


A ascensão dos não políticos no Estado democrático: o caso europeu

The rise of non-politicians in the democratic State: the European case

COSTA PINTO, A., COTTA, M., TAVARES DE ALMEIDA, P. (eds.). *Technocratic ministers and political leadership in European democracies*. Palgrave Macmillan, 2018. E-book. 295 páginas.

Paulo Franz

 <https://orcid.org/0000-0002-3139-9494>

Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, PR, Brasil. E-mail: pfranzj@gmail.com

DOI: 10.1590/3510206/2020

Problema clássico da democracia e dos estudos de elites, a participação de técnicos e especialistas nas tomadas de decisão do governo constitui tema central, tanto em estudos acadêmicos quanto na opinião pública, diante da repercussão midiática acerca de nomeações e reformas ministeriais no Poder Executivo. Análises sobre perfil e carreira progressiva de ministros de Estado costumam fomentar intensos debates e hipóteses sobre a *performance* e o estilo a ser adotado pelo governo em determinada área.¹

O ponto de partida dessas análises é o de que o *background* social, político e profissional desses atores afeta decisivamente as decisões tomadas pelo governo. A experiência obtida em um cargo administrativo no setor público, o saber adquirido em uma comissão temática do Parlamento e o traquejo político dentro da burocracia de um partido impactam diretamente o estilo de gestão, a *expertise* e as preferências dos ministros de Estado. Dito de outra forma, um ministro que passou a maior parte de sua carreira profissional na gestão do setor privado não terá, necessariamente, as mesmas visões e preferências que um colega com carreira predominantemente dentro da burocracia partidária, por exemplo (Dogan, 1979). Assim, estudos de recrutamento ministerial procuram vislumbrar estratégias políticas e administrativas de algum governo a partir da identificação de padrões de nomeações ministeriais levadas a cabo pelos chefes de Estado.

Tradicionalmente pensado como o elo entre os poderes Executivo e Legislativo (Bagehot, 1873; Cox, 2005), gabinetes ministeriais costumam ser ocupados predominantemente por políticos profissionais, com larga experiência prévia em cargos eletivos, sobretudo em parlamentos (Rose, 1971). Contudo, transformações ocorridas nas instituições políticas ao longo das últimas décadas também são percebidas nos ministérios, e o perfil de recrutamento ministerial tem sido levantado para o debate sobre a relação entre tecnocratas, políticos profissionais e regimes democráticos.

Nesse sentido, *Technocratic ministers and political leadership in European democracies* traz uma contribuição de fôlego ao debate sobre elites de primeiro escalão do Estado. Organizado pelos professores Antonio Costa Pinto, Pedro Tavares de Almeida (ambos da Universidade de Lisboa) e Maurizio Cotta (Universidade de Siena), com a participação de outros doze autores, o livro traz um panorama comparativo de quatorze democracias europeias, distribuído em nove capítulos empíricos. Os dados se referem a França, Itália, Suécia e Turquia (com escopo de mais de 50 anos de nomeações ministeriais), Portugal, Espanha (desde as respectivas redemocratizações, em fins dos anos 1970), Hungria, Romênia, República Tcheca, Polônia, Eslováquia, Letônia, Lituânia e Estônia (com recorte mais recente, desde a última onda democrática na Europa).

A primeira seção do livro apresenta o arcabouço teórico sobre o qual os autores formulam suas respectivas hipóteses. O argumento central é o de que, com a adoção de regimes semipresidencialistas, a partir da terceira onda democrática ocorrida entre meados dos anos 1980 e 1990, a proporção de políticos profissionais nos gabinetes tem sido substituída gradativamente por *outsiders* do campo político. Por opção metodológica, são considerados “*non-partisan ministers*” os indivíduos recrutados para o gabinete sem carreira prévia em cargos eletivos ou de direção partidária (p. 7).

