

Capítulo 9

O envelhecimento das elites ministeriais

Hugo Ferrinho Lopes

As instituições políticas têm a responsabilidade de oferecer soluções para dilemas coletivos (Cox e McCubbins, 2007). Nas democracias representativas, o Governo é a entidade que exerce o poder executivo, sendo precisamente este poder que faz do Governo a instituição política com as funções mais relevantes (Lijphart, 2000: vii), embora tenha de prestar contas a outros órgãos de soberania (Manin, 1997; Samuels e Shugart, 2010). A elite ministerial, composta pelos ministros e pelo chefe de Governo, representa o centro da discussão e da deliberação política dentro do órgão executivo (Andeweg *et al.*, 2020). Por essa razão, a análise das elites ministeriais tem sido um tema central nos estudos clássicos de ciência política (por exemplo, Blondel, 1985; Laver e Shepsle, 1994).

Duas questões centrais nos estudos sobre elites e representação política são quem deve governar as democracias contemporâneas e quem de facto as governa. Relativamente à primeira, tem-se questionado: devem governar aqueles que têm mais experiência, seja política — adquirindo um conhecimento profundo do funcionamento das instituições e dos partidos políticos —, seja profissional — obtendo competências técnicas e específicas que os qualificam como «especialistas» ou como os mais próximos da sociedade civil —, ou devem governar aqueles que têm menos experiência, mas que podem trazer

mais energia, ímpeto reformista e menos vícios acumulados? Esta questão tem sido explorada por estudos recentes, cujos resultados sugerem que, quando confrontados com diferentes opções de decisores políticos, os eleitores preferem ser governados por políticos mais jovens (Eshima e Smith, 2022), mesmo que isso implique aceitar algum grau de inexperiência (McClean e Onu, 2024). No que diz respeito especificamente às políticas de juventude, de um ponto de vista normativo, a teoria sugere que estas devem ser desenhadas e decididas por jovens (Mansbridge, 1999). A evidência empírica parece confirmar os benefícios da presença das novas gerações nos órgãos de decisão para as políticas de juventude. McClean (2022) demonstra que a presença de jovens nas instituições políticas tem um impacto positivo nas políticas sociais dos governos. Mesmo quando defendem matérias relacionadas com a juventude, as elites políticas mais velhas parecem frequentemente fazê-lo apenas como resultado de pressão por parte dos seus pares mais jovens (Borghetto *et al.*, 2022).

Contudo, quando se observa quem, de facto, governa as democracias hodiernas, verifica-se que a renovação geracional tem sido escassa nos governos em todo o mundo. A elite ministerial é progressivamente mais envelhecida do que a população que governa (Stockemer e Sundström, 2022), uma realidade de que Portugal não se exclui.

Uma abordagem comum na investigação sobre elites ministeriais consiste em identificar «atalhos mentais» que permitem condensar a complexidade de um todo num perfil relativamente homogéneo — neste caso, a descrição global das características dos membros do Governo. O arquétipo do ministro em Portugal tem sido identificado como um homem de meia-idade, com formação universitária em Direito, militante partidário e oriundo de um centro urbano (Tavares de Almeida, Costa Pinto e Bermeo, 2004; Tavares de Almeida, 2022; Ferrinho Lopes, 2025). No que diz respeito à idade, este padrão segue a tendência observada noutros países. Vários estudos comparativos mostram que a grande maioria dos ministros se caracteriza como sendo de «meia-idade», ou seja, entre os 40 e os 49 anos (Blondel, 1985; Thiébault, 1991; Dowding e Dumont, 2009; Ferrinho Lopes e Figueira, 2024). Em Portugal, esse padrão tem-se mantido consistente desde a Monarquia Constitucional (Tavares de Almeida e Costa Pinto, 2002; Paris, 2023).

No entanto, esses «atalhos mentais» ocultam diferenças importantes e implicações que só um olhar mais aprofundado pode revelar. Por exemplo, uma análise da presença de diferentes grupos etários no Governo, em vez da mera média de idade dos ministros, permite visualizar uma tendência de envelhecimento ao longo das últimas duas décadas. Esse envelhecimento não se verifica apenas ao nível ministerial (Ferrinho Lopes, 2025), mas também entre os secretários de Estado (Ferrinho Lopes, Silveira e Lopes, 2021). Assim, mais do que identificar o arquétipo do ministro português como sendo de «meia-idade», é crucial compreender a evolução e as credenciais associadas às características etárias das elites ministeriais portuguesas.

