

Os ministros da Nova República
Notas para entender a democratização do Poder Executivo

Maria Celina D'Araujo

Doutora em ciência política, professora do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getulio Vargas (Cpdoc/FGV)

Maria.daraujo@fgv.br

Paper apresentado ao II Consad, Brasília, 6 a 8 de maio de 2009

Painel 60

Resumo*

Examinamos o perfil dos ministros e secretários de Estado no plano federal (secretários com *status* de ministro), desde 1985, quando foi instituída a Nova República. Usamos para tanto os mesmos dados que estão sendo usados em pesquisa que estamos realizando sobre o perfil dos ocupantes dos cargos de Direção e Assessoramento – DAS 5 e 6 – e de Natureza Especial – NES – no governo federal.¹ Essa base de dados permite compilar informações sobre procedência acadêmica, formação, região, filiação partidária, vínculos associativos, trajetória política e econômica etc. desse grupo de ministros e secretários de Estado, bem como sobre sua experiência profissional. Permite-nos ainda estabelecer paralelos entre o perfil dos ministros e o daquele grupo de dirigentes públicos.

O estudo sobre o perfil político dos ministros e a distribuição das pastas ministeriais entre partidos e regiões em cada governo tem sido um tema relevante na ciência política no Brasil. Tem servido como indicador para pensar estabilidade política e governabilidade. A instabilidade ministerial, por exemplo, implicando constantes mudanças nas pastas, tem sido recorrentemente lembrada como um indicador de crise ou de baixas condições para governar. Estudos já clássicos apontam nessa direção, entre eles os de Wanderley Guilherme dos Santos e Sérgio Abranches.² De outra parte, outros estudos mostram que o Ministério tem refletido, no Brasil, o tamanho das bancadas partidárias do Congresso Nacional. Ou seja, o Gabinete expressa, em regra, a composição do Parlamento, estabelecendo uma correspondência entre o tamanho das bancadas e o número de pastas destinadas a cada partido da coalizão de governo.³ Da mesma forma, tem sido uma área de disputa por representação da Federação. Por isso mesmo é um espaço adicional em que votos se transformam em cargos.

Este estudo não questiona essas abordagens, ao contrário, as endossa. No entanto, nosso objetivo primordial é fazer uma radiografia, a mais completa possível, desse grupo em

* Este *paper* foi elaborado no âmbito do projeto “Governo Lula, contornos sociais” coordenado por mim e desenvolvido no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (Cpdoc/FGV) com o apoio da Fundação Ford. Agradeço a colaboração de Camila Lameirão, Angela Moreira, Vanusa Queiroz, Julia Vogel, Mayara Lobato e Thais Camargo.

¹ Sobre os resultados desta pesquisa, ver D’Araujo, 2007, 2008a e 2008b.

² SANTOS (1986) e ABRANCHES (1988). Ver também HIPPOLITO (1985), MENEGUELLO (1989), ARAUJO (1996) e NUNES (1999).

³ MENEGUELLO (1998).

seus componentes sociais, econômicos, acadêmicos e políticos e a partir daí reavaliar a hipótese corrente de que o Ministério seria, por definição, o *locus* da política de compromisso clientelístico em contraposição a outras esferas de governo (*ilhas de excelência*) que pautariam o recrutamento de seus membros com base em mérito e competências específicas.⁴

Uma vez que o compromisso partidário daria a tônica das escolhas ministeriais, como é fartamente demonstrado pela bibliografia mencionada, poderíamos demonstrar que esse grupo tem menos qualificação do que os demais dirigentes públicos? Ou seja, é possível verificar se as indicações partidárias para o Ministério recaem sobre um grupo de pessoas que, no conjunto, representem a diversidade social além da diversidade partidária da base do governo?

Desnecessário dizer que, se o Ministério tem, por definição, um componente político-partidário mais acentuado, nem tudo ali se reduz a clientelismo, assim como nas escolhas para dirigentes públicos nem tudo é explicado pelo mérito e pela competência técnica. No primeiro caso, contudo, a variável política é a mais importante. Sabendo disso, propomo-nos conhecer melhor as características desse grupo de ministros.

Introdução

Os estudos sobre a atuação de partidos no Congresso e sobre as relações entre Executivo e Legislativo têm avançado no Brasil nos últimos anos.⁵ Da mesma forma, a pesquisa em sociologia eleitoral tem se aprimorado, produzindo excelentes análises sobre perfil do eleitor, trajetórias partidárias, lógicas, constâncias e volatilidade do voto.⁶

No entanto, conhecemos pouco sobre o funcionamento do Executivo. A retomada da democracia no Brasil levou a uma necessária reflexão sobre o voto e os representantes, mas relegou a segundo plano estudos sobre certas esferas de poder que não estão diretamente conectadas ao voto (não são cargos eletivos), mas são ocupadas por pessoas

⁴ Estamos adotando o modelo sugerido NUNES (1999)

⁵ Sobre Legislativo e Executivo, ver MENEGUELLO (1998); FIGUEIREDO e LIMONGI (1999) e (2004); SANTOS (1999) e (2002); MAINWARING (2001); NICOLAU (2000) e (2002); AMORIM NETO e SANTOS (2003).

⁶ Ver NICOLAU (2000) e (2002); FIGUEIREDO (1991) e LAVAREDA (1991).

com fortes laços dentro do sistema de poder.⁷ Este é o caso dos Ministérios, tema deste trabalho, que se centrará especialmente no perfil de seus ocupantes.

Em geral, sabemos pouco sobre a elite que chegou ao poder em 1985, especialmente nos cargos executivos. A literatura demonstra que na República de 1946 havia uma certa regularidade no preenchimento de algumas pastas: a área econômica, por exemplo, era destinada a quadros do Partido Social Democrático (PSD) de São Paulo, e a da Justiça ao PSD de Minas Gerais.⁸ O papel de cada pasta, por sua vez, ia além de suas evidentes atribuições. A da Justiça foi eminentemente uma área política, o espaço de articulação de campanhas e acordos político-eleitorais. A de Transportes tinha uma grande capacidade para compor com bases sociais e regionais pela facilidade de empregar um grande contingente de trabalhadores em obras públicas e por mobilizar vultosos recursos financeiros. Em geral, os Ministérios eram espaço de atração financeira, mas traziam a tônica do prestígio e da notoriedade pública. Foram por muito tempo um fórum de personalidades da vida política nacional.

Ao longo da ditadura militar, muitas das atribuições de várias pastas foram concentradas na Casa Civil, tendência que se fortaleceu com os governos da Nova República. Desde então o Ministério vem perdendo *glamour* político, bem como espaço na articulação das decisões do governo. Continua sendo, contudo, peça legítima no jogo de trocas políticas, um sistema de compensações para partidos e políticos que pertencem ou aderem à base governista.⁹ Controlar recursos financeiros é o caminho mais curto para implementar políticas que darão notoriedade e prestígio eleitoral aos ministros e a seus partidos.

No caso do presidencialismo brasileiro, as nomeações para o Ministério são importante fator de coesão política e garantia de governabilidade. O Brasil, durante a República democrática de 1946, e depois da ditadura militar, tem praticado o que se chama de “presidencialismo de coalizão”.¹⁰ Isto significa a existência de um arranjo político e eleitoral em que nenhum partido consegue eleger um candidato à Presidência e, ao mesmo tempo, formar sozinho maioria parlamentar. Ou seja, dadas as características dos sistemas eleitoral e partidário brasileiros, um presidente, qualquer que seja sua

⁷ Exceções são MENEGUELLO (1998) e AMORIM NETO (1994) e (2000)

⁸ HIPÓLITO (1985), D'ARAUJO (1996), AMORIM (1994)

⁹ Sobre a distinção entre governistas e situacionistas, LEAL (1997)

¹⁰ A expressão foi cunhada por ABRANTES (1988)

filiação partidária, só conseguirá governar negociando com uma coalizão parlamentar de apoio, o que implica automaticamente a partilha dos cargos no Executivo entre partidos e regiões.

Fernando Henrique Cardoso descreve com detalhes como constituiu seu primeiro Ministério obedecendo a barganhas e lógicas estaduais e partidárias. Conclui que ao obedecer a esses critérios deparou-se, ao fim, com um Ministério "vergonhosamente masculino".¹¹ Nesse relato, mostra a pouca capacidade que o presidente tem para impor nomes e a necessidade de contemplar interesses dos partidos aliados sem descuidar de uma representação nacional.

Quem são os ministros da Nova República

Até outubro de 2008, dispomos de uma relação de 346 ministros que integraram os sete governos na Nova República: 53 no mandato de José Sarney (1985-1990), 37 no de Fernando Collor (1990-1992), 45 no de Itamar Franco (1992-1994), 42 e 66, respectivamente, nos dois governos de Fernando Henrique (1995-1998 e 1999-2002), e 64 e 39 nos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-). Desses 346 ministros, encontramos informações sobre 329 (95,1%) deles. Abaixo temos o total de ministros, por governo, que estamos considerando nesta pesquisa. Para efeitos de maior expressividade dos dados, contabilizaram-se apenas os ministros que ficaram no governo por no mínimo três meses.