A hipótese é de que o aumento de ministros “tecnocratas” poderia ser explicado basicamente pelos seguintes fatores:

1) “Presidencialização”, ou a adoção do sistema semipresidencialista por democracias emergentes. Presidentes eleitos diretamente gozariam de prestí-

gio e apoio suficientes para reservar espaço significativo de seu gabinete a membros desligados dos partidos políticos da base aliada;

2) Governos minoritários ou *single party governments*. A autoridade do primeiro-ministro ou presidente em gabinetes de partido único é maior do que coalizões. Além disso, governos tendem a ter menor número de potenciais candidatos aos gabinetes, daí a predisposição em recrutar atores de fora do campo político;

3) O declínio na confiança nos partidos e nas organizações partidárias. Partidos parlamentares se enfraqueceram a ponto de perderem a habilidade e a estrutura necessária para produzirem atores com qualificação suficiente para responsabilidades ministeriais cada vez mais complexas;

4) A “europeização”, para o caso dos Estados-membros do bloco da União Europeia, o que demandaria habilidades e conhecimento técnico para a coordenação de políticas que extrapolam questões de natureza doméstica;

5) Crises econômicas e outras situações similares que exigiriam do Estado ações complexas e efetivas, que dificilmente seriam tomadas por políticos profissionais, e sim por atores independentes de políticas eleitorais.

Ou seja, a ampliação da autoridade do presidente ou primeiro ministro, em conjunto com a crise de representação dos partidos políticos tradicionais, e com demandas mais complexas sobre a ação do Estado, originadas sobretudo pela inserção dos países na União Europeia e pelas crises econômicas, resultariam no aumento significativo de ministros *experts*.

Em relação a esses pontos, referentes às demandas cada vez mais complexas do Estado, o pressuposto é o de que a tecnocracia seria vista como uma espécie de antídoto em relação à mentalidade de curto prazo típica de políticos profissionais, preocupados com o julgamento das urnas (p. 4).

O que se segue na obra são capítulos independentes, mas em formato comum: medidas e variações ao longo do tempo no recrutamento de ministros não políticos; descrição do perfil profissional dos ministros e tipo de ministérios para os quais eles foram nomeados; tempo de permanência do mandato; carreira posterior após saída do gabinete;

casos paradigmáticos; e, por último, discussão sobre as razões que levam o chefe de Estado a nomear mais atores de fora do campo político em cada um dos casos específicos. No último capítulo, Maurizio Cotta traça um quadro comparativo dos dados apresentados nos capítulos anteriores.

Os resultados indicam mais especificidades de cada país do que tendências gerais, embora alguns aspectos sejam muito comuns. A proporção de *non-partisan ministers* varia entre 16,3% (França) e 57,9% (Turquia, incluindo períodos não democráticos). Dos países com maior recorte temporal, o único que apresentou aumento significativo de *outsiders* nos gabinetes foi a Itália, sobretudo nos governos de minoria e partido único, em contextos de grave crise política e econômica (capítulo 4).

Já os países da última onda democrática (a partir de fins dos anos 1980) apresentaram taxas maiores de presença não partidária nos gabinetes – com exceção da Turquia. Sobre esses atores, trata-se, em especial, de professores universitários, empresários e burocratas de alto escalão do setor público e privado, que costumam ser alocados majoritariamente nas áreas econômica, de relações exteriores e justiça.

A despeito da pouca ligação com o campo político, em muitos casos “ministros *experts* podem ter passagens prévias pelo *staff* pessoal, como conselheiros ou até mesmo dos círculos de amizade do alto oficialato. Eles podem não ter relações com os partidos políticos, sem *background* político ou experiência prévia em partidos, mas são pessoalmente ligados ao governo”² (p. 218). É o caso da Romênia, onde os presidentes diretamente eleitos – e gozando de prerrogativas constitucionais – puderam se cercar de um *staff* de confiança para implementar políticas que eram de seu interesse.

