



PEDRO SILVEIRA

Os secretários de Estado da democracia portuguesa, 1976-2011

Análise Social, 214, I (1.º), 2015

ISSN ONLINE 2182-2999

EDIÇÃO E PROPRIEDADE

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Av. Professor Aníbal de Bettencourt, 9
1600-189 Lisboa Portugal — analise.social@ics.ul.pt



Análise Social, 214, I (1.º), 2015, 128-158

Os secretários de Estado da democracia portuguesa, 1976-2011. Este artigo analisa o perfil sociopolítico e a carreira governativa dos secretários de Estado que exerceram funções em Portugal entre 1976 e 2011, colocando o enfoque na diferenciação entre secretários de Estado com e sem experiência política. Contrariamente ao que é assinalado pela literatura, os resultados revelam que a maioria destes indivíduos é politicamente inexperiente e possui uma carreira governativa curta e ocasional. Existem, no entanto, diferenças importantes se tivermos em conta o perfil político, o que confirma a centralidade da distinção entre secretários de Estado *políticos* e *não-políticos*.

PALAVRAS-CHAVE: elites políticas; secretários de Estado; governo; democracia portuguesa.

Junior ministers of the Portuguese democracy, 1976-2011. This article analyzes the sociopolitical profile and the government career of the Junior Ministers who held office in Portugal between 1976 and 2011, paying special attention to the difference between Junior Ministers with and without political experience. Contrary to what is indicated in the literature, our results show that most of them are politically inexperienced and have a short and occasional government career. However, important variances emerge when we take into consideration the political profile, what confirms the importance of the distinction between politicians and experts.

KEYWORDS: political elites; junior ministers; government; Portuguese democracy.

PEDRO SILVEIRA

Os secretários de Estado da democracia portuguesa, 1976-2011

INTRODUÇÃO¹

Quando Jean Blondel (1982, p. 13) utilizou a expressão “whether we believe that rulers are good or bad, effective or inept, strong or weak, we believe in their importance” sintetizou de modo expressivo o impacto social de quem governa, na medida em que dispõe de recursos institucionais vitais. Efetivamente, o Governo pode ser considerado um órgão-chave do sistema político (Blondel, 1995, p. 267), tendo inclusivamente hoje um impacto na vida dos cidadãos muito superior ao que assumiu no passado (Rose, 1984, p. 1).

No entanto, os estudos sobre as elites políticas governativas só recentemente têm conhecido um desenvolvimento proporcional à relevância destes atores (Blondel, 1985; Cohen, 1988; Dogan, 1989; Blondel e Thiébault, 1991; Tavares de Almeida *et al.*, 2006; Blondel *et al.*, 2007; Dowding e Dumont, 2009). Foi precisamente Jean Blondel o autor do estudo seminal *Government Ministers in the Contemporary World* (1985), uma das obras fundamentais na exploração sistemática do perfil dos ministros e da sua carreira governativa.² Este autor partiu da ideia segundo a qual a posição institucional estratégica dos

1 O presente artigo baseia-se na dissertação de mestrado *Os Secretários de Estado da Democracia Portuguesa: Perfis Sociopolíticos e Carreiras Governativas*, que defendi na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa em dezembro de 2013. A referida dissertação foi realizada no âmbito do projeto “Ministros tecnocratas e independentes nas democracias europeias”, PTDC/CPJ CPO/118086/2010, financiado pela FCT e sediado no CESNOVA (FCSH-UNL), tendo como Investigador Responsável o Professor Doutor Pedro Tavares de Almeida.

2 Devem, no entanto, referir-se obras anteriores com relevância, como as de Wilson (1959), Ollé-Laprune (1962), Dogan (1967), Rose (1971), Headey (1974), Birnbaum (1982) e Gaxie (1983).

ministros lhes permite deter recursos e condicionar os resultados do sistema político num nível superior a outros agentes políticos, sendo por isso “actors in the strong sense of the word”, e consequentemente merecedores de especial atenção por parte dos investigadores (Blondel, 1985, p. 7). Utilizando uma abordagem comparativa, fixou a sua atenção no recrutamento e na carreira governativa dos ministros, duas das dimensões mais significativas na análise das elites governativas.

O recrutamento ministerial configura um fenómeno de escolha de um restrito número de indivíduos que passará a integrar a classe política nacional ou, caso já a integre, de promoção a um dos cargos políticos nacionais mais elevados (Czudnowski, 1975). Entende-se, portanto, como um processo de ascensão a posições dirigentes e implica, por um lado, que existam determinadas credenciais mais adequadas a um bem-sucedido aspirante ao cargo e, por outro, que sejam identificáveis canais ou rotas de ascensão ao topo (Putnam, 1976, p. 46; Dogan, 1989, p. 8).

Por sua vez, a carreira governativa entende-se como o período compreendido entre a primeira nomeação e a última exoneração governativa ao longo da vida do indivíduo (Blondel, 1991, p. 13). Assim, pode compor-se de três dimensões, segundo a esquematização de Teruel (2011, p. 18): uma dimensão temporal – por quanto tempo e quando na vida do indivíduo é exercido o cargo; uma dimensão de mobilidade – número de governos e pastas; e uma dimensão posicional – tipo de ministérios e relação destes com o perfil do ministro. A dimensão temporal é muitas vezes um indicador da influência que um ministro pode alcançar num governo (Blondel, 1985, p. 167; Dogan, 1989, p. 241). Já a mobilidade pode demonstrar nomeadamente até que ponto existe especialização ministerial (Bakema, 1991). Por fim, a dimensão posicional diz respeito aos ministérios e permite diferenciar os tipos de pastas, bem como relacionar o perfil do indivíduo com a pasta que este tutela (Blondel, 1985, pp. 189-212; Bakema e Secker, 1988).

Na esteira de Blondel, uma influente linha de investigação tem desde então aprofundado esta análise, permitindo o conhecimento minucioso, tanto a nível nacional como comparado, das características sociodemográficas e políticas dos ministros da Europa, bem como das principais especificidades da sua carreira governativa (Blondel e Thiébault, 1991; Stefan, 2004; Tavares de Almeida *et al.*, 2006; Blondel *et al.*, 2007; Dowding e Dumont, 2009; Teruel, 2011).

No entanto, ao contrário dos ministros, os secretários de Estado têm permanecido praticamente *terra incognita* na literatura especializada de ciência política. Com efeito, apesar de fazerem parte integrante da elite política governativa, os secretários de Estado têm tido um tratamento manifestamente exíguo. Segundo Thies (2001, p. 47), “while comprehensive data sets on ministers

are now available, data on junior ministers and other institutional arrangements within cabinets are rare finds”. Uma das razões que justifica a inexistência de estudos comparados é a variação considerável do estatuto formal e das funções desempenhadas por estes atores políticos. Em geral, partilham a pouca relevância constitucional, a dependência funcional de um ministro, a responsabilidade de nível departamental e não governativo (à exceção do secretário de Estado da Presidência, quando exista).³ Manow (2008, p. 7), numa tentativa de definição deste cargo, utiliza a expressão “government positions and political appointees which do not formulate policy and prepare legislation on their own”. Mas a principal razão para a escassez de literatura deve-se essencialmente ao entendimento generalizado de que estes se tornam (exclusivamente) relevantes em governos de coligação. Assim, seriam uma recompensa das elites partidárias no contexto da constituição de um governo de coligação (Laver e Schofield, 1985). Noutra perspetiva, seriam um meio de equilíbrio partidário no momento da distribuição das pastas governativas, garantindo alguma proporcionalidade aos partidos da coligação (Mershon, 1996; Manow e Zorn, 2004).⁴ No entanto, Magone (2000b, pp. 549-50) afirma que o equilíbrio de pastas não é uma realidade relevante em Portugal, devido à importância do primeiro-ministro no processo de seleção de ministros e secretários de Estado.

Uma outra perspetiva associada aos governos de coligação, percebe os secretários de Estado como um meio de controlo dos membros do governo pertencentes ao outro partido (Thies, 2001; Verzichelli, 2008; Carroll e Cox, 2012). Segundo este ponto de vista, funcionariam como uma espécie de “*watchdogs*”, controlando as iniciativas do ministro, ou como “*guidedogs*”, sendo efetivas correias de comunicação entre os dois partidos (Andeweg e Irwin, 2005, p. 128). No entanto, a função de controlo do ministro foi testada empiricamente por Verzichelli (2008, p. 261), tendo este autor concluído pela escassa relevância de secretários de Estado com essas funções em Portugal, através da análise da composição partidária dos ministérios em governos de coligação.

Já fora do âmbito da análise dos secretários de Estado em governos de coligação, a literatura olha para este cargo como tendo um carácter de aprendizagem. Com efeito, autores como De Winter (1991, p. 60) e Theakston *et al.* (2012) têm encarado os secretários de Estado como “aprendizes de ministro”, seja como teste à capacidade de adaptação aos problemas governativos de indivíduos sem experiência política ou como meio de especialização setorial

3 Para uma análise (essencialmente) formal dos secretários de Estado em outros países, cf. Manow, 2008, pp. 7-12.

4 Estes argumentos foram invocados nomeadamente para Itália (Cotta e Verzichelli, 2007, p. 121) e Espanha (Bar, 1988, p. 130).

das elites mais politizadas. Por este motivo, a estes atores políticos têm apenas sido reservados pequenos subcapítulos ou referências pontuais em obras focadas no recrutamento ministerial ou na orgânica governativa (Blondel, 1982; Blondel e Müller-Rommel, 1988; De Winter, 1991; Searing, 1989; 1994).