Tabela 1 - Total de ministros por governo (1985-2008)

	Frequência	%
Sarney	53	16,1
Collor	35	10,6
Itamar	44	13,4
FHC 1	39	11,9
FHC 2	56	17,0
Lula 1	64	19,5
Lula 2	38	11,6
Total	329	100

Por esses totais, o governo Collor detém apenas 10,6% dos ministros do período, mas esse percentual é elevado se comparado ao número de Ministérios existentes em cada

¹¹ CARDOSO (2006:270)

mandato presidencial. Na coluna Ministérios do quadro abaixo vemos que governo Collor foi o que apresentou o menor número de Ministérios em todo o período (17), e o primeiro de FHC foi o que teve a menor quantidade de órgãos de governo (7). No cômputo geral, contudo, o segundo mandato de FHC foi o que apresentou maior quantidade de organismos na administração direta, um total de 44. A relação completa dos Ministérios e órgãos de cada governo está no anexo I.

Quadro 1 - Quantidade de ministérios e de órgãos do Executivo em cada governo (1985-2008)¹²

Governo	Ministérios	Órgãos do governo**	Total
Sarney	25	11	36
Collor	17	13	30
Itamar Franco	19	9	28
FHC 1	24	7	31
FHC 2	26*	18	44
Lula 1	24	15	39
Lula 2	24	15	39

*As quatro mudanças desse período não foram contadas, porque reestruturaram ministérios existentes.

**Variando com o tempo, diversos dirigentes desses órgãos de governo tiveram ou têm *status* de ministro e assim foram considerados neste trabalho.

Passamos agora a examinar alguns dados biográficos desse conjunto de ministros. Começando pela variável sexo, vê-se que a presença feminina é precária. Da mesma forma, repete-se a tendência nacional com a super-representação de brancos, apesar de o país contar, desde 2002, com o Programa Nacional de Ações Afirmativas visando a reduzir as desigualdades e a garantir mais espaços de participação para as mulheres e negros na administração pública federal. Quanto à presença feminina, apenas nos dois mandatos de Lula ela chegou a mais de 10% do total de ministros.

No que toca à diversidade étnica, os esforços para garantir uma maior presença no governo de negros e minorias em geral são recentes, e os dados abaixo mostram as altas distorções do país também nesse sentido. De toda forma, percebemos mudanças. Desde o governo Collor, a presença de outras etnias no Ministério vem crescendo, alcançando seu maior patamar no segundo governo Lula. Aqui é a primeira vez que a presença de brancos no Ministério cai para menos de 70%.

¹² Todas as informações foram retiradas do site:
http://www.presidencia.gov.br/info_historicas/galeria_pres

Tabela 2 - Ministros (1985-2008) - Distribuição por sexo e cor por governo (%)

	Feminino	Masculino	Total	Cor - total brancos
Sarney	1	52	53	41
(%)	1,9	98,1	100	95,4
Collor	2	33	35	27
(%)	5,7	94,3	100	96,4
Itamar	2	42	44	29
(%)	4,5	95,5	100	80,0
FHC 1	1	38	39	29
(%)	2,6	97,4	100	78,4
FHC 2	1	55	56	44
(%)	1,8	98,2	100	80,0
Lula 1	7	57	64	50
(%)	10,9	89,1	100	78,1
Lula 2	5	33	38	26
(%)	13,2	86,8	100	68,4
Total	19	310	329	246
(%)	5,8	94,2	100	81,7

Ao lado dos requisitos partidários, a lógica federativa preside as escolhas dos ocupantes das pastas. Vamos examinar como se dá essa distribuição. De imediato, observa-se uma super-representação da região Sudeste, que apenas no governo Itamar ficou com menos de 50% das pastas. Em segundo lugar vem o Nordeste (20,1%) e em terceiro a região Sul (15,3%). Norte e Centro-Oeste não chegam a ocupar 5% das vagas. Essa distribuição não é proporcional ao PIB, mas é proporcional à população. O Sudeste é a região mais povoada, seguido pelo Nordeste e pelo Sul. É nesta ordem que se dá a participação das regiões nos Ministérios.

Quadro 2 - População recenseada e estimada, e PIB segundo as grandes regiões e as unidades da Federação

Regiões	População 2007	PIB 2006 (R\$ milhões)
Norte	14 623 316	120.014
Nordeste	51 534 406	311.175
Sudeste	77 873 120	1.345.510
Sul	26 733 595	386.737
Centro-Oeste	13 222 854	206.361

Fontes: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/contagem_final/tabela1_1.pdf
 IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais, Contas Regionais do Brasil -2002-2006. Elaboração: SEPLAN / SEPIN - Gerência de Contas Regionais 2008. PIB a preço de mercado corrente: http://www.seplan.go.gov.br/sepina/pub/pib/2002_BR_UF_pib.htm

A distribuição regional das pastas, como mencionamos, mostra algumas variações a cada governo. O governo Collor é o que mais chama atenção: teve o maior número de ministros oriundos do Sul (30,3%) e, apesar de nordestino, apresentou o menor percentual de ministros do Nordeste – 6,1% contra uma média de 20,1% para todo o período. Isso explica em parte seus atritos políticos e sua pouca sustentação no Congresso, em particular nos dois primeiros anos de governo. O governo Collor é conhecido por não ter respeitado algumas liturgias da política nacional, o que o enfraqueceu no Congresso e levou ao seu *impeachment*.

Tabela 3 - Ministros (1985-2008) – Participação regional por governo

	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Total
Sarney	7	24	4	14	3	52
(%)	13,5	46,2	7,7	26,9	5,8	100
Collor	10	19		2	2	33
(%)	30,3	57,6		6,1	6,1	100
Itamar	4	25	4	8	1	42
(%)	9,5	59,5	9,5	19,0	2,4	100
FHC 1	7	20	2	7		36
(%)	19,4	55,6	5,6	19,4		100
FHC 2	7	31	3	9	2	52
(%)	13,5	59,6	5,8	17,3	3,8	100
Lula 1	8	34	2	14	4	62
(%)	12,9	54,8	3,2	22,6	6,5	100
Lula 2	5	20		9	2	36
(%)	13,9	55,6		25,0	5,6	100
Total	48	173	15	63	14	313*
(%)	15,3	55,3	4,8	20,1	4,5	100

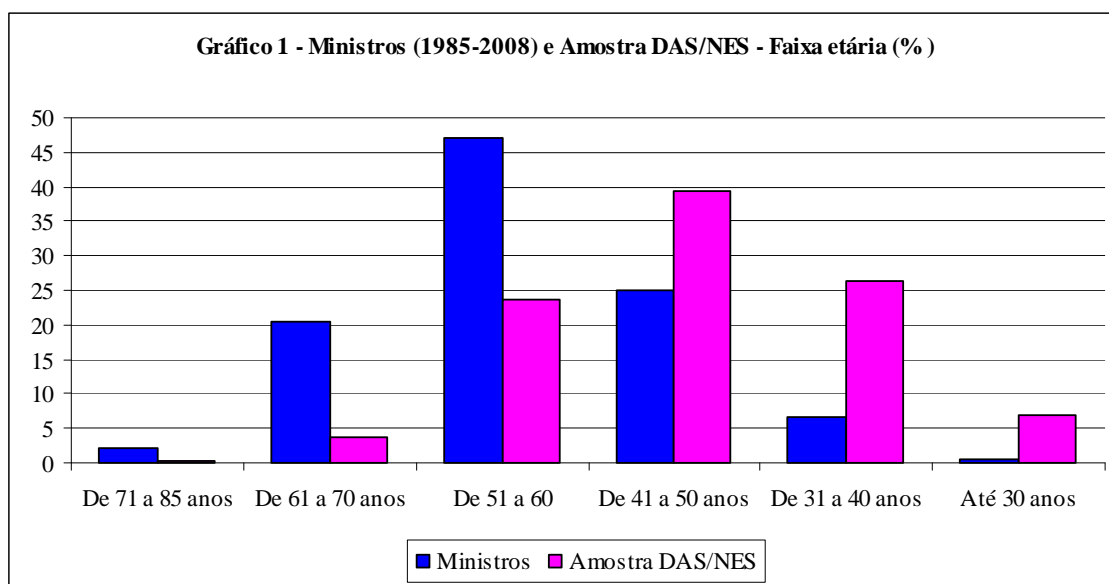
* não se conseguiu essa informação para 16 ministros.

Os cargos de ministros, como veremos a seguir, são distribuídos entre pessoas com mais experiência política e com faixas de idade superiores aos do corpo de profissionais que ocupam os cargos de DAS/NES. É expressiva, por exemplo, a presença de pessoas entre 61 e 70 anos – um total de 68 – e entre 51 e 60 – um conjunto de 154. Se comparados com os ocupantes de cargos de DAS/NES da amostra com a qual estamos trabalhando, nota-se que o Gabinete tem indicadores etários bem superiores. Mais da metade dos ministros tem mais de 50 anos (228 de 328), enquanto mais da metade das pessoas de nossa amostra de DAS/NES estão abaixo de 50 (351 de 484). Pelo menos em termos de idade, o Ministério é um espaço de maior senioridade.

