

31º Encontro Anual da ANPOCS, de 22 a 26 de outubro de 2007, Caxambu, MG

ST 16 - Elites e instituições políticas

Autor: Rodrigo dos Santos

Instituição: UFSCAR – Universidade Federal de São Carlos

Título: Executivo, Legislativo e elites ministeriais: partidos e arranjos ministeriais de 1995 a 2006.

1 INTRODUÇÃO

O trabalho avalia as diferentes opções ministeriais feitas pelo chefe do Executivo e o desempenho dos partidos da coalizão ministerial nas eleições municipais e presidenciais entre 1995 e 2006. A análise do perfil de ministros e de ministérios, em anos eleitorais, é feita a partir de dados referentes aos orçamentos ministeriais, aos partidos, às ocupações e às origens regionais dos ministros. Considera-se também, o tipo de relação desses ministros com o Legislativo e com a sociedade civil.

Em um sistema presidencialista de coalizão multipartidário, qualquer partido que assuma o Executivo tem que construir uma base de governo com outros partidos (ABRANCHES, 1988; MENEGUELLO, 1998). Coalizões ministeriais tornam-se fundamentais para a consecução dos objetivos programáticos do Executivo e também para a maximização de votos dos partidos no Legislativo (STROM, 1990). Ressalta-se ainda que, durante um mandato, o tipo de coalizão ministerial pode contribuir com o Executivo, possibilitando legitimidade contínua diante de possíveis oposições do Legislativo.

A partir do cruzamento dos dados partidários e orçamentários com o perfil regional e profissional dos ministros, foi possível observar diferentes opções estratégicas entre os governos FHC e Lula.

2 SEPARAÇÃO PARCIAL DOS PODERES E CONTROLE POSITIVO

A teoria da separação dos poderes contemporânea se fundamenta na produção de mecanismos de restrição à utilização do poder discricionário. Diante dessa concepção, as três principais funções específicas de governo nas democracias ocidentais como a judicatura, a legislatura e a administração, não podem ser acumuladas. Recomenda-se também que os três ramos devem ser compostos por grupos distintos e separados, evitando assim o excesso de liberdade nos trabalhos administrativos à separação.

O exercício do poder discricionário deve funcionar como elemento de controle positivo ao poder vinculado ou regrado. O poder vinculado é conferido por lei constitucional à Administração Pública, para a prática de ato de sua competência, e determina os elementos e os requisitos necessários à sua formalização. No poder

vinculado, diante de determinados fatos, não há opção alternativa de atuação para o administrador, deve-se seguir o que a constituição determina.¹

O poder vinculado é caracterizado por ser um ato administrativo, porque possui cinco elementos que o poder discricionário não tem, a saber: competência, objeto, forma, motivo e finalidade. Diferentemente, o poder discricionário não alcança todos os elementos do poder vinculado, porque não se subordina à competência, à forma e à finalidade do ato que a lei impõe. O poder discricionário é um ato em que o administrador público possui liberdade de escolha, ou seja, pode nomear aquele que for de sua total confiança, não se exigindo nenhuma seleção prévia.

A introdução de controles positivos, que permitem a cada um dos três poderes exercer um certo grau de controle direto sobre os outros, advém de concepções originadas nas constituições mistas ocidentais, a sua forma mais recente é percebida na teoria dos *checks and balances*. O grau de controle direto é dado mediante autorização para o exercício de uma parte limitada das outras funções. Se ao Executivo cabe o poder de veto, ao legislativo destina-se a o poder de *impeachment*.

Diante da concepção mista não há possibilidade de segregação e autonomia pura, mas apenas separação parcial de poderes a partir de certas misturas em seu exercício institucional. No constitucionalismo moderno, a garantia de diretos e o poder plural estão associados, sendo um conjunto de princípios teóricos que se apresentam, a priori, como um arranjo institucional feito para assegurar a diversificação da autoridade.

No Brasil, assim como em outros países de tradição ibérica, estruturados em pastas ministeriais, o direito de nomeação é conferido ao chefe do Executivo. Por ser um arranjo representativo misto, a constituição brasileira permite ampla escolha na composição ministerial. Tem-se ministros oriundos tanto do Executivo quanto do Judiciário ou do Legislativo, assim como da própria sociedade civil. Cabe ao chefe do Executivo e ao partido de governo, através de um cálculo técnico e político, compor as pastas ministeriais. A tradição constitucional mista incentiva a interação entre os três poderes e a sociedade.

¹ Diante de um poder vinculado, o particular tem um direito subjetivo de exigir da autoridade a edição de determinado ato. Como exemplo do exercício do poder vinculado tem-se a licença para construir. Se o particular atender a todos os requisitos estabelecidos em lei, a Administração Pública é obrigada a dar a licença.

No entanto, após a outorga do Senado, cabe ao partido de governo e, em última instância, ao presidente da república, representante e responsável máximo dos interesses nacionais, nomear ministros. A responsabilidade do chefe do Executivo está nos resultados positivos que devem ser apresentados a um grande, diversificado e complexo eleitorado nacional. O aumento da demanda por serviços cada vez mais complexos e variados pode ser associado ao aumento do eleitorado após a Constituição de 1988 e às grandes diferenças regionais e locais, com fortes discrepâncias nos índices de escolaridade, saúde, moradia, saneamento básico e cultura. Diferenças que refletem um mosaico de preferências diante do enfrentamento dos distintos problemas regionais e locais.

Deve-se considerar também as dificuldades históricas em atrair recursos humanos e estruturais, surgidas logo na origem de um país de proporções continentais como o Brasil, e que se mantiveram, pelo menos em parte, até os tempos atuais (PRADO JR, 1988). Historicamente, também dificultaram o desenvolvimento societal a trajetória dos altos gastos orçamentários em dois segmentos: na saúde, para a conservação da mão-de-obra produtiva, e no exército, na manutenção de uma estrutura militar para combater movimentos anti-republicanos (CARVALHO, 1996). Hoje, os ministérios com maior orçamento ainda são Saúde, Defesa e Previdência Social.

A complexidade da sociedade brasileira exige não somente a existência de um arranjo representativo, mas que ele tenha um alto desempenho técnico, político e financeiro. A centralização decisória no Executivo, através de prerrogativas constitucionais, exige também um cálculo complexo das forças institucionais por parte do partido de governo e do chefe do Executivo, que, para a garantia da capacidade governativa, devem administrar suas estratégias institucionais de coalizão a partir de um princípio constitucional misto.

Diante da complexidade e da necessidade de serviços públicos diversos na sociedade brasileira, arranjos representativos são fundamentais porque possibilitam a diminuição de custos institucionais e a responsabilização pública. Pode-se atribuir também três outras características que otimizam recursos técnicos, políticos e financeiros: a primeira é a possibilidade de transferência interinstitucional de recursos, que podem ser destinados às unidades com déficit planejado ou com lucratividade (financeira ou social) em potencial. A segunda, a promoção de um estoque desses

recursos e a terceira é a possibilidade de transformar, para as instituições detentoras ou proprietárias de recurso ou de estoque inicial, os recursos de maturação de longo prazo em recursos de maturação mais rápida.

A função primordial de um arranjo representativo é intermediar, incentivar e regular o relacionamento entre diferentes instituições. Seu objetivo está em obter um desempenho positivo na intermediação técnica, política e financeira, e possibilitar a ampliação da capacidade de financiamento e de planejamento das instituições submetidas ao arranjo.

Cada instituição presente em um arranjo interage com as demais, dentro de certas características particulares a seus recursos. Cada unidade de recurso ou de ativo pode ser classificada dentro de sete características: 1) a liquidez, característica importante para a aceitação e a funcionalidade de um ativo político ou financeiro. Pode ser definida como a velocidade com a qual representantes e representados podem se desfazer de um recurso, político ou financeiro, sem incorrer em sua perda. 2) A institucionalização de um fundo de recursos e investimentos, que possibilita uma série de facilidades na canalização de recursos políticos e financeiros para o investimento e o planejamento. 3) A Eficiência Alocativa é o desempenho de alocação de recursos possíveis em um arranjo. Seu grau de eficiência máxima é obtido quando o número de recursos possíveis for igualado ao número de associações possíveis disponíveis no arranjo². 4) Disseminação da informação, surgida a partir da necessidade de ganhos na análise dos projetos e da presença de perigo moral (*moral hazard*)³. 5) A seleção, monitoramento e maximização do valor presente líquido do recurso (doravante VPL). 6) A repartição de riscos que os representantes e representados estão sujeitos com a realização dos investimentos. Esta característica também está associada à eficiência alocativa. 7) Separação entre propriedade e administração, feita através do controle dos representantes por meio da observação da performance das ações públicas. Este critério maximiza a riqueza dos proprietários, sendo uma necessidade prática para as instituições de grande porte, com ganho de rapidez e efetividade nas suas decisões⁴.

² O argumento provém de um dos resultados clássicos em teoria de equilíbrio geral, decorrente da obtenção de equilíbrio walrasiano.

³ O perigo moral é agravado para os casos de pequenas instituições para as quais a informação é relativamente mais custosa.

⁴ Os representantes não precisam conhecer todas as preferências dos representados ou seguir suas próprias preferências. Deve-se observar apenas o critério de investimento que deve ser previamente relatado.