Esta análise é importante porque oferece uma resposta concreta, não tanto à questão de quem deve governar as democracias

contemporâneas, mas à questão de quem governa as nossas democracias. Em particular, quem são os jovens, os de meia-idade e os mais velhos que ocupam essas posições. Este capítulo visa perceber de que forma, em Portugal, têm evoluído as características etárias da elite ministerial, bem como de que forma a idade se relaciona com a filiação partidária, o nível de instrução, a área de formação, a região de origem e o tipo de pasta ocupada pelos ministros.

O capítulo está organizado da seguinte forma: na próxima secção, aborda-se o envelhecimento das elites ministeriais e a presença de diferentes grupos etários no executivo português. Em seguida, explora-se a forma como a idade dos ministros tem evoluído ao longo do tempo e no espaço, analisando como cada Governo, filiação partidária e tipo de pasta está associada à idade das elites ministeriais. Num terceiro momento, examinam-se os fatores associados a esse perfil etário. Por fim, apresentam-se as conclusões deste capítulo e as suas implicações para o conhecimento e a investigação existente.

9.1. O envelhecimento das elites ministeriais

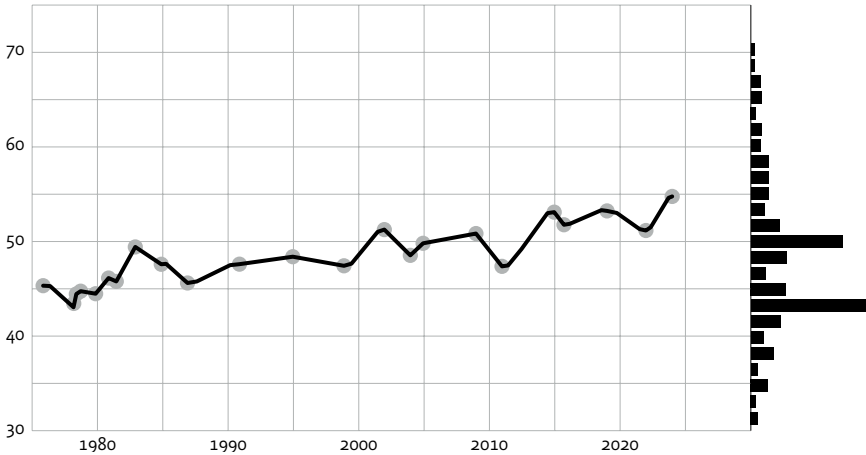
A figura 38 mostra a evolução da idade média dos ministros dos governos portugueses de 1976 a 2024. Observa-se um aumento quase linear na idade das elites ministeriais ao longo das décadas. Nos anos imediatamente após a transição democrática, a idade média dos ministros era relativamente baixa, situando-se em torno dos 45 anos. Desde então, o envelhecimento da elite governativa segue uma tendência quase linear, com exceções notáveis em 1983 e 2011 — anos em que se registaram, respetivamente, uma subida e uma descida particularmente acentuadas da idade média. Os maiores picos registaram-se em 2002 e

2024, evidenciando períodos em que a idade média dos ministros foi particularmente elevada.

Por outro lado, há momentos de ligeira queda na idade média, como os observados em 1983 e 2011. O valor mais baixo registou-se em 1978, com 43,4 anos, mas a média aumentou significativamente ao longo do tempo, ultrapassando os 50 anos a partir de 2002 e atingindo 54,8 anos em 2024. Isso significa que o primeiro Governo liderado por Luís Montenegro é o mais envelhecido da história democrática portuguesa, marcando um aumento de dez anos na idade média das elites ministeriais do país.