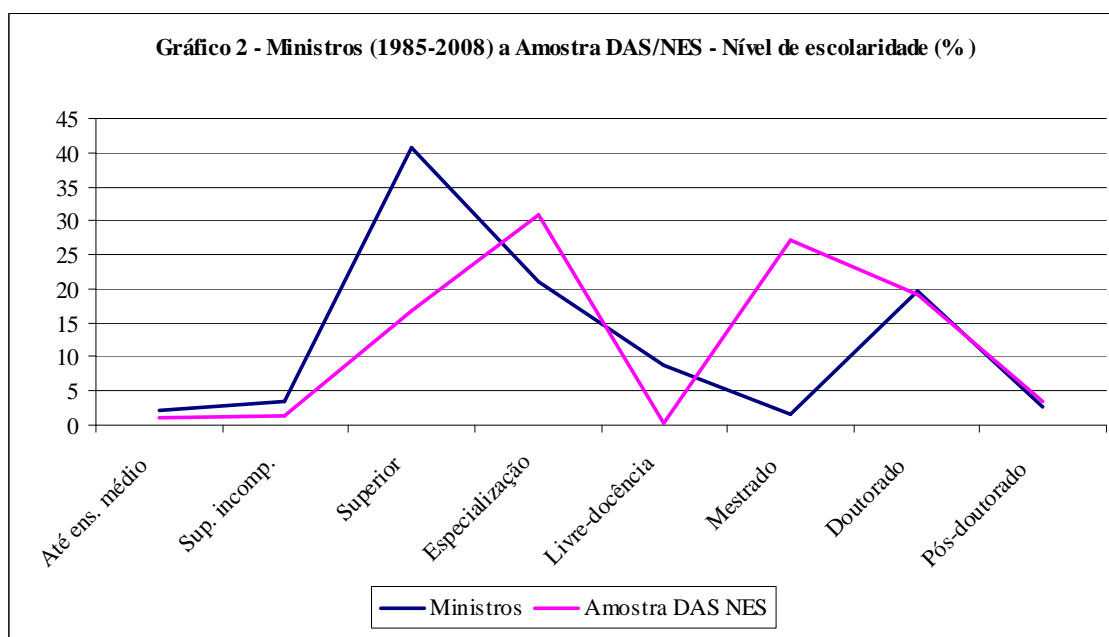
Tabela 4 - Ministros (1985-2008) - Faixa etária, incluindo a amostra de DAS/NES

	Sarney	Collor	Itamar	FHC 1	FHC 2	Lula 1	Lula 2	Total ministros	Amostra DAS/NES
De 71 a 85 anos		1	3			1	2	7	1
De 61 a 70 anos	9	9	10	7	9	13	10	67	18
De 51 a 60	19	12	19	22	32	32	18	154	114
De 41 a 50 anos	22	5	9	10	15	15	6	82	190
De 31 a 40 anos	3	6	3			3	1	16	127
Até 30 anos		2						2	34
Total	53	35	44	39	56	64	37	328	484

Quando olhamos graficamente a composição etária do Ministério e dos ocupantes de DAS de nossa amostra, vemos mais claramente as diferenças.



As diferenças entre os dois grupos também se refletem em termos de escolaridade. Apenas 2,1% dos ministros não chegaram à universidade, e apenas 3,4% não completaram o terceiro grau. No entanto, quando os comparamos com a amostra dos DAS/NES, vemos diferenças substantivas no que toca à pós-graduação. Neste último caso verifica-se uma concentração maior de mestres e especialistas. O Ministério reúne um alto número de pessoas apenas graduadas – 40,7%. Em termos gráficos, podemos visualizar assim o nível educacional dos ministros e dos dirigentes públicos de nossa amostra:



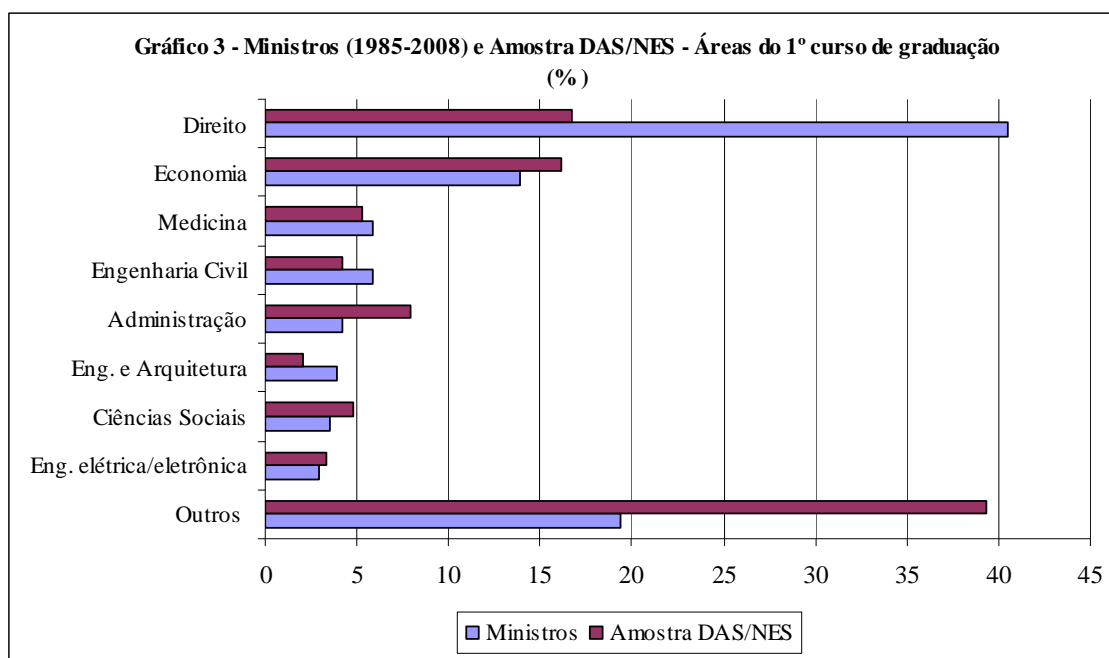
Quando olhamos a titulação desses ministros, por governo, há algumas oscilações. Com algum nível de pós-graduação temos: 49% dos ministros do governo Sarney; 54% no governo Collor; 41% no governo Itamar; 64% no primeiro governo FHC e 59% no segundo; 51,5% no primeiro governo Lula e 61% no segundo. A maior escolaridade, em termos de pós-graduação, ocorreu no governo FHC I, e a menor no de Itamar. Sarney e Itamar, dois presidentes do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), são os governos com ministros menos titulados.

Tabela 5 - Ministros (1985-2008) - Nível de escolaridade por governo

	Sarney	Collor	Itamar	FHC 1	FHC 2	Lula 1	Lula 2	Total
Até o ensino médio	2	2	2			1		7
Superior incompleto		1		1	1	7	1	11
Superior completo	25	13	24	13	22	23	13	133
Especialização	11	8	10	8	11	14	7	69
Mestrado	3	2	2		7	7	8	29
Livre-docência		1	2		2			5
Doutorado	10	4	4	16	13	10	7	64
Pós-doutorado	2	4		1		2		9
Total	53	35	44	39	56	64	36	327*

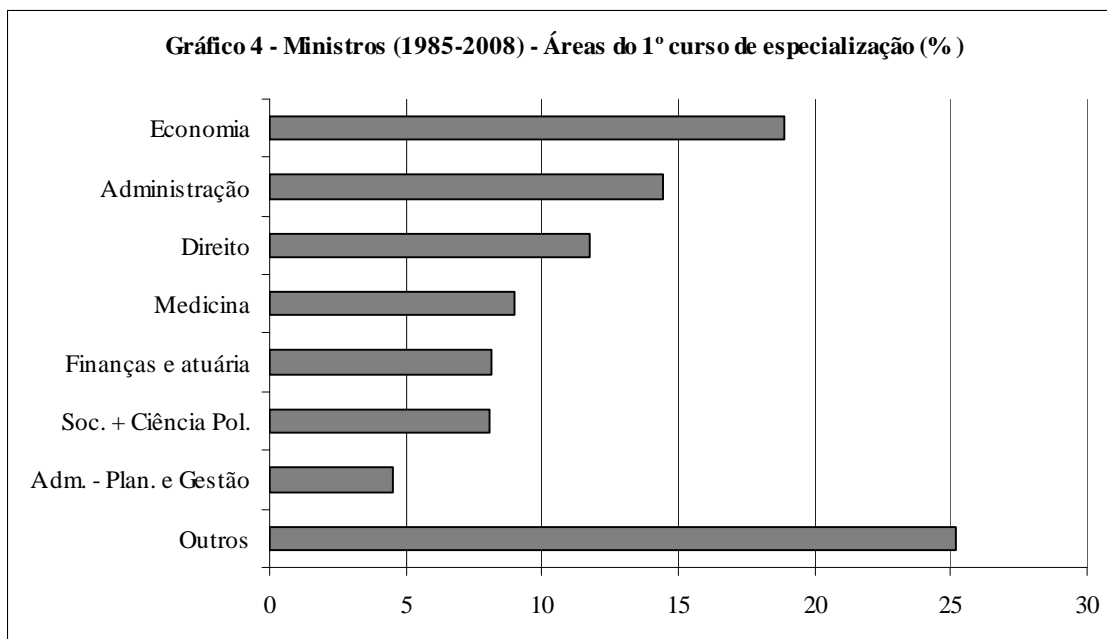
* Dois ministros não foram contabilizados neste total por falta de informação.