Quanto mais amplo for o leque de opções disponíveis no arranjo, maiores as chances de atendimento das necessidades tanto de representantes como de representados. As necessidades, presentes no arranjo representativo, são diversificadas e determinadas pelas diferentes características dos recursos individuais e coletivos disponíveis. Cada recurso ou ativo em particular possui uma combinação dessas propriedades, formando uma unidade ou um complexo interativo de necessidades.

A possibilidade de compor ministérios de cunho civil, militar, técnico e partidário, assim como o alto custo para administrá-los, surge da própria complexidade do arranjo representativo brasileiro, que, centralizado na imagem do chefe do Executivo e do partido de governo, exige um complexo cálculo das forças institucionais para a garantia de capacidade governativa.

2.1 Constituições mistas e responsabilização pública

Qualquer tentativa de implementação de políticas num sistema presidencialista de coalizão multipartidário depende da construção de maiorias partidárias e do grau de responsabilização pública envolvida. A construção de maiorias, por sua vez, está diretamente ligada à relação participação e oposição.

Os termos **participação** e **oposição**⁵ surgem a partir de duas matrizes: a clássica e a liberal. A matriz clássica fundamenta-se pela abertura de espaços à participação política através do exercício do sufrágio e dos demais direitos políticos. No caso da matriz liberal, tem-se a possibilidade de oposição pública ao governo e a possibilidade dessa oposição chegar ao poder pelo caminho eleitoral.

Outro conceito que auxilia o entendimento sobre regimes democráticos modernos é o de **responsabilização pública** das autoridades políticas por seus atos (*accountability*), no qual essas devem prestar contas pelo exercício do poder político representado. O tipo de responsabilização na formulação e implementação de políticas influencia diretamente a posição de políticos e partidos entre apoiar ou não o partido de governo. A literatura política divide o conceito de responsabilização (*accountability*) em

Subentende-se que, ao maximizarem o VPL, os gestores proporcionam benefícios a toda a sociedade, através da otimização dos recursos individuais obtém-se um resultado socialmente ótimo.

suas três formas possíveis, a saber: responsabilização vertical, responsabilização horizontal e responsabilização social. Essas três formas de responsabilização, em última instância, podem ser consideradas do ponto de vista vertical. Porque, em último caso, trata-se sempre da responsabilização dos eleitos diante dos eleitores.

Como enfatiza Miguel (2005), a responsabilização em sociedades desenvolvidas é complexa por dois motivos. O primeiro é o de que em sociedades modernas a representação política é **multifuncional**, ou seja, o mandato concedido, tanto no Executivo quanto no Legislativo, abrange uma quantidade ampla de questões:

O mandatário possui poder de decisão sobre os temas mais diversos e, tipicamente, ao longo de seu termo, participará de centenas de diferentes processos deliberativos. Os custos de informação para os eleitores tornam-se altos, sobretudo porque, por definição, eles podem dedicar às questões públicas apenas uma parcela de seu tempo e de sua atenção. (MIGUEL, 2005, p. 29).

O segundo motivo é o de que a **multifuncionalidade** representativa implica em múltiplas prestações de contas. O eleitor, além de acompanhá-las de acordo com seu interesse, deve também dar um justo peso a cada uma no momento de produzir uma avaliação global do desempenho do governante.

Quando se analisa um país continental como o Brasil, com complexas diferenças regionais, pode-se perceber o peso político das elites dirigentes e das lideranças no Legislativo, não só para a produção de consenso e para a garantia de capacidade governativa, mas também para a arquitetura de programas políticos nacionais. Deve-se considerar que, as elites políticas regionais e locais estão mais próximas das bases eleitorais, podendo responder de forma mais eficiente aos anseios do eleitorado, diferentemente do governo federal. Outro fator é o de que o eleitor consegue acompanhar com maior interesse questões locais, porque elas estão mais próximas de sua realidade, e por isso podem manter uma relação de maior proximidade e fidelidade com suas elites ou lideranças políticas.

Considera-se, neste estudo, que o direito constitucional de nomeação ministerial dado ao Executivo, que tende a construir um mosaico com ministros civis, militares, técnicos e partidários, é um importante elemento institucional para a garantia do equilíbrio das três forças de responsabilização, principalmente da vertical.

⁵ Ou **inclusividade e liberação**.

3 LIDERANÇAS E ELITES POLÍTICAS: DOIS CONCEITOS

Para Rémond (2003, p. 449), a política é feita de rupturas que se apresentam como “acidentes para a inteligência lógica, organizadora do real”. Uma de suas características, que a torna ainda mais difícil de ser compreendida, é a ocorrência de acontecimentos complexos e irreversíveis, que modificam irremediavelmente o curso dos indivíduos e dos arranjos sociais. Segundo o autor, acontecimentos políticos fundam mentalidades:

O acontecimento político solda uma geração, e sua lembrança continuará sendo até o último suspiro uma referência carregada de afetividade, positiva ou negativa, até que, com o desaparecimento desta, ele mergulha na inconsciência da memória coletiva, onde continuará, no entanto, a exercer alguma influência insuspeitada. [...] o político é uma das expressões mais altas da identidade coletiva: um povo se exprime tanto pela sua maneira de conceber, de praticar, de viver política, tanto quanto, por sua literatura, seu cinema e sua cozinha. [...] **ethos** de uma nação e do gênio de um povo. (RÉMOND, 2003, p. 449-450).

O acontecimento político é uma referência para a orientação do próprio comportamento social. Positivo ou não, ocorre em períodos de tensão e indeterminação e se constitui como parte da identidade societal. Por surgir a partir da atuação dos indivíduos em sociedade, o acontecimento político corporifica trajetórias, tanto de personalidades como de arranjos institucionais: “Lembramo-nos melhor dos primeiros ministros e dos presidentes das épocas de guerra do que dos líderes dos tempos de paz” (USEEM, 2007).

Momentos políticos históricos moldam gerações que associam personalidades e instituições aos fatos políticos e às transformações sociais. Personalidades e arranjos institucionais surgem e ganham robustez quando orientam os indivíduos diante das sucessivas situações de dificuldade, característica dos acontecimentos históricos críticos. Lideranças, em momentos difíceis, quando se diferenciam e criam novas formas de decisão, recalcam e definem padrões de comportamento no imaginário da sociedade. Líderes surgem mediante a sua própria ação política em sociedade e são compreendidos através de seu próprio comportamento. Lideranças, diante de acontecimentos políticos, e por ocuparem posições estratégicas no processo decisório, fundam novos partidos, e a através de um programa ideológico, definem novos padrões de organização e gestão.

Pode-se definir o conceito de liderança como um elemento racional-legal, necessário ao processo decisório, que diz respeito à nomeação ou à eleição institucional de um representante. Nesse caso, as lideranças, por serem normatizadas pelas instituições, podem ser medidas através de dados numéricos e quantificadas.

A liderança também pode ser entendida como um referencial humano de orientação, sendo motivadora e influente para a consecução de um objetivo previamente determinado, e por isso é importante para as instituições. Diferencia-se do planejamento, do orçamento, do controle, da manutenção da ordem, do desenvolvimento de estratégias e de outras atividades que fazem parte de ações objetivas e gerenciais de um corpo coletivo (BELASCO; STAYER, 1994; CHIAVENATO, 2000).

Belasco e Stayer (1994) apresentam um modelo organizacional de liderança rotativa, intitulado de “Vôo dos Gansos”.⁶ Para os autores um modelo dinâmico de gestão possibilita a rotação entre os líderes e a adaptação das estruturas para diferentes situações, aumentando, probabilisticamente, as chances de sobrevivência do grupo. O modelo dificulta a centralização do poder na figura de um único líder.

De acordo com Lacombe (2003), é possível destacar dois estilos de liderança: a autocrática, onde o líder toma decisões individuais, desconsiderando a opinião dos liderados, e a liderança democrática, intitulada também de participativa ou consultiva, que permite a participação dos liderados no processo decisório. Para o autor, os líderes influenciam as pessoas graças ao seu poder, que pode ser: legítimo, se for obtido através do exercício de um cargo; de referência, em função das qualidades e do carisma do líder; e de saber, exercido graças a conhecimentos que o líder detém.

No caso de um cargo representativo, a concepção de liderança democrática também deve levar em consideração as preferências daqueles que utilizam os serviços de sua instituição. Como prestador de um ou mais serviços públicos, um gestor democrático deve considerar o perfil de seu mercado eleitoral e suas possibilidades

⁶ Os gansos voam em "V", nesse modelo, a liderança é rotativa, com diferentes gansos revezando-se no trabalho de orientação do grupo. Todos os gansos são responsáveis por si mesmos à medida que se deslocam, mudando de papel de acordo com as necessidades do ambiente, alternando-se na função de liderança. A mudança nas posições do grupo é um importante mecanismo de adaptação. Os gansos, no momento da aterrissagem, também abandonam o padrão de formação em "V" para descer em ondas, garantindo êxito ao grupo (BELASCO; STAYER, 1994).

futuras, para assim estabelecer critérios para a construção de uma estratégia política, tanto de sobrevivência como de projeção política.