A idade média não revela, contudo, toda a história. É crucial distinguir entre diferentes grupos etários para identificar tendências mais precisas. Um trabalho recente avaliou a evolução da presença de três faixas etárias no Governo português. Identificou-se que, no primeiro executivo de Luís Montenegro, a percentagem de ministros com 55 ou mais anos superou, pela primeira vez, a prevalência dos de meia-idade (Ferrinho Lopes, 2025). No entanto, ao considerar a categoria dos menos jovens como aqueles com 60 anos ou mais, verifica-se que o padrão identificado há mais de duas décadas por Tavares de Almeida e Costa Pinto (2002) se mantém inalterado. Esses resultados são apresentados na figura 39, que mostra a distribuição das elites ministeriais em Portugal ao longo das últimas décadas, dividida em três grupos etários: até 34 anos, entre 35 e 59 anos, e com 60 anos ou mais. Observa-se uma clara estabilidade na presença de ministros de «meia-idade», embora se note um padrão de oscilação desde 2015.

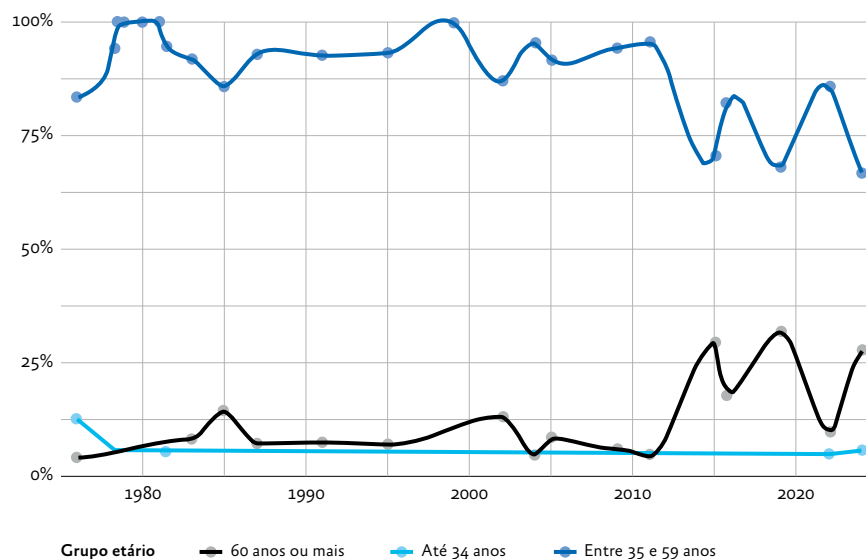
Figura 38. Evolução da idade das elites ministeriais



Nota: O gráfico mostra a média da idade dos ministros, por governo. O histograma à direita ilustra a distribuição da idade dos ministros.

Em consonância com o gráfico anterior, a figura 39 revela uma tendência evidente de envelhecimento das elites ministeriais ao longo do tempo. A figura destaca a predominância dos ministros na faixa etária entre 35 e 59 anos ao longo de todo o período analisado, especialmente a partir do final da década de 1970. Este grupo mantém uma posição dominante, variando entre 75% e 100% até cerca de 2010, o que indica uma clara preferência dos chefes de Governo por indivíduos de meia-idade para ocupar cargos ministeriais. O grupo etário de até 34 anos é praticamente inexistente, com uma presença muito reduzida e esporádica (consistentemente abaixo dos 10%), sugerindo que a juventude raramente é representada.

Figura 39. Perfil das elites ministeriais, por grupo etário



Curiosamente, vimos antes que o primeiro Governo de Luís Montenegro é o mais envelhecido do Portugal democrático. No entanto, Margarida Balseiro Lopes, com 34 anos, assumiu a pasta da Juventude e Modernização nesse executivo, tornando-se a mulher mais jovem a ocupar um cargo ministerial em Portugal, superando o anterior recorde (Marina Gonçalves na pasta da Habitação em 2023, no terceiro Governo de António Costa). No entanto, esta escolha não compensou o aumento da idade média dos governantes. O ministro mais jovem da democracia foi Jaime Gama, com a pasta da Administração Interna em 1978, com apenas 30 anos, no segundo Governo de Mário Soares. Com exceção deste caso, e de acordo com os dados disponíveis, todos os «jovens» ministros tinham 34 anos no momento em que assumiram funções: António Barreto e José

Medeiros Ferreira (no primeiro Governo de Mário Soares), Marcelo Rebelo de Sousa (Balsemão II) e as mencionadas Marina Gonçalves (Costa III) e Margarida Balseiro Lopes (Montenegro I).