O mesmo também parece ter ocorrido no governo português de Cavalo Silva (1985-1995), em que a confiança e lealdade pessoais mostraram-se tão importantes quanto a filiação partidária no recrutamento de ministros. Chama a atenção que a *expertise* na área específica para o qual o ministro foi recrutado não é, necessariamente, um atributo para os “não políticos” recrutados em Portugal. Eles podem ser especialistas também em outras áreas, como foi o caso de um executivo e ex-chefe do departamento de cobrança de impostos do Ministério

das Finanças, que ocupou o Ministério da Saúde de Portugal entre 2011 e 2015 (p. 125).

Apesar de os autores defenderem que adoção do semipresidencialismo tenderia a aumentar a proporção de técnicos nos gabinetes, isso não se comprovou em muitos dos casos relatados no livro. Turquia e França, por exemplo, apesar das grandes prerrogativas constitucionais de seus respectivos chefes de Estado, apresentaram diminuição na parcela de tecnocratas em seus gabinetes ao longo do período (capítulos 2 e 9). Dessa forma, fica aberta a questão se as altas porcentagens de técnicos nas democracias mais recentes seriam realmente resultado do regime de governo adotado, ou apenas um sintoma da juventude democrática dessas nações – o que levaria a um maior recrutamento ministerial de políticos profissionais com o passar dos anos - ou tratar-se-ia até mesmo, como alegam os autores, de uma tendência de fraca partidarização como um modelo de governo democrático a emergir nos tempos recentes.

Com o objeto sendo construído por diversos autores, o grande mérito do livro é metodológico. Apesar da diversidade de fontes e de ser escrito por mais de uma dezena de autores sobre os mais variados contextos político-institucionais, a obra preza pela padronização da tabulação de dados, do rigor conceitual e da estatística usada em cada um dos casos específicos.

Ao longo do livro, entende-se como tecnocrata os ministros que, mesmo que porventura sejam filiados a algum partido político, não tenham ocupado nenhum cargo eletivo ou de direção em partido. Da mesma forma, os testes descritivos relativos às ocupações prévias e ministérios ocupados são rodados e apresentados sob as mesmas categorias e formatos.

Além disso, cada capítulo nos traz o desenho institucional dos países em questão, construído como processo histórico, além dos casos paradigmáticos e “dramáticos” de nomeações tecnocratas para os gabinetes em cada país analisado. Assim, mesmo com a grande massa de dados sobre a qual estamos falando e todo o rigor metodológico na padronização dos conceitos e das categorias empregadas, os autores não deixam de recorrer por vezes a fatores explicativos menos generalizantes e mais contextuais como, por exemplo, o estilo pessoal do chefe de Estado.

É o caso dos governos Dini (1995-1996) e Monti (2011-2013), nos quais o presidente teve o aval de se cercar absolutamente de pessoal especializado, com carreira prévia em universidades e cargos de direção de alto escalão, sem ligação com o campo político, sobretudo por serem sucessivos a contextos de grave crise política e completa descrença na elite parlamentar italiana (capítulo 4). Ou o caso dos países bálticos, nos quais o alto percentual de *outsiders* se explica pela rejeição aos partidos profissionalizados politicamente por sua ligação com o regime comunista, vigente até o fim dos anos 1980 (capítulo 7).

Graças ao rigor metodológico e ao conhecimento profundo de tantos casos, possibilitado pela participação de vários autores no projeto, é permitido ao leitor se ater a cada um dos capítulos empíricos e fazer comparações entre os casos de seu interesse, ao mesmo tempo que lhe é oferecido um panorama mais amplo sobre a participação de tecnocratas nas democracias europeias, presente sobretudo no último capítulo.

Todavia, alguns limites podem ser identificados na obra como um todo, ou seja, sem nos preocupar caso a caso. Em primeiro lugar, chama a atenção como o título não corresponde exatamente à obra.