O tratamento mais aprofundado deste cargo surgiu no Reino Unido. Milne (1949) foi um dos primeiros autores a dedicar-se ao seu estudo e Theakston publicou em 1987 *Junior Ministers*, uma obra que iria ser uma referência neste tema (Theakston, 1987) e que teria continuação em obras mais recentes (Theakston, 1999; Theakston *et al.*, 2012; McMaster e Bairner, 2012). Não obstante estes autores britânicos terem iniciado e desenvolvido uma importante discussão sobre o papel dos secretários de Estado no Governo, esta discussão permaneceu restrita ao Reino Unido e não visou o conhecimento aprofundado do perfil sociopolítico e das carreiras governativas destes atores.⁵

Por outro lado, tanto a perspetiva que vislumbra os secretários de Estado como peões partidários em governos de coligação como aquela que lhes atribui uma função de aprendizagem visando a ascensão ministerial têm dificuldade em interpretar o cargo de secretário de Estado em países como Portugal, onde existem vários governos monopartidários e aqueles detêm uma importância significativa no dia-a-dia do ministério, nomeadamente em termos de formulação de políticas públicas (Lobo, 2005b, pp. 190, 193; Miranda e Sousa, 1985).⁶ Consequentemente, nestes países parecem coexistir secretários de Estado com forte grau de politização e secretários de Estado com perfil apatidário. Esta é, porém, uma perceção a que tem faltado confirmação empírica, na medida em que são muitíssimo raros os estudos existentes. Para Portugal, em particular, desconhecemos qualquer investigação específica e sistemática sobre os secretários de Estado do período democrático.⁷

Deste modo, permanecem por responder algumas perguntas. Quem são os secretários de Estado da democracia portuguesa? Que características e

5 Só muito recentemente surgiram estudos preliminares sobre os secretários de Estado da democracia espanhola, onde o enfoque é colocado nos padrões de recrutamento (Dato e Teruel, 2013; Dato, Teruel e Mir, 2013).

6 Marcelo Rebelo de Sousa (1999, p. 257) interpreta do seguinte modo o aumento do número de secretários de Estado em Portugal: “O número de secretários de Estado tem crescido, em paralelo com o dos ministros, e a lógica desse número, bem como do elenco das Secretarias de Estado, nem sempre é facilmente compreensível, retratando antes equilíbrios partidários e orientações políticas e pessoais dos ministros”.

7 O único trabalho específico sobre secretários (e subsecretários) de Estado em Portugal é o estudo de Carvalho e Fernandes (2003). Estes autores traçam o perfil sociopolítico e analisam a carreira governativa destes indivíduos no Marcelismo, comparando ministros, deputados e secretários/subsecretários de Estado.

experiências detêm e como se caracteriza a sua carreira no governo? Em que medida o perfil sociodemográfico e a carreira governativa são diferenciados conforme o perfil político? Este artigo visa responder a estas questões através de uma análise do perfil de recrutamento e da carreira governativa dos secretários de Estado do governo português nomeados entre julho de 1976 e março de 2011, ou seja, desde o I até ao XVIII Governo Constitucional, inclusive.⁸ Deixamos deliberadamente de fora os secretários de Estado nomeados nos governos provisórios por visarmos uma análise de executivos cuja legitimidade seja atribuída por um quadro constitucional democrático estável, existente desde a entrada em vigor da Constituição de 1976.

A nossa hipótese pressupõe que diferentes perfis políticos dos secretários de Estado estão associados a diferentes perfis sociodemográficos e a diferentes carreiras governativas. Baseamo-nos na ideia segundo a qual cada indivíduo é escolhido para o governo tendo em conta as competências pelas quais é essencialmente reconhecido na comunidade política. Naturalmente, essas competências advêm das suas experiências anteriores à nomeação para o cargo, entre as quais a experiência política assume uma importância central. A própria designação de “independentes”, bastante comum em Portugal, expressa o perfil de alguém que não é reconhecido primacialmente pelas suas capacidades políticas mas antes pelas suas aptidões setoriais ou de gestão. Neste sentido, podemos considerar que um indivíduo com experiência política poderá possuir características pessoais e uma carreira governativa diferenciadas de um indivíduo sem essa experiência.

A parte seguinte deste artigo visa analisar a experiência política acumulada pelos secretários de Estado até ao momento da sua primeira nomeação, pois esta análise permitirá identificar as principais rotas de acesso à carreira governativa, bem como avaliar o perfil político destes atores.

Na terceira parte visamos uma análise das suas principais características sociodemográficas. O perfil que emergir desta análise permitirá demonstrar a

8 Para este efeito foi construída uma Base de Dados, preenchida através de pesquisa documental assente essencialmente em fontes primárias, como currículos em registos públicos (Presidência do Conselho de Ministros, sítio do Governo, *Diário da República*, Arquivo Parlamentar, arquivos partidários, sítios institucionais), mas também em fontes secundárias de credibilidade e qualidade reconhecidas (biografias de figuras públicas como Mário Soares, Freitas do Amaral e Cavaco Silva) e ainda, subsidiariamente, recorrendo à imprensa escrita. A recolha de informação beneficiou ainda da possibilidade de consultar a base de dados do projeto “Regime change and ministerial elite transformation in Southern Europe”, coordenado pelos Professores Pedro Tavares de Almeida, António Costa Pinto e Nancy Bermeo, e as bases de dados próprias das investigações do Dr. João Pedro Ruivo e do Dr. Thierry Dias Coelho, pelo que a todos deixamos o nosso agradecimento.

importância de determinadas características sociais e credenciais educativas e profissionais no acesso ao cargo de secretário de Estado.

Na última parte pretendemos obter uma caracterização da passagem dos secretários de Estado pelo governo. Teremos em atenção os aspetos mais relevantes, como a duração da carreira governativa, a mobilidade governativa, os tipos de governo, as pastas ministeriais e a ascensão ministerial. Tanto estas dimensões como as que compõem a caracterização sociodemográfica serão analisadas à luz da distinção entre *políticos* e *não-políticos*.

AS VIAS PARA O PODER: PERCURSOS POLÍTICOS E EXTRA-POLÍTICOS

O percurso político prévio é um dos fatores com maior capacidade de condicionar a escolha governativa (Cabannes, 1990, p. 71). As competências políticas adquiridas, por exemplo, numa experiência parlamentar, partidária ou executiva anterior (ainda que estas não tenham tido lugar no período imediatamente anterior à nomeação) podem vir a revelar-se fundamentais para a nomeação como secretário de Estado. Nesse sentido, podem ser identificados canais políticos preferenciais de acesso à carreira governativa, bem como ser avaliado o grau de politização dos atores que acedem às mesmas carreiras.

A rota parlamentar é usualmente considerada uma das mais determinantes no acesso a cargos no governo (De Winter, 1991). A sua importância relativa confirma-se no caso português na medida em que o cargo de deputado nacional é um dos mais relevantes no *cursus honorum* dos secretários de Estado da Democracia portuguesa, sendo apenas superado pelo cargo de dirigente partidário (Quadro 1). No entanto, em termos absolutos, apenas um em cada cinco destes indivíduos tinha tido assento parlamentar antes de ascender ao governo e a maioria dos que exerceu o cargo de deputado fê-lo durante um único mandato. Com efeito, apenas cerca de 20% destes teve uma experiência parlamentar considerável, assumindo o cargo em 3 ou mais legislaturas. Por outro lado, o número de secretários de Estado com experiência parlamentar nas Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas ou no Parlamento Europeu é praticamente inexpressivo.⁹

A baixa taxa de parlamentarização dos secretários de Estado portugueses pode ser interpretada em primeiro lugar como resultado da substancial

9 Verificam-se resultados muito semelhantes para os secretários de Estado da democracia espanhola (1977-2010), com uma taxa de parlamentarização de cerca de 20% (Dato e Teruel, 2013, p. 22). Uma diferença assinalável face ao caso português é a relevância da experiência parlamentar regional, ainda que não ultrapasse os 8%.

QUADRO 1

Experiência política dos secretários e Estado (1976-2011)

	N*	%
COM EXPERIÊNCIA POLÍTICA	190	34,23
Cargos parlamentares**		
Deputado nacional	109	19,64
Deputado regional	3	0,54
Deputado europeu	5	0,90
Cargos partidários***		
Dirigente partidário	146	26,31
Dirigente partidário nacional	125	22,52
Dirigente partidário regional	84	15,14
Cargos regionais ou locais		
Governador Civil	8	1,44
Membro de Governo Regional	3	0,54
Presidente de Câmara Municipal	10	1,80
Vereador	32	5,77
Membro de Assembleia Municipal	35	6,31
Cargos executivos		
Subsecretário de Estado	22	3,96
SEM EXPERIÊNCIA POLÍTICA	365	65,77
<i>Total</i>	555	100,00

Fonte: Elaboração própria.

* Diz respeito aos cargos exercidos antes da primeira nomeação como secretário de Estado. Foi utilizada contagem múltipla de modo a contabilizar indivíduos com vários cargos.

** Foram contabilizados os indivíduos que exerceram efetivamente o cargo, excluindo-se consequentemente os que foram eleitos mas nunca exerceram funções.

*** São considerados dirigentes partidários nacionais os indivíduos que integraram órgãos nacionais dos partidos; são considerados dirigentes partidários regionais os indivíduos que integraram órgãos distritais dos partidos, segundo os respetivos estatutos em vigor à data da nomeação. Foram desconsiderados cargos partidários locais por não existirem fontes oficiais consolidadas.

autonomia gozada pelos primeiros-ministros na escolha do elenco governativo (Portas e Valente, 1990; Silva, 2002, 2004; Lobo, 2005a). No caso específico dos secretários de Estado, a escolha é muitas vezes deixada ao livre critério do ministro, que gozando de tal autonomia utiliza como critério principal de escolha a competência setorial ou de gestão (Portas e Valente, 1990, p. 334;

Silva, 2002, p. 108). Em segundo lugar, existe no sistema político português uma tendência para a subalternização relativa do papel desempenhado pelas estruturas parlamentares, como comissões e grupos parlamentares, não obstante a tendência de racionalização parlamentar (Leston-Bandeira, 2004). Em terceiro lugar, deve ter-se em conta que existe uma tendência importante para escolher “tecnocratas” e “independentes” para os governos portugueses (Tavares de Almeida e Pinto, 2006, p. 53; Tavares de Almeida e Pinto, 2012). Por fim, esta relativa desvalorização da experiência parlamentar pode estar relacionada com a tardia democratização portuguesa, já que se tivermos em conta a globalidade dos países da Europa Ocidental, Portugal terá de ser considerado um *latecomer*. Na verdade, tendo em conta que os Governos estão no topo de uma gigantesca máquina administrativa revestida de legitimidade democrática (Cotta, 1991, p. 176), é expectável que as suas ligações com a instituição parlamentar se tendam a fortalecer progressivamente após a transição democrática.