Em contraste, o grupo de 60 anos ou mais, praticamente ausente até à década de 2000, começa a surgir com mais frequência nas décadas seguintes. Por referência ao elenco inicial dos governos, o ministro «menos jovem» foi Rui Machete, nomeado em 2015, aos 75 anos, para a pasta dos Negócios Estrangeiros. Embora ainda não ultrapasse a prevalência dos ministros de meia-idade, há um aumento significativo desse grupo a partir de 2010, o que pode indicar uma recente valorização da experiência acumulada com a idade por parte dos primeiros-ministros.

Este envelhecimento da elite governativa pode ser interpretado como um reflexo da diminuição da necessidade de recrutamento político. Silveira (2022: 35) sugere que, durante a transição para a democracia, houve uma necessidade urgente de renovar rapidamente a elite governativa, resultando na ascensão de uma nova geração de líderes. No entanto, essa necessidade de renovação geracional dissipou-se ao longo do tempo, resultando numa falta de rejuvenescimento na composição do Governo. Com efeito, os principais critérios de seleção de elites ministeriais no pós-Revolução eram a detenção de credenciais antiditadura (ter estado na oposição ao Estado Novo ou mesmo no exílio político), a influência do presidente da República e as preferências dos partidos que apoiavam o Governo (Tavares de Almeida, 2022). Ora, a primeira deixou de ser necessária com a longevidade do regime político e a segunda esvaziou-se com a revisão constitucional de 1982, que reforçou significativamente os poderes do primeiro-ministro como formador do Governo, tornando-o menos dependente do presidente.

Além disso, ocupar um cargo no Governo — especialmente uma pasta ministerial — é frequentemente considerado o auge da carreira política a nível nacional (Blondel, 1985: 7). Isso contribui para que a idade dos seus membros seja mais elevada em comparação com a dos secretários de Estado e dos deputados, tanto nos parlamentos nacionais como no Parlamento Europeu (Ferrinho Lopes, Silveira e Lopes, 2021).

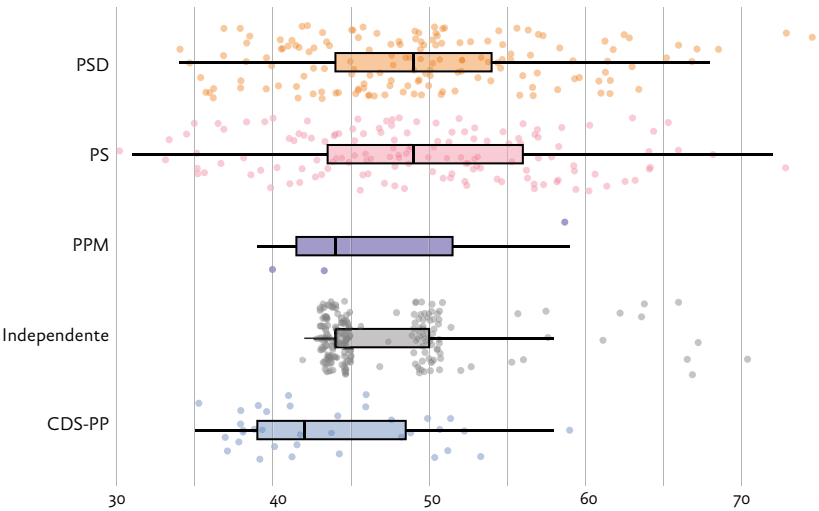
Em síntese, a «lei da desproporção crescente» de Putnam — segundo a qual, quanto mais elevado for o cargo, mais restrito será o seu acesso, levando a uma maior desproporção em relação à população geral — é refletida na idade.