Investigamos a seguir que tipos de formação esses ministros receberam na graduação. Nota-se que a maior parte é formada em direito (40%), seguido de economia (18%). Essa concentração em direito não surpreende, pois esta tem sido, tradicionalmente, a formação básica da maior parte dos políticos brasileiros. Segundo Leôncio (2002:103), 80% dos deputados federais têm curso superior, sendo o maior percentual o de formados em direito (31%), seguidos pelos economistas (14%) e médicos (13%). Essa concentração tão expressiva no curso de direito na graduação não se verifica entre os DAS/NES de nossa amostra. Ao contrário. Pelo gráfico abaixo, vê-se que na graduação esse grupo apresenta uma diversidade maior de áreas de conhecimento.

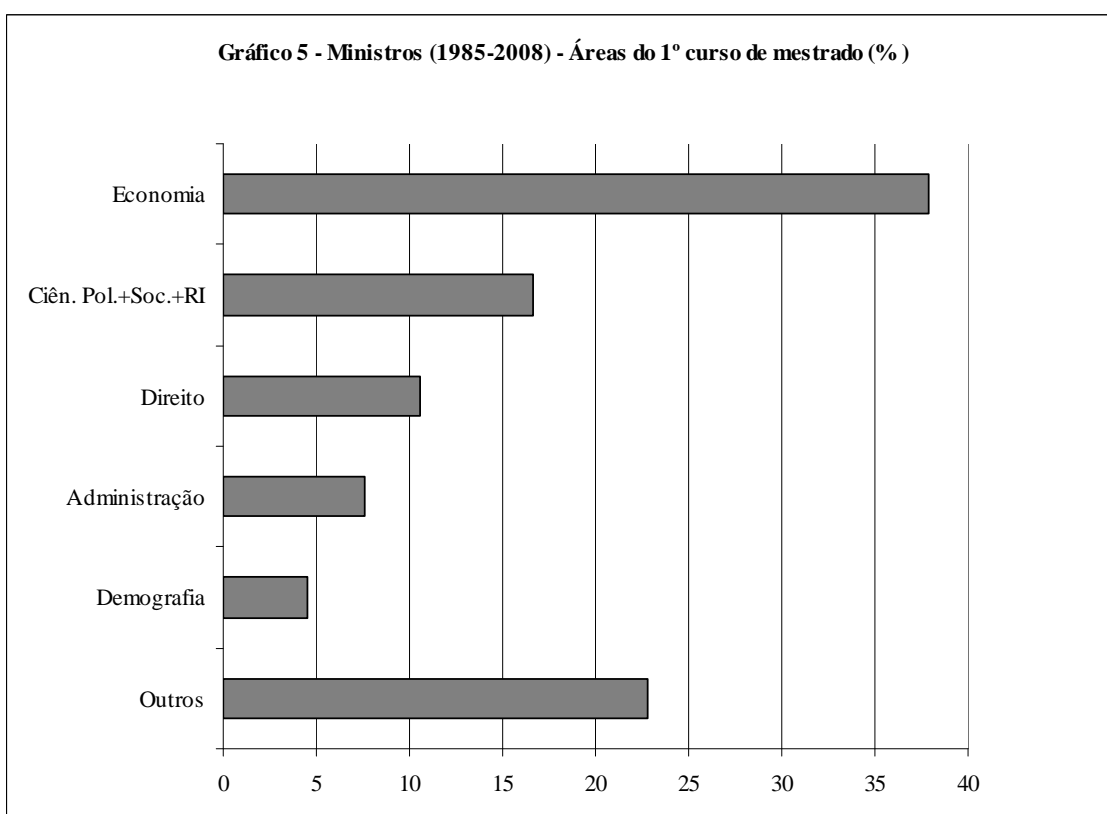


Quando chegamos à pós-graduação essa concentração muda, e a presença dos cursos de economia torna-se dominante. Em seguida, vêm os de administração e ciências sociais. Os ministros com pós-graduação têm, portanto, uma formação multidisciplinar, com ênfase em economia, administração e ciências sociais, áreas de conhecimentos que têm sido valorizadas em cargos de governo e no mercado nas últimas décadas. Os três gráficos abaixo mostram em que áreas de ensino os ministros da Nova República fizeram seus cursos de pós-graduação de especialização, mestrado e doutorado. Assim como no caso de nossa amostra, é expressiva a presença de cientistas sociais nos níveis de mestrado e doutorado e até de filósofos – 6% dos doutores.¹³

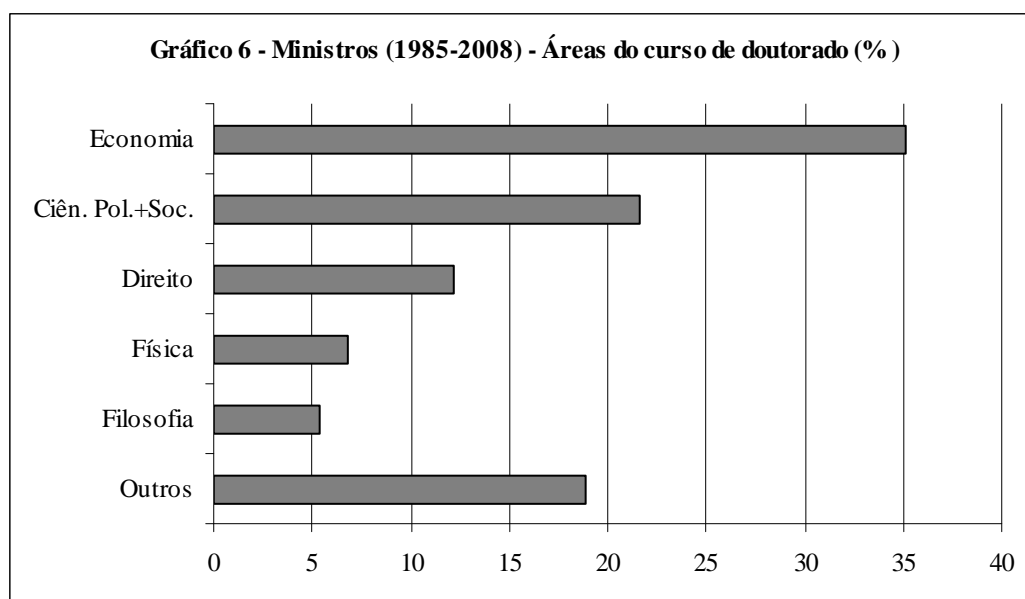
¹³ Sobre a presença de cientistas sociais ver ARAUJO e LAMEIRÃO (2008).



Considerou-se os 111 ministros que realizaram curso de especialização.



Considerou-se os 66 ministros que realizaram curso de mestrado.



Considerou-se os 74 ministros com título de doutor que indicaram o curso.

Para além dos quantitativos sobre titulação, é importante identificar em que áreas de governo os ministros mais titulados concentram suas atividades. Ou seja, se há esferas do governo em que a presença de uma melhor formação acadêmica fica evidente. É importante ainda comparar essas informações com as dos DAS/NES, conforme a tabela a seguir.

Tabela 6 - Ministros (1985-2008) e amostra de DAS/NES – Distribuição de doutores por área de governo

	Ministros		Amostra DAS/NES	
	Total	% dos ministros com doutorado por área de governo	Total	% da amostra com doutorado por área de governo
Presidência da República	12	31,6	10	8,7
Desenvolvimento	26	17,8	30	17,5
Econômica	9	52,9	9	22,5
Saúde	5	31,3	10	40
Ciência	5	35,7	13	86,7
Social	2	6,1	10	21,7
Educação, Cultura e Lazer	13	37,1	20	31,7
Justiça	2	7,4	10	34,5
Total	74	22,5	112	22,2

No plano do Ministério o quadro corrobora a tese de que a área econômica é a que recebe mais ministros qualificados. O mesmo não se verifica quando tomamos os DAS/NES que estão concentrados na área de ciência. As áreas que recebem, percentualmente, menos ministros portadores de títulos de doutor são a social (6,1) e a de Justiça (7,4). Mas quando se olha a coluna da amostra vê-se que há uma compensação no grau de instrução desses quadros por área de governo. A de Justiça, por exemplo, que teve apenas 7,4% de ministros doutores, tem 34,5% de dirigentes com essa titulação. Por esses dados poderíamos deduzir que há um jogo de compensações entre essas duas esferas de recrutamento para órgãos públicos.

Trajetória política dos ministros

Vamos nos voltar agora para a trajetória política desses ministros. Quando se examina a experiência política desse grupo de pessoas, os dados mostram que se trata de um grupo com alto grau de envolvimento na vida político-partidária: do total de 329 ministros identificados, quase 50% tiveram experiência no Parlamento (em algum dos três níveis da Federação), 22% exerceram cargos eletivos no Executivo (governador e prefeito) e 76% passaram por cargos no Executivo federal, estadual e municipal. Fica evidente que o grupo que chega ao Ministério tem ampla trajetória política, com forte enraizamento em cargos executivos estaduais e municipais. O Ministério vai se configurando, por nossos dados, como um espaço de experiência política acumulada.