A par da experiência parlamentar, a experiência partidária é tida como uma das mais importantes no acesso a posições governativas, não fosse uma das principais funções e características definidoras dos partidos políticos a seleção das elites políticas (Czudnowski, 1975, p. 225; Putnam, 1976, p. 49). É este, com efeito, o cargo político detido por mais secretários de Estado no momento da sua primeira nomeação. Apesar disso, apenas cerca de 26% dos indivíduos nomeados entre 1976 e 2011 exerceram funções dirigentes partidárias de cariz nacional ou regional.

Os motivos da relativa baixa partidarização dos secretários de Estado devem ser equacionados tendo em conta a fragilidade estrutural dos partidos portugueses, já que se verificam tradicionalmente baixos níveis de penetração territorial e social (Jalali, 2007). A perceção deste fenómeno tem inclusivamente levado os partidos a promover iniciativas pré-eleitorais de abertura à sociedade civil, que têm servido como rampas de lançamento para a nomeação de “independentes” para o governo (Tavares de Almeida e Pinto, 2012, p. 10). Esta situação afeta especialmente os secretários de Estado devido ao cariz setorialmente muito específico deste cargo, nomeadamente por contraposição à natureza mais generalista do cargo ministerial. Com efeito, à medida que se desce na estrutura governativa, aumenta a especificidade das áreas de governação e será natural que aumente a tendência para a escolha de indivíduos mais especializados.

No acesso ao cargo, a experiência executiva como subsecretário de Estado não se destaca como uma experiência política particularmente importante, a que não deve ser alheio o facto de este cargo não se ter afirmado na estrutura de governo, existindo em apenas alguns executivos e em algumas pastas específicas ao longo da Democracia portuguesa.

A política regional ou local assume-se em muitos países como uma verdadeira rampa de lançamento para carreiras governativas (Thiébaud, 1991). No entanto, qualquer um destes cargos não representou mais do que 6% das experiências prévias dos secretários de Estado. A baixa representatividade da experiência política regional como porta de acesso a este cargo está necessariamente ligada com o facto de Portugal assumir a forma de Estado Unitário, apesar de descentralizado administrativamente. Com efeito, a escassez de dimensão territorial e a inexistência de clivagens culturais assinaláveis, foram dois importantes fatores para evitar o fortalecimento de identidades e práticas políticas regionais.¹⁰ Outra razão associada à baixa representatividade da experiência política regional em Portugal pode prender-se com o facto de os cargos regionais sempre terem mantido uma grande autonomia em relação ao processo político nacional: enquanto os governadores civis se tornaram cada vez mais posições controladas pelas estruturas partidárias regionais, a composição dos Governos Regionais permaneceu no âmbito da autonomia estatutária dos partidos das respetivas regiões autónomas. No que diz respeito à experiência política local, o baixo número de grandes cidades em Portugal não permitiu com frequência a construção de sólidas carreiras autárquicas, com projeção nacional suficiente para fomentar o acesso a cargos governativos. Por outro lado, só recentemente as autarquias portuguesas têm vindo a conhecer maior autonomia e capacidade financeira, condições consideradas importantes para a passagem de uma carreira política local para uma carreira política governativa (Tavares de Almeida e Pinto, 2006, pp. 52-53; Thiébaud, 1991, p. 31).

Entre as rotas parlamentar, partidária, executiva e regional ou local, subsistem vários tipos de experiências políticas onde os indivíduos podem adquirir competências relevantes no acesso ao governo, nomeadamente ao cargo de secretário de Estado. Muitas vezes estas experiências sobrepõem-se no percurso político individual, não sendo por isso raros os casos de indivíduos que, em especial, acumulam experiências parlamentares e partidárias, o que Blondel (1985) designa de “party-cum-parliamentary route”. No caso português, são cerca de 15% os secretários de Estado que detinham, à data da primeira nomeação, estes dois tipos de experiência política.

No outro extremo do espectro, situam-se os indivíduos que são nomeados sem qualquer uma destas experiências políticas, representando 65,77%. Esta inexperiência política está muitas vezes associada à especialização. Nas palavras de Blondel (1985, p. 191): “Western governments may place great

10 Em Espanha, tanto os ministros (Teruel, 2011, pp. 315-22) como os secretários de Estado (Dato e Teruel, 2013, p. 22) têm mais experiência em arenas políticas regionais.

emphasis on representation; but the question of technical competence cannot altogether be avoided". Este autor foi um dos primeiros a chamar a atenção para a importância do estudo sistemático e comparado da especialização dos ministros (Blondel, 1985). Visava ultrapassar a dicotomia clássica entre ministros políticos e ministros originários da Administração Pública ou do setor militar, criando uma nova tipologia que espelhasse melhor a ligação entre a experiência profissional anterior e a pasta ministerial. Para o efeito, utilizou como critério diferenciador a adequação da profissão anteriormente exercida e a pasta ministerial para que o indivíduo foi nomeado, resultando em dois tipos distintos de ministros: "*amateurs*", quando não existe nenhuma relação entre a ocupação profissional anterior e a pasta que ocupa no Governo; e "*specialists*", quando a pasta governativa está intimamente relacionada com a sua ocupação anterior (Blondel, 1985, pp. 22-23).

A diferença essencial verifica-se entre quem teve uma preparação específica para o desempenho daquela função ministerial e quem não teve tal preparação (Blondel, 1985, p. 23). Apesar de a análise de Blondel não incluir uma análise longitudinal da especialização técnica dos ministros, a sua tipologia e a constatação de que "[i]n every region of the world specialists are a substantial proportion of all ministers" (Blondel, 1985, p. 195), teve grande influência em estudos posteriores, como os de Müller-Rommel (1988), Bakema e Secker (1988), De Winter (1991), Beckman (2006) e Teruel (2011).

A maior parte destes estudos utiliza, na esteira de Blondel, critérios de distinção relacionados com a adequação de experiências (académicas, profissionais e até políticas) anteriores à nomeação e a pasta detida pelo ministro. A principal exceção é De Winter, ao utilizar como critério único a experiência política (parlamentar e partidária), criando uma tipologia binária que contempla "*insiders*" e "*outsiders*". Os primeiros possuem experiência parlamentar com duração mínima de 10 anos e simultaneamente experiência partidária a nível nacional, enquanto os segundos não detêm nenhuma experiência política (De Winter, 1991, pp. 44-47). Com esta distinção, o autor consegue diferenciar os ministros que foram escolhidos pelas suas competências políticas e aqueles que foram escolhidos pela sua competência setorial e/ou de gestão:

[n]on-parliamentary ministers may be regarded as not being true politicians, especially if they do not belong to the leadership circles of their party. They appear to be men and women who have reached the government because they are specialists in the subject matter of the department or have experience as managers of large or complex organisations. [...] such men and women can be regarded as *outsiders* [De Winter, 1991, p. 46].

Julgamos que a tipologia de De Winter é preferível às anteriores na medida em que nos parece ser mais convincente do ponto de vista do recrutamento ministerial e por se adequar em particular ao cargo de secretário de Estado. Com efeito, esta distinção tem na sua essência o motivo da escolha de um determinado ministro ou secretário de Estado. Este critério permite, deste modo, incluir como “*outsiders*” não só os indivíduos selecionados por terem conhecimento especializado na pasta que sobraçam, mas também aqueles que possuem um perfil de gestor, devido à sua formação académica e/ou percurso profissional, apesar de essa formação ou percurso não estarem relacionados com a pasta que assumem.¹¹ Por outro lado, as pastas dos secretários de Estado têm um conteúdo bastante mais específico que as ministeriais, pelo que exigir uma experiência profissional ou educacional adequada seria restringir em demasia o número de *não-políticos* num cargo que é, por natureza do seu estatuto formal, mais específico setorialmente.

Adaptámos, no entanto, os critérios utilizados por De Winter para se ajustarem melhor ao carácter precoce e funcionalmente específico da carreira política dos secretários de Estado face aos ministros. Assim, foram considerados definidores de experiência política um conjunto alargado de cargos políticos (deputado nacional, regional ou europeu; dirigente partidário nacional ou regional; governador civil; membro de Governo Regional; presidente de Câmara Municipal; vereador; membro de Assembleia Municipal; subsecretário de Estado).¹² Por outro lado, considerámos ser suficiente o exercício de qualquer um destes cargos no momento anterior à primeira nomeação como secretário de Estado.

Deste modo, ao longo do presente artigo denominaremos de *políticos* os secretários de Estado que tenham experiência política, ou seja, que tenham exercido efetivamente algum dos cargos referidos anteriormente. Designaremos de *não-políticos* os secretários de Estado que não tenham exercido nenhum desses cargos, não obstante poderem ter tido outras funções de cariz politizado, como por exemplo a de assessores ou de dirigentes de organizações de interesse.

Da aplicação desta distinção aos secretários de Estado da democracia portuguesa decorreram os seguintes resultados: 190 indivíduos podem ser

11 Tavares de Almeida e Pinto (2012) aplicam um critério muito semelhante para Portugal e dão a este respeito o exemplo do ministro da Saúde do XIX Governo Constitucional, Paulo Macedo, anteriormente alto dirigente do Ministério das Finanças e gestor de um banco privado: apesar de não existir adequação entre a sua formação académica ou percurso profissional e a pasta ministerial, é considerado um não-político no âmbito do governo.