Os líderes, quando se destacam diante de difíceis situações, tornam-se responsáveis por transformações marcantes. Caracterizam-se por serem um grupo seletivo e reduzido, formando, após os acontecimentos políticos, elites dirigentes. Nesse sentido, as elites dirigentes são a manifestação e a representação presente de acontecimentos políticos passados, importantes elementos que possibilitaram, em algum ponto da história, a manutenção do *status quo* dos arranjos institucionais que atuam no presente.

Elites políticas preocupam-se principalmente com a conservação dos arranjos institucionais, atuando pela conservação e pela ampliação institucional, principalmente em questões orçamentárias e estruturais. Podem atuar também na manutenção dos valores sociais que representam, em todos os sentidos: político, econômico e cultural. Possuem trajetória e robustez, assim como as instituições em que atuam, significam e representam, acima de tudo, acontecimentos fundacionistas de comportamentos sociais, independente de considerações valorativas positivas ou negativas, que lhe possam ser atribuídas.

Diferentemente do critério adotado para o conceito de liderança, as elites políticas não podem ser medidas, porque fazem parte da cultura e estão no âmbito das representações simbólicas, indo além dos aspectos econômicos. Por isso, variam muito, de acordo com diferentes trajetórias e concepções institucionais de tempo e espaço. As elites políticas devem ser consideradas mediante o peso simbólico de sua atuação política, porque representam valores sociais que vão além das características normativas atribuídas às lideranças institucionais.

Comumente, durante o processo da Assembléia Nacional Constituinte, doravante ANC, assuntos polêmicos provocaram discussões calorosas, sendo necessário que o presidente da Mesa Diretora fizesse um pedido de ordem. Em muitos momentos, a ordem demorava a ser restabelecida, e para conter os deputados, o Presidente da casa ameaçava chamar o “Excelentíssimo Presidente da ANC, Sr. Dr. Ulisses Guimarães”. Pode-se considerar que os deputados se orientavam mais pela figura de Ulisses Guimarães, isto é, por sua representação simbólica para o processo constituinte, do que por sua função e sua atribuição normativa de liderança da ANC. Diante do

esvaziamento da Constituinte, poucas represálias poderiam ser aplicadas, e mesmo que fossem, poderiam diminuir ainda mais os níveis de participação dos deputados, que já estavam baixos. Como ressalta Melhem (1998), também era prática de Ulisses Guimarães, como liderança, não interferir no processo decisório de forma corrente. Um exemplo disso é o fato de que, durante sua gestão como presidente nacional do PMDB, antes da ANC, Ulisses Guimarães nunca interferiu nas decisões dos diretórios estaduais do partido, permitindo ampla liberdade política.

Esse exemplo permite a distinção entre o conceito de Liderança Política, que pode ser facilmente medido, é normativo e facilitador racional legal do processo decisório, e o conceito de Elite Política, fundamentado no entendimento de um contexto histórico institucional, que se associa às representações simbólicas dos atores políticos envolvidos, e não pode ser quantificado ou medido, sendo apenas observável.

4 OS PARTIDOS POLÍTICOS E O ARRANJO INSTITUCIONAL

Lideranças fundam partidos e através deles se constituem em elites políticas. Os partidos, nesse sentido, tornam-se um instrumento para a manutenção e para a ampliação do poder de alguns homens sobre outros (MICHELS, 1982). São, portanto, vetores indispensáveis para a sobrevivência e o planejamento político dentro da arena institucional, organizando e sistematizando coalizões de forma estratégica na defesa ou na ampliação de um partido sobre outro.

São fundamentais para o arranjo representativo porque podem atuar dentro e fora das três esferas constitucionais, unificando interesses divergentes tanto em curto prazo como em longo prazo. Partidos, quando produzem alianças políticas, buscam obter maior êxito eleitoral para a manutenção do *status quo* de suas personalidades, e essa tendência de comportamento dos partidos possibilita também legitimação e capacidade governativa para o governo.

Segundo Downs (1999), é necessário observar que partidos políticos se interessam primeiramente em obter votos, sendo que, eventualmente, podem implementar políticas. Os partidos racionalizam suas estratégias em três aspectos: no primeiro, o mercado eleitoral, ambiente em que o eleitor age como um consumidor; no segundo, a estrutura interna dos partidos, se há um grau de homogeneização ou

diversificação e, no terceiro, os partidos formulam políticas para ganharem eleições em vez de ganharem eleições com objetivo de formularem políticas.

A impossibilidade de conseguir maximizar suas preferências faz com que os partidos tentem satisfazer seus desejos através de escolhas que possam trazer algum retorno eleitoral. Nesse caso, participar de uma coalizão de governo e de oposição, de acordo com o cálculo de cada partido, passa a fazer sentido. Para Downs (1999), em sistemas pluripartidários, a equação de soma zero é substituída por equações de soma variável, e isso faz com que os partidos, em regra, tenham interesse em participar da direção do Estado pela via da coalizão governamental, e não em conquistá-lo solitária e exclusivamente.

O autor considera sistema pluripartidário aquele em que nenhum partido governa com maioria absoluta e que a força ou a debilidade dos partidos pode ser classificada de acordo com sua respectiva indispensabilidade ou dispensabilidade para uma coalizão, mediante seu potencial final de intimidação ou chantagem.

Para Downs (1999), em democracias pluripartidárias surgem conflitos entre a manutenção da pureza ideológica e a vitória nas eleições. A primeira pode, ocasionalmente, ter precedência sobre a última, mas a hipótese do autor se sustenta, desde que os partidos, na maior parte do tempo, se comportem como se a eleição fosse seu objetivo primeiro.

Segundo Tavares (1994), no presidencialismo de coalizão brasileiro, as coalizões governamentais são amplas porque, em seu cálculo, inclui-se a sustentação partidário-congressual, a qual compreende um número de partidos necessários para a constituição da maioria na Câmara, no Senado e no Congresso como um todo, e, também, a sustentação regional, pelos Estados e pelos governadores.

No caso do mecanismo de nomeações ministeriais, pode-se considerar que, através dele, dependendo da atuação do chefe do Executivo e do partido de governo, é possível não só obter capacidade governativa, mas também equacionar divergências entre diferentes forças políticas durante um mandato. A possibilidade das nomeações serem técnicas e apartidárias restringe a atuação dos partidos na execução de políticas, podendo se constituir em um elemento de negociação a favor, ou contra, o Executivo.

Nomeações ministeriais influenciam diretamente no desempenho da implementação de políticas e, por conseguinte, no desempenho eleitoral, positivo ou negativo, de partidos e personalidades políticas associadas a elas.

5 AS CONDIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS MINISTERIAIS

O método utilizado para a análise do perfil das elites ministeriais caracteriza os ministérios em cinco níveis de oscilação orçamentária: Nível 1, aqueles que estão acima de 12% do orçamento: Previdência e Saúde. Nível 2, aqueles que estão entre 3% e 12%: Defesa, Trabalho, Cidades, Educação, Fazenda e Transportes. Nível 3, aqueles que estão entre 1% e 3%: Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ciência e Tecnologia, Planejamento e Orçamento e Justiça. Nível 4, aqueles que estão entre 0,1 e 1%: Comunicações, Meio Ambiente, Ministério Público da União e Turismo. Nível 5, os orçamentos abaixo de 0,1% e os ministérios em extinção. Destaca-se que o Ministério do Esporte e Turismo esteve no Nível 4 em 2000 e 2002, mas com a separação do esporte e do turismo em dois ministérios distintos, os dois novos ministérios ficaram abaixo de 0,1% em 2004, no Nível 5.

Os dados orçamentários oscilaram em cinco ministérios, são eles: o da Integração Nacional, que esteve em 2000 e em 2002 no Nível 2 e em 2004 passou para o Nível 3. O de Minas e Energia, que esteve no Nível 4 entre 1995 e 2000, e foi para o Nível 2 em 2002 e 2004. O do Desenvolvimento Agrário, que esteve em 2000 e 2002 no Nível 3, e em 2004 no Nível 4. O das Relações Exteriores, que subiu para o Nível 3 em 2000 e 2002, mas voltou para o Nível 4 em 2004. O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior ficou no Nível 3 em 2000, mas nos demais anos esteve no Nível 4.

Os orçamentos ministeriais são caracterizados em relação ao orçamento previsto em lei e ao efetivado, susceptível ao recontigenciamento de recursos. Em relação ao orçamento total destinado aos ministérios entre 1995 e 2006, somente nos anos 2000 e 2004 o orçamento efetivo superou o previsto na LOA – Lei Orçamentária Anual. Observa-se também, a partir de 1998, a diminuição da diferença entre o orçamento previsto e o efetivado. De forma geral, nos Gráficos 1 e 2, têm-se um cenário de evolução orçamentária com algumas oscilações, estando o melhor desempenho em 2004. Em média, o Executivo recontigenciou 3,5% dos recursos destinados aos ministérios, sendo, *a priori*, os ministérios da Fazenda e do Planejamento os mais afetados.