9.2. Condicionantes e consequências

9.2.1. Idade e filiação partidária das elites ministeriais

A figura 40 compara a distribuição da idade das elites ministeriais por partido político. A primeira conclusão que podemos retirar é que partidos menores e independentes tendem a apresentar uma idade média inferior à dos dois maiores partidos — apesar de serem estes últimos os únicos a incluir jovens ministros. De facto, o CDS-PP e o Partido Popular Monárquico (PPM) mostram uma maior inclinação para o recrutamento de ministros mais jovens. No entanto, é importante destacar que o PPM teve apenas três ministros (Augusto Ferreira do Amaral e João Vaz Serra de Moura, no primeiro Governo de Francisco Pinto Balsemão, e Gonçalo Ribeiro Telles, no segundo), com uma variação significativa em termos de idade (39, 44 e 59 anos, respetivamente).

Figura 40. Distribuição da idade das elites ministeriais, por partido



Outra implicação que parece emergir da figura 39 é a presença significativa de ministros sem filiação partidária. Estudos anteriores indicam que esta é, de facto, uma característica distintiva dos executivos em Portugal (Costa Pinto e Tavares de Almeida, 2008; Tavares de Almeida, 2022). Uma exploração dos dados aqui utilizados revela que Portugal teve 183 ministros sem filiação partidária, correspondendo a 36,1% da elite ministerial. Isso destaca Portugal como um país com uma forte presença de «forasteiros políticos» (Silveira, 2022: 37), sendo um dos que têm mais indivíduos a entrar no Governo com a credencial de «especialistas» em determinado setor (Costa Pinto e Tavares de Almeida, 2018).

Este recrutamento de elites apartidárias pode ser interpretado como uma estratégia para aumentar a legitimidade social dos governos em contextos de degradação da imagem pública dos partidos (Silva *et al.*,

2023: 110). Os cidadãos tendem a preferir ministros sem filiação partidária porque — mesmo que estes possuam percursos e competências semelhantes aos de ministros militantes — são percecionados como mais competentes, exceto no que toca à capacidade de estabelecer acordos políticos (Marlier, Kaltenecker e Ennser-Jedenastik, 2023). Mesmo a administração pública avalia melhor tecnocratas do que ministros partidários (Batista, 2023). No entanto, na sua maioria, estes ministros em Portugal são considerados «semi-independentes» (*soft partisans*), ou seja, «ministros formalmente apartidários, mas com uma trajetória de colaboração política com um determinado partido» (Paris, 2023; Silva *et al.*, 2023: 10). Dado este contexto, surge a questão: estará o recrutamento fora do partido relacionado com a renovação geracional do Governo?

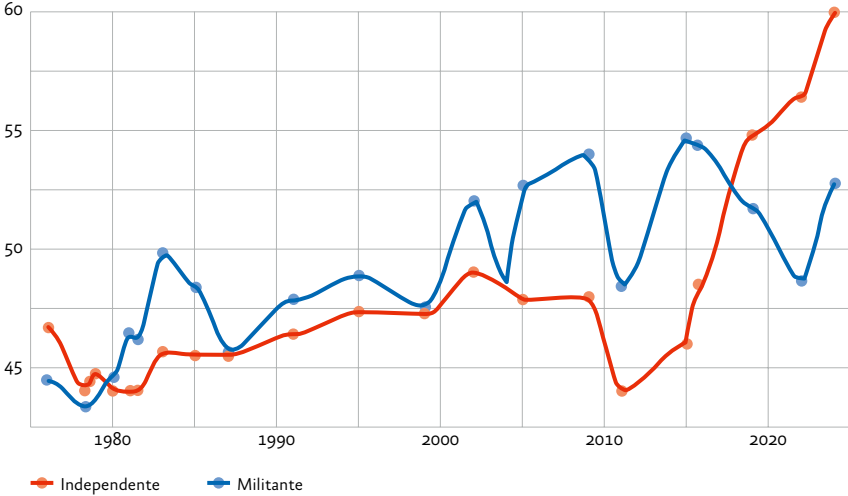
A figura 41 mostra a evolução da idade média das elites ministeriais por filiação partidária (ou ausência desta). A análise revela que, de um modo geral, os ministros sem filiação partidária tendem a ser mais jovens do que aqueles escolhidos dentro do(s) partido(s) de Governo. Isto contraria a expectativa teórica segundo a qual não-partidários têm de dar mais provas para conseguir acesso a estas posições. No entanto, uma mudança parece ocorrer a partir de 2019, quando se observa o recrutamento de independentes significativamente mais envelhecidos e de militantes partidários mais jovens. Este rejuvenescimento dos ministros partidários pode ser parcialmente explicado pelo papel das juventudes partidárias na formação de carreiras políticas. Como refere Silveira:

É hoje comum encontrarmos no Governo indivíduos com longa experiência política, que se dedicaram exclusiva ou quase exclusivamente à política. A consolidação democrática e a estabilidade do sistema partidário contribuíram para que muitos jovens civicamente ativos criassem a expectativa de subsistir por meio da carreira

política. Não é aqui despidiêda a importância das juventudes partidárias, que constituem autênticos viveiros de políticos. (2022: 40-41)

No entanto, esta dinâmica não explica, por si só, o envelhecimento simultâneo dos independentes a partir de 2019, o qual sugere uma mudança nos critérios de recrutamento externo ao partido, possivelmente privilegiando perfis com maior capital de experiência profissional ou notoriedade pública.

Figura 41. Idade média das elites ministeriais, por filiação partidária



De facto, o percurso através do partido e do parlamento é a principal via para a obtenção de uma posição ministerial (De Winter, 1991; Dowding e Dumont, 2009). Este mecanismo de prospeção e seleção permite aos partidos e líderes políticos avaliarem e recrutarem elementos para o Governo (Kiewiet e McCubbins, 1991), garantindo assim a qualidade e a

lealdade dos escolhidos em relação à estratégia partidária (Müller, 2000). De facto, os sete ministros com menos de 35 anos eram todos militantes do PS ou do PSD, tendo vários deles iniciado o seu percurso político nas respetivas juventudes partidárias. Isso sublinha a influência do ativismo partidário desde tenra idade na probabilidade de se alcançar o cargo de ministro — e, consequentemente, a relevância das juventudes partidárias como «guardiãs» da representação jovem dentro dos partidos (ver Jalali, Silva e Costa, 2024).

9.2.2. Idade e educação, origem e pasta ministerial

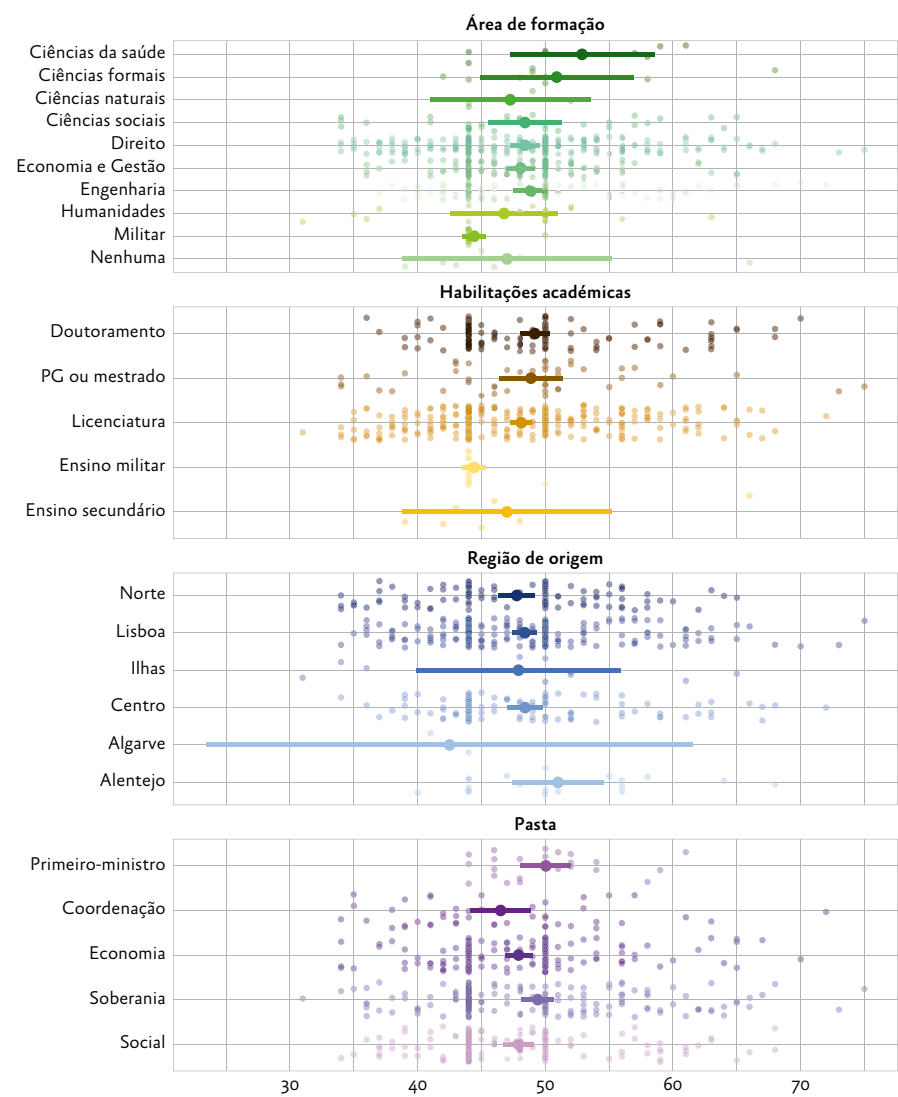
Além da filiação partidária, que outros fatores estão relacionados com a idade dos ministros? De que forma a idade leva à obtenção de um tipo específico de pasta governativa? A figura 42 apresenta a distribuição etária dos ministros por área de formação, habilitações académicas, região de origem e pasta ministerial.