A opção metodológica de abordar ministros que não teriam ocupado cargos eletivos e de direção partidária não implicaria, necessariamente, que estes seriam tecnocratas ou especialistas, mas, ocasionalmente, apenas indivíduos com atributos alternativos à carreira política que os gabaritassem ao gabinete, por proximidade pessoal com líderes partidários da base aliada ou até mesmo com o chefe de Estado, por exemplo. É, pois, plausível pensarmos que uma parcela dos “*non-politicians*” abordados no livro não seja *technocrats*. Talvez por isso, embora *technocrats* e *experts* sejam termos comuns ao longo da obra, os autores parecem preferir o uso de *non-partisan ministers*, assumindo que, mesmo que sejam filiados, não se estaria tratando de uma elite político-partidária.

Da mesma forma, “não partidarismo” assumido como *expertise*, sem comprovação/correlação empírica que sustente a coincidência entre as duas categorias, parece ser sintoma da distinção radical, adotada no livro, entre “políticos” e “técnicos” na elite ministerial. Na realidade, pesquisas de recruta-

mento indicam que ministérios são compostos não por tipos profissionais puros – como essa distinção parece sugerir –, mas predominantemente, quando não hegemonicamente, por *policy makers*, agentes públicos de perfil híbrido, portando tanto gabarito técnico e administrativo como experiência política, seja através de nomeações no alto escalão, na ocupação de cargos na burocracia partidária, ou mesmo em cargos eletivos (Olivieri 2007; Figueiredo e Abrucio, 1998; capítulo 6).

Assim, ao mesmo tempo que poderíamos pensar em ministros *outsiders* do campo político sem qualquer *expertise* administrativa (o que pesquisas indicam ser muito raro), também é crível afirmarmos que democracias consolidadas e com partidos estruturados poderiam produzir políticos profissionais com *expertise* e larga bagagem administrativa (Cox, 2005).

Mesmo admitindo que a distinção entre os dois perfis exista, e que o critério utilizado pelos autores para tal seja razoável, os resultados não convencem sobre os fatores estruturais e institucionais mobilizados para explicar o recrutamento de ministros não políticos. O que se percebe, na verdade, é que o livro trata como correlação o que na verdade são assunções.

Em várias passagens do livro, os autores afirmam, por exemplo, que a maior proporção de técnicos nos gabinetes ministeriais coincidiria com a maior autoridade e prerrogativas do chefe de Estado, com a inserção do país na União Europeia, com a decadência estrutural dos partidos políticos tradicionais, principalmente em momentos de crise econômica (p. 17). Todavia, ao longo da obra não há qualquer teste mais robusto que torne evidente a relação ou até mesmo a coincidência entre esses fatores. Tais mecanismos causais, enunciados desde a introdução do livro, são tomados *ad hoc*, sem testes que procurem demonstrar a correlação entre o crescimento de ministros não partidários com eventos conjunturais (crise econômica, entrada na União Europeia, decadência dos partidos tradicionais) e/ou mudanças institucionais (adoção do regime semipresidencialista). Até porque muitas dessas expectativas parecem não ser confirmadas, como a conclusão de que a razão para o recrutamento de técnicos nos ministérios seria o enfraquecimento dos partidos políticos tradicionais não se sustenta nos próprios resultados. Para os

casos sueco e francês, por exemplo, há, relativamente falando, uma parcela significativa de técnicos nos gabinetes (médias de 20% e 15%, respectivamente) justamente durante os anos 1960 e 1970, na chamada era dourada dos partidos parlamentares europeus (capítulos 2 e 3).

Do mesmo modo, a hipótese segundo a qual quanto maior as prerrogativas do chefe de Estado, maior a margem de recrutamento e maior a parcela de não políticos no gabinete (p. 11) mostrou-se equivocada. Além de os dados não mostrarem regularidade quanto a essa associação, a França, país com maiores prerrogativas presidenciais, apresentou as menores proporções de técnicos nos ministérios entre os casos estudados (capítulo 2). Embora isso seja enunciado no capítulo final, não é apresentado qualquer índice empírico que possa servir de parâmetro de comparação com os demais países.