Chama a atenção a quantidade de ex-governadores e ex-prefeitos dos governos militares que participaram do governo Sarney. Essa presença é um dos indicadores do tipo de transição brasileira. Ou seja, uma transição pelo alto sem substituição intensa na elite do poder, refletindo uma composição entre forças do “antigo regime” com os novos tempos de democracia. Da mesma forma, veremos adiante que grupos de oposição clandestina ao regime militar também foram gradativamente incorporados ao sistema democrático.

Sobre as esferas de governo e cargos políticos em que os ministros atuaram antes de assumir o Ministério, temos os elementos a seguir:

Quadro 3 - Ministros (1985-2008) – Experiência política anterior, por governo

	Sarney	Collor	Itamar	FHC 1	FHC 2	Lula 1	Lula 2	Total
Parlamento	32	11	20	17	27	37	18	162
Vereador	7	1	2	7	4	11	5	37
Deputado Estadual	21	1	7	5	9	13	2	58
Deputado Federal	22	7	13	13	20	28	15	118
Senador	7	5	12	7	8	7	4	50
Executivo	23	2	11	8	8	13	7	72
Prefeito	9		7	8	7	9	5	45
Governador	17	2	7	3	3	7	3	42
Outras experiências no Executivo	37	27	27	34	49	43	33	250
Sec. municipal	2	5	4	4	4	20	17	56
Sec. estadual	32	15	14	23	30	20	14	148
Sec. federal	20	15	16	16	25	19	15	126
Ministro	11	10	9	13	25	9	27	104

Como mencionamos, interessou-nos também examinar quantos desses ministros vinham de experiências políticas consideradas ilegais pelos governos militares. Esse é um indicador importante para avaliar o grau de pacificação na política brasileira e sua capacidade de lidar com antigos oponentes perseguidos judicial e militarmente. Os governos Sarney e Lula 1 foram os que mais reuniram esse tipo de militante. Ao todo, 10 e 18 ministros, respectivamente. Em ambos os casos é plausível acontecer esse número mais elevado. Com Sarney chegava ao poder um partido, o PMDB, que sofrera perseguições graves e em torno do qual se reuniu a esquerda no momento da transição. O PMDB era nesse período o mais expressivo canal da oposição, pois os demais partidos de esquerda, entre eles o PT, ainda eram emergentes. Com Lula, temos a chegada ao poder de um grupo político de esquerda que, a exemplo de toda a sociedade, se beneficiou do regime democrático e conseguiu reunir e consolidar em torno de si pessoas mais identificadas com ideais socialistas, e outras tantas que no passado tiveram atuação expressiva em organizações clandestinas.

A presença de antigos presos ou perseguidos políticos também é alta entre os DAS/NES: ao todo 64 de um total de 484, pouco mais de 13%. Para os ministros esse percentual vai para 17%. Em ambos os casos uma presença expressiva, se considerarmos o conservadorismo da política brasileira.

Tabela 7 - Ministros (1985-2008) e Amostra DAS/NES – Trajetória política na oposição não consentida

	Sarney	Collor	Itamar	FHC 1	FHC 2	Lula 1	Lula 2	Total	Amostra DAS/NES
Preso político	4		1	1	1	7	4	18	17
Exilado político	3	1	2	2	3	7	5	23	9
Anistiado	4	1	3	4	4	3	3	22	14
Participação em organização clandestina	1	1	1	5	5	14	6	33	56
Total *	10	3	6	6	3	18	9	55	64

* Corresponde ao total de ministros sem repetições.

Chamou a atenção em nossa amostra de DAS/NES o fato de haver um grande número de dirigentes com alto nível de engajamento social e sindical. Fizemos a mesma pergunta para o caso dos ministros e obtivemos resultados bem distintos. Considerando o conjunto de todos os ministros ao longo da Nova República, vemos que apenas 11,5% deles tinham algum vínculo com sindicatos de trabalhadores e apenas 5,8% participaram de centrais de trabalhadores.

A distribuição desses sindicalizados por governo é objeto da tabela seguinte, onde fica evidente a concentração dos ministros sindicalistas no governo Lula: 27% de seus ministros eram vinculados a sindicatos de trabalhadores. Esse número elevado, se comparado aos outros governos, e a visibilidade política que esses ministros sindicalistas acabaram obtendo, contribuíram para alimentar discussões sobre as tendências e a formação sindicalista dos governos Lula. De fato, seria de esperar que um governo do Partido dos Trabalhadores tivesse beneficiado com cargos sua principal base de prestígio social. Essa constatação revela coerência política. Necessariamente não é condição para um governo mais eficiente, mas, sem dúvida, é evidência de maior incorporação dos trabalhadores ao sistema político, não apenas através do voto, mas também através de posições de mando.

Tabela 8 - Ministros (1985-2008) – presença de sindicalistas no governo

	Frequência	% em relação ao total de ministros por governo
Sarney	4	8,0
Collor	3	8,8
Itamar	3	7,1
FHC 1	2	5,1
FHC 2	2	3,6
Lula 1	17	27,0
Lula 2	6	15,8
Total	37	11,5

Da mesma forma, quando olhamos a presença de membros de centrais sindicais no Ministério, notamos que o diferencial vem do governo Lula. Antes dele, apenas Collor havia nomeado um dirigente de Central para o Ministério – foi o caso de Rogério Magri, da Central Geral dos Trabalhadores, CGT, que ocupou a pasta do Trabalho. Lembre-se que até a Carta de 1988 as centrais eram ilegais e que a Constituição não as legalizou, mas também não as criminalizou. A legalização das centrais só seria aprovada em meados de 2008. De toda forma, mesmo sem serem reconhecidas e beneficiadas por parcela do Imposto Sindical, as centrais foram peças importantes de negociação política durante todo o período aqui considerado, principalmente em questões salariais. A participação de dirigentes de Centrais Sindicais nos Ministérios, pode-se dizer, é uma inovação do governo Lula, com presença mais acentuada em seu primeiro mandato.

Tabela 9 - Ministros (1985-2008) - Participação em central sindical por governo

	Frequência	% em relação ao total de ministros por governo
Collor	1	2,8
Lula 1	14	21,9
Lula 2	4	10,5
Total	19	5,8

Investigamos também a participação de representantes de organizações patronais nos Ministério. Esses números não são muito grandes, embora sejam maiores do que os de sindicalistas trabalhadores: 17,6%. Chama a atenção, contudo, a distribuição desse grupo ao longo dos governos. Os governos de Collor e de FHC foram os únicos a ter mais de 20% dos ministros com essa extração associativa. Inversamente, os governos

Itamar e Lula foram os que menos representantes desse tipo tiveram. Podemos, a partir daqui, inferir o caráter classista dos ministérios de cada governo, uns mais vinculados ao patronato (Collor e FHC) e um mais identificado com os trabalhadores (Lula), o que para muitos seria um indicador de conexão deste último governo com políticas e ideologia de esquerda. A extração social classista como fator para medir ideologia tem sido problematizada pelas ciências sociais. Nossos dados apontam para a novidade da presença desse setor no governo e não nos fornecem indicações para medir desempenho ou impacto ideológico. Estes são aspectos ficam para serem examinados em pesquisas posteriores. Temos que considerar também que, mesmo prestigiando menos os empresários em postos de mando, os governos Lula não se colocaram em confronto com eles. Ao contrário. De toda a forma, eles apontam para um diferenciador, ou seja, um compromisso político inédito com os setores organizados dos trabalhadores.

Tabela 10 - Ministros (1985-2008) Participação em entidade patronal por governo

	Frequência	% em relação ao total de ministros por governo
Sarney	10	18,9
Collor	9	25,7
Itamar	4	9,1
FHC 1	8	20,5
FHC 2	15	26,8
Lula 1	6	9,4
Lula 2	5	13,2
Total	57	17,6

Passamos agora a examinar as conexões desses ministros com os conselhos de estatais. Esses conselhos são arenas cobiçadas por partidos, empresários e sindicatos de trabalhadores. Vejamos como se dá a participação no Ministério de pessoas que tiveram esse tipo de inserção. Nossos dados indicam que 28,7% dos ministros tiveram cargos desse tipo no decorrer de todo o período. A distribuição por governo está descrita abaixo, denotando duas diferenças grandes em relação aos dois governos de Lula. O primeiro apresenta o menor índice de pessoas que haviam tido esse tipo de vínculo (19,7%) e o segundo se torna o mais expressivo (37,8%). Isso se explica, a nosso ver, pelo fato de que no primeiro governo, como era de se esperar, chegaram ao poder pessoas menos familiarizadas com esse tipo de vínculo estatal, posto que era um governo oriundo da oposição. No decorrer do primeiro mandato, contudo, várias

pessoas do governo passam a ser nomeadas para essas funções como representantes do governo em estatais, o que eleva de forma expressiva o número desses conselheiros no segundo governo, o maior percentual de todos os tempos: 37,8%, bem acima da média nacional de 28,7%.