No período do governo FHC (PSDB) os ministérios mais favorecidos em relação ao orçamento previsto e o realizado foram os da Previdência, da Saúde, da Educação, da Justiça, do Bem-estar Social, antes de sua extinção, e o do Ministério Público da União. Os demais não recebem o orçamento previsto na LOA, os mais afetados foram: Fazenda, Transportes, Agricultura, Planejamento, Reforma do Estado, Indústria, Ciência e Tecnologia e Trabalho, os quais são importantes ministérios para o desenvolvimento planejado de um programa de governo.

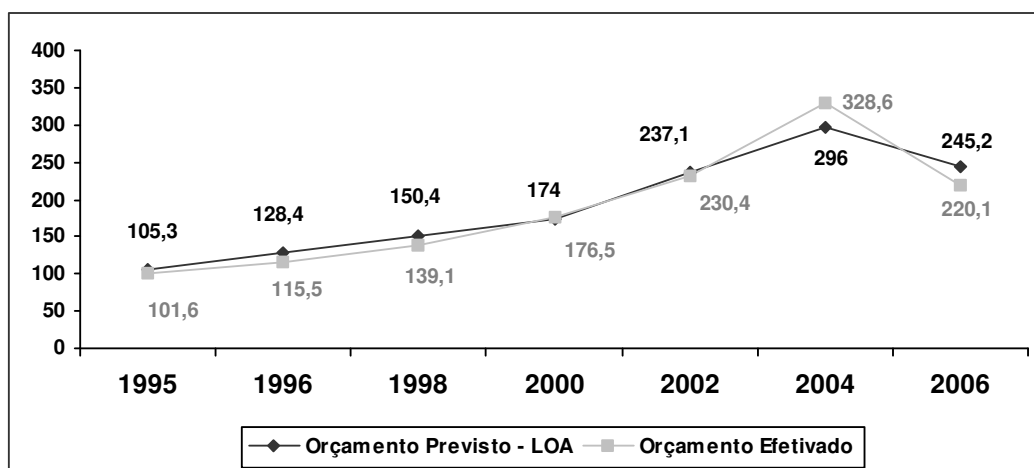


Gráfico 1. Orçamento ministerial previsto e efetivado, em bilhões, de 1995 a 2006.

Fonte: Ministério do Planejamento - 2007.

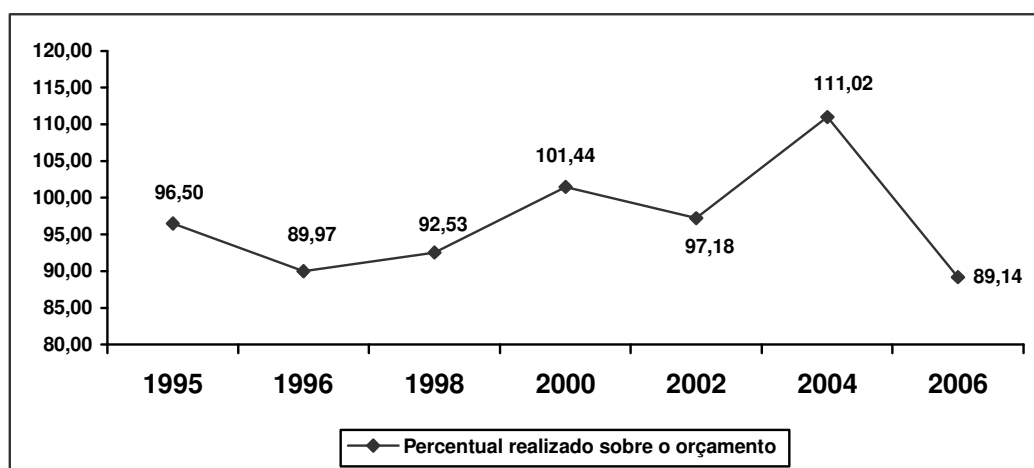


Gráfico 2. Percentual de realização orçamentária sobre o valor previsto em lei.

Fonte: Ministério do Planejamento - 2007.

Em 1998, observa-se a distinção entre a política educacional e a política de esportes, com a criação formal do Ministério Extraordinário dos Esportes, que

posteriormente é unificado com o do Turismo no Ministério do Esporte e Turismo. Outro aspecto importante na criação e extinção de ministérios é o de que, em 2000, o Ministério da Defesa passa a unificar formalmente a Marinha, a Aeronáutica e o Exército, superando o Ministério da Educação em relação ao orçamento efetivo. Com a extinção do Ministério Extraordinário do Bem-estar Social em 1995, não há no governo FHC um Ministério formal totalmente voltado para as questões sociais, sendo a Previdência responsável pela assistência social, apenas formalmente.

Em 2002, o Ministério da Educação foi prejudicado, pois fechou com orçamento inferior ao previsto, em detrimento ao Ministério do Trabalho, que apresentou resultado efetivo positivo. É possível relacionar as opções orçamentárias do Executivo ao contexto de crise econômica no final do governo FHC.

Em 2004, no governo Lula, houve um aumento na distribuição de recursos ministeriais, que privilegiou ministérios antes desfavorecidos, os quais passaram a receber um orçamento um pouco maior. A Previdência teve um leve aumento em seu desempenho, já a Saúde e a Defesa sofreram certa redução orçamentária, com a Educação mantendo-se praticamente no mesmo nível. Em 2002, criou-se o Ministério das Cidades, com o status de **7,81%** de orçamento efetivado, onde o orçamento previsto era de 0,49%. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, também foi criado, com 2,49% do orçamento total destinado aos ministérios. O Ministério do Trabalho continua sendo favorecido, com efetivos 8,32% do orçamento destinado aos ministérios, apesar do orçamento previsto ser maior do que o efetivo⁷. A política industrial, durante o período observado, também é pouco favorecida.

De 1995 a 2006, o Ministério da Fazenda, mesmo submetido ao recontingenciamento orçamentário e ficando sempre na sexta posição do total do orçamento efetivo destinado aos ministérios, pode ser considerado também um importante órgão estratégico para o Executivo, tanto do ponto de vista político, devido ao contexto institucional dos anos 90 e 2000, como do ponto de vista econômico, por ser um importante instrumento de manutenção de estabilidade e crescimento, influenciando também no direcionamento de recursos institucionais. Em todo o governo FHC, a Fazenda foi ocupada por um ministro de perfil técnico, do Rio de Janeiro, já no

⁷ Do ponto de vista orçamentário, o Ministério do Trabalho evolui de 5,91%, em 2000, para 8,32% do orçamento efetivo, em 2004. Em 2000, teve 6,46% previsto e 5,91% efetivo, em 2002, teve 5,98% previsto e 5,61% efetivo, e, em 2004, 9,64% previsto e 8,32% efetivo.

Governo Lula, o ministro foi do PT, partido do governo, advindo de São Paulo. Nos dois governos, os ministros eram do Sudeste (SE). Como bem observou Loureiro e Abrucco (1999, p. 70), já no início dos anos 90:

[...] o Ministério da Fazenda tornou-se o principal núcleo de poder do gabinete presidencial brasileiro, especialmente no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, constituindo-se, a um só tempo, como elemento técnico e político. Seus integrantes, portanto, tornaram-se um dos mais importantes policy-makers do Executivo federal. [...] ele é fundamental para a consecução de dois objetivos estratégicos aos governos latino-americanos: para a adoção de determinada linha de política econômica que garanta apoio interno e externo ao presidente, sendo portanto seu êxito essencial para se obter apoio parlamentar, e, ademais, como estrutura utilizada pela Presidência para controlar a delegação de poderes e responsabilidades na distribuição de cargos públicos aos aliados.

De forma geral, pode-se considerar que os ministérios da Previdência Social, da Saúde, da Defesa e da Educação são, respectivamente, os mais importantes em volume orçamentário. Além disso, deve-se ponderar sobre a importância política e social da Previdência e da Saúde no contexto institucional dos anos 90 e 2000, assim como os possíveis benefícios eleitorais advindos desses dois segmentos em relação aos ministérios da Educação e da Defesa.

6 REGIÃO, PROFISSÃO/OCUPAÇÃO E ANTECEDENTES DOS MINISTROS

Antes da análise dos dados profissionais/ocupacionais, é necessário destacar duas características dos partidos brasileiros, ressaltadas para a Câmara por Rodrigues (2002, p.62), que serve, respeitando certas diferenças institucionais, também à composição partidária ministerial:

1) A pequena variação de setores sociais nos recrutamentos partidários: empresários, profissionais liberais, funcionários públicos e professores; dos quais vem a maior parte dos integrantes da classe política. 2) A sobre-representação de alguns desses setores em cada bloco segundo o perfil ideológico dos partidos.

Ressalta-se que não são todos os ministérios que disponibilizam o perfil dos seus respectivos ministros ou uma galeria histórica de seus ministros. Sendo assim, foi necessária a utilização de diferentes fontes institucionais e de diferentes documentos para a composição dos dados regionais e profissionais/ocupacionais. Entre as fontes

encontradas destacam-se as associações civis, as palestras e os currículos pessoais disponibilizados na Internet pelos próprios ministros. Um problema enfrentado foi o de distinguir a última ocupação do ministro de sua profissão. Em alguns casos, os dados encontrados não deixam claro qual era a profissão e a ocupação do ministro. Por isso, neste estudo, optou-se pelo agrupamento dos dois conceitos.

