

Partidarização da elite ministerial portuguesa (1976-2024)

André Paris

Partidarismo ministerial e governo de partidos

- O estudo dos antecedentes ministeriais constitui um dos principais aferidores do peso e da influência dos partidos na composição e no funcionamento dos governos.
- De acordo com o modelo de governo de partido, é expectável que o partido (ou partidos) que vence as eleições preencha o executivo com os seus militantes e reserve as pastas ministeriais mais importantes para os seus principais dirigentes (conselho de ministros dominado por aquilo a que Maurizio Cotta chamou a «elite representativa»).
- Nos seus pressupostos fundamentais, o modelo de governo de partidos estabelece uma relação íntima entre a hierarquia do partido e a hierarquia do governo (Katz, 1987; de Winter, 1991; Cotta, 2018).
- O controlo da agenda governativa, importante para assegurar a correspondência entre o programa eleitoral e a governação, e a coesão partidária (e parlamentar) no apoio ao executivo, são facilitadas pela confluência entre essas duas hierarquias.

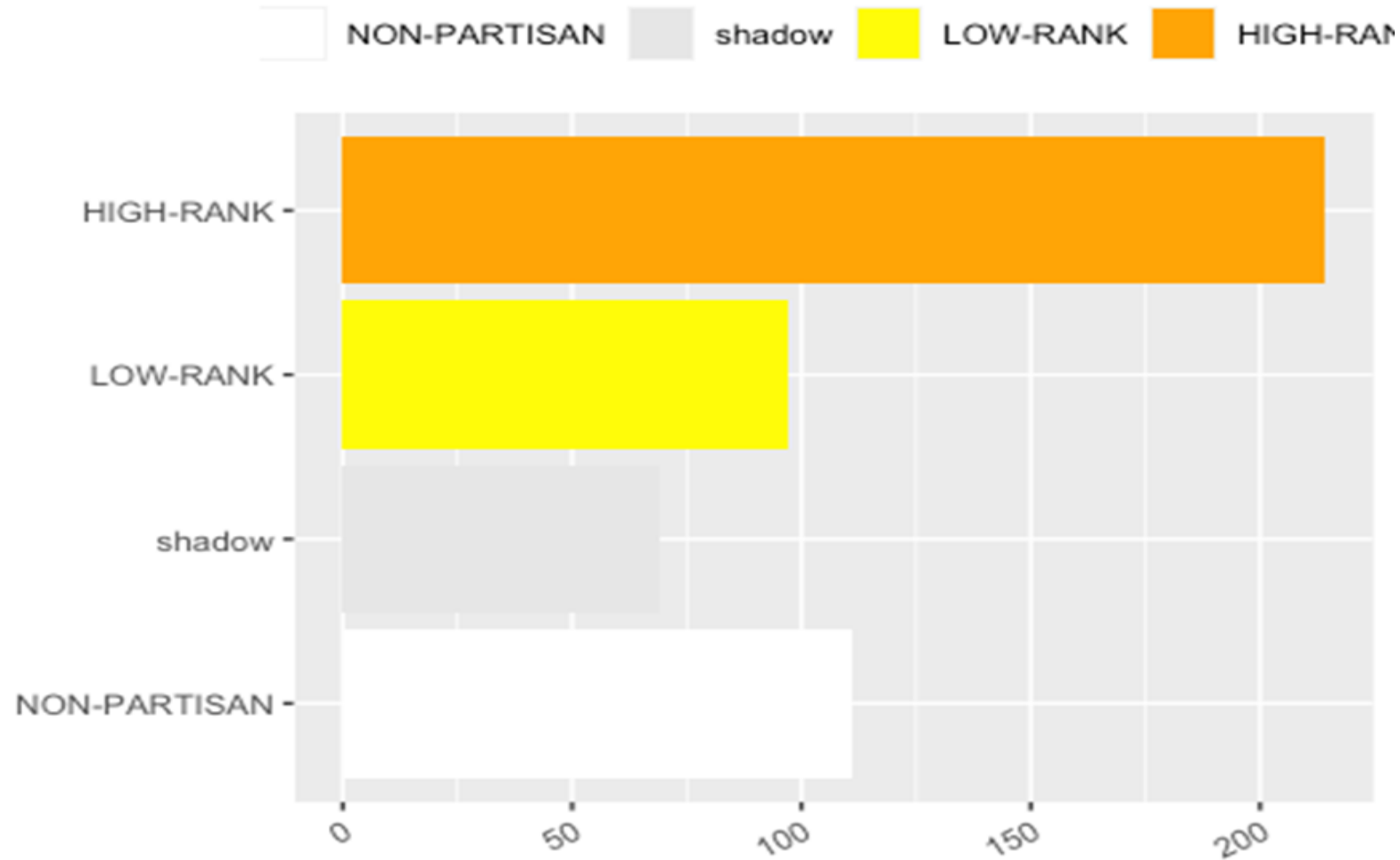
Primado de independentes e/ou de especialistas?

