



As Razões de Saída dos Ministros em Portugal

Inês Filipa Isaías Faísca

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em

Ciência Política

(2º ciclo de estudos)

Orientador: Professor Doutor Pedro Miguel Alegria Silveira

Outubro de 2021

Folha em branco

Dedicatória

*Aos meus pais, à minha irmã, aos meus avós e ao meu namorado,
que me acompanharam em toda esta jornada.
Sem eles nada disto teria sido possível.*

Folha em branco

Agradecimentos

A presente dissertação foi o maior desafio do meu ainda modesto percurso académico. O resultado desta investigação só foi possível com o meu empenho e dedicação, mas também devido ao contributo de inúmeras pessoas, que de uma forma ou de outra estiveram presentes nesta minha viagem de construção do conhecimento, repleta de desafios, de muitas incertezas, alguns avanços e recuos e sobretudo de uma enorme satisfação. Cabe aqui agradecer a estas pessoas.

Em primeiro lugar, quero expressar o meu agradecimento ao meu orientador, por quem nutro muita estima, o Professor Doutor Pedro Miguel Alegria Silveira, por toda a disponibilidade refletida em longas e tardias horas de discussão; por toda a partilha de conhecimento e sugestões; e sobretudo por ter feito muito mais do que uma mera orientação, pautada por um elevado nível científico, por alguma paciência, por uma visão crítica sempre oportuna e pelo elevado apoio, pois sem a sua colaboração este trabalho não teria sido possível.

Em segundo lugar, quero agradecer aos meus pais, Carla e Rui por terem acreditado sempre em mim, pela aposta que fizeram na minha educação e por todos os valores que me inculcaram e que me ajudaram a evoluir enquanto pessoa. Agradeço sobretudo à minha mãe por todo o amor, apoio, compreensão e altruísmo. Cada conquista do meu percurso é tão minha como dela. A ti, Lara, agradeço-te pela amizade e alegria que trazes aos meus dias.

Em terceiro lugar e porque não faria sentido terminar estes agradecimentos sem agradecer aos dois pilares da minha vida: aos meus avós, José e Elvira, por me amarem incondicionalmente, por todos os ensinamentos e conselhos do meu sábio avô, e a ti, avó, por me maneres sempre o coração quente. Obrigada por verem sempre o melhor lado de mim.

Um especial agradecimento à minha prima, Rafaela, por toda a ajuda refletida em longas horas na Biblioteca Nacional de Portugal, e por ter entrado comigo na máquina do tempo para 1976.

Por último, mas não menos importante, quero agradecer ao meu namorado e melhor amigo, Gonçalo, por todo o amor e paciência ao longo destes oito anos e por toda

As Razões de Saída dos Ministros em Portugal

a força que me deu para finalizar esta fase da minha vida. Obrigada por trazeres à tona aquilo que melhor sou e por nunca teres duvidado de mim.

Folha em branco

Resumo

Por que razão os ministros são exonerados do governo? De que modo o processo de recrutamento ministerial pode influenciar a sua exoneração? Qual o impacto que a experiência política e a especialização desempenham nas efetivas saídas dos ministros do executivo? Esta dissertação visa responder a estas perguntas tendo em conta não somente a apresentação das razões de saída dos ministros ao longo da democracia Portuguesa (1976-2019), mas também a relação entre o perfil de recrutamento - ao nível da experiência política e especialização - com as razões da sua efetiva demissão (1999-2019).

Esta dissertação propõe-se descrever as razões de saída prematura dos ministros em Portugal e ainda averiguar se ministros sem competências técnicas (sem *know-how* na pasta), vão ter uma maior dificuldade em executar tarefas departamentais, que requerem altos níveis de conhecimento técnico; e se ministros que não detêm competências políticas, vão ter mais dificuldades em saber lidar com tarefas políticas, uma vez que não possuem experiência política. Para o efeito, utilizaram-se dados secundários sobre o perfil de recrutamento dos ministros e dados primários sobre os motivos de saída, baseados na recolha e análise de imprensa. Deste modo, procedeu-se a uma comparação sistemática entre perfis no que diz respeito às suas razões de saída do executivo.