Nos anos de eleição municipal e presidencial, entre 1995 e 2006, tem-se 179 ministros, sendo 111 deles, ou 62,01%, advindos do SE. A segunda região com maior número de ministros é a do Nordeste (NE), com 37 ministros (20,67%), seguida pela do Sul (SU), com 24 ministros (13,41%), do Centro-Oeste (CO), com 9 ministros (5,03%) e do Norte (NO), com 6 ministros (3,35%).

Com uma variedade de 43 profissões/ocupações (100%), os ministérios foram compostos regionalmente na seguinte seqüência: 1) O SE com 17 profissões/ocupações diferentes, ou 39,53%, é a região com maior variação, mas os advogados estão em primeiro lugar, assim como no CO, NE e SU, seguidos pelos economistas, engenheiros, cientistas sociais e administradores. 2) O SU com uma variedade de 9, ou 20,93%, possui os advogados em primeiro lugar, seguidos pelos economistas, contadores e engenheiros. 3) O NE com uma variedade de 7, ou 16,28%, possui preponderantemente advogados (56,76%), seguido pelos administradores (13,51%), médicos (10,81%) e ministros com apenas o ensino médio (10,81%). 4) O NO com 5 ou 11,63%, é preponderantemente composto pelos advogados (55,56%). 5) O CO, também com 5 de variedade (11,63%), concentra 5 advogados (55,56%) de um total de 9 ministros. De 1995 a 2006, observa-se uma seqüência de 6 profissões como as mais importantes: Direito, com 59 pastas (32,96%); Economia, com 28 pastas (15,64%); Engenharia, com 23 pastas (12,85%); Administração, com 16 pastas (8,94); Ciências Sociais, com 15 pastas (8,38) e Medicina, com 8 (4,47%) (Cf. Anexo 1).

Na tabela 1, observa-se o perfil das ocupações e regiões dos ministros sobre a ótica de seus respectivos partidos. Em um ranking feito a partir de 120 pastas ministeriais ocupadas, têm-se 13 partidos, respectivamente: PSDB com 27 pastas (22,50%), PMDB com 25 pastas (20,83%), PT com 23 pastas (19,17%), PFL com 16 pastas (13,33), PTB e PP/PPB com 6 pastas (5%) e, com menos de 5% da composição ministerial, seguem, respectivamente, PPS, PSB, PL, PC do B, PDT, PL e PV.

Tabela 1 - Perfil das profissões e regiões dos partidos de 1995 a 2006				
Partido	Profissão/Ocupação	Incidências	%	UF
PSDB	Economista	13	48,15	SE
	Advogado	6	22,22	SE (5), CO
	Cientista Social	3	11,11	SE
	Engenheiro	3	11,11	SE
	Ensino Médio	2	7,41	SE
PMDB	Advogado	12	48,00	SE (2), CO (2), SU (2), NE (4)
	Administrador	3	12,00	NE
	Empresário	3	12,00	NE
	Contador	2	8,00	SE
	Empresário	1	4,00	SU
	Engenheiro	1	4,00	NE
	Letrado	1	4,00	SE
	Jornalista	1	4,00	SE
PT	Médico	1	4,00	SE
	Advogado	8	34,78	NE (2), SE (3), SU (3)
	Cientista Social	3	13,04	SU, SE (2)
	Economista	3	13,04	SU, SE (2)
	Administrador	2	8,70	SE
	Historiador	2	8,70	NO
	Médico	2	8,70	SE, NE
	Engenheiro	1	4,35	SE
	Ensino Médio	1	4,35	NE
PFL	Letrado	1	4,35	SU
	Advogado	10	62,50	NE (9) , SE
	Economista	2	12,50	SU
	Engenheiro	2	12,50	SU, SE
	Jornalista	1	6,25	SE
PTB	Professor	1	6,25	SE
	Administrador	3	50,00	SE
	Engenheiro	2	33,33	SE
PP/PPB	Contador	1	16,67	SE
	Advogado	6	75,00	SE (4), SU (2)
PPS	Economista	2	25,00	SU
	Ensino Médio	4	80,00	NE
PSB	Advogado	1	20,00	NE
	Advogado	2	50,00	SE
PL	Filósofo	2	50,00	SE
	Advogado	1	100,00	SE
Pc do B	Médico	2	100,00	NE
PDT	Administrador	1	100,00	SE
PL	Advogado	1	100,00	SE
PV	Administrador	1	100,00	NE

Fonte própria.

Os quatros partidos que estão acima de 10% da composição ministerial são o PSDB, o PMDB, o PT e o PFL. No governo FHC, o PSDB e o PFL, como aliados de governo, contemplaram quatro regiões, com exceção da região NO. No governo Lula, o PT e o PMDB contemplam, juntos, as cinco regiões.

O PSDB caracteriza-se por ter sido o partido de governo nos anos 90, não considerando o período político crítico do governo Collor. O perfil do PSDB é majoritariamente de políticos do SE, com forte concentração em São Paulo e uma outra parcela relativamente concentrada em Minas Gerais e Rio de Janeiro. No PSDB, diferentemente do PFL, do PMDB e do PT, os economistas, com 13 pastas (48,13%), formam o principal grupo. O partido não compôs ministérios com políticos do SU, NE e NO. O PFL, seu principal aliado de governo, participou dos ministérios com uma grande concentração (56,25%) de ministros advogados advindos do NE e uma segunda parcela, menos concentrada (25%), de ministros advindos do SE, sendo um advogado, um engenheiro, um jornalista e um professor.

O PT, assim como o PMDB, é mais diversificado do que o PSDB e o PFL, tanto do ponto de vista das profissões/ocupações quanto das regiões. Em comparação ao PMDB, o PT compõe seus ministérios com profissões/ocupações menos tradicionais, como cientistas sociais e economistas. No PMDB, percebe-se a presença de profissões mais tradicionais como a de administrador e a de empresário.

Tanto no PMDB como no PT têm-se 9 diferentes tipos de profissões/ocupações, sendo também que os advogados são a maioria. O percentual mais baixo de advogados é o do PT, que, assim como o PMDB, possibilita uma leve distribuição em outras profissões/ocupações menos tradicionais. No governo Lula, a aliança entre o PT e o PMDB pode ser considerada, do ponto de vista da composição ministerial, como sendo estrategicamente uma aliança política incrementalista.

Na Tabela 2, que relaciona as profissões/ocupações com as cinco regiões do Brasil, de 1995 a 2006, observa-se que os advogados formam o grupo majoritário, com 59 pastas (32,60%), sendo acentuadamente preponderantes no NE (21 pastas ou 56,76%) e no CO (5 pastas ou 62,50%). Os economistas formam o segundo grupo, com 28 pastas (15,47%), sendo a maioria no SE. SU e SE são as regiões com melhor distribuição de profissões, entretanto, ressalta-se a manutenção dos advogados em primeiro lugar nas duas regiões, a presença sensível de contadores no SU e a de economistas no SE, onde também os cientistas sociais são representativos, sendo que nas duas regiões o número de engenheiros também é sensível.

Tabela 2 - Profissões / Ocupações por região de 1995 a 2006.												
Profissões	NE		SE		SU		CO		NO		Total	
	Prof.	%	Prof.	%	Prof.	%	Prof.	%	Prof.	%	Prof.	%
Advogado	21	56,76	26	24,30	7	29,17	5	62,50	0	0,00	59	32,60
Economista	0	0,00	23	21,50	4	16,67	1	12,50	0	0,00	28	15,47
Engenheiro	1	2,70	19	17,76	3	12,50	1	12,50	0	0,00	24	13,26
Administrador	5	13,51	9	8,41	1	4,17	0	0,00	0	0,00	15	8,29
Cientista Social	1	2,70	13	12,15	1	4,17	1	12,50	0	0,00	16	8,84
Médico	4	10,81	4	3,74	0	0,00	0	0,00	0	0,00	8	4,42
Ensino Médio	4	10,81	1	0,93	0	0,00	0	0,00	0	0,00	5	2,76
Letrado	0	0,00	1	0,93	2	8,33	0	0,00	1	20,00	4	2,21
Contador	0	0,00	0	0,00	3	12,50	0	0,00	0	0,00	3	1,66
Diplomata	0	0,00	1	0,93	1	4,17	0	0,00	0	0,00	2	1,10
Empresário	0	0,00	3	2,80	2	8,33	0	0,00	0	0,00	5	2,76
Filósofo	1	2,70	1	0,93	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	1,10
Geógrafo	0	0,00	2	1,87	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	1,10
Historiador	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	40,00	2	1,10
Químico	0	0,00	2	1,87	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	1,10
Jornalista	0	0,00	2	1,87	0	0,00	0	0,00	2	40,00	4	2,21
Sub-totais	37	100,00	107	100,00	24	100,00	8	100,00	5	100,00	181	100,00
Totais por região	37	20,44	107	59,12	24	13,26	8	4,42	5	2,76	181	100,00

Fonte própria.

No governo FHC foi preponderante a presença de quadros técnicos apartidários, diferentemente do governo Lula, majoritariamente composto por ministros petistas. Percebe-se, na Tabela 3, nos quadros técnicos, ao contrário dos quadros partidários, a presença de profissões/ocupações menos tradicionais, como ciências sociais e economia, em equilíbrio com as profissões mais tradicionais, como a dos engenheiros e dos advogados.