Tabela 11 - Ministros (1985-2008) Participação em conselho de estatal por governo

	Frequência	% em relação ao total de ministros por governo
Sarney	14	29,2
Collor	10	35,7
Itamar	10	25,0
FHC 1	9	25,7
FHC 2	18	33,3
Lula 1	12	19,7
Lula 2	14	37,8
Total	87	28,7

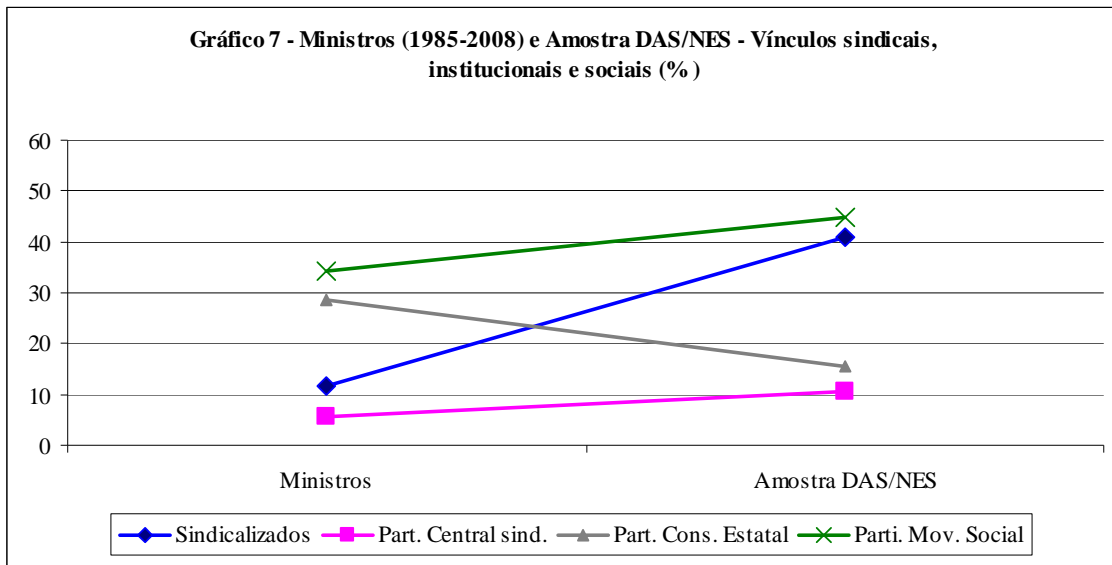
Nossa amostra de DAS/NES evidencia um amplo envolvimento desses dirigentes com o movimento social. Pesquisamos o que acontece com os ministros nessa área, e os dados são relevantes: 34,4% dos ministros tiveram alguma participação em movimentos sociais. Mas quando olhamos por governo, fica evidente que essa participação também é maior nos governos de Lula. As menores ocorreram nos governos Collor e FHC.

Tabela 12 - Ministros (1985-2008) Participação em movimento social por governo

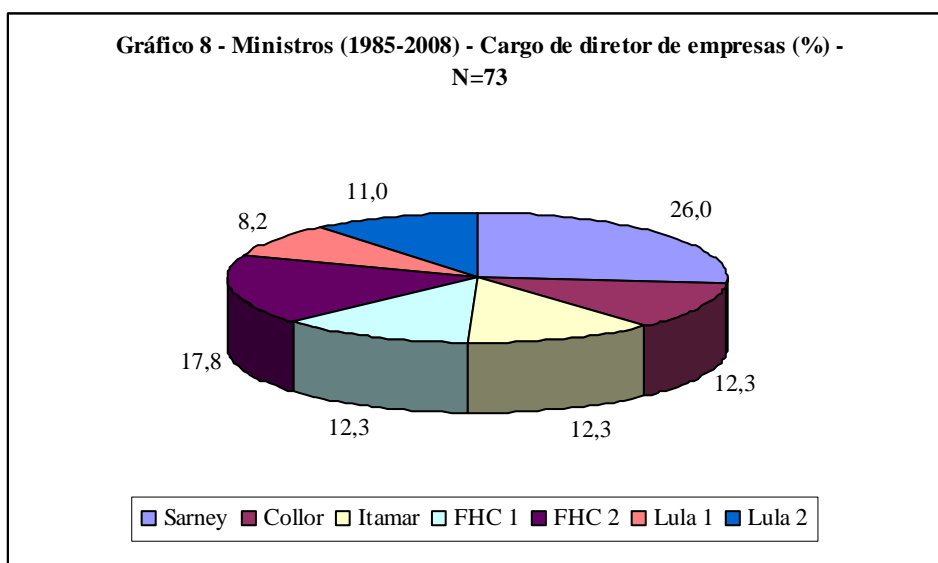
	Frequência	% em relação ao total de ministros por governo
Sarney	19	35,9
Collor	8	22,9
Itamar	15	31,8
FHC 1	11	28,2
FHC 2	14	25,0
Lula 1	28	43,8
Lula 2	17	45,9
Total	112	34,4

Tomando em conjunto as informações sobre envolvimento de ministros e ocupantes de cargos de DAS/NES em todo o período, levando em conta participação em sindicatos e centrais de trabalhadores, em conselhos de estatais e em movimentos sociais, vemos pelo gráfico abaixo que, mesmo com as mudanças significativas do governo Lula quanto à incorporação no Ministério de sindicalistas e representantes dos movimentos

sociais, essa participação é bem maior entre os DAS/NES de nossa amostra. Estes evidenciam maior engajamento social e sindical.



Finalmente, não estamos ainda considerando com detalhes o envolvimento dos ministros em atividades empresarias e grupos econômicos. Essa parte da pesquisa encontra-se em andamento. De toda a forma o gráfico abaixo demonstra que a presença de ministros com trajetória no setor privado é baixa em todos os governos, alcançando seu maior índice no segundo governo Lula. Sintomaticamente é o governo cujo Ministério tem mais representantes de setores operários, mas também de empresários.



Ministros e partidos políticos

Até o governo Lula tivemos um arranjo partidário governista que sempre incluiu no Ministério o Partido do Movimento Democrático (PMDB) e o Partido da Frente Liberal (PFL), depois Partido dos Democratas (DEM).¹⁴ A partir do governo Lula, o PMDB permanece no poder, mas o PFL-DEM vai para a oposição junto com o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), cujo candidato perdera as eleições presidenciais. Esta é a primeira vez que dois partidos com grandes bancadas no Congresso – o PSDB e o PFL-DEM – não participam da coalizão de governo. A participação no Ministério dos partidos que detêm as maiores bancadas no Congresso, como evidenciado nos governos da Nova República antes de Lula, não é mais corroborada. Dois grandes partidos de oposição ficam fora: PSDB e PFL-DEM.

Ao longo do período vemos que os partidos que mais ocuparam cargos de ministro foram o PMDB (66) e o PT (52). Mais do que isso, observa-se que o primeiro governo Lula foi o único do período em que o partido do presidente ocupou mais de 60% das pastas ministeriais – 33 em 54.

Tabela 13 – Ministros (1985-2008) – filiação partidária por governo

	Sarney	Collor	Itamar	FHC 1	FHC 2	Lula 1	Lula 2	Total
PCdoB						3	1	4
PDT			1			1	1	3
PFL-DEM	10	7	4	4	7			32
PL		1				3	1	5
PMDB	32	1	6	7	7	6	7	66
PP			1			1	1	3
PPS				1	1	1		3
PSB		1	2			3	2	8
PSDB		4	9	7	17			37
PT			1			33	18	52
PTB		1	1	4	1	1	2	10
Outros	1	2		3	3	1	3	13
Total	43	17	25	26	36	54	36	236

¹⁴ A esse respeito ver MENEGUELLO (1998).

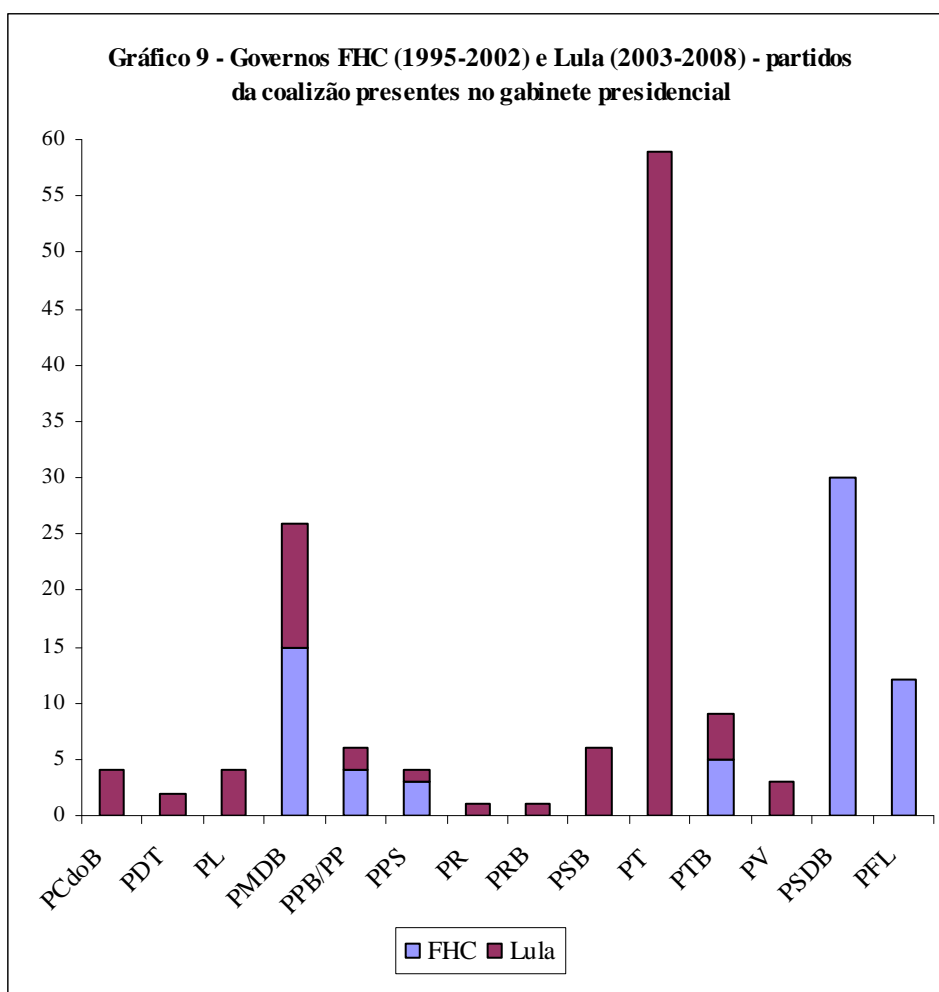
Distribuição dos partidos nos Ministérios FHC e Lula