- Os perfis ministeriais tenderam a ser estudados a partir da distinção entre ministros políticos e não políticos (ou especialistas/tecnocratas)
- Do ponto de vista comparativo, mesmo antes da «viragem tecnocrática» nos governos europeus, o caso português sempre sobressaiu como um exemplo de um país com uma forte presença de ministros independentes (Almeida e Pinto, 2003; Pinto e Almeida, 2009; 2018; Pinto, 2020, Almeida 2023).
- Os estudos de referência sobre o recrutamento da elite ministerial portuguesa não só deslocaram o seu enfoque para o peso e importância dos ministros tecnocratas, como tenderam a olhar para o partidarismo dos ministros de forma demasiado simples e redutora. Nesses contributos, não são considerados diferentes graus de partidarismo nem se estabelecem critérios para especificar o peso partidário dos ministros.
- Uniformização dos ministros partidários no conceito mais vasto de ministros políticos e dos independentes no conceito de ministros não políticos.

Dados e tipologia

- O partidarismo dos ministros foi analisado de acordo com a proposta de Camerlo e Castaldo (2023), que estabelece que o vínculo partidário dos ministros pode variar de acordo com a intensidade, consolidação e hierarquia.
- Neste sentido, o “partidarismo governamental” pressupõe um **vínculo** activo e explícito com um determinado partido, a **consolidação** desse vínculo ao longo do tempo e a ocupação de uma **posição hierárquica** no seio da organização partidária (Camerlo e Castaldo, 2023).
- Os ministros podem variar no cumprimento destes requisitos e é através deles que podemos chegar a diferentes tipologias ministeriais:
 - **Partidários:** «pesos pesados» e outros dirigentes e/ou militantes
 - **Independentes:** independentes «puros» e semi-independentes
 - O grau de partidarismo dos ministros foi analisado de forma dinâmica e longitudinal

Grau de ligação ao partido, 1976-2024 (com governos de iniciativa presidencial)



Grau de ligação ao partido com e sem governos de iniciativa presidencial (1976-2024)

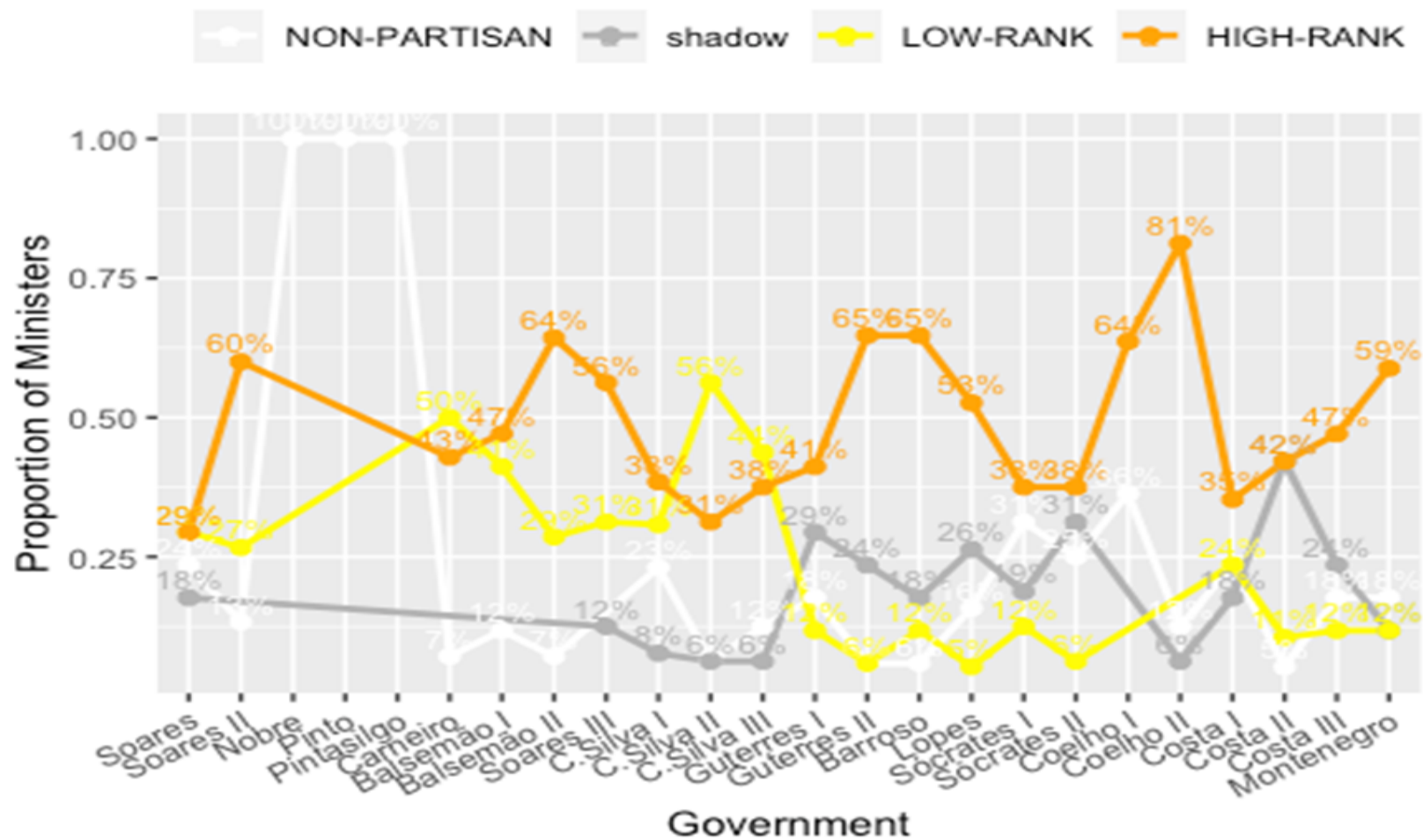
Partidários (63,3%)		Independentes (36,7%)	
Pesos Pesados	Outros	Indepentente	Semi-indepententes
68,80%	31,20%	61,70%	38,30%