12 A escolha destes cargos é justificada essencialmente devido à relevância política dos mesmos e à existência de fontes oficiais consolidadas disponíveis.

considerados *políticos*, correspondendo a 34,2%, e 365 indivíduos *não-políticos*, correspondendo a 65,8%. Esta distinção corresponde a duas vias paralelas de chegada ao governo. Cumpre agora perceber quais são as implicações dessa distinção no perfil sociodemográfico e na carreira governativa.

QUEM CHEGA AO PODER: O PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO

O recrutamento dos secretários de Estado configura um fenómeno de escolha muito seletiva de indivíduos que passarão a integrar o governo, ou seja, um dos mais restritos círculos da elite no poder (Dogan, 1989). Nesta escolha, determinadas características pessoais e credenciais educacionais e profissionais podem revelar-se decisivas. Quando o secretário de Estado é escolhido, essas características e credenciais são tidas em conta, pelo que é possível identificar um perfil sociodemográfico coletivo destes indivíduos durante a democracia portuguesa.

Se tivermos em consideração o género, o cargo de secretário de Estado em Portugal é uma função quase exclusivamente masculina, na medida em que 91% dos indivíduos que exerceram o cargo eram homens. A baixa taxa de feminização deste cargo deve ser entendida como um fenómeno mais amplo, não exclusivo de Portugal e não restrito às elites políticas (Viegas e Faria, 2001).¹³ Os principais fatores envolvidos são tanto de natureza histórica, cultural, sociológica e económica, como estritamente política e estão muitas vezes interligados (Davis, 1997; Siaroff, 2000; Escobar e Taylor, 2005).

Os valores registados praticamente não se alteram se tivermos em conta os diferentes perfis políticos, embora se verifique que é entre os *não-políticos* que se encontram mais mulheres (Quadro 2). A diferença verificada, apesar de pouco expressiva, reflete a tendência para a nomeação de mulheres para o governo como especialistas (Davis, 1997, p. 87; Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2005). Com efeito, como também refere Siaroff (2000, p. 209) “specialist recruitment patterns aid in women in cabinet”.

Apesar de as 50 secretárias de Estado representarem apenas 9% do universo analisado, a proporção de mulheres que ocupam este cargo tem vindo a aumentar em Portugal. Na verdade, no período compreendido entre 1976 e 1995 a percentagem de secretárias de Estado rondava os 6% mas entre 1995 e 2011 era de cerca de 13%.

A idade média de acesso ao cargo de secretário de Estado em Portugal situa-se em torno dos 43 anos. Apesar de o indivíduo mais jovem ter sido

13 A proporção de secretárias de Estado na democracia espanhola (1977-2010) situa-se nos 13,5% (Dato e Teruel, 2013, p. 12).

QUADRO 2

Caracterização sociodemográfica dos secretários de Estado (1976-2011)

Características sociodemográficas	Total	Políticos	Não-políticos
	%*	%*	%*
Género			
Masculino	91,00	92,11	90,41
Feminino	9,00	7,89	9,59
Origem geográfica**			
Lisboa	30,25	18,29	38,56
Porto	8,50	9,76	7,63
Capitais de Distrito	16,50	20,73	13,56
Outras	44,75	51,22	40,25
Habilitações literárias			
Ensino Secundário	3,96	6,21	2,53
Licenciatura	59,03	70,62	51,62
Pós-graduação	22,69	18,08	25,63
Doutoramento	14,32	5,08	20,22
Áreas de formação**			
Direito	29,36	38,29	23,74
Economia e Gestão	29,14	21,14	34,17
Outras Ciências Sociais	11,70	16,57	8,63
Engenharia e Arquitetura	13,91	12,57	14,75
Outras	15,89	11,43	18,71
Ocupações profissionais**			
Professor universitário	25,51	21,64	27,94
Funcionário público administrativo	21,44	16,96	24,26
Gestor de empresa(s)	16,48	13,45	18,38
Advogado	12,42	19,88	7,72
Outras	24,15	28,07	21,70

Fonte: Elaboração própria

* A percentagem foi calculada sobre o número total de indivíduos de cada perfil (*político e não-político*) cuja informação foi possível obter em cada característica sociodemográfica.

** São apenas apresentadas as categorias mais relevantes. Para uma descrição mais detalhada consultar Silveira (2014).

nomeado aos 25 anos e o menos jovem aos 67 anos, ingressos com estas idades constituem situações excepcionais, já que cerca de 80% são nomeados para este cargo entre os 30 e os 50 anos. A distinção entre o perfil etário de um *político* e de um *não-político* não é muito expressiva, revelando que, em média, aqueles são nomeados com 41 anos e estes com 43. A diferença acentua-se um pouco em relação às nomeações pré-30 anos, onde os secretários de Estado *políticos* possuem mais peso relativo. Com efeito, um indivíduo com perfil *não-político* possui em regra uma carreira educacional e profissional mais longa, o que torna mais difícil o ingresso no governo antes dos 30 anos. Pelo contrário, essa situação torna-se um pouco mais usual no caso de indivíduos com um perfil político: a pertença desde cedo às estruturas dirigentes partidárias e/ou o cumprimento de um ou dois mandatos como deputado podem constituir credenciais suficientes para despoletar uma nomeação governativa antes ou pouco depois dos 30 anos.

Tendo em conta que o cargo de secretário de Estado é para muitos destes indivíduos o seu primeiro cargo político de relevo, a idade de 43 anos pode considerar-se relativamente alta, principalmente se se tiver como termo de comparação a idade média dos ministros portugueses entre 1974 e 1999, que se situa à volta dos 46 anos (Tavares de Almeida e Pinto, 2006, p. 34). Seria naturalmente previsível que os secretários de Estado fossem em termos médios mais jovens do que os ministros, mas seria igualmente expectável que, sendo o cargo de secretário de Estado muitas vezes encarado como de aprendizagem governativa ou setorial, a diferença pudesse ser mais pronunciada.

Relativamente à origem geográfica, verificamos uma grande predominância de Lisboa, representando cerca de 30% das proveniências dos secretários de Estado, o que demonstra o centralismo geográfico do seu recrutamento. Para além da capital portuguesa, obtêm especial relevância as restantes capitais de distrito, com especial destaque para o Porto, confirmando a importância dos centros urbanos na extração das elites políticas. No caso dos *não-políticos*, o grau de centralização geográfica ainda é mais expressivo, pois a representação na capital atinge mais de o dobro em relação aos *políticos*. Efetivamente, secretários de Estado com um perfil político possuem uma proveniência geográfica mais heterogénea, o que pode ser interpretado como resultado da implantação territorial dos partidos políticos (e subsequente criação de elites partidárias regionais) e ainda da existência de círculos eleitorais com base distrital. O critério de representação geográfica estará, por esse motivo, mais subjacente na escolha de secretários de Estado *políticos* do que na escolha de *não-políticos*.

A predominância de origens regionais nas grandes cidades, com especial destaque para Lisboa, não é uma característica exclusiva dos secretários de Estado, mas sim uma tendência histórica verificada em Portugal nas elites

burocráticas (Tavares de Almeida, 2005), parlamentares (Magone, 2000a) e ministeriais (Tavares de Almeida e Pinto, 2006). O crescimento do Estado central, a pujante dinâmica económica e crescimento populacional da área metropolitana de Lisboa, bem como a tradicional tendência centralizadora do sistema político fizeram continuamente de Lisboa o centro político nevrálgico do país.

Em termos educativos, podemos caracterizar os secretários de Estado como uma elite política altamente qualificada, já que 96% dos indivíduos possuíam à data da nomeação um diploma universitário. Por outro lado, é considerável o peso dos indivíduos com um grau académico superior à licenciatura, incluindo doutoramento.¹⁴ A detenção de estudos pós-graduados ou de doutoramento assume especial peso no grupo dos *não-políticos* enquanto é nos *políticos* que a proporção sem formação superior completa é mais elevada. A educação afirma-se, nesse sentido, como um atributo fundamentalmente diferenciador para estes indivíduos.

Direito e Economia são as suas principais áreas de formação académica, já que cerca de 59% detinha em alguma daquelas áreas o seu grau de formação superior mais elevado.¹⁵ Para além de Direito e Economia, merecem destaque a Engenharia e as Ciências Sociais. Na verdade, estas quatro áreas representam cerca de 84% das formações, o que é assinalável se tivermos em conta a crescente diversificação da oferta curricular ocorrida em Portugal nas últimas décadas.

A tendência para o predomínio do Direito e da Economia, e, numa segunda linha, da Engenharia e das Ciências Sociais mantém-se quando distinguimos entre *políticos* e *não-políticos*. Todavia, existem diferenças no peso destas áreas de formação em cada um destes perfis. Com efeito, apesar de o Direito ser o grau académico mais generalizado, entre os *não-políticos* é a Economia a principal área de formação, sendo conseqüentemente nos *políticos* que o Direito assume um peso substancial. Por outro lado, se no caso da Engenharia a diferença é pequena em favor dos *não-políticos*, já no caso das Ciências Sociais

14 Em Espanha, os secretários de Estado possuem igualmente um elevado nível de escolaridade, na medida em que apenas cerca de 2% dos indivíduos não possuíam formação académica superior e que cerca de 35% detinham diplomas de estudos pós-graduados ou de doutoramento (Dato e Teruel, 2013, p. 14).

15 Note-se que mesmo se tivermos em consideração todo o percurso académico, a predominância dos indivíduos que obtiveram algum diploma (licenciatura, pós-graduação/mestrado ou doutoramento) em Direito e Economia ao longo do seu percurso académico mantém-se. Assim, 32,5% estudaram Direito nalgum momento da sua carreira académica e 30% Economia. Este facto é relevante pois muitos indivíduos obtiveram uma formação interdisciplinar, combinando uma formação pós-graduada distinta da licenciatura.

verifica-se um peso relativo bastante superior desta área de formação entre os *políticos*.