As conclusões revelam que, por si só, a especialização não é suficiente para evitar saídas prematuras do cargo. Pelo contrário, a selecção com base na experiência política cumpre as expectativas da selecção, dado que ministros com experiência política têm tendência a sair menos do executivo por questões políticas, comparativamente aos outros perfis.

Palavras-Chave:

Exonerações Ministeriais; Experiência Política; Especialização; Perfis Ministeriais; Democracia Portuguesa.

Folha em branco

Abstract:

Why are ministers dismissed from government? How can the process of recruiting ministers influence their resignation? What impact does political experience and expertise have on the resignation of ministers? This dissertation aims to answer these questions considering not only the reasons for ministers leaving the government along Portuguese democracy, but also the concern with the relationship between the recruitment profile - in terms of political experience and specialization - and the reasons for their dismissal (1999-2019).

This dissertation aims to describe the reasons for the premature departure of ministers in Portugal and also investigate if ministers without technical skills (without know-how in the portfolio) will have more difficulties in performing departmental tasks, which require high levels of technical knowledge; and if ministers who do not have political competences will have more difficulties in knowing how to deal with political tasks, since they don't have the necessary political experience. For this purpose, secondary data on the recruitment profile of ministers and primary data on reasons for leaving were used, based on press collection and analysis. Thus, a systematic comparison was made between profiles with regard to their reasons for leaving the executive.

The findings reveal that, by itself, specialization is not enough to prevent premature departures from the position. In contrast, selection based on political experience fulfils the expectations of selection, because ministers with political experience tend to leave the executive office less often for political reasons compared to other profiles.

Keywords:

Ministerial Resignations; Political Experience; Expertise; Ministerial Profiles; Portuguese Democracy.

Folha em branco

Índice

Dedicatória	iii
Agradecimentos	v
Resumo	viii
Abstract	x
Lista de Tabelas	xv
Introdução	1
Capítulo 1 – Revisão de Literatura	5
1.1. Elites ministeriais	5
1.1.1. Ministros	6
1.2. Seleção ministerial	8
1.2.1. O Papel do primeiro-ministro e partidos políticos no recrutamento	8
1.2.2. Papéis dos ministros	10
1.2.3. Recrutamento e características sociodemográficas	14
1.2.4. Competências técnicas vs competências políticas	19
1.2.5. Tipologias do perfil ministerial	23
1.3. Exonerações ministeriais	27
1.3.1. Durabilidade e sobrevivência ministerial	32
1.3.2. Características sociopolíticas nas exonerações ministeriais	34
1.3.3. Razões de saída dos ministros do governo	37
1.3.4. Estudos de demissão ministerial em Portugal	40
Capítulo 2 – Opções Teórico-Metodológicas	45
2.1. Quadro teórico	45
2.2. Metodologia	49
2.2.1. Pergunta de investigação e hipóteses	49
2.2.2. Unidade de análise	55
2.2.3. Fontes	57
Capítulo 3 – Demissões Ministeriais	59
3.1. Demissões ministeriais ao longo da democracia Portuguesa	59
3.1.1. Número de demissões em perspetiva longitudinal	59
3.1.2. Número de demissões segundo tipo de governo	62
3.1.3. Análise do número de demissões segundo pasta ministerial	63
3.2. Razões de saída ministeriais ao longo da democracia Portuguesa	68
3.2.1. Análise dos principais motivos que levam à exoneração	69

As Razões de Saída dos Ministros em Portugal

3.2.2. Análise dos principais motivos que levam à exoneração segundo tipo de governo	78
Capítulo IV – Demissões Ministeriais e Perfil de Recrutamento	81
4.1. Perfis ministeriais: seleção e demissão	81
4.2. Performance política e performance departamental	86
4.3. Análise das razões de saída segundo o perfil de recrutamento	87
Conclusão	101
Bibliografia	105
Webgrafia	115
Anexos	121

Folha em branco

Lista de Tabelas:

Tabela 1 – Número de demissões por tipo de governo	80
Tabela 2 – Pastas com maior número de demissões	82
Tabela 3 – Razões de saída dos ministros do governo	88
Tabela 4 – Número de ministros selecionados segundo perfil ministerial	100
Tabela 5 – Número de ministros exonerados segundo perfil ministerial	103
Tabela 6 – Razões de saída por perfil ministerial	106

Folha em branco

Introdução

Quando, no dia 22 de Novembro de 1997, o Jornal *A Capital* (página 2) noticiava o elenco de três ministros, Alberto Costa (ministro da Administração Interna), Maria João Rodrigues (ministra para a Qualificação e o Emprego) e Augusto Mateus (ministro da Economia), o enfoque era a sua exoneração. A notícia intitulava-se “*Competência técnica não foi suficiente para manter governantes independentes no poder*” e referia as principais gafes e erros dos três ministros sem experiência política anterior, que abandonavam agora, com grande surpresa, o elenco governativo. A notícia referia ainda que “a lógica partidária esmaga assim a competência política” e ressaltava que, embora estes três ministros destituídos fossem “uns excelentes técnicos, tinham falta de traquejo político”. Esta notícia fez logo sobressair a importância da competência técnica e da experiência política aquando ocorre uma demissão ministerial, através do enaltecimento de que a *expertise* não é por si só suficiente para os atores se manterem no seu cargo. Ao analisar os motivos por detrás destas três exonerações, constatou-se que os ministros tinham abandonado o executivo por questões políticas, ou seja, devido à competência que estes não possuíam, por não terem tido um contacto anterior com a política. Assim sendo, ficava no ar a importância desta dicotomia entre tecnicidade e perícia política, bem como a sua influência no momento da exoneração.

A literatura já vinha a ser merecedora de contributos de autores que procuravam fazer estudos em diferentes países do mundo, com o intuito de perceber as demissões ministeriais e quais as principais motivações que levavam estes atores a abandonar aquele que é considerado um dos cargos mais prestigiados da arena política. Por outro lado, eram também muitos os contributos de autores que analisavam o perfil de recrutamento, nomeadamente quanto à experiência política e à especialização. Assim, por exemplo, os estudos relativos à tecnocracia foram-se expandindo por diversos países. Contudo, apesar de alguns contributos existentes, a ligação entre estas duas variáveis detinha ainda muito por explorar, pois os estudos relativos à exoneração eram na sua maioria ligados a características sociodemográficas. Portugal não é exceção e, quando se pensa neste caso concreto, fica claro o interesse em explorar esta relação, não somente pela ausência de estudos relativos a esta temática, mas também pelo elevado peso de ministros independentes nos governos em Portugal.

Deste modo, permanecem por responder algumas questões como: quais as principais razões de saída dos ministros em Portugal? De que modo a experiência política e a especialização podem influenciar as motivações de saída dos ministros do executivo? Na hora de demissão ministerial, qual das duas competências tem um maior peso? Esta

dissertação visa responder a estas questões através de uma análise das razões de saída dos ministros do governo e do seu cruzamento com os perfis ministeriais, que foram divididos tendo em conta a dicotomia que pretende ser aqui estudada: a perícia técnica e a perícia política.

Assim, esta dissertação foi projetada com vista a atingir dois objetivos. O primeiro passa por uma descrição das razões de saída ministeriais durante todo o período democrático Português, para que se consiga perceber as principais motivações que levaram os ministros portugueses a abandonar o executivo. Já o segundo objetivo, diz respeito a uma interpretação da relação entre a experiência política e a especialização, tidas em conta no processo de recrutamento, e as razões de saída dos ministros do governo.

