupacional

Figura 4: Competência ocupacional dos ministros (1976-2025)



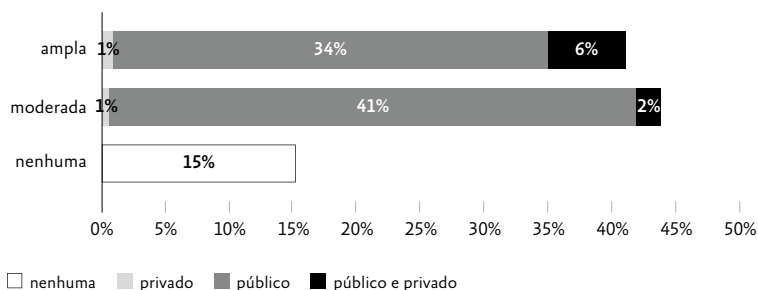
Em termos de antecedentes ocupacionais, a figura 4 revela que a grande maioria dos ministros portugueses tinha alguma ou ampla experiência profissional relacionada com a pasta

ministerial. Com efeito, praticamente metade destes governantes apresenta uma ampla especialização profissional nos ministérios tutelados. A carreira política destaca-se como a ocupação dominante nos três níveis de experiência, seguida de funcionários públicos, professores universitários e empresários. A advocacia, profissão tradicionalmente associada à atividade política, raramente surge associada a um perfil especializado.

O caso português revela uma correspondência significativa entre os antecedentes ocupacionais e os cargos ministeriais assumidos. Demonstra também que a atividade política constitui uma fonte de especialização importante nas carreiras pré-ministeriais, seja no âmbito da atividade parlamentar (através da pertença a comissões especializadas), seja no exercício de funções governativas (como ministros ou secretários de Estado). A outra face da especialização funcional, assente no funcionalismo público ou na carreira universitária, confirma a valorização de um perfil mais técnico, associado ao recrutamento de especialistas com conhecimento e experiência adquiridos fora do circuito tradicional da política. Não sendo a presença de empresários e advogados irrelevante nos diferentes governos constitucionais, a verdade é que a experiência construída no setor privado não constitui uma fonte de especialização capaz de rivalizar com a política e o setor público. Globalmente, ponderando a distribuição da especialização pelos diferentes perfis ocupacionais, os ministros portugueses tendem a combinar capital político com experiência funcional, mais do que a apresentar perfis puramente técnicos.

Dimensão de gestão

Figura 5: Competência de gestão dos ministros (1976-2025)



A figura 5 mostra que a experiência de gestão é transversal à generalidade dos ministros portugueses. A maioria dos ministros tinha ocupado cargos de gestão antes da nomeação governativa, sendo frequente a existência de experiência alargada neste domínio. Os dados revelam ainda que esta competência foi maioritariamente adquirida em cargos de direção no setor público, sendo mais residual a experiência exclusivamente privada ou assente numa combinação de ambos os setores. Do ponto de vista longitudinal, observa-se um claro reforço da experiência de gestão nas últimas duas décadas e meia, independentemente da orientação partidária dos governos, com maior incidência nas pastas económicas e de soberania e entre as mulheres.

O perfil dos ministros com experiência de gestão no setor público revela a importância não só dos cargos de direção ocupados na administração pública, mas também dos cargos governativos desempenhados antes da nomeação ministerial. No entanto, este padrão demonstra um certo afunilamento

das experiências de gestão — raramente os ministros portugueses trazem para o Governo competência de gestão adquirida fora do eixo da política e da administração. Este padrão é consistente com um recrutamento que tende a combinar especialização de gestão com proximidade partidária, ainda que os dados aqui analisados não permitam testar diretamente a motivação subjacente.

* * *

Em conjunto, estas cinco dimensões permitem traçar um retrato nítido da elite ministerial portuguesa: altamente escolarizada, com forte presença de doutorados, mas apenas parcialmente especializada nas pastas que ocupa; marcada por carreiras predominantemente executivas, mais do que parlamentares, e fortemente orientada para a gestão pública. A elite ministerial surge profissionalmente vinculada à política ou ao setor público e, mesmo no caso de governantes formalmente independentes, permanece sob a esfera de influência partidária.

No capítulo seguinte, analisa-se o modo como estas competências se articulam nos quatro perfis tipológicos, permitindo compreender a diversidade de trajetórias que estruturam o Governo português.

Ideias-chave

Dimensão partidária

- »» Apesar de 36% dos ministros serem formalmente independentes, cerca de 40% destes são «semi-independentes» com vínculos políticos informais aos partidos governativos (valor que sobe para 50% quando subtraímos os governos de iniciativa presidencial).
- »» Os ministros partidários são maioritariamente «pesos-pesados» (70%), correspondendo a dirigentes de topo ou figuras politicamente preponderantes das organizações partidárias.
- »» O recrutamento mantém-se sob controlo partidário, institucionalizando a abertura a independentes.

Dimensão política

- »» A maioria dos ministros portugueses detinha algum tipo de experiência política antes de chegar ao Governo, sendo a experiência governativa o tipo de experiência predominante (67%), claramente superior à parlamentar (41%).
- »» Os perfis com maior experiência política combinam quase sempre funções executivas e legislativas (78%).
- »» O acesso à função ministerial privilegia os antecedentes governativos, contrariando o modelo parlamentar clássico.

Dimensão acadêmica

- »» A elite ministerial é altamente escolarizada (98,4% com formação superior), com significativa presença de doutorados.
- »» A correspondência direta entre formação acadêmica e pasta ministerial é baixa (21%), sendo a educação valorizada sobretudo como capital de prestígio.
- »» As áreas dominantes são Direito, Economia e Engenharia, mas proporcionalmente as nomeações mais técnicas provêm de áreas minoritárias, como Medicina ou Ciências Naturais, sobretudo em pastas como a Saúde, a Ciência e a Tecnologia e, em alguns casos, a Educação.

Dimensão ocupacional

- »» A maioria dos ministros (78%) tem experiência profissional relevante para a sua pasta.
- »» Os políticos de carreira, os funcionários públicos e os professores universitários constituem os perfis com maiores níveis de especialização ocupacional.

Dimensão de gestão

- »» A experiência de gestão é um atributo amplamente partilhado pelos ministros (84%).

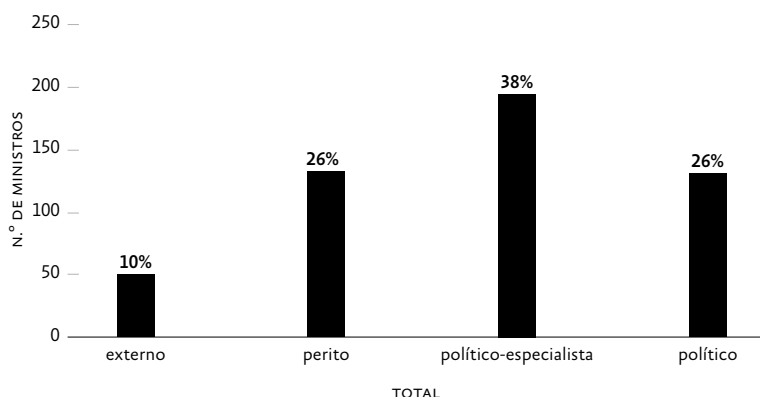
- »» Esta experiência é esmagadoramente adquirida no setor público, com destaque para os cargos de direção na administração pública e os cargos governativos ocupados antes da nomeação ministerial.
 - »» Estes dados sugerem a existência de uma «especialização endógena», com a competência de gestão a ser adquirida na esfera estatal, resultante de carreiras adstritas à política e à administração pública.
-

3. Os perfis de quem governa Portugal

Com base nas competências individuais detalhadas no capítulo anterior, traçam-se agora os perfis ministeriais, que refletem a diversidade das trajetórias que conduzem ao Governo. Este capítulo explora o modo como esses perfis se distribuem ao longo do tempo e entre diferentes tipos de pastas, revelando padrões associados à centralidade do ministério, ao género e à idade dos ministros. Ao observar essas combinações de competências, compreende-se não apenas a organização concreta do executivo, mas também as escolhas estratégicas subjacentes à composição dos governos portugueses.