Como lembrava Weber (1991, p. 81), ao jurista estão associados um conjunto de características importantes para o exercício de cargos políticos. O cargo de secretário de Estado, apesar de não possuir a exigência em argumentação e oratória que o cargo de ministro ou mesmo de deputado, implica que o indivíduo desempenhe um conjunto diversificado de funções políticas onde a formação jurídica pode ser uma competência importante (Theakston, 1987). Neste sentido, é natural que seja entre os secretários de Estado *políticos* que o Direito seja mais relevante. Pelo contrário, o aumento progressivo da formação económica tem especial impacto nos *não-políticos*, na medida em que nestes são essencialmente valorizadas outras competências, pelo que as aptidões educacionais de gestão e planificação são um ativo fundamental.

Lisboa é a cidade mais importante na formação académica dos secretários de Estado. A Universidade de Lisboa e a Universidade Técnica de Lisboa foram as instituições de ensino superior mais frequentadas, sendo a Faculdade de Direito de Lisboa e o Instituto Superior de Economia e Gestão autênticos viveiros de recrutamento governativo.¹⁶ Depois da capital, as cidades nacionais mais proeminentes no percurso educativo dos secretários de Estado são Coimbra e Porto. Merece, no entanto, especial menção o número de indivíduos que frequentaram universidades estrangeiras durante o seu percurso académico. Com efeito, cerca de 20% obtiveram um diploma numa universidade estrangeira, com especial destaque para as universidades britânicas e norte-americanas.

No campo profissional, as ocupações a que mais secretários de Estado se dedicavam como profissão principal eram, respetivamente, as de professor universitário, funcionário público administrativo, gestor e advogado, representando estas quatro cerca de 76% das ocupações profissionais. Existe, no entanto, uma diferença clara entre o perfil profissional de *políticos* e *não-políticos*: entre estes predominam as profissões que implicam a aquisição de competências específicas, seja de cariz educacional, como os docentes universitários, setorial, como os funcionários públicos administrativos, ou de gestão, como os gestores empresariais; ao invés, entre aqueles destacam-se também profissões mais generalistas, como advogado ou mesmo a de político a tempo inteiro.

16 Um em cada três secretários de Estado licenciou-se numa destas Faculdades (cerca de 18% na Faculdade de Direito de Lisboa e cerca de 14% no Instituto Superior de Economia e Gestão). Seguem-se-lhes o Instituto Superior Técnico e a Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, cada uma com cerca de 8%.

O peso dos professores universitários confirma a Universidade como meio de recrutamento preferencial das elites governativas portuguesas (Tavares de Almeida e Pinto, 2006, pp. 41-42), sendo em especial um meio privilegiado de recrutamento de *não-políticos*, altamente qualificados numa área específica do saber e consequentemente perçecionados como peritos.

A passagem pela Administração Pública tem também bastante destaque, na medida em que estas funções constituem muitas vezes uma experiência fundamental para se ser reconhecido como alguém com valiosas competências setoriais. Este reconhecimento pode ser ainda maior quando o indivíduo tem uma longa carreira na Administração Pública, tendo percorrido toda a cadeia hierárquica até chegar ao topo da carreira numa determinada área específica. Os dados revelam que esta via ocupacional foi efetivamente importante sobretudo no caso dos não-políticos. Outro percurso profissional importante está associado à gestão de empresas, sendo igualmente mais proeminente entre os *não-políticos*. Por fim, a advocacia é especialmente relevante entre os *políticos*, sendo inclusivamente muitas vezes exercida por estes indivíduos como atividade secundária.

Como é notório, a maioria das profissões encontram-se ligadas ao Estado. Com efeito, cerca de 80% dos secretários de Estado tinham tido algum tipo de atividade profissional de natureza pública antes de serem nomeados para o cargo, pelo que apenas 20% estiveram ligados exclusivamente ao setor privado. Estes resultados demonstram um grande peso das atividades profissionais ligadas ao Estado no acesso ao cargo, por oposição a percursos profissionais estritamente privados. Se tivermos em conta a distinção entre indivíduos com perfil político e não-político, verificamos que aqueles têm mais percursos ligados ao setor privado do que estes. Demonstram ainda que os não-políticos muito raramente adquirem competências específicas fora da órbita do Estado, pois o usual será adquirirem competências educacionais como professores universitários, ou setoriais como funcionários públicos administrativos. No mesmo sentido, a aquisição de competências de gestão verifica-se essencialmente através de posições em empresas e instituições públicas.

A PERMANÊNCIA NO PODER: A CARREIRA GOVERNATIVA

Um cargo no governo é normalmente considerado o zénite da carreira política de um indivíduo. Mas só se analisarmos separadamente o percurso *até ao* governo e o percurso *no* governo poderemos estar aptos a interpretar o que esse cargo significa para a instituição governativa e para os indivíduos que os ocupam (Teruel, 2011, pp. 17-18). O tempo, a posição e a mobilidade revestem, neste sentido, particular interesse na análise da carreira governativa dos secretários de Estado da democracia portuguesa.

Em termos temporais, a duração média da carreira governativa como secretário de Estado é de cerca de dois anos e meio. Apesar de existirem casos de longas carreiras governativas, como por exemplo o de Jorge Figueiredo Lopes, secretário de Estado durante cerca de 13 anos¹⁷, em regra os secretários de Estado têm carreiras curtas. Carreiras governativas de curta duração retiram capacidade de eficácia aos cargos governativos, na medida em que em escassos meses os indivíduos não têm sequer o tempo necessário para se adaptarem às funções e à dinâmica governativa. Tendo em conta que, como verificámos, a maioria dos secretários de Estado não tinham qualquer tipo de experiência política prévia, este período de aprendizagem seria fundamental para um desempenho eficaz do cargo. No entanto, 29% dos secretários de Estado permaneceu no cargo por um período inferior a um ano (Quadro 3). Por outro lado, só um grupo muito restrito, composto por 9 indivíduos, ultrapassou os oito anos, podendo por isso considerar-se excecionais os casos como o de Jorge Figueiredo Lopes.

Quando distinguimos entre *políticos* e *não-políticos* transparece uma ligeira maior duração média da carreira governativa dos primeiros (2,7 face a 2,1 anos). Ainda que não seja muito acentuada, a tendência para os *políticos* deterem carreiras mais longas está associada à existência de maiores expectativas de regresso ao governo por parte destes indivíduos e ao facto de a exonerção de *não-políticos*, em regra, envolver menos custos partidários. Com efeito, ao contrário dos *políticos*, aqueles são percecionados como tendo tarefas específicas (“men with a mission”), pelo que será natural completarem apenas um mandato e estarem mais sujeitos a remodelações.

A relativa curta duração das carreiras das elites governativas em Portugal não pode ser dissociada de fatores estruturais, como a transição democrática e uma dinâmica de rejuvenescimento. Com efeito, segundo Blondel (1985, p. 112) os processos de transição entre regimes políticos podem ter como efeito encurtar a duração dos mandatos ministeriais até que o novo regime se estabilize. Em Portugal o processo de estabilização inicia-se a partir de 1982, com a importante I revisão constitucional (Linz e Stepan, 1996, pp. 116-129). Este processo teve reflexo na estabilidade governativa, pois permitiu em 1987 a constituição pela primeira vez de um governo com maioria absoluta de um só partido. Até então Portugal tinha apenas conhecido governos minoritários, governos compostos por várias combinações partidárias ou governos de

17 António Jorge de Figueiredo Lopes exerceu o cargo de secretário de Estado da Administração Pública (III e IV Governo Constitucional), do Orçamento (VI Governo Constitucional), da Reforma Administrativa (VII Governo Constitucional), e da Defesa Nacional (IX, X e XII Governo Constitucional).

QUADRO 3

Carreira governativa dos secretários de Estado (1976-2011)

Carreira governativa	Total	Políticos	Não-políticos
	%	%	%
Duração*			
≤ 1	29,01	23,16	32,05
1 - 2	27,39	22,63	29,86
2 - 4	24,32	27,89	22,47
≥ 4	19,28	26,32	15,62
Número de governos			
1	62,88	55,79	66,58
2	27,03	33,16	23,84
≥ 3	10,09	11,05	9,59
Número de pastas			
1	80,72	75,26	83,56
2	16,40	19,47	14,79
≥ 3	2,88	5,26	1,64
Tipo de pastas			
Políticas**	28,11	41,58	21,10
Não-políticas	71,89	58,42	78,90
Ascensão ministerial	13,87	18,42	11,51
Total	555	190	365

Fonte: Elaboração própria

* Corresponde ao número total de anos que o indivíduo permaneceu nas funções de secretário de Estado.

** Foram consideradas políticas as seguintes pastas: adjunto do primeiro-ministro; Presidência do Conselho de Ministros; Administração Regional e Local; Administração Interna; Administração Pública; Reforma Administrativa; Reforma do Estado e da Administração Pública; Integração Administrativa; Justiça; Comunicação Social; Integração Europeia; Cooperação e Desenvolvimento; Emigração e Comunidades Portuguesas; Defesa; Negócios Estrangeiros; Assuntos do Mar; Proteção Civil; Assuntos Parlamentares; Assuntos Europeus.

iniciativa presidencial, fórmulas que não tinham assegurado a pretendida estabilidade governativa: entre 1976 e 1987 nenhum governo completara o mandato de quatro anos. Outro fator importante associado à curta duração das carreiras governativas é a dinâmica de rejuvenescimento nos sistemas onde o apoio parlamentar do executivo é essencial (Blondel, 1985, p. 143). Esta dinâmica de rejuvenescimento tende a acentuar-se quando o primeiro-ministro

goza de grande autonomia na seleção e exoneração dos membros do governo, o que efetivamente acontece em Portugal (Lobo, 2005a; Pinto e Tavares de Almeida, 2009). Na realidade, ao optar por uma estratégia de substituição regular de alguns ministros, o primeiro-ministro despoleta na prática quase sempre a substituição dos secretários de Estado sob a tutela desses ministros.