Partidários (69,7%)		Independentes (30,3%)	
Pesos Pesados	Outros	Independente	Semi-independentes
68,80%	31,20%	48,90%	51,10%

Grau de ligação ao partido

- O peso dos independentes surge inflacionado (6/7%) pelos governos de iniciativa presidencial
- Excluindo os governos de iniciativa presidencial, a percentagem de ministros com filiação partidária é superior a dois terços (69,7%), sendo que uma larga maioria dos ministros partidários eram «pesos pesados» (68,8%).
- A percentagem de ministros independentes é relevante (30,3%), embora a maioria (51,1%) dos ministros apartidários fossem semi-independentes (isto é, detinham um vínculo político com algum dos principais partidos).
- Pesos pesados e independentes constituem os dois pilares do recrutamento ministerial em Portugal.
- Existe uma relação proporcional entre a percentagem de ministros apartidários e o recrutamento de semi-independentes e de pesos pesados.

Evolução do grau de ligação ao partido (1976/2024)



Grau de ligação ao partido em governos liderados por PS e PSD (1976-2024)

Partidários (58,9%)		Independentes (41,1%)	
Pesos Pesados	Outros	Puros	Semi-Independentes
73,20%	26,80%	41,90%	58,10%

Partidários (78,4%)		Independentes (21,6%)	
Pesos Pesados	Outros	Independentes	Semi-Independentes
66,50%	33,50%	65,20%	34,80%

Grau de ligação ao partido em governos liderados por PS e PSD

- O recrutamento de independentes tende a ser maior nos governos liderados pelo PS, uma tendência já apontada em estudos anteriores (Lobo, 2005; Pinto e Almeida, 2009; 2018; Pinto, 2020; Paris e Silveira, 2023).
- Enquanto o PS tende a nomear maioritariamente ministros com os quais já tem uma ligação prévia, os governos de centro-direita tendem a nomear mais independentes «puros» do que semi-independentes.
- Os padrões identificados são consistentes com a análise dos governos individuais. Apenas em três governos socialistas a percentagem de ministros sem filiação partidária foi superior a 50%: Sócrates I (60,8%), Sócrates II (56,2%) e Costa II (52,4%).
- Nos governos socialistas liderados por Guterres, Sócrates e António Costa a maioria dos ministros apartidários eram semi-independentes
- Ambos o partidos tendem a recrutar mais «pesos pesados» para cargos ministeriais, embora os valores sejam mais elevados nos governos socialistas (73,2%) do que nos governos de centro-direita (66,5%).

Grau de ligação ao partido em governos monopartidários e de coligação (1976-2024)

Partidários (63,1%)		Independentes (36,8%)	
Pesos Pesados	Outros	Independentes	Semi-Independentes
65,60%	34,40%	46,30%	53,70%

Partidários (79,7%)		Independentes (20,3%)	
Pesos Pesados	Outros	Independentes	Semi-Independentes
71,80%	28,20%	57,90%	42,10%

Grau de ligação ao partido em governos de acordo com tipo de governo

- Coincidência parcial nos padrões de recrutamento descortinados para os governos liderados por PS e PSD e os padrões descritos para o tipo de governo
- Contrastando com os executivos monopartidários (63,1%), os governos de coligação tendem a nomear mais ministros partidários (79,3%) e, dentro destes, recorrem mais a figuras proeminentes do partido (71,8% vs 65,6%)
- Os governos de coligação recrutam mais independentes «puros» (57,9%) do que semi-independentes (41,1%).
- Os governos monopartidários do PSD apresentam uma percentagem bastante menor de «pesos pesados» (49%) do que a média dos governo de coligação (74,6%).
- Só nos governos de coligação liderados pelo PS é que a percentagem de ministros independentes se torna residual (12,5%).
- a tendência para os governos de coligação nomearem menos ministros independentes é um padrão que subsiste mesmo em período de forte crise económica e financeira.