Distribuição geral dos perfis

Figura 6: Tipologia ministerial: distribuição dos quatro perfis (1976–2025)



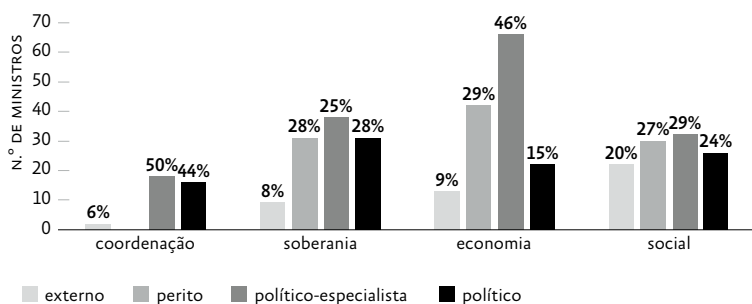
A figura 6 mostra que o perfil predominante entre os ministros portugueses é o do político-especialista, seguido dos peritos e dos políticos. Os externos representam uma minoria residual no conjunto da elite ministerial.

Tanto a presença de ministros com especialização como a de ministros com filiação político-partidária é elevada, embora não coincidente, refletindo combinações distintas entre capital técnico e capital político.

Estes resultados rompem com a dicotomia tradicional entre políticos e técnicos. Nem todos os independentes são especialistas, e nem todos os políticos carecem de especialização. A predominância dos políticos-especialistas confirma que o padrão português combina capital político e técnico, alinhando-se com tendências recentes na literatura comparativa sobre elites executivas, que destaca a relevância de perfis híbridos na governação democrática.

Perfis e áreas ministeriais

Figura 7a: Distribuição dos perfis por área ministerial

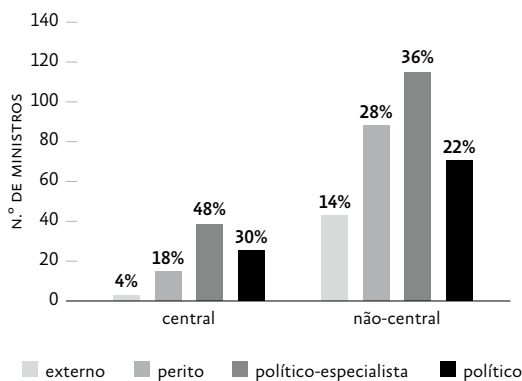


A distribuição varia segundo a área ministerial, agrupada em quatro categorias temáticas: i) coordenação, que inclui pastas como a Presidência do Conselho de Ministros, os Assuntos Parlamentares e os ministros-adjuntos do primeiro-ministro; ii) soberania, que abrange áreas como a Defesa, a Administração Interna, a Justiça e os Negócios Estrangeiros; iii) economia, que inclui a Economia, a Agricultura, as Obras Públicas e a Energia; iv) social, que engloba a Educação, a Saúde, o Trabalho, a Segurança Social e a Cultura (figura 7a). Nas pastas de coordenação, predominam os perfis com elevado capital político, enquanto os peritos estão praticamente ausentes. Nos ministérios de soberania, os perfis perito, político-especialista e político surgem em proporções semelhantes, sendo residual a presença de externos. Já na economia, a distribuição concentra-se sobretudo em peritos e políticos-especialistas, que, em conjunto, representam cerca de três quartos dos ministros, sendo os políticos e os externos claramente minoritários. As áreas sociais, por sua vez, apresentam uma distribuição mais equilibrada entre os quatro perfis.

Estes padrões estão em linha com a literatura comparada, que associa as posições centrais à lógica de controlo político e as áreas técnicas a uma maior permeabilidade a especialistas. Contudo, as áreas sociais revelam-se menos previsíveis, mostrando abertura tanto a políticos como a externos. Isto sugere que a natureza da pasta condiciona seletivamente os perfis, mas que há espaço para diversidade em setores menos estratégicos.

Perfis em pastas centrais

Figura 7b: Distribuição dos perfis por saliência ministerial



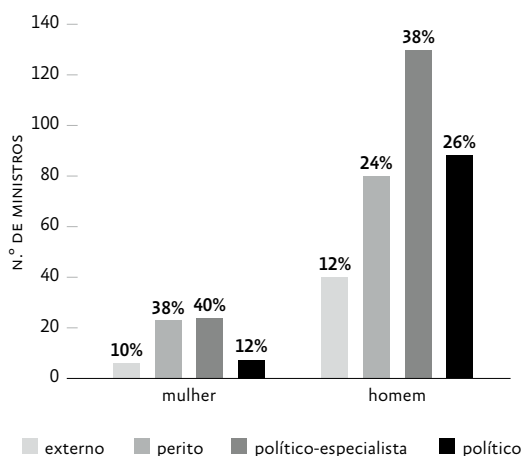
Nas pastas centrais — aquelas com estatuto institucional diferenciado (vice-primeiro-ministro, ministro de Estado) ou com funções de coordenação governativa (Presidência do Conselho de Ministros, Assuntos Parlamentares, Finanças) —, observa-se um predomínio dos políticos-especialistas, seguidos pelos políticos e pelos peritos, enquanto os externos têm uma presença residual. Nas pastas não centrais, a distribuição tende a ser mais equilibrada entre os diferentes perfis, ainda que se mantenha o predomínio dos políticos-especialistas (figura 7b).

O padrão observado é consistente com a ideia de que as posições de maior centralidade no executivo tendem a concentrar perfis com maior capital político e/ou técnico, refletindo a relevância estratégica destas áreas para a ação governativa. Por contraste, as pastas periféricas apresentam

maior diversidade de trajetórias ministeriais, incluindo uma maior presença relativa de externos, o que pode sugerir menor densidade de controlo partidário e maior abertura a nomeações de carácter técnico ou híbrido.

Perfis e género

Figura 8: Distribuição dos perfis por género

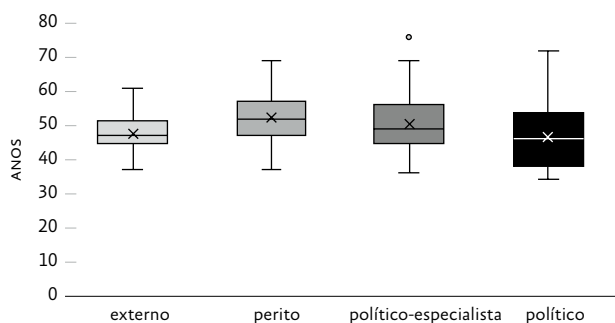


Entre os homens, predomina o perfil político-especialista, seguido pelos perfis político e perito, com baixa presença dos externos. Entre as mulheres, o protagonismo é partilhado equitativamente pelos dois perfis com elevados graus de especialização, sendo que as políticas-especialistas e as peritas constituem mais de três quartos das ministras recrutadas para a função ministerial. Com efeito, entre as mulheres, as políticas profissionais e externas apresentam uma distribuição semelhante, mas bastante residual (figura 8). Este

padrão sugere que as mulheres recrutadas para funções ministeriais tendem a apresentar a especialização técnica com maior frequência do que os homens, o que é compatível com a ideia de que essa especialização funciona como requisito implícito de legitimidade num contexto político ainda maioritariamente masculino.

Perfis e idade

Figura 9: Distribuição dos perfis por idade



A idade média varia entre os perfis, revelando uma relação entre a senioridade e a especialização: os peritos são, em média, os mais velhos (52 anos), seguidos por políticos-especialistas (50), externos (48) e políticos (46) (figura 9).

Os perfis técnicos externos resultam de carreiras profissionais mais longas antes da nomeação ministerial, enquanto os políticos ascendem ao topo do Governo mais cedo. Isto reforça a ideia de que o recrutamento ministerial português combina lógicas distintas: carreiras políticas rápidas

convivem com percursos técnicos mais longos, ambos reconhecidos como recursos relevantes para a governação.

* * *

Em conjunto, estes resultados mostram que a distribuição dos perfis ministeriais em Portugal não é aleatória: segue lógicas diferenciadas segundo a área e a centralidade das pastas ou o género e a idade dos ministros, confirmando a coexistência de critérios políticos e técnicos na seleção ministerial.