Tendo em conta que a carreira governativa tem uma duração média de dois anos e meio e que existe quase um terço dos indivíduos cuja carreira não durou mais de um ano, podemos concluir que o cargo de secretário de Estado está longe de configurar uma ocupação, ou mesmo uma etapa consolidada da carreira política. Pelo contrário, ser secretário de Estado em Portugal assume, em regra, um carácter transitório. Entre os indivíduos com perfil político esta transitoriedade deve-se em parte ao facto de o cargo de secretário de Estado ser encarado como de “passagem”, muitas vezes para funções ministeriais, mas também para regressar à política local ou parlamentar com um capital político reforçado. Já entre os *não-políticos* este cargo é normalmente encarado como uma oportunidade ocasional de pôr em prática medidas concretas numa área onde se sentem confortáveis.

A maioria dos secretários de Estado exerceu funções em apenas um governo (ainda que tenha eventualmente sobraçado diferentes pastas durante esse período). Consequentemente, a mobilidade entre governos não pode ser considerada elevada: o cargo de secretário de Estado em Portugal é em geral exercido de modo contínuo após uma única nomeação. Ainda assim, um em cada quatro indivíduos foi nomeado em dois governos e cerca de 10% exerceu funções em três ou mais governos ao longo da sua carreira governativa.

Não obstante a diferença não ser muito acentuada, os *políticos* possuem maior mobilidade entre governos pelo facto de, em regra, permanecerem politicamente ativos após a primeira nomeação, mantendo aspirações a voltar ao governo. Utilizando as palavras claras de Dogan (1989, p. 241), referindo-se aos ministros: “It is beautiful to be a minister. It is still better to remain one or to become one again”. Pelo contrário, a expectativa de regresso ao governo por parte dos *não-políticos* é menor na medida em que estes, em geral, encaram o cargo político como uma interrupção da sua carreira profissional, regressando depois à profissão em que são peritos.¹⁸

18 João Correia, secretário de Estado da Justiça no XVIII Governo Constitucional, justificou assim a sua saída prematura do executivo: “Entreí no governo para cumprir uma missão. Entendi que já estava cumprida e tudo o que estivesse a mais era só para estragar.” Entrevista de João José Garcia Correia disponível na edição online do *Jornal i*, de 05-04-2011. Disponível em: <http://www.ionline.pt/artigos/joao-correia-fundamentacoes-ministro-sao-fantasticas-ilegais> [consultada em 14-08-2013].

A esmagadora maioria dos secretários de Estado apenas deteve uma única pasta ao longo da sua carreira governativa. Com efeito, cerca de 81% dos indivíduos exerceram sempre funções na mesma secretaria de Estado (ainda que, eventualmente, em mais do que um governo), enquanto 16,4% foram nomeados na sua carreira em duas pastas substantivamente diversas. Mais raramente ainda, foram nomeados para três ou mais pastas diferentes. Estes resultados sugerem uma mobilidade entre pastas bastante baixa: em geral, quando um secretário de Estado é nomeado a primeira vez para uma pasta, permanece na mesma pasta ao longo de toda a sua carreira governativa. A baixa mobilidade entre pastas é ainda mais acentuada entre os *não-políticos* e deve entender-se à luz das principais competências em causa em cada perfil: as competências específicas destes indivíduos tornam a mobilidade entre pastas mais difícil, já que são quase exclusivamente percecionados como peritos numa determinada área de atuação governativa. Pelo contrário, os *políticos* possuem competências mais genéricas, pelo que a mobilidade entre diferentes pastas torna-se mais expectável (Bakema, 1991, pp. 95-96).

O nível de mobilidade entre pastas pode ter implicações efetivas no processo de formulação de políticas públicas no governo. Um governo composto predominantemente por ministros e secretários de Estado com baixa mobilidade tenderá a formular políticas de modo diferente de um governo onde predominam atores com experiência em várias pastas governativas, já que, como refere Blondel (1985, p. 214), “Mobile’ ministers [...] are likely to take a broader view of the whole policy process”. Assim, a baixa mobilidade entre pastas de ministros e secretários de Estado em Portugal indicia um alto grau de departamentalização na formulação de políticas, não obstante a crescente importância da coordenação política (Lobo, 2005b).

No que diz respeito ao tipo de governo e à respetiva composição partidária, os secretários de Estado com perfil não-político permanecem maioritários em todas as formulações (Quadro 4). No entanto, existem algumas diferenças no grau de relevância da presença de *políticos* e *não-políticos* de acordo com o tipo de governo: aqueles têm mais expressão nos governos de coligação e estes assumem um peso mais acentuado nos governos monopartidários.

A maior expressão de *políticos* em governos de coligação deve-se em grande medida à necessária negociação interpartidária existente neste tipo de governo no momento da distribuição das secretarias de Estado. Com efeito, num governo de coligação as pastas devem ser distribuídas através de um processo de negociação entre os diversos partidos, o que implica a escolha de indivíduos fortemente identificados com os respetivos partidos (Strøm *et al.*, 2010). Foi o que admitiu Francisco Pinto Balsemão em entrevista logo após a posse do VII Governo Constitucional:

QUADRO 4
Tipos de governo a que pertenceram os secretários de Estado (1976-2011)

Tipo de Governo	Total		Políticos		Não-políticos	
	N*	%	N*	%	N*	%
Coligação	227	100	92	40,53	135	59,47
Monopartidário	325	100	111	34,15	214	65,85
PS	205	100	84	40,98	121	59,02
PSD	120	100	27	22,50	93	77,50
Presidencial	64	100	7	10,94	57	89,06

Fonte: Elaboração própria

* Foi utilizada contagem múltipla de modo a englobar os indivíduos que fizeram parte de diferentes tipos de governo.

Em primeiro lugar, trata-se de um governo de coligação [...]. Na composição do Governo atendeu-se à necessidade de uma representação dos partidos que integram essa coligação. Não se trata, portanto, de cedências mas apenas de respeitando uma determinada proporção, escolher as melhores pessoas para cada lugar. [Entrevista de Francisco Pinto Balsemão a Maria João Avillez, *Expresso* de 10-01-1981, *Revista*, p. 2]

É natural, portanto, que a tendência para escolher indivíduos com experiência partidária ou experiência parlamentar se acentue neste tipo de governos. Por outro lado, nos governos monopartidários, não obstante existir negociação intrapartidária (Strøm, 1990), a autonomia do primeiro-ministro é maior. Esta autonomia na escolha dos membros do governo (potenciada pela obtenção de maiorias absolutas em governos monopartidários) afirma-se desde logo face ao partido e é traduzível na maior facilidade com que o chefe de Governo ou os ministros escolhem indivíduos sem experiência política (Lobo, 2005a; Dowding e Dumont, 2009).

Como seria expectável, os *não-políticos* têm uma presença esmagadora nos governos de iniciativa presidencial, representando cerca de 89% dos secretários de Estado nomeados no III, IV e V Governos Constitucionais. Na medida em que estes governos visaram expressamente a constituição de um elenco apartidário, a presença de *políticos* foi muito excecional, tendo apenas sete indivíduos com perfil político pertencido a estes governos.

Em termos partidários, os secretários de Estado *políticos* possuem maior peso nos governos monopartidários do PS do que nos governos do PSD. Simultaneamente, é nos governos do PSD que os *não-políticos* assumem maior expressão (cerca de 77,5%) face aos governos do PS (cerca de 59%). Estes resultados

indiciam estratégias de captação e politização de independentes mais ativas por parte do PSD, o que muitas vezes foi inclusivamente reflexo de opções pessoais do primeiro-ministro. Com efeito, como escreveu Cavaco Silva, o único primeiro-ministro de governos monopartidários do PSD:

Nunca foi minha preocupação restringir a participação no governo a militantes do PSD – no que era criticado por alguns dirigentes do partido [...]; era deliberada a minha vontade de abertura a pessoas de espírito independente. [Silva, 2004, p. 30]

Pelo contrário, no PS essa opção não foi tão clara. Apesar de António Guterres, primeiro-ministro de dois governos monopartidários do PS, ter sido pioneiro no lançamento da iniciativa “Estados Gerais”, como meio de atrair figuras independentes para a *pool* ministeriável, esta opção nunca foi, segundo Laura Ferreira-Pereira (2008), o alfa e ómega da formação dos governos de Guterres, já que nestes os dirigentes históricos do PS tiveram sempre um peso muito avultado.

A distribuição dos Secretários de Estado pelas diversas pastas ministeriais demonstra que existe uma clara diferenciação na atribuição das pastas baseada no perfil político. Verifica-se uma tendência para os *não-políticos* serem chamados para pastas económicas e sociais, associadas a áreas mais complexas e de índole técnica. Ao invés, os *políticos* estão maioritariamente presentes em pastas de soberania e de coordenação política, onde o conteúdo político é mais vincado. Estas pastas, que compunham o núcleo duro dos governos pós Segunda Guerra e que representam as funções clássicas do Estado, possuem efetivamente um substrato tradicionalmente mais político do que as restantes pastas, surgidas com o desenvolvimento das funções do Estado (Blondel, 1982, pp. 181-189). Nesse sentido, entende-se a preferência por indivíduos com perfis mais politizados para ocupar estas pastas. Pelo contrário, em pastas ministeriais setorialmente mais específicas a detenção de conhecimentos especializados na área de atuação ou de competências de gestão tornam-se critérios mais decisivos do que a detenção de competências políticas. No caso particular das secretarias de Estado, onde a especificidade das áreas de governação se acentua, a escolha de *não-políticos* ganha especial sentido. Assim, cerca de 79% dos secretários de Estado com perfil não-político não detiveram pastas políticas. Pelo contrário, o carácter mais generalista dos *políticos* permite-lhes não estar confinados a pastas políticas.