Com o desígnio de alcançar estes dois objetivos, serão apresentadas duas análises distintas. Primeiro, serão analisadas todas as demissões ministeriais de 1976 a 2019, abarcando assim um estudo desde o I ao XXI Governo Constitucional Português. Posteriormente, será apresentada uma ligação entre as razões de saída ministeriais e os quatro perfis que os ministros podem apresentar, desde o XIV ao XXI Governo, ou seja, desde 1999 a 2019. De acrescentar ainda que, como forma de entender estas motivações de exoneração, optou-se por recolher as informações através de fontes jornalísticas, dada a impossibilidade de realizar entrevistas a todos os ministros exonerados, sempre tendo como principal objetivo uma análise cuidada do universo das 107 exonerações aqui em análise.

A nossa hipótese é a de que a experiência política e a especialização tidas em conta no momento de recrutamento ministerial estão ligadas à forma como os ministros vão encarar o seu cargo e na forma como irão proceder e atuar. Neste sentido, esta mesma tecnicidade e perícia política podem estar associadas a diferentes motivos de saída.

Assim, esta investigação propõe-se a explorar esta relação entre as duas variáveis, as competências tidas em conta no processo de recrutamento ministerial e as razões de saída dos ministros do governo, como forma de determinar se ministros sem experiência política vão ter maiores dificuldades em solucionar tarefas desta natureza, acabando assim por saírem por razões políticas, ou seja, relacionadas com a atuação do ministro enquanto ator político; e se ministros sem especialização não vão ser tão eficientes na execução de tarefas departamentais, que exigem *know-how*, acabando por abandonar o executivo por questões relacionados com a sua postura dentro do ministério, pois supõe-se que a elite ministerial venha a ser exonerada por razões ligadas à competência que não possuem.

Com vista a responder ao propósito deste estudo, foi definida uma pergunta de investigação: “As competências técnicas e a experiência política, tidas em conta no

processo de recrutamento ministerial, influenciam as razões de saída dos ministros, em Portugal?”. Esta questão procura perceber se os conhecimentos técnicos e a experiência política, tidos em conta no momento de recrutamento e seleção ministerial, vão ou não influenciar as motivações que levam estes mesmos atores políticos a serem exonerados do cargo.

Tendo como principal propósito responder a esta pergunta de investigação, o argumento deste trabalho é o de que existe uma relação entre o perfil de recrutamento e as principais razões de saída dos ministros do governo. Como tal, o tipo de perfil do ministro, que é tido em conta pelo primeiro-ministro no momento de recrutamento do seu elenco governativo (ser detentor ou não de experiência política e de especialização), vai influenciar as razões por trás da sua exoneração. Isto porque os ministros têm uma maior tendência para abandonar o executivo por questões ligadas à competência que não possuem, pois nutrem de uma maior dificuldade em executar tarefas ligadas a esta competência em falta.

Esta dissertação encontra-se estruturada em quatro capítulos. Em primeiro lugar, será apresentada uma revisão de literatura que abarca os principais contributos empíricos e teóricos não somente relativos à demissão ministerial, mas também ao processo de recrutamento dos ministros para o executivo. Neste capítulo procurou-se fazer uma abordagem geral sobre a carreira pré-ministerial, dando um especial destaque aos fatores que verdadeiramente interagem e estão diretamente relacionados com a nossa pergunta de investigação.

Posteriormente, no segundo capítulo está patenteado o desenho desta investigação, bem como todas as questões teórico-metodológicas empregadas neste estudo.

No terceiro capítulo procedemos a uma análise aprofundada das demissões ministeriais em Portugal, durante todo o período democrático. Para tal, optou-se por apresentar uma análise longitudinal do número de demissões, como forma de perceber a sua evolução; procurou estabelecer-se uma relação entre o tipo de governo e o número de ministros exonerados; tentou perceber-se se existe uma predisposição para a demissão de determinadas pastas ministeriais, através da apresentação das pastas que sofreram mais pedidos de exoneração concretizados; e por fim, constatar quais as principais razões de saída dos ministros em Portugal, através do enaltecimento de uma categorização nova e adaptada tendo em vista o objetivo deste estudo.