O perfil típico combina capital político e experiência institucional com credenciais académicas de prestígio, mas a correspondência funcional com a pasta é seletiva e variável. A análise dos quatro perfis permite compreender a diversidade de trajetórias que estruturam o Governo português e oferece uma linguagem clara para comparações ao longo do tempo e entre diferentes contextos governamentais.

Ideias-chave

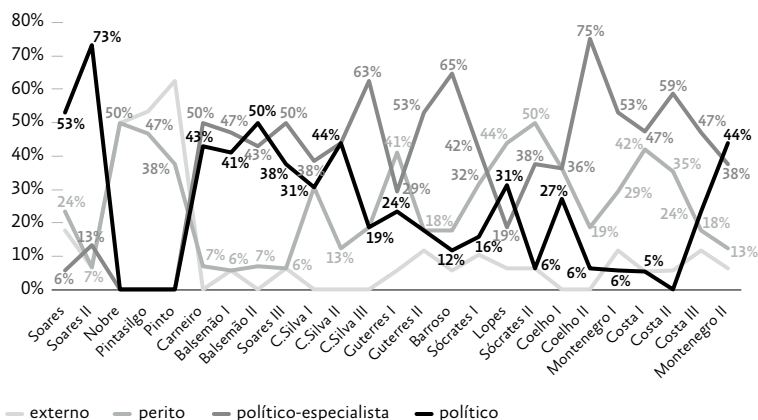
- »» O perfil político-especialista é o mais comum, representando mais de um terço dos ministros desde 1976.
- »» A especialização e/ou a filiação partidária são atributos amplamente disseminados pela elite ministerial, mas não se sobrepõem necessariamente: nem todos os independentes são peritos e nem todos os políticos carecem de especialização.
- »» Nas pastas de coordenação, predominam os perfis políticos; na economia, prevalecem os peritos e os políticos-especialistas; a soberania reparte-se de forma mais equitativa entre peritos, políticos-especialistas e políticos; as áreas sociais apresentam maior equilíbrio entre os quatro perfis.
- »» As pastas centrais são dominadas por perfis com fortes credenciais políticas (políticos e políticos-especialistas); as não centrais permitem maior diversidade, com mais espaço para peritos e externos.
- »» As mulheres ministras distribuem-se principalmente pelos perfis político-especialista e perito, sugerindo que a especialização técnica funciona como requisito adicional para a ascensão das mulheres a cargos ministeriais.
- »» Os peritos são, em média, os ministros mais velhos (refletindo carreiras técnicas mais longas). Os políticos, por sua vez, chegam ao Governo numa idade mais jovem, denotando um percurso mais acelerado.

4. Como se escolhem os ministros

Com base nos perfis definidos no capítulo anterior, analisamos agora os fatores que condicionam a seleção de ministros em Portugal (1976-2025). Explora-se o papel dos partidos, o efeito de crises e emergências sociais e a evolução histórica das estratégias de recrutamento, com o objetivo de identificar padrões consistentes e compreender as especificidades do contexto português.

A evolução dos perfis ministeriais (1976-2025)

Figura 10: Perfis ministeriais ao longo do tempo em Portugal (1976-2025)



A trajetória do recrutamento ministerial em Portugal entre 1976 e 2025 revela uma combinação singular de continuidade

e adaptação (figura 10). Desde os primeiros governos constitucionais, a composição ministerial oscilou entre fases de maior abertura a independentes e momentos de reforço da profissionalização política. Essa oscilação reflete a tensão entre dois princípios concorrentes de legitimidade — competência técnica e representação partidária —, que moldaram de forma persistente o modelo português de Governo.

Nos governos da transição e consolidação democrática (1976-1983), o perfil ministerial variou significativamente conforme o tipo de Governo. Nos governos partidários liderados pelo PS ou pelo PSD, a presença de independentes e especialistas externos foi relativamente baixa, predominando os perfis ligados diretamente aos partidos. Por outro lado, os governos de iniciativa presidencial, especialmente entre 1978 e 1979, caracterizaram-se por um recrutamento mais expressivo de técnicos e independentes, um padrão consistente com a necessidade de assegurar credibilidade e capacidade de gestão num contexto de instabilidade política e administrativa. Esta distinção evidencia que a matriz militar da transição e os governos presidenciais desempenharam um papel determinante na abertura a perfis externos, enquanto os governos partidários mantiveram uma composição mais política e partidária.

Com a ascensão de Cavaco Silva (1985-1995), o padrão mudou significativamente. Os governos passaram a ser dominados pelos perfis político-especialista e político, sinalizando a consolidação do controlo partidário sobre a seleção ministerial. O recrutamento tendeu a privilegiar quadros com experiência política acumulada, o que pode estar associado a

um reforço organizativo do PSD e à crescente institucionalização das carreiras políticas.

Durante o ciclo de governação socialista (1995-2011), nos quatro governos do PS liderados por Guterres e Sócrates, observa-se uma composição equilibrada entre políticos e especialistas, combinando-se dirigentes partidários com ministros tecnicamente qualificados — um modelo híbrido que alia legitimidade partidária e competência técnica. Entre estes períodos socialistas, os dois governos de centro-direita (PSD e CDS-PP), chefiados por Durão Barroso e Santana Lopes entre 2002 e 2005, mantiveram uma predominância de perfis políticos, sobretudo políticos-especialistas, evidenciando uma continuidade da estratégia de recrutamento partidário característica do PSD.

Nas legislaturas mais recentes (2015-2025), confirma-se a flexibilidade do padrão português. Os gabinetes de António Costa e Luís Montenegro apresentam uma presença simultânea de peritos e políticos-especialistas, com espaço residual para externos. Trata-se de um modelo de tecnocratização controlada, em que os partidos preservam a autoridade na seleção, ao mesmo tempo que integram figuras externas para responder a desafios conjunturais.

No seu conjunto, a evolução portuguesa constitui um modelo híbrido e adaptativo de recrutamento ministerial: a politização e a tecnocratização coexistem e alternam-se, equilibrando lealdade partidária e competência governativa. Este padrão prepara o terreno para compreender de que

forma os fatores institucionais, conjunturais e partidários moldam o recrutamento, algo que será explorado em seguida.

Fatores explicativos do recrutamento ministerial

A composição dos governos portugueses reflete uma combinação de fatores políticos e conjunturais que moldam a prevalência dos diferentes perfis ministeriais. Entre as variáveis institucionais, destaca-se o tipo de Governo. Os governos de coligação tendem a incorporar menos independentes e especialistas, privilegiando perfis políticos (sobretudo políticos e políticos-especialistas), capazes de assegurar coordenação interpartidária e lealdade interna. Já os governos monopartidários, em especial os minoritários, recorrem com mais frequência a ministros externos ou peritos, ampliando legitimidade técnica e sinalizando abertura à sociedade civil.

O tipo de apoio parlamentar também exerce influência clara. Os governos minoritários apresentam maior proporção de externos e peritos, enquanto os governos majoritários concentram perfis políticos consolidados. Esta relação é consistente com a ideia de que a vulnerabilidade parlamentar incentiva a adoção de estratégias de diversificação e de reforço de credibilidade junto do eleitorado.

Durante crises económicas e financeiras, não se observa um aumento consistente de independentes no Governo, como mostram os dados dos períodos de maior austeridade, incluindo os governos Soares II em relação a Soares I, Soares III em relação a Balsemão e Passos Coelho em relação a Sócrates. Nestes contextos, os perfis político

e político-especialista mantêm ou até aumentam a sua presença, enquanto os peritos conservam uma proporção relativamente estável. Este padrão indica que, em momentos de crise, a seleção ministerial tende a privilegiar a combinação de especialização técnica com experiência política consolidada e legitimidade partidária, mais do que uma renovação através da inclusão de independentes (externos e peritos) ou de uma maior especialização técnica desvinculada da política.

Por fim, o partido do primeiro-ministro introduz variações adicionais. Os governos do PS mostram maior propensão para incluir peritos, enquanto os do PSD recorrem sistematicamente a perfis políticos, sobretudo políticos-especialistas. Essa distinção é compatível com tradições diferentes de gestão ministerial e de relação entre partidos e corpos políticos e técnicos.