O cargo de secretário de Estado é importante no acesso à carreira ministerial, na medida em que cerca de 46% dos ministros nomeados entre 1976 e 1999 tinham sido secretários de Estado (Tavares de Almeida e Pinto, 2006, p. 48). Entre os indivíduos que exerceram o cargo de secretário de Estado,

a ascensão ministerial é mais frequente entre os *políticos*. No entanto, nem sempre a nomeação é efetuada exclusivamente em pastas ministeriais nas quais já foram secretários de Estado. Com efeito, a maioria dos indivíduos que ascendem a ministro foram nomeados em pastas ministeriais onde nunca tinham exercido aquele cargo governativo. Existe, no entanto, uma diferença entre perfis: enquanto os *políticos* tendem a sobraçar pastas diferentes quando ascendem a ministro, a maioria dos *não-políticos* são nomeados apenas para pastas ministeriais em que já exerceram o cargo de secretário de Estado. Esta diferença deve ser entendida à luz da maior especialização das competências destes indivíduos, normalmente associados exclusivamente à área de atuação governativa em que são considerados peritos. Pelo contrário, ao serem presumivelmente selecionados com base nas suas competências políticas, os *políticos* podem colocar tais competências ao serviço do governo num conjunto mais diversificado de pastas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A literatura tem-se limitado a olhar para os secretários de Estado como peões partidários em governos de coligação ou como “aprendizes” de ministro. No entanto, este cargo em Portugal dificilmente pode ser considerado nestes termos. Pelo contrário, ao invés de um meio de recompensa das elites partidárias, um meio de equilíbrio partidário no momento da distribuição das pastas governativas em governos de coligação ou um meio de controlo dos membros do governo pertencentes ao outro partido (“*watchdogs*”), os secretários de Estado emergem como uma função despolitizada, inserida numa carreira governativa curta e ocasional. Com efeito, para além de os secretários de Estado serem nomeados tanto em governos de coligação como monopartidários, não detêm maioritariamente um perfil muito politizado. Pelo contrário, em geral estamos perante indivíduos sem experiência política mas com altas credenciais académicas e com uma carreira profissional em que são considerados especialistas. O exercício do cargo de secretário de Estado surge para a maioria como uma interrupção momentânea dessa carreira, uma ocasião em que têm a oportunidade de aplicar com maior impacto social os seus conhecimentos específicos.

Por outro lado, só de modo mitigado poderemos considerar o cargo como tendo essencialmente um caráter de aprendizagem, tendo em vista a preparação de indivíduos para o cargo de ministro. De facto, apesar de metade dos ministros terem sido anteriormente secretários de Estado (Tavares de Almeida e Pinto, 2006, p. 48), a maioria foi nomeada num ministério onde nunca tinha sido secretário de Estado. Por outro lado, a carreira governativa é muito curta,

o que pode ter contribuído para inviabilizar uma efetiva aprendizagem política, ou seja, uma adaptação aos problemas governativos.

Deste modo, o cargo de secretário de Estado afirma-se em Portugal com um conteúdo funcional efetivo, onde é relevante a adequação do perfil individual às funções setoriais e políticas que este terá de executar no desempenho do cargo. Com efeito, verificamos que emergem diferenças importantes entre indivíduos com competências políticas e indivíduos com outras competências, como as setoriais e/ou de gestão, ou seja, entre secretários de Estado *políticos* e *não-políticos*. Efetivamente, se o perfil do secretário de Estado for não-político é mais provável que as altas qualificações académicas signifiquem a detenção de uma pós-graduação ou mesmo de um doutoramento, possivelmente em Economia. Em termos profissionais, aumentam as hipóteses de ser professor universitário e de possuir um percurso profissional de natureza pública. A probabilidade de a sua carreira ser restrita a uma só pasta (não-política) num único governo aumenta consideravelmente e caso tenha chegado a ministro, algo muito inverosímil, é presumível que seja nomeado na mesma pasta ministerial onde tinha exercido o cargo de secretário de Estado. Pelo contrário, se o indivíduo tiver um perfil político é provável que a sua área de formação educacional seja Direito e que possa exercer advocacia como ocupação profissional principal. Em termos de carreira governativa, o seu perfil generalista permite-lhe não ficar restrito a pastas não-políticas. Por outro lado, aumentam as hipóteses de ter sido nomeado em mais de um governo e em mais do que uma pasta.

As diferenças entre *políticos* e *não-políticos* demonstram a importância do perfil político no estudo das elites governativas. Sem essa distinção teriam permanecido ocultos muitos aspetos fundamentais na compreensão do perfil sociodemográfico e da carreira governativa dos secretários de Estado da democracia portuguesa. Assim, não obstante estes possuírem, em geral, um perfil não-político, permanece identificável um núcleo minoritário de indivíduos com experiência política cujas características sociodemográficas e carreira governativa são particulares. Neste sentido, podemos concluir pela coexistência de dois grupos com perfil político distinto dentro da elite governativa. Fica por avaliar a evolução dos referidos perfis, bem como os impactos dessa coexistência no funcionamento ministerial e governativo ao longo da democracia portuguesa.

ANEXO

QUADRO 5
Ministros e secretários de Estado dos governos portugueses (1976-2011)

Governo	PM	Partidos no governo	Ministros*	Secretários de Estado*	Remodelações**	
					Min.	SE
I	Soares I	PS	17	45	6	18
II	Soares II	PS+CDS	15	36	1	2
III	Nobre da Costa	—	14	31	0	0
IV	Mota Pinto	—	15	35	0	1
V	Pintasilgo	—	16	33	0	0
VI	Sá Carneiro	PSD+CDS+PPM	14	39	0	1
VII	Balsemão I	PSD+CDS+PPM	17	41	3	2
VIII	Balsemão II	PSD+CDS+PPM	14	46	4	11
IX	Soares III	PS+PSD	16	40	8	21
X	Cavaco Silva I	PSD	13	32	0	3
XI	Cavaco Silva II	PSD	15	36	11	29
XII	Cavaco Silva III	PSD	16	51	9	28
XIII	Guterres I	PS	17	39	12	27
XIV	Guterres II	PS	17	43	15	36
XV	Barroso	PSD+CDS	17	34	4	8
XVI	Santana Lopes	PSD+CDS	19	38	1	5
XVII	Sócrates I	PS	16	36	7	13
XVIII	Sócrates II	PS	16	38	0	1

Fonte: Elaboração própria

* Número de indivíduos que compunham o elenco inicial do governo.

** Número de indivíduos que foram substituídos durante o período de exercício de funções do governo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDEWEG, R., IRWIN, G. A. (2005), *Governance and Politics of the Netherlands*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan.
- BAKEMA, W. (1991), "The ministerial career". In J. Blondel, J.L. Thiébault (eds.), *Profession of Government Minister in Western Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 70-98.
- BAKEMA, W., SECKER, I. (1988), "Ministerial expertise and the Dutch case". *European Journal of Political Research*, 16 (2), pp. 153-170.
- BAR, A. (1988), "Spain". In J. Blondel, F. Müller-Rommel (eds.), *Cabinets in Western Europe*, Londres, MacMillan Press Limited, pp. 102-119.
- BECKMAN, L. (2006), "The competent cabinet? Ministers in Sweden and the problem of competence and democracy". *Scandinavian Political Studies* 29 (2), pp. 111-129.
- BIRNBAUM, P. (1982), *The Heights of Power: an Essay on the Power Elite in France*, Chicago, University of Chicago Press.
- BLONDEL, J. (1982), *The Organization of Governments: a Comparative Analysis of Governmental Structures*, Londres e Beverly Hills, SAGE Publications.
- BLONDEL, J. (1985), *Government Ministers in the Contemporary World*, Newbury Park, SAGE Publications.
- BLONDEL, J. (1991), "Cabinet government and cabinet ministers". In J. Blondel, J.L. Thiébault (eds.), *Profession of Government Minister in Western Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 5-18.
- BLONDEL, J. (1995), *Comparative Government: an Introduction*, Nova Iorque, Harvester Wheatsheaf.
- BLONDEL, J., MÜLLER-ROMMEL, F. (eds.) (1988), *Cabinets in Western Europe*, Nova Iorque, St. Martin's Press.
- BLONDEL, J., THIÉBAULT, J.L. (eds.) (1991), *Profession of Government Minister in Western Europe*, Londres, Palgrave Macmillan.
- BLONDEL, J., MÜLLER-ROMMEL, F., MALOVA, D. (2007), *Governing New European Democracies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- CABANNES, J. (1990), *Le Personnel gouvernemental sous la Cinquième République, 1959-1986*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- CARROLL, R., COX, G. (2012), "Shadowing ministers: monitoring partners in coalition governments". *Comparative Political Studies*, 45 (2), pp. 220-236.
- CARVALHO, R. A., FERNANDES, T. (2003), "A elite política do Marcelismo: ministros, secretários /subsecretários de Estado e deputados (1968-1974)". In A. C. Pinto, A. Freire (eds.) *Elites, Sociedade e Mudança Política*, Oeiras, Celta, pp. 67-96.
- COHEN, J.E. (1988), *The Politics of the U. S. Cabinet: Representation in the Executive Branch, 1789-1984*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- COTTA, M. (1991), "Conclusion". In J. Blondel, J.L. Thiébault (eds.), *Profession of Government Minister in Western Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 174-198.
- COTTA, M., VERZICHELLI, L. (2007), *Political Institutions in Italy*, Oxford, Oxford University Press.
- CZUDNOWSKI, M. (1975), "Political recruitment". In P. Greenstein (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. 2, *Micropolitical Theory*, Reading, Addison-Wesley, pp. 155-242.
- DATO, J.R., TERUEL, J.R. (2013), *Executive Appointments at the Top: Recruitment and Political Careers of Spanish Junior Ministers*. Paper presented to ECPR Joint Sessions, Johannes Gutenberg University (Mainz, 11-16 March 2013).