Grau de ligação ao partido por tipo de pasta ministerial (1976-2024)

			Partidários		Independentes	
Tipos de Pasta	Paridários	Independentes	Peso Pesados	Outros	Independentes	Semi-independentes
Estado	73,50%	26,50%	84%	16%	22,20%	77,80%
Coordenação	95,50%	4,50%	92,90%	7,10%	0	100%
Soberania	70,30%	29,70%	88,00%	12,00%	54,30%	45,70%
Económicas	68,10%	31,90%	48,60%	51,40%	51,00%	49,00%
Sociais	62,10%	37,90%	63,60%	36,40%	44,70%	55,30%

Grau de ligação ao partido e tipo de pasta ministerial

- Não existe nenhum tipo de pasta ministerial dominada por independentes
- Excluindo os governos de iniciativa presidencial, apenas nas pastas sociais o peso dos independentes é superior a dois terços (37,9%).
- As pastas de coordenação política são dominadas por partidários (95,5%) e, dentro destes, por «pesos pesados» (92,2%).
- A seguir às pastas de coordenação, é nos tradicionais ministérios de soberania que a preponderância dos ministros partidários (70,3%) e de «pesos pesados» (88%) atingem valores mais elevado
- As pastas económicas constituem o único tipo de ministério onde os «pesos pesados» (48,6%) são ultrapassados pelos «outros» dirigentes e/ou militantes do partido (51,4%)
- Verifica-se uma correspondência entre o perfil das pastas e o perfil partidário dos ministros
- Correspondência entre a estratificação interna dos partidos e a estratificação interna do governo (confluência de hierarquias)

«Pesos pesados» que integravam a órgão executivo do partido à data da nomeação

«Pesos Pesados»	
Direcção Nacional	Outros
63,10%	36,90%

Do partido para o governo do governo para o partido

- Partidarização do governo: quase dois terços dos ministros considerados «pesos pesados» pertenciam ao órgão executivo do respectivo partido à data da nomeação.
- Governamentalização do partido: um elemento já identificado em estudos anteriores, e que os dados analisados no âmbito deste estudo confirmam, é a tendência para uma progressiva governamentalização dos partidos, sobretudo em ciclos de governação mais prolongados.
- Duas trajectórias distintas
 - 1) Nomeação ministerial como corolário de uma longa trajectória político-partidária (Miguel Macedo, António Costa, etc...)
 - 2) Inversão do *cursus honorum*, com o exercício de cargos governativos a promover a ascensão na hierarquia do partido (Manuela Ferreira Leite, Almeida Santos, Vieira da Silva, Alexandra Leitão etc...)

Semi- independentes

- Passagem prévia por governos (como secretários de Estado ou ministros) constitui o perfil mais comum (Mariano Gago, João Gomes Cravinho, João Leão, etc.). Existem também casos de antigos militantes ou dirigentes partidários que regressam como independentes (Augusto Seabra e Adão e Silva), deputados independentes (Isabel Pires de Lima, Serrão Santos), antigos assessores (Caldeira Cabral).
- A maioria dos ministros independentes está muito longe do protótipo do especialista recrutado fora do mundo da política e da esfera partidária
- Reserva de competência técnica e experiência executiva a que os partidos recorrem na hora de elaborar programas eleitorais e no momento de formação de um novo governo.
- Tentativa de casar o melhor de dois mundos: o prestígio académico e profissional associado aos técnicos e especialistas com a experiência política, a lealdade e o alinhamento político-partidário esperado dos militantes e dirigentes partidários.

Notas finais

- O uso da tipologia permite-nos ter uma visão mais aproximada do verdadeiro grau de partidarização da elite ministerial portuguesa.
- Ao contrário de estudos anteriores, identificam-se formas de partidarismo oculto e informal no segmento dos ministros independentes e clarifica-se o peso da hierarquia do partido na composição dos elencos ministeriais.
- No primeiro caso, fica claro que a maioria dos ministros independentes está longe da imagem padronizada do «outsider», nomeado para o governo sem qualquer tipo de antecedentes políticos ou partidários.
- No segundo caso, verifica-se não só que os ministros que são figuras preponderantes no interior dos partidos ocupam um lugar de destaque nos governos nacionais, mas também que o exercício de cargos governativos tem constituído um «trampolim» para algumas personalidades subirem na hierarquia dos respectivos partidos.