No conjunto, os resultados apontam para um padrão de recrutamento fortemente condicionado por fatores institucionais e conjunturais, mas também por estilos partidários específicos, reforçando a natureza híbrida e adaptativa do modelo português. Assim, a seleção ministerial em Portugal segue uma lógica em que os fatores institucionais (tipo de Governo, maioria parlamentar), conjunturais (crises económicas) e partidários se combinam para produzirem diferentes composições governativas. Esta flexibilidade explica a capacidade do sistema político português para equilibrar continuidade e mudança ao longo de cinco décadas de democracia.

Ideias-chave

- »» A evolução do recrutamento ministerial mostra uma alternância entre fases de maior abertura técnica e de reforço partidário.
 - »» O período pós-1987, data da primeira maioria absoluta monopartidária, marca a consolidação do controlo partidário e a profissionalização das carreiras políticas.
 - »» O modelo português caracteriza-se por uma tecnocratização controlada, com coexistência de perfis políticos e técnicos.
 - »» Os governos de coligação privilegiam perfis políticos, enquanto os governos monopartidários minoritários recorrem mais a externos e a peritos.
 - »» Em períodos de crise económica, a seleção ministerial privilegia perfis híbridos de experiência política e especialização técnica (políticos-especialistas), em vez de independentes ou especialistas sem ligação política.
 - »» Existem diferenças partidárias claras: o PS inclui mais peritos, enquanto o PSD privilegia os políticos-especialistas.
-

5. Impactos dos diferentes perfis ministeriais

Depois de caracterizar quem governa, importa agora avaliar os efeitos das escolhas dos membros do Governo na estabilidade ministerial e na capacidade do Estado para responder a desafios complexos. Este capítulo mostra de que modo a composição das equipas governamentais influencia resultados concretos para a sociedade.

Estabilidade ministerial

Nesta secção, avalia-se a estabilidade dos ministros portugueses segundo o seu perfil, considerando três dimensões: a duração no cargo, a probabilidade de completar o mandato e as razões de saída antecipada. A literatura clássica sobre elites ministeriais sugere que perfis distintos podem apresentar padrões diferenciados de permanência e conflito no Governo. Aqui, a estabilidade ministerial é interpretada como um indicador indireto de continuidade e capacidade de coordenação governativa.

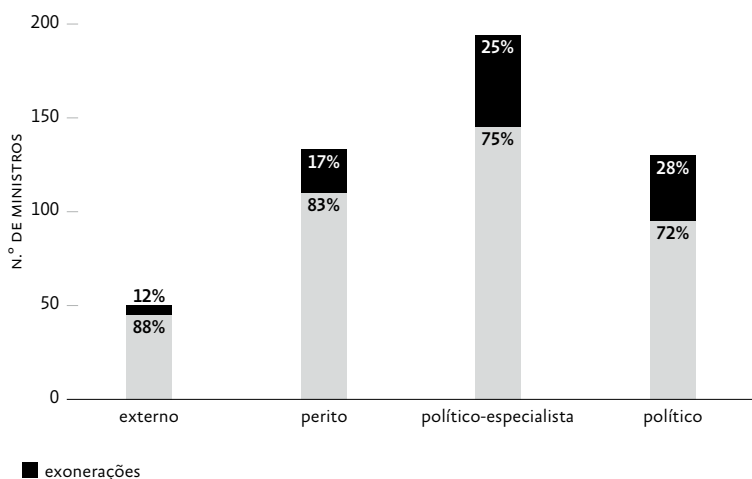
Os peritos e os políticos-especialistas apresentam uma duração média superior (cerca de 600 dias), o que sugere maior continuidade no exercício das suas funções.

Os políticos mostram uma duração média ligeiramente inferior (cerca de 525 dias), enquanto os externos, embora

incluam alguns casos de permanência longa, exibem maior variabilidade (com desvio-padrão mais elevado).

Em todos os perfis, a duração é naturalmente condicionada pela longevidade do próprio Governo, pelo que importa observar o tipo de saída.

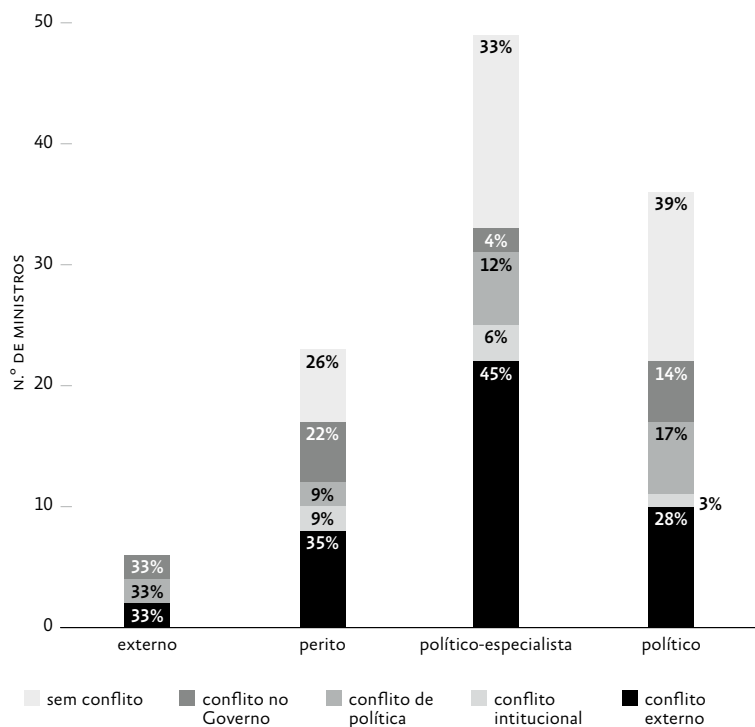
Figura 11a: Taxa de exoneração por perfil



A probabilidade de conclusão do mandato varia de forma sistemática entre perfis, acompanhando o grau de politização. Os externos destacam-se por uma maior incidência de conclusão dos mandatos, seguidos dos peritos, enquanto os perfis mais politizados — políticos e políticos-especialistas — apresentam níveis mais elevados de saída antecipada. Os políticos são o perfil com maior rotatividade, seguidos dos políticos-especialistas, o que sugere uma maior exposição

a dinâmicas de conflito partidário e interministerial. No caso dos externos, a maior taxa de conclusão do mandato pode estar associada tanto a uma menor exposição a dinâmicas de conflito político direto como às características específicas das suas nomeações e dos contextos governativos em que são integrados (figura 11a).

Figura 11b: Razões das saídas antecipadas por perfil



As razões de saída revelam um padrão parcialmente consistente entre perfis. A figura 11b distingue cinco razões de saída, que vão da ausência de conflito (por exemplo, quando o ministro abandona as funções por razões de ordem pessoal ou profissional) a quatro tipos de conflito: i) político (motivado por desacordos dentro do Governo, envolvendo o primeiro-ministro ou outros membros do executivo); ii) partidário (resultante de desacordos intra ou interpartidários); iii) institucional (por exemplo, devido a conflitos com outros órgãos de soberania); iv) externo (quando o conflito tem origem fora do partido e do Governo, envolvendo grupos de interesse, a opinião pública ou a comunicação social). É justamente nestes diferendos com atores externos ao Governo e ao partido, que podem incluir um braço de ferro com os sindicatos ou a pressão mediática à volta de um escândalo que envolva o ministro, que reside a razão mais comum para a saída antecipada de peritos e políticos-especialistas. Nos políticos, porém, as saídas sem conflito superam mesmo o conflito externo, sugerindo uma rotatividade mais frequentemente desligada de situações de crise. As saídas sem conflito assumem também alguma relevância entre os políticos-especialistas, embora em menor grau do que nos políticos. Nos peritos, apesar de o conflito externo constituir a causa mais comum, as saídas sem conflito ou motivadas por desacordos no seio do Governo são também bastante significativas, sugerindo um perfil de saída mais repartido entre estas três razões do que nos restantes perfis.

Já no caso dos externos, a reduzida dimensão do grupo limita a identificação de padrões robustos, não sendo possível

retirar conclusões firmes quanto à natureza das suas saídas. Em síntese, quando a saída resulta de conflito, o conflito externo é a razão mais frequente em praticamente todos os perfis. As diferenças entre perfis residem sobretudo na frequência de saídas sem conflito, mais comuns entre os políticos e os políticos-especialistas do que entre os peritos.