- DATO, J. R., TERUEL, J. R., MIR, M. J. (2013), *The Politicisation of the Executive Elite in the Spanish Government: Comparing Cabinet Ministers and State Secretaries*. Paper prepared for the XI Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Universidad Pablo Olavide (Sevilla, 17-20 September 2013).
- DAVIS, R. H. (1997), *Women and Power in Parliamentary Democracies: Cabinet Appointments in Western Europe, 1968-1992*, Lincoln, University of Nebraska Press.
- DE WINTER, L. (1991), "Parliamentary and party pathways to the cabinet". In J. Blondel, J. L. Thiébault (eds.), *Profession of Government Minister in Western Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 44-69.
- DOGAN, M. (1967), "Les filières de la carrière politique en France". *Revue française de sociologie*, VIII, pp. 468-492.
- DOGAN, M. (ed.) (1989), *Pathways to Power: Selecting Rulers in Pluralist Democracies*, Boulder, Westview Press.
- DOWDING, K., DUMONT, P. (eds.) (2009), *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, Londres, Routledge.
- ESCOBAR-LEMMON, M., TAYLOR-ROBINSON, M. (2005), "Women ministers in Latin American government: when, where, and why?". *American Journal of Political Science*, 49 (4), pp. 829-844.
- FERREIRA-PEREIRA, L. (2008), "Mapping the formative dynamics of the 13th Constitutional Government: from General Estates to the governmental mandate and beyond". *The Portuguese Journal of Social Science*, 7 (3), pp. 195-217.
- GAXIE, D. (1983), "Les facteurs sociaux de la carrière gouvernementale sous la cinquième République de 1959 à 1981". *Revue française de sociologie*, 24 (3), pp. 441-465.
- HEADLEY, B. W. (1974), *British Cabinet Ministers: the Roles of Politicians in Executive Office*, Londres, Allen & Unwin.
- JALALI, C. (2007), *Partidos e Democracia em Portugal: 1974-2005: da Revolução ao Bipartidarismo*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- LAVER, M., SCHOFIELD, N. (1985), "Bargaining theory and portfolio payoffs in European coalition governments". *British Journal of Political Science*, 15, pp. 51-72.
- LESTON-BANDEIRA, C. (2004), *From Legislation to Legitimation: the Role of the Portuguese Parliament*, Londres, Routledge.
- LINZ, J., STEPAN, A. (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- LOBO, M. C. (2005a) "The presidentialization of Portuguese democracy?" In T. Poguntke, P. Webb (eds.), *The Presidentialization of Politics: a Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 269-288.
- LOBO, M. C. (2005b), *Governar em Democracia*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- MAGONE, J. (2000a), "Political recruitment and elite transformation in modern Portugal 1870-1999: the late arrival of mass representation". In H. Best, M. Cotta (eds.), *Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000: Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford, Oxford University Press.
- MAGONE, J. (2000b), "Portugal. The rationale of democratic regime building". In W. C. Müller, K. Strøm (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, pp. 529-558.
- MANOW, P. (2008), *When does Junior turn Senior? A Comparative Analysis of Junior Ministers in Western Democracies, 1950-2000*. Paper prepared for conference on 'Cabinet recruitment and parliamentary careers', University of Jena/SFB 580, 7-8. November 2008.

- MANOW, P., ZORN, H. (2004), *Office Versus Policy Motives in Portfolio Allocation: the Case of Junior Ministers*. MPiFG Discussion Paper. Disponível em <https://opus.zbwkiel.de/dspace/handle/10419/19911>.
- MCMASTER, A., BAIRNER, A. (2012), "Junior ministers in the UK: the role of the minister for sport". *Parliamentary Affairs*, 65 (1), pp. 214-237.
- MERSHON, C. (1996), "The costs of coalition: coalition theories and Italian governments". *The American Political Science Review*, 90 (3), pp. 534-554.
- MILNE, R. S. (1949), "The junior minister". *The Journal of Politics*, 12 (3), pp. 437-449.
- MIRANDA, J., SOUSA, M. R. de (eds.) (1986), *A Feitura das Leis*, vol. I e II, Oeiras, Instituto Nacional de Administração.
- MÜLLER, W. C. (2000), "Political parties in parliamentary democracies: making delegation and accountability work". *European Journal of Political Research*, 37, pp. 309-333.
- MÜLLER-ROMMEL, F. (1988), "The centre of government in west Germany: changing patterns under 14 legislatures (1949-1987)". *European Journal of Political Research*, 16 (2), pp. 171-190.
- OLLÉ-LAPRUNE, J. (1962), *La stabilité des ministres sous la 3^{ème} République*, Pichon et Durand Ausias.
- PINTO, A. C., TAVARES DE ALMEIDA, P. (2009), "Portugal: the primacy of 'independents'". In K. Dowding, P. Dumont (eds.), *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, Londres, Routledge.
- PORTAS, P., VALENTE, V. P. (1990), "O primeiro-ministro: estudo sobre o poder executivo em Portugal". *Análise Social*, 157, XXV (3), pp. 333-349.
- PUTNAM, R. D. (1976), *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- ROSE, R. (1971), "The making of cabinet ministers". *British Journal of Political Science*, 39 (3), pp. 393-412.
- ROSE, R. (1984), *Understanding Big Government: the Programme Approach*, Londres e Beverly Hills, Sage Publications.
- SEARING, D. (1989), "Junior ministers and ministerial careers in Britain". In M. Dogan (ed.), *Pathways to Power: Selecting Rulers in Pluralist Democracies*, Boulder, Westview Press, pp. 141-168.
- SEARING, D. (1994), *Westminster's World: Understanding Political Roles*, Cambridge, Harvard University Press.
- SIAROFF, A. (2000), "Women's representation in legislatures and cabinets in industrial democracies". *International Political Science Review*, 21 (2), pp. 197-215.
- SILVA, C. (2002), *Autobiografia Política*, vol. 1, Lisboa, Temas e Debates.
- SILVA, C. (2004), *Autobiografia Política*, vol. 2, Lisboa, Temas e Debates.
- SILVEIRA, P. (2014), *Os Secretários de Estado da Democracia Portuguesa: Perfis Sociopolíticos e Carreiras Governativas*. Dissertação de mestrado, Lisboa, FCSH, UNL. Disponível em <http://run.unl.pt/handle/10362/11241>.
- SOUSA, M. R. de (1999), *Lições de Direito Administrativo*, Lisboa, Lex.
- STEFAN, L. (2004), *Patterns of Political Elite Recruitment in Post-communist Romania*, Bucareste, Ziu.
- STRØM, K. (1990), *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge, Cambridge University Press.
- STRØM, K., MÜLLER, W. C., SMITH, D. M. (2010), "Parliamentary control of coalition governments". *Annual Review of Political Science*, 13, pp. 517-535.

- TAVARES DE ALMEIDA, P. (2005), “The Portuguese administrative elite, 1851-1910”. *Revista de História das Ideias*, 26, pp. 439-462.
- TAVARES DE ALMEIDA, P., PINTO, A. C. (2006), “Os ministros portugueses, 1851-1999: perfil social e carreira política”. In P. Tavares de Almeida, et al. (eds.) *Quem Governa a Europa do Sul? O Recrutamento Ministerial, 1850-2000*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 19-58.
- TAVARES DE ALMEIDA, P., PINTO, A. C. (2012), *Expert and Non-partisan Ministers in Portuguese Democracy 1976-2012*. Paper presented to IPSA XXII World Congress of Political Science (Madrid, 8-12 July 2012).
- TAVARES DE ALMEIDA, P., PINTO, A. C., BERMEO, N. (eds.) (2006), *Quem Governa a Europa do Sul? O Recrutamento Ministerial, 1850-2000*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- TERUEL, J. R. (2011), *Los Ministros de la España Democrática: Reclutamiento Político y Carrera Ministerial de Suárez a Zapatero (1976-2011)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- THEAKSTON, K. (1987), *Junior Ministers in British Government*, Oxford e Nova Iorque, Blackwell Pub.
- THEAKSTON, K. (1999), “Junior ministers in the 1990’s”. *Parliamentary Affairs*, 52 (2), pp. 230-245.
- THEAKSTON, K., GILL, M., ATKINS, J. (2012), “The ministerial foothills: Labour government junior ministers 1997-2010”. *Parliamentary Affairs* online article (September 2012). DOI: 10.1093/pa/gss054.
- THIÉBAULT, J. L. (1991), “Local and regional politics and cabinet membership”. In J. Blondel, J. L. Thiébault (eds.), *Profession of Government Minister in Western Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 31-43.
- THIES, M. F. (2001), “Keeping tabs on partners: the logic of delegation in coalition governments”. *American Journal of Political Science*, 45 (3), p. 580.
- VERZICHELLI, L. (2008), “Portfolio allocation”. In K. Strøm, W. C. Müller, T. Bergman (eds.), *Cabinets and Coalition Bargaining: the Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, pp. 237-268.
- VIEGAS, J. L., FARIA, S. (2001), *As Mulheres na Política*, Oeiras, Celta.
- WEBER, M. (2005), “A política como vocação” [1919]. In M. Weber, *Três Tipos de Poder e Outros Escritos*, Lisboa, Tribuna da História, pp. 63-115.
- WILSON, F. M. G. (1959), “The routes of entry of new members of the British cabinet, 1868-1958”. *Political Studies*, VII, pp. 222-232.

Recebido a 25-03-2014. Aceite para publicação a 14-01-2015.

SILVEIRA, P. (2015), “Os secretários de Estado da democracia portuguesa (1976-2011)”. *Análise Social*, 214, L (1.º), pp. 128-158.

Pedro Silveira » pedro.silveira@fcs.unl.pt » FCSH-UNL » Avenida de Berna, 26-C — 1069-061 Lisboa, Portugal.