Pode-se considerar que os cientistas sociais, com a presença de 5 ministros cientistas políticos e 5 sociólogos, foram mais favorecidos no governo Lula, compondo os ministérios mais importantes do ponto de vista político. Deve-se considerar também que o Ministro da Cultura, Francisco Weffort, no período FHC, era uma dissidência do PT.

O recrutamento político, analisado pela ótica das profissões/ocupações, demonstrou, após a comparação entre os governos FHC e Lula, modificações numericamente pouco acentuadas. Porém, deve-se considerar o peso político e econômico dos diferentes ministérios e o que eles representam para determinados contextos institucionais. Desse ponto de vista, o governo Lula impõem uma nova lógica para o recrutamento político, mais diversificada e menos concentrada em economistas e técnicos, sendo também mais abrangente do aspecto regional.

Tabela 3. Perfil das profissões e regiões dos técnicos de 1995 a 2006				
Partido	Profissão / Ocupação	Incidências	%	UF
Técnico	Engenheiro	13	17,57	SE (11) CO, SU
	Advogado	13	17,57	NE (5), SE (6), SU
	Ciências Sociais	10	13,51	SE
	Economista	9	12,16	SE (7) CO
	Militares	7	9,46	-
	Administrador	4	5,41	SE
	Diplomacia	2	2,70	CO (2)
	Empresário Rural	2	2,70	SE
	Ex-jogador	2	2,70	SE
	Geógrafo	2	2,70	SE
	Letras	2	2,70	SE, NO
	Médico	2	2,70	SE
	Químico	2	2,70	SE
	Matemático	1	1,35	NO
	Procurador	1	1,35	NO
	Secretário Executivo	1	1,35	NO
Sub-totais	Técnicos	73	37,63	CO, NO, SE, SU e NE
	Partidários	120	61,86	CO, NO, SE, SU e NE
Total	Técnicos e partidários	193	99,48	CO, NO, SE, SU e NE

Fonte própria.

Os dados sobre os antecedentes ocupacionais dos ministros revelam superioridade de ministros oriundos da Câmara sobre o Senado, com a ocorrência de 3,31 deputados para cada senador⁸. Porém, concentrando orçamentos maiores, o Senado é favorecido com Ministérios importantes como Saúde e Previdência. A Câmara apresenta-se mais dispersa em ministérios com orçamentos menores do que os do Senado, como Transportes, Trabalho, indústria, Desenvolvimento Agrário, etc. O governo FHC, além dos cargos técnicos, privilegia os Senadores na Saúde e na Previdência, limitando a atuação da Câmara em ministérios menores. O governo Lula limita a participação dos senadores, mas não em detrimento da Câmara, e sim de membros da sociedade civil e das administrações federais e estaduais ligados ao PT, embora distribua para a Câmara mais ministérios do que o governo FHC.

O Executivo se utiliza estrategicamente do direito de nomeação ministerial para obter apoio político e fortalecimento eleitoral. Porém, o cálculo político do Executivo sofre interferências dos Estados, ambiente político de onde provém a grande maioria dos ministros⁹. Como contra-peso à participação política dos ministros com trajetória

⁸ Ocorreram no total 13 senadores e 43 deputados.

⁹ Como os juristas, os ex-prefeitos de grandes capitais, os ex-governadores, os ex-secretários estaduais, os ex-ocupantes de estatais estaduais, os professores de universidades estaduais e os ex-administradores de empresas privadas de perfil claramente estadual. Considere-se também que os ex-ocupantes de cargos

regional, pode-se observar um número limitado de ministros técnicos, como alguns economistas no governo FHC e LULA, oriundos de instituições financeiras internacionais ou nacionais, não deixando de considerar que a maioria dos ministros técnicos proveio do Sudeste.

É necessário ressaltar que, no governo Lula, os ministérios seguem uma tendência que já havia sido apontada por Rodrigues (2006, p. 172) para o Legislativo:

De um lado, ações para o público externo, destinadas a marcar uma diferença com relação às ‘velhas elites’ com programas de tipo social que devem beneficiar parcelas do eleitorado mais pobre que tendem a ser as bases de apoio eleitoral da elite ascendente. De outro lado, ações para um público próximo, destinadas a conseguir legitimidade como membros da elite.

As alterações percebidas, como o próprio autor coloca, não são irreversíveis porque estão sendo potencializadas e sobrevalorizadas através da mudança do partido de governo em 2002, dentro de um arranjo representativo que favorece o Executivo.

Diferentemente de Rodrigues (2002), este estudo enfatiza que, do ponto de vista partidário, houve a ascensão de lideranças institucionais ao governo federal. Lideranças que estiveram associadas à sigla do PT e ao presidente Lula substituíram antigas lideranças do governo FHC. Considera-se, como elite política, os grupos técnicos e políticos responsáveis pela estabilidade, pelo crescimento econômico dos anos 90 e pela forte influência simbólica junto ao novo governo, que manteve o padrão de gestão econômica, intensificando-o.

7 O PERFIL PARTIDÁRIO DOS MINISTROS

De 1995 a 2006, os ministros partidários compuseram 26,42% a mais do que os ministros apartidários, sempre com um percentual maior no número de pastas. Observa-se, nos Gráficos 3 e 4, que nas eleições municipais de 2000 e 2004 as maiores diferenças entre eles são: em 2000, os ministros partidários estão 54,54% acima dos demais. Em 2004, a diferença é de 52%¹⁰. Os ministros com partido detiveram em média 74,46% do orçamento previsto na LOA, em relação ao orçamento efetivado, o percentual chega a 75,03%. Em 2002, os ministros sem partido obtiveram orçamento

federais passaram necessariamente pelas estruturas estaduais, tanto do ponto de vista político como de seus respectivos setores de atuação profissional.

¹⁰ Deve-se considerar certa tendência dos ministros demitirem-se em anos de eleições presidenciais devido a expectativa de conseguirem algum cargo eletivo federal ou estadual, cargos principalmente no Executivo devido ao alto poder de nomeação.

maior do que os partidários, tanto o previsto quanto o efetivado. Nesse ano, os ministros apartidários tiveram 61,43% contra 35,57% dos partidários, resultando numa diferença de 22,86%. Em 2006, os ministros partidários continuam sendo numericamente superiores aos ministros técnicos, mas o percentual orçamentário efetivo dos ministros técnicos supera o partidário em 29,78%.

De 1995 a 2006, 4,3 partidos, em média, fizeram parte dos arranjos ministeriais. FHC e Lula optaram por diferentes estratégias em relação à presença do partido de governo nos ministérios. FHC concedeu 6 ministérios ao PSDB até 2000, ficando, a partir de então, com 4 ministérios. Em 1995, o PSDB deteve 26,54% do orçamento, em 2002, obteve 21,35%, resultando em uma média de 22,94%. Seis partidos fazem parte do arranjo ministerial de FHC, são eles: PFL, PMDB, PPB, PPS, PTB (a partir de 1998) e PPR (somente em 2002).

No governo FHC, o PFL foi favorecido com o Ministério da Previdência Social, maior orçamento em todo o período, e também com os ministérios do Meio Ambiente e de Minas e Energia. Em 2000, chegou a ter mais dois ministérios, o da Defesa e o do Esporte e Turismo, e nenhum em 2002. Em 1995, o PMDB conseguiu dois ministérios, o de Transportes e o de Justiça. A partir de 2000, sua participação foi reformulada e ampliada para três ministérios: Transportes, Integração Nacional e Ciência e Tecnologia. O PP/PPB, o PTB e o PPS, mesmo com pouca participação numérica, possuíram importantes ministérios no governo FHC. O PP/PPB obteve dois ministérios de 1995 a 2000, diminuindo para um em 2002: o Ministério da Agricultura e Abastecimento e o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. Em 2000, o Ministério da Indústria é substituído pelo do Trabalho. Em 2002 o PP/PPB fica apenas com o Ministério da Agricultura. Até 2000, FHC, mesmo com uma base governista de centro-direita, concedeu ao PPS o Ministério Extraordinário de Política Fundiária. A partir de então, a participação desse partido foi ampliada e reformulada, passando a ter dois novos ministérios: o do Desenvolvimento Agrário e o de Relações Exteriores. O PTB participou do governo FHC entre 1998 e 2000, com o Ministério do Planejamento.

O governo do PT conquistou 11 ministérios em 2003/2004 e 72,62% do orçamento ministerial. Lula compôs seu arranjo ministerial com 6 outros partidos: PSB (3,92% do orçamento), PC do B (0,11%), PV (0,14%) e os demais da antiga base governista, PP/PPB (7,82%), PTB (0,15%) e PMDB (1,54%). O PP/PPB saiu da décima posição orçamentária em 1995 para a quarta em 2000, caindo para a nona posição em

2002, mas recuperou-se em 2004, indo para a quinta posição, com o Ministério das Cidades. Em 2000, com dificuldades em expandir suas cadeiras na Câmara, o PTB saiu da base de governo, voltando ao arranjo ministerial somente no governo Lula, mesmo assim, na penúltima posição ministerial.