No seu conjunto, estes resultados mostram que os perfis ministeriais influenciam de forma consistente a estabilidade e os padrões de rotatividade no Governo, afetando a continuidade e a coordenação da ação governativa. No entanto, quando se consideram impactos mais amplos na governação democrática, a relação revela-se menos conclusiva. A evidência disponível não permite estabelecer ligações robustas entre os diferentes perfis ministeriais e indicadores como corrupção ou qualidade da democracia, o que pode indicar que esses resultados dependem de fatores institucionais e contextuais mais abrangentes.

Ideias-chave

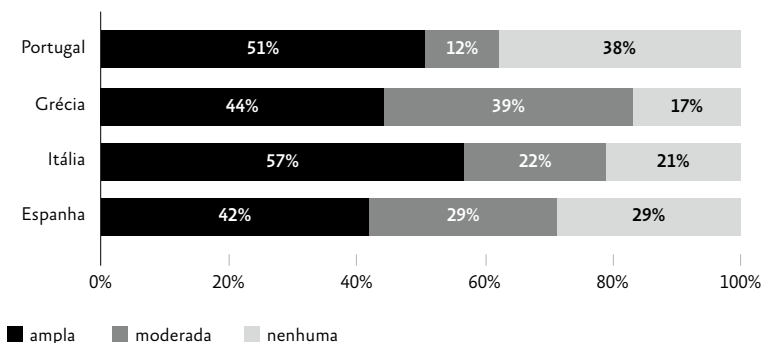
- »» Os peritos e os políticos-especialistas apresentam maior duração média no cargo, sugerindo maior continuidade e capacidade de adaptação no exercício das funções.
 - »» A saída antecipada tende a ser mais frequente quanto maior é o grau de politização, sendo os políticos e os políticos-especialistas os perfis com maior rotatividade ministerial.
 - »» Os externos tendem a completar mais frequentemente os mandatos, embora o número reduzido de casos não permita conclusões robustas sobre os seus padrões de estabilidade.
 - »» Os conflitos externos — pressão de grupos de interesse, opinião pública ou comunicação social — constituem o principal fator associado às saídas ministeriais, afetando de forma transversal os diferentes perfis.
 - »» As diferenças entre perfis residem sobretudo na frequência de saídas sem conflito, mais comuns entre os políticos e os políticos-especialistas do que entre os peritos.
-

6. Portugal no contexto da Europa do Sul

Neste capítulo, situa-se Portugal no contexto da Europa do Sul, comparando os seus perfis ministeriais e as suas estratégias de recrutamento com os casos de Espanha, Itália e Grécia. O período considerado, de 1999 a 2025, cobre um ciclo político completo, marcado por alternâncias partidárias, crises económicas e reconfigurações institucionais, permitindo identificar padrões comuns e especificidades nacionais. Esta análise comparada ajuda a compreender até que ponto as características observadas em Portugal refletem tendências regionais ou constituem particularidades do sistema político português.

Competências ministeriais em perspetiva comparada

Figura 12a: Competência partidária na Europa do Sul (1999-2025)

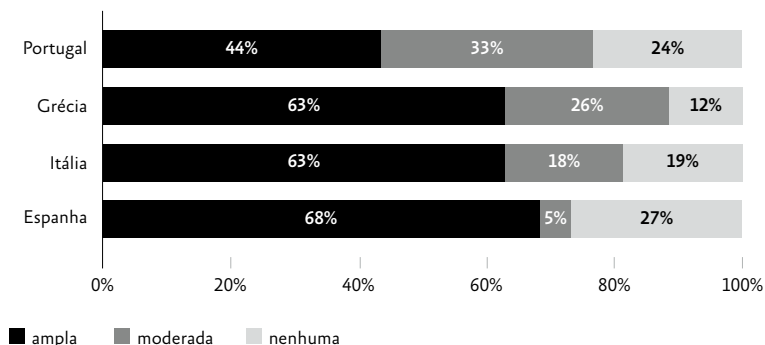


A análise das cinco dimensões revela um conjunto de características comuns aos países da Europa do Sul, mas também particularidades portuguesas relevantes.

No plano partidário (figura 12a), Portugal apresenta simultaneamente duas características marcantes. Por um lado, é o país com maior proporção de ministros independentes, o que o afasta de Espanha, Itália e Grécia, onde a presença de ministros sem filiação é significativamente mais reduzida.

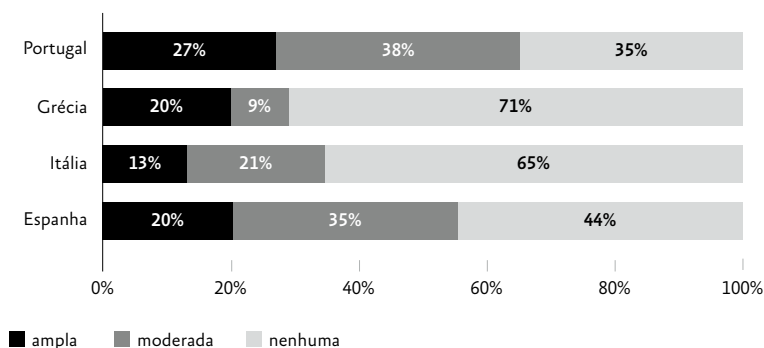
Por outro lado, entre os ministros filiados (excluindo, portanto, os muitos independentes), Portugal regista a maior concentração de altos quadros políticos, à frente da Itália, de Espanha e da Grécia. Este duplo padrão sugere que, embora os partidos portugueses recorram frequentemente a independentes, no processo de recrutamento interno tendem a privilegiar dirigentes de topo, reforçando a seletividade do processo de nomeação.

Figura 12b: Competência política na Europa do Sul (1999-2025)



No que diz respeito à competência política (figura 12b), Portugal apresenta alguns resultados aparentemente surpreendentes. Por um lado, a percentagem de ministros independentes não tem tradução equivalente no nível de inexperiência política. Apesar da elevada presença de ministros apartidários, Portugal não é o país da Europa do Sul com mais ministros não-políticos. Comparativamente, os ministros portugueses ficam atrás dos governantes espanhóis e relativamente próximos dos italianos. Por outro lado, a distribuição nacional é bastante mais equitativa entre ministros com «alguma» e «ampla» experiência política, sendo que nos restantes países predomina de forma clara o segmento dos ministros com ampla experiência (todos acima de 60%).

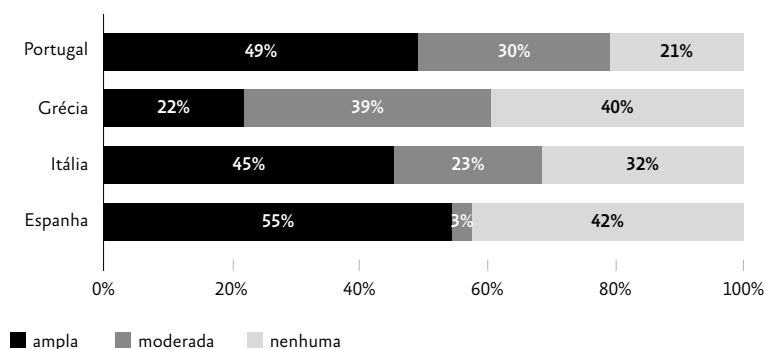
Figura 12c: Competência académica na Europa do Sul (1999-2025)



A competência académica (figura 12c) oferece outro contraste significativo. Portugal é de longe o país da Europa do Sul onde os ministros apresentam níveis educacionais mais fortemente vinculados à respetiva pasta ministerial,

ainda que, em termos absolutos, essa correspondência não seja de todo maioritária (ver capítulo 2). Com efeito, Portugal destaca-se com os valores «ampla» e «moderada» mais elevados em termos de competência educacional relevante para o ministério tutelado. Em comparação, Grécia e Itália ostentam elites ministeriais mais afastadas do mundo académico, enquanto Espanha ocupa uma posição intermédia. Estes dados são consistentes com a ideia de que o capital académico assume em Portugal um papel distintivo na legitimação e credibilidade dos governantes.