Entretanto, nos parece que o caminho mais plausível para resolver essas lacunas esteja indicado no próprio livro. O caráter predominantemente descritivo dos estudos de elites, onde os resultados costumam se restringir à identificação de padrões prosopográficos (Stone, 2011), pode ser superado em esforços de análises comparativas e diacrônicas, possibilitando inferências causais entre o perfil profissional e político dos atores e as condições socioinstitucionais nas quais eles estão inseridos.

Entender quem são e quais os atributos dos atores que ocupam as posições de decisão torna-se ainda mais relevante quanto estamos diante de situações de evidentes transformações, sendo a reflexão sobre as consequências dessas variações apenas possível após identificação clara e objetiva do que está ocorrendo (no caso, quem são os ministros). E alguns dos principais paradigmas da democracia só podem ser debatidos a partir do esclarecimento desses padrões.

Cada vez mais enunciado como obsoleto (Blondel, 2002), o “*party government*” – ou “partidocracia” – era considerado um governo que interpreta a demanda popular e deriva disso o direito a guiar as políticas públicas. Seria, portanto, o recrutamento de não políticos pelo governo um sintoma de déficit democrático? Ou um chefe de Estado, com autoridade e fortes prerrogativas para formar uma equipe de governo com *outsiders* ligados apenas a si próprio, seria mais responsivo aos

seus eleitores? Seriam as coalizões político-partidárias as responsáveis por transformarem as demandas populares identificadas no processo eleitoral em pó, visto a necessidade de o vitorioso se aliar com as forças do Parlamento? Embora não sejam dominantes no atual quadro acadêmico científico das ciências sociais, os estudos de elites podem cumprir papel central na compreensão dessas transformações e de seus efeitos.

Notas

- 1 Caso sintomático das expectativas alimentadas pelas nomeações ministeriais foi a repercussão da nomeação de Joaquim Levy para o Ministério da Fazenda pela ex-Presidenta Dilma Rousseff (Jiménez, 2014).
- 2 Tradução do autor. No original: “*many expert ministers have emerged from among the personal staff, advisers or even friends of these high-level officials. They may be non-partisan, with no parliamentary background or party position, but they are personally dependent*”.

BIBLIOGRAFIA

- BAGEHOT, W. (1873). *The English Constitution*. London, Collins.
- BLONDEL, J. (2002), “Party government, patronage, and party decline in Western Europe”, in R. Gunther; J. R. Montero; J. J. Linz, *Political parties: old concepts e new challenges*, Oxford University Press.
- COX, G. W. (2005), *The efficient secret: the cabinet and the development of political parties in Victorian England*. New York, Cambridge University Press.
- DOGAN, M. (1979). “How to Become a Cabinet Minister in France: Career Pathways, 1870-1978”. *Comparative Politics*, 12 (1): 1-25.
- FIGUEIREDO, A. & ABRUCIO, F. L. (1998), “Burocracia pública na nova ordem democrática do Brasil”, in Encontro Nacional da Associação dos Programas de Pós-Graduação em Administração, *Anais*, Foz do Iguaçu, Anpad.

JIMÉNEZ, Carla. (2014), “Dilma busca trégua no mercado com o novo ministro da Fazenda”. *El País*, 21 nov. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2014/11/21/economia/1416605312_700902.html>.

OLIVIERI, C. (2007), “Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil”. *Revista de Sociologia e Política*, 29: 147-168.

ROSE, R. (1971), “The making of cabinet ministers”. *British Journal of Political Science*, 1 (4): 393-414.

STONE, L. (2011), “Prosopografia”. *Revista de Sociologia e Política*, 19 (39): 115-137.