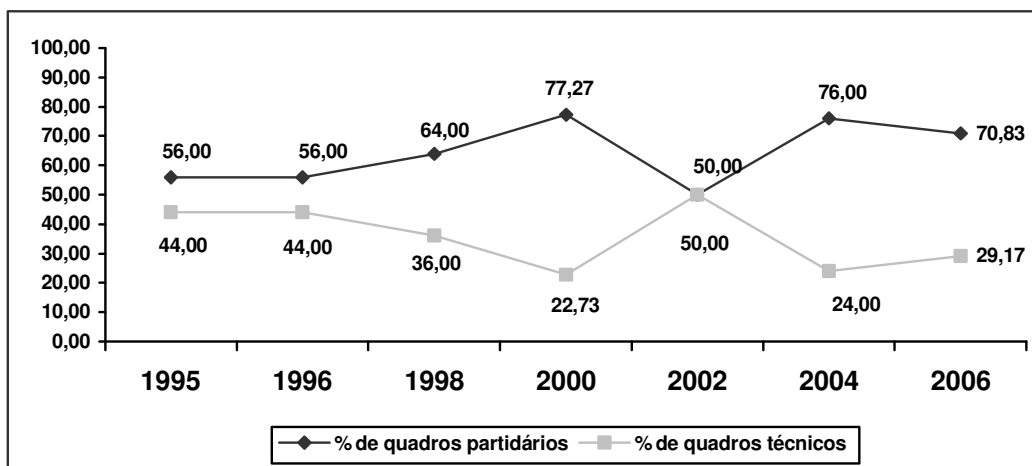


Gráfico 3. Percentuais de quadros técnicos e partidários presentes nos ministérios, de 1995 a 2004.
Fonte: Ministério do Planejamento – 2007

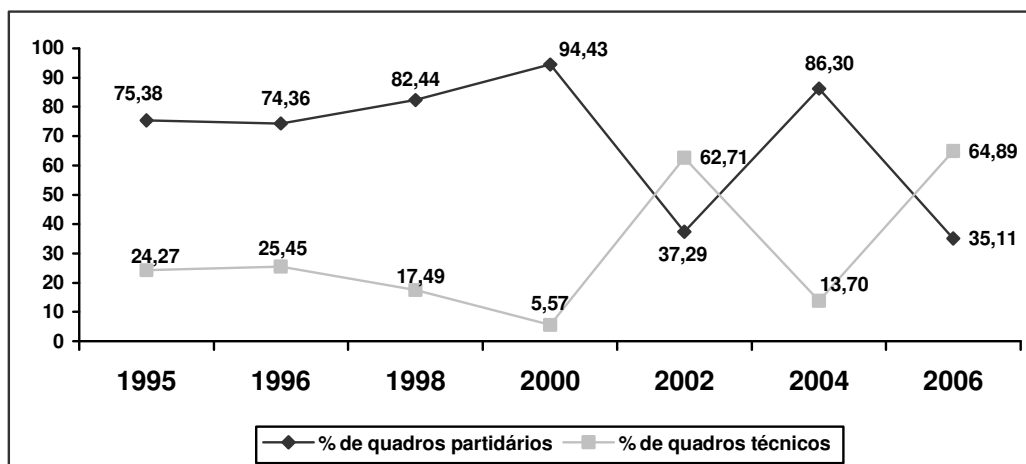


Gráfico 4. Percentual orçamentário efetivo para os quadros técnicos e partidários, de 1995 a 2004.
Fonte: Ministério do Planejamento – 2007

O PMDB perdeu espaço no arranjo ministerial com a mudança de orientação política do governo Lula, de 6,28%, em 2002, passou para 1,54%, em 2004, do orçamento destinado aos ministérios. Observa-se, em relação ao governo Lula, três partidos importantes como base de apoio ministerial: i) o PP/PPB, com o importante Ministério das cidades; ii) o PSB, com o da Ciência e Tecnologia e o da Integração Nacional e iii) o PMDB, com o de Minas e Energia e o das Comunicações.

Na Tabela 4, observa-se que, de 1995 a 2006, ocorreram mudanças na composição ministerial entre os ministros técnicos e partidários. A partir dessas mudanças, é possível distinguir diferentes opções de gestão entre os governos Lula e FHC. No governo FHC houve aumento numérico de quadros técnicos nos períodos de crise política (1995 e 2002).

Tabela 4 - Ranking do orçamento ministerial efetivo e composição partidária de 1995 a 2006								
Ranking	1995	1996	1998	2000	2002	2004	2006	Zonas
1	PFL	PFL	PFL	PFL	Técnico	PT	PT	1ª
2	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB	PSDB	Técnico	PMDB	
3	PSDB	PSDB	PSDB	PFL	Técnico	PT	PT	2ª
4	Técnico	Técnico	PPB	PSDB	PSDB	PT	PDT	
5	Técnico	Técnico	Técnico	PPB	PPR	PP/PPB	PP/PPB	
6	Técnico	Técnico	Técnico	técnico	Técnico	PT	PT	
7	Técnico	Técnico	PMDB	PMDB	PMDB	PT	PT	
8	Técnico	Técnico	Técnico	PMDB	PMDB	Técnico	Técnico	
9	PMDB	PMDB	Técnico	PPB	PPB	PT	PT	
10	PPB	PSDB	PPB	Técnico	PSDB	PT	Técnico	3ª
11	PSDB	PPB	PTB	PMDB	PMDB	PSB	PSB	
12	PPS	PMDB	PMDB	PPS	PPS	PSB	PMDB	
13	PFL	PPS	PPS	PTB	Técnico	PT	Técnico	
14	PMDB	PFL	PFL	PSDB	Técnico	PT	PT	
15	Técnico	Técnico	PSDB	Técnico	PPS	PMDB	PMDB	
16	PPB	PSDB	PPB	Técnico	Técnico	PMDB	PMDB	4ª
17	PSDB	PSDB	Técnico	PSDB	Técnico	PT	Técnico	
18	PSDB	Técnico	PSDB	PFL	Técnico	PT	PT	
19	Técnico	PFL	PSDB	PFL	Técnico	Técnico	Técnico	
20	PFL	PPB	PFL	PFL	PSDB	Técnico	Técnico	
21	Extinto	Técnico	Técnico	Técnico	Técnico	Técnico	Técnico	
22	Técnico	PSDB	PSDB	-	-	PTB	PTB	
23	PSDB	Técnico	Técnico	-	-	PV	PV	
24	-	-	-	-	-	PC do B	Pc do B	
% de partidos aliados	17,39	17,39	26,09	19,05	19,05	25,00	29,17	
Presença de partidos aliados	4	4	6	4	4	6	7	
Presença do Partido de governo	6	6	5	5	4	11	7	
% do partido de governo	26,54	24,00	21,48	21,33	21,35	45,83	29,17	

Fonte própria.

Com Lula, o arranjo foi predominantemente do partido de governo, sendo que, em 2006, os ministros técnicos foram favorecidos pelo orçamento efetivo. Diante da crise política de 2004, abriu-se mais espaço político para um grande partido, o PMDB. FHC privilegiou o PFL e permitiu o aparecimento de partidos menores, como o PP/PPB, o PTB e o PPS, impondo limites ao crescimento do PMDB. Diferentemente de

FHC, Lula neutralizou a oposição PSDB-PFL ao favorecer o crescimento do PMDB, que em 2006 se tornou o maior partido da Câmara.

No Gráfico 5, nota-se que, em momentos políticos e econômicos críticos, como os dos anos de 1995, 2000, 2002 e 2004, os partidos aliados tendem a sair da composição ministerial, evitando serem confundidos com o partido “responsável” pelo governo. Deve-se destacar que mesmo em ambientes de crise e com certa lentidão, o Legislativo pode aprovar políticas de iniciativa do Executivo¹¹.

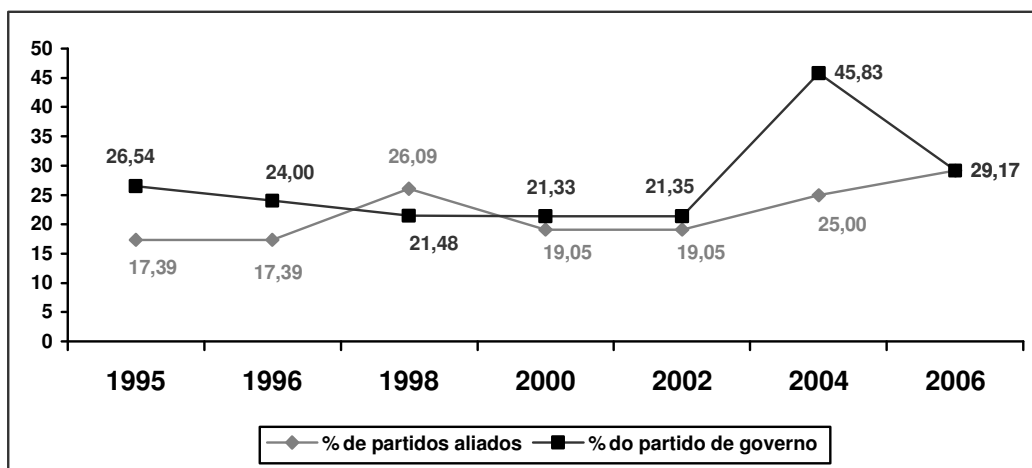


Gráfico 5. Percentual do partido de governo e dos partidos aliados de 1995 a 2006.