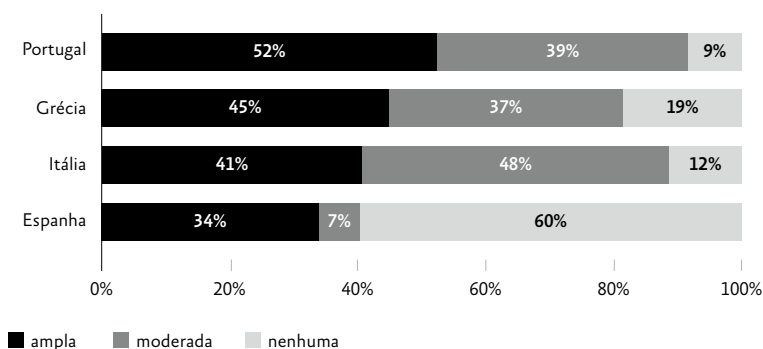
Figura 12d: Competência ocupacional na Europa do Sul (1999-2025)



O mesmo padrão de valorização técnica sobressai quando analisamos a competência ocupacional (figura 12d). Portugal destaca-se como o país com maior proporção de ministros com experiência profissional diretamente relacionada com a pasta — isto é, cerca de 70% detêm «alguma» ou «ampla» competência no que toca a experiência prévia de trabalho no setor que passam a tutelar —, sendo apenas superado por

Espanha, que apresenta o nível de especialização mais alto. Em contraste, a Grécia e, particularmente, a Itália, revelam equilíbrios distintos, com maior peso de perfis sem experiência ocupacional relevante. Deste modo, Portugal, a par de Espanha, tende a valorizar a especialização profissional prévia como critério de seleção. É ainda de salientar que nem sempre se verifica uma correspondência direta entre formação académica e trajetória profissional, o que sugere que a especialização técnica pode derivar tanto das qualificações formais como da experiência prática acumulada.

Figura 12e: Competência de gestão na Europa do Sul (1999-2025)



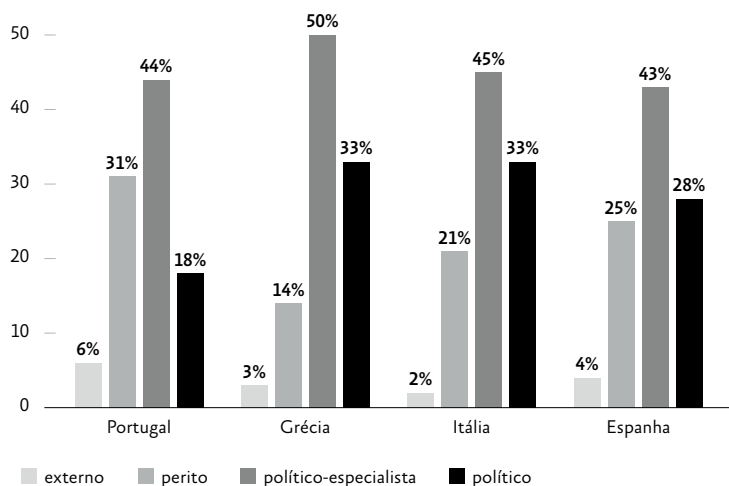
Por fim, no domínio da competência de gestão (figura 12e), Portugal consolida a sua orientação técnica com uma elite ministerial fortemente especializada: mais de metade dos ministros possui ampla experiência de gestão em funções relevantes, percentagem superior à registada na Itália, na Grécia e, em especial, na Espanha, sendo nesta última que, pelo contrário, predomina a ausência de experiência de gestão. Este

padrão confirma a tendência portuguesa de valorizar perfis com provas dadas em cargos organizacionais, sobretudo no plano governativo e no perímetro da administração pública.

Tipologia ministerial em perspetiva comparada

A análise tipológica permite sintetizar as combinações possíveis entre as cinco competências (partidária, política, académica, ocupacional, de gestão), oferecendo uma visão integrada das estratégias de recrutamento ministerial na Europa do Sul.

Figura 13a: Distribuição dos perfis ministeriais na Europa do Sul (1999-2025)



A figura 13a mostra que o perfil predominante em todos os países é o político-especialista, que reúne cerca de metade dos ministros na Grécia e proporções ligeiramente inferiores

em Itália, Portugal e Espanha. Este predomínio confirma a persistência de uma lógica híbrida de governação, em que as credenciais partidárias são centrais, mas complementadas por algum grau de especialização técnica.

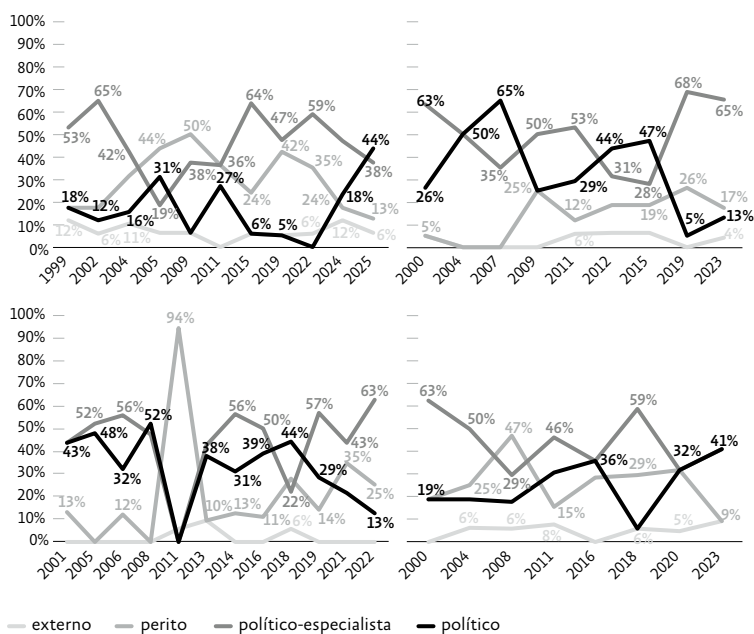
Apesar dessa convergência geral, Portugal distingue-se dos restantes países em alguns aspetos fundamentais. Em primeiro lugar, apresenta a maior proporção de peritos «puros», muito acima da Grécia, da Itália e de Espanha. Estes dados confirmam que a abertura a perfis não-partidários é uma característica estrutural do sistema português, compatível com a institucionalização de um espaço tecnocrático relativamente estável dentro do Governo. Paralelamente, a menor presença de políticos sugere que, em Portugal, a carreira política, quando presente, tende a vir acompanhada de alguma forma de especialização, seja académica, profissional ou de gestão. Finalmente, a presença de externos, ainda que residual, é ligeiramente superior em Portugal à dos restantes países da região. Estes casos correspondem, geralmente, a nomeações pontuais em pastas periféricas ou em governos de transição, mais associadas a critérios de confiança pessoal ou a equilíbrios de coligação do que a mérito técnico ou peso partidário.

Em suma, a elite ministerial portuguesa caracteriza-se por ser menos partidária, mas mais seletiva: combina um núcleo político qualificado com uma presença significativa de peritos, reforçando o carácter dual do modelo de recrutamento. A comparação regional evidencia padrões estruturais comuns na Europa do Sul, mas também sublinha

as especificidades portuguesas em termos de independência partidária e valorização de especialização técnica.

Entre 1999 e 2025, observam-se mudanças graduais, mas significativas, na composição da elite ministerial dos quatro países, como mostra a figura 13b.

Figura 13b: Perfis ministeriais ao longo do tempo na Europa do Sul (1999-2025)



No período analisado, predomina o perfil político-especialista, refletindo a consolidação dos partidos como organizadores centrais da vida governativa após a transição democrática. As diferenças entre países são limitadas, com ligeiras variações no peso relativo dos peritos em Portugal e Itália.

A partir da crise financeira de 2008-2013, a Grécia e a Itália reforçaram claramente a presença de especialistas e independentes, em governos de gestão de crise ou de grande coligação (Papademos, Monti). Em Espanha, o efeito é mais matizado: a tecnocratização surge logo no início da crise (2008), mas dá lugar a um padrão mais político a partir de 2011. Em Portugal, o peso dos peritos, já elevado antes da crise, não regista um aumento adicional durante o período da *Troika*. Nos anos 2010 e 2020, Portugal consolida um modelo híbrido e estável, em que coexistem elites político-partidárias experientes e peritos institucionalizados. O regresso do Partido Socialista ao poder em 2015 marca uma recomposição seletiva: reforça-se o peso dos políticos-especialistas nas pastas centrais, enquanto os peritos «puros» se concentram em áreas sociais e técnicas. Este padrão prolonga-se até 2025, sugerindo que a alternância entre PS e PSD não muda substancialmente a estrutura de recrutamento, apenas o equilíbrio interno entre os dois polos de legitimidade: o político e o técnico.