Em seguida, no quarto e último capítulo procurou-se fazer a ponte de ligação entre a categorização das razões de saída, apresentada no capítulo anterior, e os perfis ministeriais. Neste mesmo capítulo, a categorização das razões de saída apresentada sofreu uma agregação entre razões de *performance* política e razões de *performance*

As Razões de Saída dos Ministros em Portugal

departamental. Isto tem como principal propósito, conseguir avaliar qual a tendência para os quatro perfis ministeriais expostos, que são divididos consoante a detenção de experiência política e conhecimentos técnicos da área que tutelam, serem exonerados e porque família de motivos, para entender se realmente a perícia política e a expertise técnica influenciam ou não as exonerações.

Capítulo 1 - Revisão de Literatura

1.1. Elites Ministeriais

A afirmação de Blondel (1985: 8) de que “the study of ministers and of ministerial careers is in its infancy” está hoje desatualizada, pois os estudos das elites ministeriais têm vindo a ganhar cada vez mais terreno no mundo da Ciência Política.

A existência de elites políticas revela-se um fenómeno natural e evidente, que comanda a vida dos cidadãos, independentemente do sistema de governo vigente. Desde os autores clássicos (Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto e Roberto Michels) que a dicotomia entre “quem governa” e “quem é governado” tem vindo a ganhar consistência teórica e uma maior preocupação por parte de diversos estudiosos, que se têm preocupado em encontrar uma resposta à questão “quem governa?”.

Os alicerces fundadores da teoria das elites foram concedidos por Gaetano Mosca, quando, em 1896, começou a penetrar o território das elites através do estudo de dois grupos distintos. O primeiro, corresponde a uma minoria organizada, que desempenha as funções políticas e monopoliza o poder; enquanto o segundo se trata de uma maioria desorganizada (massas), que é dirigida e regulada pelo primeiro grupo (Mosca, 2004: 17). É através desta divisão que se estabelece uma relação de dependência de uma sobre a outra, onde a elite governante (Pareto, 1968: 1297) conduz as massas e as massas obedecem à elite governante, formando assim “los medios materiales de subsistencia y los que son necesarios para la vitalidad del organismo político” (Mosca, 2004: 17).

Assim, este interesse em perceber as elites políticas progrediu desde os seus fundadores e, no que diz respeito ao processo de seleção ministerial, conta já com uma vasta tradição na Ciência Política, através de estudos focado nos sistemas presidencialistas (D’araujo, 2014; Dávila, Lavados e Avendaño, 2013; Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2005; Inácio, 2013; Camerlo, 2013); em sistemas parlamentares (Mershon 1996; Rose 1971; Teruel, 2005; Atkins, Heppell e Theakston, 2013); e, por fim, em sistemas semipresidenciais, como o caso português (Dogan, 1979; François e Grossman, 2012; Pinto e Tavares de Almeida, 2014; Behr e Michon, 2013).

Neste âmbito, Portugal não é exceção e tem sido merecedor de alguns estudos relativos às elites, que na sua maioria se dedicam ao Parlamento (Leston-Bandeira, 2004; Freire, 2001; Freire, Araújo, Leston-Bandeira, Lobo e Magalhães, 2002; Lobo, 2002); Secretários de Estado (Silveira 2015, 2021; Pinto e Freire, 2003); Presidente da República (Jalali, 2011; Lobo, 2005; Amorim e Lobo, 2009); e primeiro-ministro (Lobo, 2001; Guedes, 2009). No que diz respeito aos estudos da seleção ministerial, apesar da

existência de um desenvolvimento proporcional da importância dos ministros (Almeida e Pinto, 2002, 2006 e 2012; Pinto, Cotta e Almeida, 2018; e Seixas e Costa, 2021), existe ainda muito por explorar. De referir ainda que foi nas obras de Pinto e Almeida (2009) e Pinto, Almeida e Bermeo (2003) que o estudo do recrutamento das elites ministeriais em Portugal conheceu o seu principal contributo.