As mudanças na composição partidária do Ministério a partir da posse de Lula são objeto da análise seguinte, quando se faz um contraponto com o governo FHC. Examinamos a composição ministerial dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002) e dos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-) e observamos de que forma os partidos estiveram distribuídos nos ministérios dos dois presidentes, ou seja, desde 1995 até 2008.

Nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), contabilizamos um total de 108 ministros. Dos 95 identificados, vemos que 62 pertenciam ao partido do presidente (PSDB), num total de 39%, configurando assim uma situação de maior dispersão partidária no Ministério se comparado com o governo seguinte do presidente Lula. Neste caso, dos 102 ministros até 2008, 60,2% são filiados ao partido do presidente (PT).

No gráfico a seguir mostramos a participação ministerial dos 13 partidos que estiveram presentes no gabinete dos dois governos. Como observamos, apenas um grande partido participa de ambos, o PMDB, tradicionalmente uma agremiação que tem servido como fiel da balança para os presidentes da República.

Importante enfatizar que no plano ministerial PSDB e PT são excludentes. Não há participação de um partido no governo do outro. Da mesma forma o PFL-DEM, associado a uma aliança com o PSDB, fica excluído do governo do PT. Assim, dos quatro grandes partidos nacionais, dois têm andado juntos (PSDB e DEM), em oposição ao PT. O, quarto, o PMDB, compõe com ambos os centros de poder. O gráfico abaixo é revelador da composição partidária do Ministério nos governos dos últimos dois presidentes da República.



Este gráfico aponta para linhas de coerência entre os partidos brasileiros. De um lado, o governismo é uma constante, ou seja, a maioria dos partidos adere ao governo e demanda participação no Ministério por ser este um espaço privilegiado para ter acesso a recursos financeiros. Por outro lado, o gráfico mostra uma disparidade quando comparamos os gabinetes dos dois presidentes. O de FHC teve uma distribuição mais equilibrada entre os partidos da base, enquanto o PT, que reuniu em média 20% da bancada na Câmara, teve cerca de 60% dos Ministérios.

Considerações finais

Este trabalho é parte de uma pesquisa em andamento, mas já nos permite fazer algumas constatações e descobertas sobre quem são os ministros da democracia brasileira e identificar algumas tendências da composição ministerial ao longo da Nova República.

Com exceção dos governos Collor e Itamar, o quantitativo de ministros da Nova República ficou entre 24 e 26 em cada governo. Variou, contudo, o número de outros órgãos associados à Presidência, alguns comandados por dirigentes com *status* de ministros – tabela 1. De modo geral, temos uma estrutura estável, com uma forte representação de ministros da região Sudeste.

Nossos ministros são pessoas experientes na vida política com forte enraizamento em atividades parlamentares e executivas em todos os níveis de governo. Isso permitiria deduzir que o cargo de ministro, quando destinado a um político, é um “prêmio” para uma trajetória de sucessos nas urnas e nos partidos. Cerca de 80% desses ministros vêm de carreiras políticas bem-sucedidas. Isso pode explicar o fato de que os ministros, em geral, são pessoas com idade acima de 50 anos. Ao que tudo indica, esse é um espaço importante para a experiência comprovada.

A experiência se associa também a taxas significativas de educação. Apenas 4,5% dos ministros não têm formação universitária. A maioria se formou em direito e 54% fizeram algum curso de pós-graduação. Nesse caso as aéreas de formação são economia, administração e ciências sociais.

Embora a literatura ressalte o espaço do Ministério como um campo mais propício ao clientelismo, vemos que os padrões de instrução para o recrutamento têm sido significativos, conectando o governo com o avanço da pós-graduação no país. Vemos também que a área econômica foi a que recebeu ministros mais titulados, o que demonstra que certos setores do governo são tratados com mais cuidado técnico. Ou seja, se o clientelismo é moeda política importante, há aéreas que são preservadas numa espécie de insulamento. Essas áreas estão sempre relacionadas às atividades monetárias, fiscais e de arrecadação de recursos, atividades que propiciam a capacidade extrativa do Estado. Em termos da capacitação de pessoal, ela é maior quando se trata de arrecadar do que quando se trata de gastar.

Quando olhamos a qualificação dos ministros ao lado da qualificação dos DAS/NES de nossa amostra – tabela 6 – notamos que há uma complementação em termos de graus de instrução. Quando há ministros mais fracos academicamente, os quadros de DAS/NES são mais qualificados. No conjunto temos um quadro academicamente credenciado. Ainda sobre a área econômica, nossa amostra de DAS/NES reforça a tese de mais profissionalização, pois embora sua titulação não seja alta, ali se concentram um menor

percentual sindicalizados e de filiados a partidos e, ao mesmo tempo, um maior número de pessoas com experiência anterior em cargos similares.

Destacando a questão de gênero e etnia, os resultados não são muito animadores, mas mostram um modesto avanço se levarmos em conta as tradições conservadoras do país. Em todo o período a participação de não brancos no Ministério passou de 4,6% para 31,6%. Com as mulheres os números são mais escassos, mas também positivos: passamos de 1,9% no governo Sarney para 13,2% no de Lula.

Do ponto de vista partidário, o Ministério, como era de se esperar, tem sido um espaço para a presença de múltiplas agremiações desde que pertençam à base do governo. O equilíbrio só é rompido nos governos Lula, quando se verifica uma superrepresentação do PT, partido do presidente.

De todo modo, o Ministério é a melhor evidência dos alinhamentos da política brasileira. É também um espaço para a representação de antigos perseguidos políticos, evidenciando o amadurecimento da democracia no país. No conjunto, 17% dos ministros tiveram experiências políticas clandestinas e, como era de se esperar, a maior parte deles concentra-se nos governos Lula – 27 de um total de 55.

O governo Lula também se destaca por absorver o maior número de ministros oriundos do sindicalismo de trabalhadores, percentual que chega a 27% no primeiro governo. No caso de representantes de centrais, é também nesse governo que o fenômeno se desencadeia, chegando a 21,9% no primeiro mandato. Em ambos os casos temos quedas significativas no segundo mandato, mas assim mesmo essa prática inédita parece se rotinizar. Esse é também um forte indicador de democratização do acesso ao poder.

Compromissos classistas, sindicais, partidários e ideológicos não sinalizam níveis de qualificação de cada um e não são garantia de melhor desempenho. São apenas mais indicadores a serem levados em conta quando se quer conhecer esse grupo.

Em vários outros aspectos nossa pesquisa vai demonstrando que o Ministério parece se tornar um espaço mais receptivo à diversidade social do país, embora sempre reflita traços classistas. No que toca à representação de conselheiros patronais no Ministério, ela é acentuadamente mais baixa nos governos de Itamar e de Lula e mais alta nos de FHC e Collor. Também no governo Lula é maior a presença de ministros com algum tipo de envolvimento em movimentos sociais. Contudo, é também no seu governo que

notamos uma maior presença de representantes do setor privado, ou seja, de diretores de empresas, num total de 26%, acima de FHC, que ocupa o segundo lugar com 17,8%.

Por fim percebemos que a esfera do Ministério, embora seja por definição o espaço da composição política do presidente com os partidos aliados no Congresso para dar sustentação a seu governo, não se reduz a isso. Vemos que nessas composições têm que ser levadas em conta outras variáveis igualmente relacionadas com os compromissos políticos do grupo vencedor. Por isso mesmo, o Ministério tem se convertido em um espaço mais complexo de representação de interesses e de expressão da diversidade social. Passou a incorporar mais mulheres e minorias étnicas, assim como representantes de bases sindicais de trabalhadores, sem descuidar dos empresários e dos representantes das estatais.

Essas mudanças sinalizam avanços formais na democracia, mas não garantem, em tese, mais conteúdo e mais qualidade da democracia. Para isso o país, a exemplo de outras nações, teria que aumentar seus controles internos e externos sobre as agências de governo e sobre seus governantes e teria que romper com práticas corporativas pífidas e com a impunidade. Isso sem falar em políticas de desenvolvimento que efetivamente passem a? promover crescimento com equidade.