Em primeiro lugar, os ministros formados em Ciências da Saúde e Ciências Formais tendem a ser mais velhos (médias de 52,9 e 50,9 anos, respetivamente) do que os seus pares no Conselho de Ministros, o que sugere que essas áreas podem estar associadas a uma progressão mais lenta, onde a experiência é adquirida ao longo do tempo. Em contraste, aqueles que têm formação militar tendem a ser mais jovens (média de 44,4 anos) — com uma surpreendente homogeneidade: dos 14 ministros com formação militar, nove foram nomeados aos 44 anos. Os ministros com formação em Humanidades apresentam igualmente uma média relativamente baixa (46,8 anos). Fora isso, as restantes áreas de formação — Direito (48,4), Economia e Gestão (48,1), Engenharia (48,8) e Ciências Sociais (48,4) — apresentam médias semelhantes entre si, sem grandes diferenças.

Em segundo lugar, a figura mostra que, quanto mais elevado o nível de formação académica, mais velhos tendem a ser os ministros. Aqueles com apenas o ensino secundário ou formação militar apresentam idades médias mais baixas (47 e 44,4 anos, respetivamente), enquanto os licenciados e aqueles com estudos pós-graduados são geralmente nomeados numa fase mais tardia da sua vida (48,1 anos para licenciados; 48,9 anos para pós-graduação ou mestrado; 49,2 anos para doutoramento). No entanto, é importante sublinhar que os ministros com formação militar ou apenas com ensino secundário são uma exceção, praticamente não existindo nos dias de hoje (cf. Ferrinho Lopes, 2025). Por essa razão, os resultados devem ser interpretados com cautela, uma vez que podem estar associados a governos mais antigos e, consequentemente, à evolução da idade média das elites ministeriais ao longo do tempo (ver figura 41).

Em terceiro lugar, a distribuição etária por região de origem dos ministros — aqui operacionalizada como a região onde o ministro tinha a sua atividade política ou profissional nos cinco anos que precederam a sua nomeação — revela que o Algarve é a região com ministros mais jovens (média de 42,5 anos), enquanto o Alentejo é aquela com ministros mais velhos (51 anos). As regiões com maior representação — Lisboa (48,4 anos; N = 214), Centro (48,4 anos; N = 114) e Norte (47,8 anos; N = 101) — apresentam médias muito próximas entre si. No entanto, o número limitado de casos no Algarve (apenas dois ministros, um com 41 e outro com 44 anos) leva a intervalos de confiança mais amplos, o que torna difícil distinguir diferenças significativas em relação a outras regiões. Importa, além disso, sublinhar que a região de origem, tal como aqui medida, apresenta limitações enquanto indicador de ligação territorial. Os resultados devem, por isso, ser interpretados com cautela.