1.1.1. Ministros

Depois de ficar esclarecida a multiplicidade de estudos existentes, referentes às elites em Portugal, torna-se fulcral dedicarmo-nos exclusivamente à elite ministerial. Tal como refere Rose (1987: 2) “ministers and ministries are the building blocks that constitute the center of central government”. Assim, os ministros podem ser compreendidos como o topo de um enorme iceberg (Blondel e Cotta, 2000: 77), uma vez que são os políticos mais visíveis e os mais bem-sucedidos, sendo a própria carreira ministerial o ápice da carreira política (Muller-Rommel, Krober e Vercesi, 2020: 229; Berlinski, Dewan e Dowding, 2007: 245), exigindo inúmeras competências.

Segundo o artigo nº 201 da Constituição da República Portuguesa, fazem parte das competências ministeriais “executar a política definida para os seus Ministérios e assegurar as relações de carácter geral entre o Governo e os demais órgãos do Estado, no âmbito dos respetivos ministérios”. Assim sendo, é necessário que os ministros executem com o melhor êxito possível as funções que lhes são entregues, principalmente ao nível do seu departamento como forma de aceitarem a responsabilidade coletiva inerente ao cargo (Headey, 1974: 17). A verdade é que o cargo de ministro tem duas funções inerentes. Por um lado, o ministro é o responsável máximo pelo seu ministério, e vai procurar ir ao encontro dos objetivos do governo, através da aplicação de medidas e políticas concretas. Por outro, como ator não somente político, mas racional que é, vai tentar prosseguir com a sua ambição política pessoal, que se vai refletir nas suas ações e forma de agir (Rose, 1987: 3). É nesta tentativa de conciliação entre duas funções que nos parecem contraditórias, que se podem gerar incompatibilidades com o governo e sobreposições de interesses. Tendo em conta estas incompatibilidades e o facto de não existirem dois departamentos e dois ministros iguais, tem se procurado entender o processo de seleção, assente em responsabilidades distintas depositadas em cada ministro (Rose, 1987: 3). É neste âmbito que o estudo desta elite ministerial e os padrões do seu recrutamento têm merecido a atenção de diversos estudiosos e investigadores, pretendendo-se entender as variações desta seleção, com o intuito de perceber quais os indivíduos à altura da posição e melhor preparados para o cargo.

Um dos autores que centrou a sua atenção nesta carreira política ministerial foi Teruel (2009: 6), que destacou a existência de um processo de três fases que integram esta carreira: carreira pré-ministerial, carreira ministerial e carreira pós-ministerial. Tendo em conta que o objetivo deste estudo é entender a seleção e a demissão ministerial, faz sentido centrarmo-nos somente na carreira ministerial. Assim sendo, este estágio da carreira ministerial, que tem sido merecedor de atenção de autores expoentes (Blondel, 1985; Headey, 1974; Teruel, 2011, 2009; Blondel e Thiébault, 1991), pode ser definida como o período desde o qual os ministros são nomeados pela primeira vez, até à sua demissão (Bakema, 1991: 71). Segundo Teruel (2009: 7-9) esta carreira ministerial compõe-se em três dimensões, que vão ao encontro do modo como Bakema (1991) analisou a carreira dos ministros da Europa Ocidental “the length of ministerial tenure (duration), the participation in successive governments (continuity), and the transfer of ministers to different posts (mobility)” (idem: 73).

A primeira é a dimensão temporal e está relacionada com o tempo que o ministro permanece no seu cargo, a idade e em que momento da sua vida pois “we must distinguish between those who left their mark on history and those who just made an appearance in the political arena” (Teruel, 2009: 8 apud Dogan, 1989: 241). A segunda dimensão é a de mobilidade/itinerário, e foca-se no facto de o ministro já ter passado por vários ministérios, que lhe dá uma visão mais rica e intrincada do governo. E por último, a dimensão posicional que está relacionada com o tipo de ministérios pelos quais passa durante a sua carreira ministerial e o impacto disto na carreira do ministro, ou seja, se existe uma adequação entre as competências do ministro com o seu departamento. Esta última dimensão, como ficará evidente, é bastante importante para este estudo pois está ligada com as aptidões e com o perfil do ministro e se existe uma coerência entre estas e as suas funções no ministério.