Com esses resultados parciais esperamos incentivar o debate acerca do perfil dos ministros e dos ocupantes de cargos de confiança e de suas possíveis implicações para o entendimento da maior ou menor capacidade de exercer o bom governo.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n.1, 1988.
- ABRÚCIO, Fernando. Profissionalização. In: ANDRADE, Castro & JACCOUD (orgs.). *Estrutura e organização do Poder Executivo*, v. 2 – Administração pública brasileira. Brasília: ENAP, 1993.
- AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. *Nova Economia*, UFMG, v. 4, n. 1, 1994.
- _____. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados*, v. 43, n. 3, 2000.
- _____ & SANTOS, Fabiano. A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil. *Dados*, v. 44, n.2, 2001.
- ARAUJO, Maria Celina D'. *Sindicatos, carisma & poder: o PTB de 1945-65*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

- _____ & LAMEIRÃO, Camila. A participação dos cientistas sociais na elite estatal brasileira. IV Congresso da ALACIP. San José, Costa Rica, 5 a 7 de agosto de 2008.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- FIGUEIREDO, M. *A decisão do voto: democracia e racionalidade*. São Paulo: Sumaré/Anpocs, 1991.
- FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- _____. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. *Plenarium*, ano 1, n. 1, 2004.
- GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1974.
- HIPPOLITO, Lucia. *De raposas e reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- KINZO, M. D. G. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 54, 2004, p. 23-40.
- LAVAREDA, A. *A democracia nas urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro*. Rio de Janeiro: Rio Fundo/IUPERJ, 1991.
- LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- LOUREIRO, Maria Rita et alii. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: os casos da Fazenda, Educação e Transportes. Relatório de pesquisa. São Paulo: NPP/EAESP/FGV, 1998a.
- _____. Administração e política no governo Fernando Henrique Cardoso: o papel dos secretários executivos. Relatório de pesquisa. São Paulo: NPP/EAESP/FGV, 1998b.
- _____. Burocracia e política na nova ordem democrática brasileira: o provimento de cargos no alto escalão do governo federal (governos Sarney, Collor, Itamar Franco e FHC). Relatório de pesquisa. São Paulo: NPP/EAESP/FGV, 1998c.
- _____; ABRUCIO, Fernando Luiz & ROSA, Carlos Alberto. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 49, 4, 1998.
- _____ & ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, 1999, p. 69-89.
- _____. O controle da burocracia no presidencialismo. *Burocracia e reforma do Estado*, vários autores. *Cadernos Adenauer*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, v. 3, 2001.
- _____ & AZEVEDO, Clóvis Bueno de. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. *Revista do Serviço Público*, ano 54, n. 1, 2003.
- MAINWARING, Scott P. *Sistemas partidários em novas democracias. O caso do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. *Cadernos ENAP*, Brasília, ENAP, n. 8, 1997.
- MENEGUELLO, Rachel. *PT: a formação de um partido: 1979-1982*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- _____. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

- NICOLAU, Jairo. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Dados*, v. 43, n. 4, 2000.
- _____. Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. *Dados*, v. 45, n. 2, 2002, p. 219-236.
- NUNES, Edson de Oliveira. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- PACHECO, Regina Silva. Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e *accountability* democrática. In: MELO, Marcus (org.). *Reforma do Estado e mudança institucional*. Massangana, 1999, p. 23-39.
- _____. Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competência de direção. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública Lisboa, 2002.
- _____. Cambios en el perfil de los directivos públicos em Brasil y desarrollo de competencias de dirección. *Revista Reforma y Democracia*, n. 26, 2003.
- _____. Public management as a non-policy field in Lula's administration. Paper apresentado na Conferência "Generation Reform in Brazil and other nations", Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, EBAPE, 2004.
- SANTOS, Fabiano. Instituições eleitorais e desempenho no presidencialismo no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, 1999.
- _____. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002.
- _____. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: *Reforma política no Brasil – realizações e perspectivas*. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2003.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice, 1986.
- SCHNEIDER, Ben Ross. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1994.

ANEXO I – Ministérios e órgãos de governo, por presidente (1985-2008)

José Sarney

- 25 Ministérios
- 11 Órgãos da Presidência da República

Ministérios
Extraordinário para Assuntos de Administração
Extraordinário para Assuntos de Irrigação
Aeronáutica
Agricultura
Ciência e Tecnologia
Cultura
Educação
Fazenda
Habitação e do Bem-Estar Social
Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
Indústria e do Comércio
Justiça
Marinha
Previdência e Assistência Social
Reforma e do Desenvolvimento Agrário
Saúde
Comunicações
Minas e Energia
Relações Exteriores
Desenvolvimento Industrial, Ciência e Tecnologia
Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
Exército
Interior
Trabalho
Transportes

Órgãos da Presidência da República
Gabinete Militar
Gabinete Civil
Serviço Nacional de Informações
Estado-Maior das Forças Armadas
Secretaria de Planejamento
Secretaria de Planejamento e Coordenação
Secretaria de Administração Pública
Secretaria Especial da Ciência e Tecnologia
Programa Nacional de Desburocratização
Programa Nacional de Política Fundiária
Consultoria Geral da República

Itamar Franco

- 19 Ministérios
- 9 Órgãos da Presidência

Ministérios
Extraordinário para Articulação de Ações na Amazônia Legal
Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária
Ciência e Tecnologia
Cultura
Educação e do Desporto
Fazenda
Indústria, do Comércio e do Turismo
Integração Regional
Justiça
Marinha
Previdência Social
Saúde
Comunicações
Relações Exteriores
Minas e Energia
Meio Ambiente
Meio Ambiente e da Amazônia Legal
Trabalho
Transportes

Órgãos da Presidência da República
Casa Civil
Secretaria Geral
Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação
Casa Militar
Estado-Maior das Forças Armadas
Secretaria de Assuntos Estratégicos
Secretaria de Administração Federal
Advocacia-Geral da União
Secretaria de Governo

FHC 1

- 24 Ministérios
- 7 Órgãos da Presidência da República

Ministros de Estado
Extraordinário de Coordenação de Assuntos Políticos
Extraordinário de Esportes
Extraordinário de Política Fundiária
Extraordinário de Reforma Institucional
Administração e Reforma do Estado
Aeronáutica
Agricultura e do Abastecimento
Ciência e Tecnologia
Cultura
Educação e do Desporto
Fazenda
Indústria, do Comércio e do Turismo
Justiça
Marinha
Previdência e Assistência Social
Saúde
Comunicações
Relações Exteriores
Minas e Energia
Exército
Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal
Planejamento e Orçamento
Trabalho
Transportes

Órgãos da Presidência da República
Casa Civil
Casa Militar
Advogacia-Geral da União
Estado Maior das Forças Armadas
Secretaria-Geral
Secretaria de Assuntos Estratégicos
Secretaria de Comunicação Social

FHC 2

- 26 Ministérios (4 mudanças não contabilizadas)
- 18 Órgãos e Secretarias da Presidência

Ministérios
Extraordinário da Defesa
Extraordinário de Política Fundiária
Extraordinário de Projetos Especiais
Aeronáutica
Agricultura e do Abastecimento / Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Ciência e Tecnologia
Cultura
Defesa
Educação
Fazenda
Integração Nacional
Justiça
Marinha
Política e do Desenvolvimento Agrário / Desenvolvimento Agrário
Previdência e Assistência Social
Saúde
Comunicações
Relações Exteriores
Minas e Energia
Desenvolvimento, Indústria e Comércio / Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Esporte e Turismo
Exército
Meio Ambiente
Orçamento e Gestão / Planejamento, Orçamento e Gestão
Trabalho e Emprego
Transportes

Órgãos da Presidência da República
Casa Civil
Casa Militar
Gabinete de Segurança Institucional
Advogado-Geral da União
Corregedoria-Geral da União
Controladoria-Geral da União
Estado-Maior das Forças Armadas
Secretaria de Estado de Comunicação de Governo
Secretaria de Comunicação de Governo
Secretaria de Estado de Comunicação de Governo
Secretaria de Estado de Relações Institucionais
Secretaria de Estado de Planejamento E Avaliação
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano

Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
Secretaria de Estado de Administração E Do Patrimônio
Secretaria de Estado Dos Direitos Humanos
Secretaria de Estado de Assistência Social
Secretaria-Geral

Lula 1

- 24 Ministérios
- 15 Órgãos do Governo

Ministérios
Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Assistência Social
Cultura
Defesa
Educação
Fazenda
Integração Nacional
Justiça
Previdência Social
Saúde
Cidades
Comunicações
Minas e Energia
Relações Exteriores
Desenvolvimento Agrário
Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Esporte
Meio Ambiente
Planejamento, Orçamento e Gestão
Trabalho e Emprego
Turismo
Transportes
Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

Órgãos da Presidência da República
Casa Civil
Secretaria-Geral
Secretaria de Relações Institucionais
Gabinete de Segurança Institucional
Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica
Advogacia-Geral da União
Controladoria-Geral da União
Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais
Secretaria Especial dos Direitos Humanos
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca
Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
Secretaria de Imprensa e Divulgação
Secretaria de Imprensa e Porta Voz