Figura 42. Relação entre a idade e outras características das elites ministeriais (médias e intervalos de confiança a 95%)



Por fim, em relação ao tipo de pasta que ocupam, os primeiros-ministros e ministros com pastas de soberania (como Finanças, Defesa, Negócios Estrangeiros, Administração Interna, Planeamento e Justiça) tendem a ser mais velhos do que os seus pares (médias de 50 e 49,4 anos, respetivamente). As pastas sociais (como Cultura, Educação, Juventude, Igualdade, Saúde, Investigação e Tecnologia, Trabalho e Emprego, Segurança Social e Desporto) e económicas (como Agricultura, Mar, Comércio, Economia, Ambiente, Indústria, Infraestruturas, Habitação, Turismo e Coesão Territorial) apresentam resultados semelhantes (ambas com média de 47,9 anos) e uma idade média inferior à das pastas de soberania. Curiosamente, são aqueles que ocupam pastas de coordenação (como Presidência do Conselho de Ministros, Assuntos Parlamentares, vice-primeiro-ministro e ministro Adjunto) que tendem a ser mais jovens (média de 46,5 anos). Este resultado é particularmente interessante, pois a coordenação do Governo implica pertencer a um círculo restrito e de (ainda maior) confiança política por parte do primeiro-ministro. Isso sugere que aqueles que são mais próximos dos chefes de Governo tendem a ser mais jovens do que estes.

9.3. Considerações finais

Este capítulo focou-se nas características etárias das elites ministeriais em Portugal. Estudos recentes indicam um envelhecimento dos membros dos governos em todo o mundo (Stockemer e Sundström, 2022), e Portugal não parece ser uma exceção. O país revela uma tendência de envelhecimento dos ministros desde a transição democrática, com a idade média dos ministros a aumentar de forma quase linear desde 1976 até ao primeiro Governo de Luís Montenegro. Ainda assim, o perfil etário dos membros do Governo continua marcado por

uma predominância de indivíduos de meia-idade, apesar de as duas últimas décadas mostrarem uma crescente presença de ministros com 60 anos ou mais.

O envelhecimento das elites ministeriais parece refletir uma diminuição na necessidade de renovação geracional, uma valorização da experiência e uma mudança nas estratégias de recrutamento. Este fenómeno é particularmente evidente nos dois maiores partidos, que têm demonstrado uma tendência para escolher ministros mais velhos.

Adicionalmente, a análise mostrou que os ministros com formações académicas mais avançadas, como pós-graduação, mestrado ou doutoramento, tendem a ser nomeados numa fase mais tardia da vida, sugerindo uma correlação entre o nível de escolaridade e a idade na nomeação. Este padrão é menos evidente entre ministros com formação militar ou apenas com ensino secundário, que tendem a ser mais jovens, embora esses casos sejam cada vez mais raros.

Além disso, os ministros oriundos de regiões como Lisboa e o Norte, bem como chefes de Governo e responsáveis por pastas de soberania, tendem a ser mais velhos. Surpreendentemente, as pastas de coordenação mostram uma tendência para incluir ministros mais jovens. Isto sugere que, apesar da experiência necessária para ser primeiro-ministro, o chefe de Governo tende a ter colegas mais jovens próximos de si no executivo.

Em suma, o envelhecimento das elites ministeriais em Portugal reflete a adoção de critérios que valorizam a experiência, mas levanta questões sobre a renovação geracional. Estes resultados têm várias implicações para a qualidade da representação política. Se vários estudos sugerem que os eleitores preferem decisores políticos mais jovens (por exemplo, Eshima e Smith, 2022; McClean e Yoshikuni, 2024), por que razão os partidos e o formador do Governo continuam a ter a experiência como um dos principais critérios de seleção de ministros? Futuras investigações devem debruçar-se sobre os impactos da representação de diferentes faixas etárias nos executivos, tanto para as políticas públicas quanto para a estabilidade dos governos.