É com base nos diversos tipos de perfis ministeriais e nas considerações tidas em conta no processo de recrutamento ministerial que se irá repercutir uma aposta em determinados indivíduos para assumirem o papel de jogadores principais. Dada a preponderância do seu papel no jogo espera-se que consigam chegar a um *policymaking* isento de erros, isto é, a um adequado processo de formulação de políticas públicas (Stein e Tommasi, 2008: 13), pois em última instância o ministro é o “policy legitimator” (Headey, 1974: 44). Como jogadores natos que são, “these actors interact in different arenas, which may be formal (such as the legislature or the cabinet) or informal (the street)” (Stein e Tommasi, 2008: 13) e como tal, os ministros devem conseguir lidar eficazmente com as pressões das entidades exteriores (sindicatos, profissionais do setor e media).

1.2. Seleção Ministerial

1.2.1. O papel do Primeiro-Ministro e Partidos Políticos no recrutamento

Antes de discorrer sobre a importância e os principais fatores tidos em conta no recrutamento ministerial, há que ter em conta que, existem dois atores cruciais e interrelacionados em todo o processo da seleção: o primeiro-ministro e os partidos políticos.

Tudo começa com o chefe do executivo que, em primeira instância, tem o superpoder de montar a sua máquina governativa, escolhendo quem está apto e melhor preparado para assumir o cargo de ministro. Assim, a manobra de seleção ministerial torna-se numa estratégia poderosa onde o chefe do executivo reflete sobre os papéis que devem ser desempenhados pelos seus ministros no governo, através de uma escolha ponderada e que satisfaça o maior número de interesses. Contudo, tal como realçado por Back, Debus e Muller (2016), em governos de coligação o foco principal de seleção recai sobre os partidos. Neste sentido, existe uma batalha entre o governo e o partido relativamente a quem vai ocupar o centro do terreno político (Blondel, 1997: 12). Tal como assinala Lobo (2003: 270), existe uma tendência para a “governamentalização” das elites político-partidárias para serem integradas no executivo, sobretudo ao nível do primeiro-ministro que é muitas vezes o secretário geral do partido, ficando assim subentendido um controlo do partido por parte do executivo, onde existe uma fusão entre ambos (Lisi, 2015: 59).

Apesar de o poder das instituições partidárias, a verdade é que a figura do primeiro-ministro em Portugal, que tem vindo a ser reforçada desde 1987, tem eminente uma certa autonomia (Lobo, 2005), pois o chefe do executivo funciona como um árbitro (Blondel e Muller-Rommel, 1997: 275) sendo ele que atribui os cartões amarelos, que funcionam como aviso prévio de que o cargo do ministro se encontra em risco; e os cartões vermelhos onde o primeiro-ministro opta pela exoneração. Este fator tinha já sido reforçado por King (1994: 153), quando constatou que o primeiro-ministro, em Portugal, tinha um grande poder de influência junto dos ministros e dos departamentos. Neste contexto, existem dois indicadores referentes à autonomia que o chefe do executivo tem perante o seu partido político, aquando este escolhe os ministros para a grande foto de família. O primeiro tem a ver com a quantidade de ministros independentes que integram o governo, pois ao optar por ministros apartidários, o chefe do executivo demonstra que tem uma certa emancipação ao seu partido, não tendo obrigação de escolher somente pessoas com uma identificação partidária igual à sua, tem

liberdade sim para ir além disso, revelando um elevado grau de autonomia. O segundo indicador é referente à quantidade de ministros escolhidos pelo chefe do executivo que estão na direção ou ligados ao partido, que por sua vez vão demonstrar uma maior interferência por parte da instituição partidária (Lobo, 2010: 10).