De uma forma geral, a comparação internacional permite distinguir diferentes modelos de equilíbrio entre política e técnica:

- 🐦 **Modelo grego:** fortemente partidarizado e político, com poucos especialistas externos, refletindo um sistema de patronagem partidária.
- 🐦 **Modelo italiano:** híbrido e volátil, oscilando entre governos partidários e executivos tecnocráticos (ex.: Monti, Draghi).

- ♣ **Modelo espanhol:** híbrido, com presença técnica robusta, inferior apenas à portuguesa.
- ♣ **Modelo português:** híbrido, com forte presença de peritos dentro de governos partidários, sem rutura entre política e técnica.

Assim, Portugal surge como um caso intermédio, mas peculiar: menos politizado do que Espanha e Grécia, mais estável e seletivo do que Itália, e com uma tecnocratização integrada, não episódica. O padrão português confirma a existência de um «tecnocratismo endógeno», no qual a especialização técnica é incorporada nos mecanismos regulares de recrutamento partidário, em vez de representar uma alternativa ao mesmo.

Ideias-chave

- » Portugal destaca-se pela elevada percentagem de independentes (38%), mas também pela forte seletividade no recrutamento de dirigentes partidários.
- » É o país da Europa do Sul que mais valoriza a formação académica e a experiência profissional relevantes para a pasta ministerial.
- » A elite ministerial portuguesa apresenta um elevado nível de competência de gestão, superior ao dos parceiros mediterrânicos.
- » Portugal tem a maior percentagem de peritos «puros» (31%) entre os países do Sul da Europa.
- » O modelo português é híbrido e estável, apresentando uma tecnocratização institucionalizada dentro dos governos partidários.
- » Identificam-se quatro modelos nacionais distintos: grego (partidarizado e fechado à tecnocracia, via patronagem), italiano (volátil, alternando entre governos partidários e tecnocráticos), espanhol (híbrido, com presença técnica robusta, inferior apenas à portuguesa) e português (hibridização institucionalizada, com peritos integrados de forma estável nos governos partidários).

Conclusão: o que aprendemos sobre quem governa a democracia portuguesa

Olhar de perto para quem ocupa o Conselho de Ministros é, em certa medida, olhar para o coração do Estado. Ao longo das últimas décadas da democracia (1976-2025), os rostos e as trajetórias dos ministros portugueses revelam muito mais do que simples cargos ou filiações partidárias: mostram padrões de recrutamento, equilíbrio entre política e técnica, e estratégias institucionais que moldam o funcionamento do Governo e a qualidade da democracia.

1. Superação da dicotomia tradicional entre político e técnico: o perfil híbrido político-especialista predomina.

O perfil político-especialista combina experiência política significativa com especialização técnica na pasta ocupada, funcionando como ponte entre capital político e competência funcional. É o perfil mais frequente em Portugal, e a sua predominância atravessa todos os tipos de pastas e períodos analisados. Comparativamente, os restantes países da Europa do Sul analisados (Espanha, Itália, Grécia) apresentam padrões semelhantes, mas em Portugal o perfil híbrido mantém-se de forma consistente. Este padrão é compatível com um recrutamento que valoriza simultaneamente lealdade partidária, experiência executiva e credenciais técnicas.

2. Particularidade portuguesa: o peso da especialização é mais elevado do que nos demais países. Portugal distingue-se pela maior valorização da especialização técnica. Enquanto em Espanha, Itália e Grécia o segundo perfil mais frequente é o político, em Portugal é, por larga margem, o perito. Esta combinação — político-especialista e perito — assegura que as decisões ministeriais sejam informadas por conhecimento técnico robusto, consolidando uma elite governativa com competências funcionais elevadas. A comparação internacional evidencia que Portugal lidera na proporção de ministros com formação académica e experiência profissional diretamente relacionadas com a pasta, reforçando a centralidade da competência funcional no recrutamento ministerial.

3. Particularidade portuguesa: a centralidade da política partidária mantém-se, mesmo com forte especialização. Apesar do peso da especialização no recrutamento ministerial, a política partidária continua a ser decisiva na organização do Governo. Entre os ministros filiados, Portugal apresenta uma elevada proporção de altos dirigentes do partido («pesos-pesados»), superior à de Espanha, Itália e Grécia, garantindo coordenação interna, lealdade e estabilidade governativa. Entre os ministros não-partidários, destaca-se a alta proporção de «semi-independentes» — indivíduos sem filiação formal, mas com vínculos informais aos partidos e com uma trajetória de colaboração política com os mesmos. Assim, o partidarismo permanece estruturante, manifestando-se tanto na seleção de dirigentes partidários como na integração controlada de especialistas externos e criando um «tecnocratismo endógeno», em que

especialização técnica e capital político se combinam de forma integrada.

4. A distribuição dos perfis ministeriais varia conforme a área governativa e o género, mantendo a supremacia dos políticos-especialistas. O predomínio dos políticos-especialistas atravessa todas as áreas e tipos de pastas (centrais e não centrais, de coordenação, soberania, economia e políticas sociais), com destaque para as áreas económicas. As variações surgem nos perfis secundários: os políticos «puros» concentram-se sobretudo nas pastas centrais e de coordenação, enquanto os peritos assumem maior relevância, em relação aos políticos, nas pastas económicas. No plano do género, o recrutamento feminino segue parcialmente o padrão geral, mas com enviesamento seletivo: mantém-se a hierarquia de predominância (políticas-especialistas, peritas, políticas), mas o peso relativo das peritas entre as mulheres é significativamente superior ao observado entre os homens, o que é compatível com uma maior valorização de credenciais híbridas ou técnicas.

5. A variação dos perfis ministeriais portugueses resulta de uma combinação de continuidade estrutural e adaptação estratégica. A composição dos governos combina continuidade estrutural e adaptação às circunstâncias políticas e institucionais. Desde 1976, predomina o 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. Os governos de coligação e

maioritários privilegiam perfis políticos, enquanto os executivos minoritários ou de crise recorrem mais frequentemente a peritos e independentes, valorizando a credibilidade e a estabilidade que estes podem proporcionar. São também visíveis diferenças partidárias: o PS tende a incluir mais especialistas e o PSD mais quadros políticos experientes, consolidando um modelo híbrido e flexível.

6. Os perfis ministeriais estão associados a padrões diferenciados de estabilidade. Peritos e políticos-especialistas duram, em média, mais tempo no cargo e apresentam maior probabilidade de completar o mandato. Os políticos «puros» enfrentam maior rotatividade e risco de exoneração, frequentemente associados a conflitos partidários ou interministeriais. Os externos, embora menos numerosos, mostram estabilidade relativa, o que é consistente com a ideia de que as nomeações técnicas e independentes sofrem menor pressão política direta. Assim, a composição ministerial não só reflete equilíbrios políticos, como também condiciona a eficiência administrativa e a qualidade da governação. Portugal destaca-se na Europa do Sul como caso de tecnocratismo endógeno, integrando competências técnicas sem comprometer o controlo político-partidário.

Ideias-chave globais

- »» Predomina o perfil híbrido no recrutamento ministerial: o político-especialista é o perfil mais comum em Portugal, combinando experiência política com especialização técnica, rompendo com a dicotomia tradicional entre políticos e técnicos.
- »» Portugal valoriza mais a especialização técnica do que os seus parceiros da Europa do Sul, apresentando uma percentagem elevada de peritos «puros» e uma elite ministerial com forte formação académica e experiência profissional relevante na área tutelada.
- »» A política partidária mantém centralidade através do recrutamento seletivo de altos dirigentes e da integração controlada de semi-independentes, criando um «tecnocratismo endógeno» em que a técnica e a política coexistem.
- »» A distribuição de perfis ministeriais segue padrões estratégicos: varia conforme o tipo de pasta (políticos nas centrais e peritos nas económicas) e género (as mulheres parecem necessitar de mais especialização para se afirmarem num meio predominantemente masculino), mantendo-se sempre a supremacia dos políticos-especialistas.