Fonte: Ministério do Planejamento – 2007.

Observa-se também que os partidos, no Legislativo, desejam fazer parte da composição ministerial em contextos de retomada de crescimento econômico. Este estudo entende que a crise política, do ponto de vista da análise ministerial, entre 1995 e 2006, pode ser entendida como fruto do pragmatismo petista que criou barreiras para a adesão de novos partidos junto ao governo, após o controle da crise econômica de 2002. Nesse contexto, mesmo não participando da base de governo, os partidos de oposição também querem aproveitar as condições econômicas favoráveis, e, por isso, pressionam o governo para favorecê-los.

Deve-se considerar que o Executivo, através de um discurso técnico e de otimização da máquina pública, pode optar por quadros ministeriais técnicos. Esse discurso, se por um lado gera *accountability* social, por outro, esconde, em alguma medida, a sua incapacidade de fazer alianças políticas com o Legislativo. No caso do

governo FHC, deve-se observar que houve um alto número de quadros técnicos advindos do sudeste, principalmente de São Paulo, reduto eleitoral do PSDB. Nesse sentido, a nomeação de quadros técnicos pode ser fruto do pragmatismo político do PSDB em ampliar sua base de sustentação no Legislativo. No governo Lula, após a crise política, houve a abertura para o PDT e a ampliação de um ministério para o PMDB, mas também ocorreu a substituição de dois ministérios petistas por quadros técnicos. Apesar da abertura à participação de ministros técnicos do NO, CO e SU, juntos com 45,45%, os ministros do SE continuam fortemente representados, compondo 54,55% do total.

Para Limongi (2005), a cooperação política no Legislativo aumenta de acordo com a capacidade organizacional das instituições em produzir e distribuir riqueza, regulando e limitando conflitos num ambiente de crescimento econômico. A análise da composição ministerial entre 1995 e 2006 indica que essa relação proposta por Limongi é limitada pelas disputas orçamentárias entre o Executivo e os governadores. No Brasil, qualquer iniciativa política do Executivo passa, necessariamente, pela clivagem regional dos governadores com maior poder orçamentário do SE (SP, MG e RJ) e do SU (RS), sendo que o peso da influência é maior em SP, pois além de deter 39% do orçamento da federação, foi reduto eleitoral do Executivo nas quatro últimas legislaturas.

8 CONCLUSÃO

A análise da composição ministerial de 1995 a 2006 revelou grande complexidade no arranjo representativo brasileiro, o que impõe ao Executivo o estabelecimento de uma estratégia de nomeação, a qual deve responder às três formas de *accountability*. O aumento da capacidade governativa é diretamente proporcional ao aumento da interação entre o Executivo, os partidos (dentro e fora do Legislativo), os governadores e a sociedade civil. A adição de ministros oriundos de instituições internacionais também é um elemento importante para o Executivo, em contra-peso aos governadores, porque acrescenta força política e financeira para a manutenção e a implementação de políticas nos redutos eleitorais que são intra-estaduais.

¹¹ Alguns exemplos são: a aprovação do plano Real no meio da conturbada crise no início dos anos 90, a aprovação da Emenda nº 32 de 2001 que favoreceu o Executivo também em um momento crítico e a reforma da Previdência iniciada em 2002.

Conclui-se que o Executivo deve considerar não só o número de cadeiras dos partidos para as nomeações ministeriais, mas também o perfil do futuro ministro, e se for o caso, de seu partido. Considera-se ainda que um ministro apartidário também pode gerar capacidade governativa. O Executivo deve negociar ministérios com o Legislativo de acordo com a capacidade programática de partidos e personalidades implementarem políticas.

Bibliografia:

ABRÚCIO, F. L. **Os barões da federação**. São Paulo: Hucitec, 1998.

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 02 abr. 2007.

_____. Formação de gabinetes ministeriais no Brasil: coalizão versus cooptação. **Nova Economia**, n. 4, p. 9-34, 1994.

BELASCO, J. A.; STAYER R. C. **O vôo do búfalo**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

CARVALHO, J. M. **A construção da ordem**: a elite política imperial. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1996a.

_____. **Teatro das sombras**: a política imperial. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1996b.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

COUTO, C. G.; ABRUCIO, F. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Sociedade**, São Paulo, v. 15, n. 2, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 ago. 2007.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: Edusp, 1999.

LACOMBE, F.J.M.; HEILBORN, G.L.J. **Administração**: princípios e tendências. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

LIMONGI, F. **Instituições políticas e padrões de interação Executivo-Legislativo e capacidade governativa**. São Paulo: FAPESP, 2005.

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

LOUREIRO, M. R; ABRUCIO F. L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **RBCS**, São Paulo, v. 14, n. 41, out., 1999.

LOUREIRO, M. R; ABRUCIO, F. L.; ROSA, C. A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 49, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n41/1752.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2007.

MELHEM, C.S. **Política de botinas amarelas**: o MDB-PMDB paulista de 1965 a 1988. São Paulo: Hucitec, 1998.

MENEGUELLO, R. **Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MICHELS, R. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: UnB, 1982.

MIGUEL, L. F. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Sociologia Política**, Curitiba, n. 25, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 01 set. 2007.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 23 jun. 2007.

NICOLAU, J. M. **Multipartidarismo e democracia**: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94). Rio de Janeiro: FGV, 1996.

PRADO JR., C. **Evolução política do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

_____. **Formação do Brasil contemporâneo**: Colônia. São Paulo: 1948.

REMOND, R. **Por uma história política**. São Paulo: FGV, 2003.

RODRIGUES, L. M. **Mudanças na classe política brasileira**. São Paulo: Publifolha, 2006.

_____. **Partidos, ideologia e composição social**. São Paulo: EDUSP, 2002.

STROM, K. A behavioral theory of competitive political parties. **American Journal of Political Science**, n. 34, p. 565-598, 1990.

TAVARES, A. G. **Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

USEEM, M. Quão importante é a liderança? **Insight MVC**, n. 22, nov/dez. 1999. Disponível em: <<http://www.institutomvc.com.br/insight%2022.htm#Quao%20Importante>>. Acesso em: 27 jul. 2007.

Anexo 1. Clivagem regional das profissões / ocupações ministeriais de 1995 a 2006					
Centro-Oeste			Nordeste		
Profissões	Prof.	%	Profissões	Prof.	%
Advogado	5	55,56	Advogado	21	56,76
Cientista social	1	11,11	Administrador	5	13,51
Economista	1	11,11	Ensino Médio	4	10,81
Engenheiro	1	11,11	Médico	4	10,81
Técnico em Administrador	1	11,11	Cientista Social	1	2,70
-	-	-	Engenheiro	1	2,70
-	-	-	Filósofo	1	2,70
Total CO	9	100,00	Total NE	37	100,00
Sub-Total	9	5,03	Sub-Total	37	20,67
Total de Profissões	5	-	Total de Profissões	7	-
Norte			Sul		
Profissões	Prof.	%	Profissões	Prof.	%
Historiador	2	33,33	Advogado	7	29,17
Letrado	1	16,67	Economista	4	16,67
Matemática	1	16,67	Contador	3	12,50
Procurador	1	16,67	Engenheiro	3	12,50
Secretário Executivo	1	16,67	Empresário	2	8,33
-	-	-	Letrado	2	8,33
-	-	-	Administrador	1	4,17
-	-	-	Cientista Social	1	4,17
-	-	-	Diplomata	1	4,17
Total NO	6	100,00	Total SU	24	100,00
Sub-Total	6	3,35	Sub-Total	24	13,41
Total de Profissões	5	-	Total de Profissões	9	-
Sudeste			Total de 1995 a 2006 (com mais de uma incidência)		
Profissões	Prof.	%	Profissões	Prof.	%
Advogado	26	23,42	Advogado	59	30,57
Economista	23	20,72	Economista	28	14,51
Engenheiro Químico	19	17,12	Engenheiro	23	11,92
Cientista Social	13	11,71	Administrador	16	8,29
Administrador	9	8,11	Cientista Social	15	4,15
Medicina	4	3,60	Médico	8	4,15
Empresário Rural	3	2,70	Ensino Médio	5	2,59
Ex-jogador	2	1,80	Letrado	4	2,07
Geógrafo	2	1,80	Empresário	3	1,55
Jornalista	2	1,80	Empresário Rural	3	1,55
Químico	2	1,80	Contador	3	1,55
Diplomata	1	0,90	Diplomata	2	1,04
Ensino Médio	1	0,90	Filósofo	2	1,04
Filósofo	1	0,90	Geógrafo	2	1,04
Letrado	1	0,90	Historiador	2	1,04
Professor	1	0,90	Químico	2	1,04
Publicitário	1	0,90	Ex-Jogador de futebol	2	1,04
-	-	-	Jornalista	2	1,04
Total	111	100,00	Total	179	745,83
Sub-Total SE	111	62,01	TOTAL BRASIL	179	100,00
Total de Profissões	7	-	Total de Profissões	18	-

Fonte própria.