- »» Os perfis influenciam a estabilidade governativa: peritos e políticos-especialistas são mais estáveis, enquanto políticos «puros» apresentam maior rotatividade, mostrando que a composição ministerial afeta a eficácia da governação.
 - »» Modelo adaptativo e consistente: Portugal desenvolveu um modelo híbrido que combina continuidade estrutural com adaptação a crises e alternâncias políticas, garantindo equilíbrio entre competência técnica e controlo partidário.
-

Glossário

Competências ministeriais — Conjunto de capacidades, conhecimentos e experiências que um ministro mobiliza no exercício das suas funções governativas. Neste estudo, as competências são observadas a partir do tipo, da duração e da relevância das experiências acumuladas antes da sua nomeação ministerial, sendo definidas através de três níveis de classificação: sem experiência, com alguma experiência relevante ou com ampla experiência relevante. As competências ministeriais são analisadas em cinco dimensões específicas, agrupadas em duas macrodimensões complementares, que, uma vez integradas, servem de base para a construção da tipologia de perfis ministeriais.

As cinco dimensões

Dimensão partidária — experiência dentro de partidos políticos, incluindo cargos internos e funções de coordenação.

Dimensão política — experiência em cargos políticos eletivos, como deputado, autarca ou membro de Governo.

Dimensão académica — formação universitária relevante para a área ministerial.

Dimensão ocupacional — experiência profissional ligada ao setor da pasta (por exemplo, Saúde, Economia ou Educação).

Dimensão de gestão — experiência em funções de gestão no setor público ou privado.

As duas macrodimensões

Inserção política (P) — macrodimensão que resulta da combinação das competências partidária e política. Representa o eixo político-partidário e indica o grau de enraizamento de um ministro nas arenas da política e dos partidos. Operacionalmente, considera-se politicamente inserido (P) o ministro que tem filiação num partido político e experiência de atuação política relevante.

Especialização (E) — macrodimensão que agrega as competências académica, ocupacional e de gestão. Representa o eixo técnico-profissional, associado ao conhecimento especializado e à experiência prática relevante adquirida antes da nomeação ministerial. Operacionalmente, considera-se que um ministro detém especialização quando possui ampla experiência ou formação avançada em, pelo menos, uma dessas três áreas.

A tipologia dos perfis ministeriais

Externo	(-P -E)	Sem inserção político-partidária nem especialização relevante.
Perito	(-P +E)	Sem inserção político-partidária, mas com especialização relevante.
Político-especialista	(+P +E)	Com inserção político-partidária e especialização relevante.
Político	(+P -E)	Com inserção político-partidária, mas sem especialização relevante.

Governos inaugurais — governos analisados no momento da sua formação, de forma a assegurar comparações homogêneas e evitar o impacto de mudanças ministeriais ao longo do tempo.

Para saber mais

Alexiadou, D. (2016). *Ideologues, Partisans, and Loyalists. Ministers and Policy Making in Parliamentary Cabinets*. Oxford University Press.

Bickerton, C., e Invernizzi-Accetti, C. (2021). *Technopopulism: The New Logic of Democratic Politics*. Oxford University Press.

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.

Costa Pinto, A., Cotta, M., e Tavares de Almeida, P. (Eds.). (2018). *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*. Palgrave.

Dowding, K., e Dumont, P. (Eds.). (2014). *The Selection of Ministers around the World*. Routledge.

Faísca, I. (2021). *As razões de saída dos ministros em Portugal* (Tese de mestrado, Universidade da Beira Interior). [link](#)

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). [Research Brief]. Observatório Permanente da Juventude do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Silva, P. (2018). *A arte de governar: Partidos, Governo e Administração Pública*. Imprensa de Ciências Sociais.

Silveira, P. (2022). *Governo de Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Tavares de Almeida, P. (2022). The executive political elite. In J. M. Fernandes, P. C. Magalhães e A. C. Pinto, *The Oxford Handbook of Portuguese Politics* (pp. 339-352). Oxford University Press.

Autores

Marcelo Camerlo é doutor em Ciências Políticas pela Universidade de Florença e professor do Iscte — Instituto Universitário de Lisboa. Coordena os projetos South European Government Project (SEGov) e Presidential Cabinets Project (PresCab).

António Costa Pinto é investigador coordenador no ICS — Universidade de Lisboa e professor catedrático na Universidade Lusófona — *campus* de Lisboa. Tem dirigido e codirigido várias redes de investigação e projetos internacionais sobre o tema das elites políticas, cujos resultados foram publicados, nomeadamente, no livro *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies* (Palgrave, 2018), que cocoordenou com Maurizio Cotta e Pedro Tavares de Almeida.

André Paris é doutorando em Política Comparada no ICS — Universidade de Lisboa e professor auxiliar convidado no ISCSP — Universidade de Lisboa.

Inês Santos Almeida é investigadora no ICS — Universidade de Lisboa. Doutorou-se em Ciência Política pela Universidade de Aveiro, como bolseira de investigação da FCT. Entre os seus interesses de investigação, contam-se os processos políticos, as políticas da moralidade, as políticas partidárias, a corrupção e a transparência.

Resumos da Fundação

1. **Igualdade de Género ao longo da Vida**
Coordenação: Anália Torres
2. **Encerramento de Multinacionais**
Coordenação: Pedro de Faria
3. **Dinâmica Empresarial e Desigualdade**
Coordenação: Rui Baptista
4. **Diversificação e Crescimento da Economia Portuguesa**
Coordenação: Leonor Sopas
5. **Qualidade da Governação Local em Portugal**
Coordenação: António Tavares e Luís de Sousa
6. **Identidades Religiosas na Área Metropolitana de Lisboa**
Coordenação: Alfredo Teixeira
7. **As mulheres em Portugal, hoje**
Coordenação: Laura Sagnier e Alex Morell
8. **Sustentabilidade do Sistema de Pensões Português**
Coordenação: Amílcar Moreira
9. **Cultura Política e Democracia**
Coordenação: Tiago Fernandes
10. **Dívida Indexada ao PIB na Economia Portuguesa**
Coordenação: Gonçalo Pina
11. **As Empresas Portuguesas no Comércio Internacional**
Coordenação: João Amador
12. **Faces da Pobreza em Portugal**
Coordenação: Fernando Diogo
13. **Crise e Crédito, Lições da Recessão de 2008-2013**
Coordenação: Carlos Carreira
14. **Sistemas de Transportes em Portugal:
Análise de Eficiência e Impacto Regional**
Coordenação: Carlos Oliveira Cruz
15. **O Mercado Imobiliário em Portugal**
Coordenação: Paulo M. M. Rodrigues

- 16. Impactos da Pandemia de Covid-19 em Portugal**
Coordenação: Carlos Jalali
- 17. Apoio a Empresas em Tempos de Crise e Recuperação**
Coordenação: Clara Raposo
- 18. Os Grupos de Interesse em Portugal**
Coordenação: Marco Lisi
- 19. Financiamento do Empreendedorismo em Portugal**
Coordenação: Miguel Ferreira
- 20. O Estado Regulador em Portugal**
Coordenação: Ana Lourenço
- 21. Ética e Integridade na Política**
Coordenação: Luís de Sousa e Susana Coroadó
- 22. Como Comemos o Que Comemos**
Coordenação: Ana Isabel de Almeida Costa
- 23. Compreender o Idadismo no Local de Trabalho**
Coordenação: David Patient
- 24. Continuidade e Mudança nas Políticas Públicas em Portugal (1976-2020)**
António F. Tavares, Patrícia Silva e Pedro Camões
- 25. Compreender a Abstenção Eleitoral em Portugal**
João Cancela e José Santana Pereira
- 26. Moda, Inovação e Sustentabilidade *made in Portugal***
Céline Abecassis-Moedas, Laure Leglise e Mariana Pereira da Silva
- 27. Quem Governa Portugal?**
Marcelo Camerlò, António Costa Pinto, André Paris e Inês Santos Almeida

Quem governa Portugal?

**Como são recrutados
os ministros e que perfis
chegam aos governos?**

**Que papel têm a experiência
política e a especialização
técnica?**

**O que é que a composição
dos governos revela sobre
o Estado e a democracia
em Portugal?**