Assim, “prime ministers can be viewed as the principal with ministers as the agent” (Dowding e Dumont, 2009: 2). Contudo, esta não é uma relação principal-agente simples, na medida em que os agentes neste processo possuem interesses e lealdades concorrentes para com outros agentes envolvidos no executivo (idem), pois cada ministro é diretamente um agente do primeiro-ministro e, por meio dele, indiretamente um agente do seu partido no parlamento (Muller, 2000: 311-312). Tal como salienta Dowding e Dumont (2014: 4-5) esta relação tem patente um problema, pois apesar de o chefe do executivo selecionar o ministro que está fortemente de acordo com as suas ideias, este último pode sempre cessar a partilha de preferências e ideias do primeiro-ministro. Assim, apesar da autonomia depositada na figura do chefe do executivo quando este escolhe os ministros que integrarão o seu Governo, este ator tem de ter em conta vários aspetos, como o facto de precisar de manter as fações do seu partido felizes e como tal será necessário atribuir alguns cargos a figuras-chave do partido, é aquilo a que Kenig e Bernea (2009: 262-269) chamam de restrições interpartidárias; e vai ainda procurar recompensar os que lhe foram fiéis e o ajudaram na obtenção do cargo (Berlinski, Dewan e Dowding, 2007: 4).

Relativamente aos partidos, tal como referem Blondel e Cotta (1996: 252) “the substantial weight of parties in Western parliamentary systems is confirmed by the fact that party authorities play in all cases a crucial part in the selection of ministers” seja pelo seu papel na escolha, ou pela maioria dos ministros selecionados possuírem cargos de liderança nos partidos. Contudo, a eminente presença dos partidos nestes cargos chave é contraproducente, pois quantos mais ministros possuírem ligação partidária, maior vai ser o controlo que o primeiro-ministro detém sobre o partido, “the appointment of ministers is then an instrument to control the party from the government” (idem). Porém, o papel dos partidos políticos e a sua monopolização neste processo de recrutamento não pode ser menosprezada uma vez que mesmo quando o primeiro-ministro opta pela escolha de ministros independentes, estes depois de estarem no governo são coagidos a filiarem-se no partido (Magone, 2003: 328). É certo que, estes têm vindo a perder terreno no que toca à formação do executivo, o que se reflete no elevado número de ministros independentes em Portugal:

“por lo tanto, en Portugal los partidos no son las porterías de las oficinas del gobierno, lo cual es claramente una causa y una consecuencia de su falta de importancia, y ha servido para subrayar la autonomía del Primer Ministro con respecto a su partido a la hora de formar gobierno” (Lobo, 2010: 18),

Contudo, esta autonomia pode apresentar-se de forma diferente consoante os sistemas e o tipo de governos (Lijphart, 2000: 115-116). Em suma, é verdade que um dos papéis principais dos partidos é de facto o recrutamento das elites ministeriais (Lisi, 2015; Blondel e Cotta, 2000), mas o verdadeiro “*gatekeeper*” do processo de recrutamento é o primeiro-ministro (Searing, 1994: 343).

1.2.2. Papéis dos ministros

Chegados aqui, convém determo-nos na pluralidade de papéis que podem ser assumidos pela elite ministerial. Tal como referem Dowding e Dumont (2009: 10), existe uma necessidade de o primeiro-ministro procurar equilibrar a balança com ministros que possuem diversos tipos de papéis como “ambitious and dynamic policy-makers with more stable and statesmanlike ministers”. Esta pluralidade de papéis vai resultar em modos de agir e atuar distintos, face às também distintas características de cada ministro: “ministers are therefore likely to have different attitudes, interests and motivations, partly because of their socialisation and partly because of their earlier careers” (Blondel e Cotta, 2000: 77). Isto deve-se ao facto de a importância e a eficácia de um ministro depender não somente da sua posição pessoal mas também da sua conduta dentro do departamento (Headey, 1974: 49), que está diretamente relacionada com o seu perfil de entrada. Procura-se agora compreender os diversos tipos de papéis que um ministro pode assumir, enaltecidos por diversos autores, procurando sempre que possível, relacioná-lo com o tipo de perfil do mesmo. Contudo, antes de se refletir sobre os diversos papéis protagonizados pelos ministros, há que ter em conta que segundo Sáez (2012: 207), existem cinco características fundamentais que todos os ministros deveriam reunir “contar con habilidades técnicas, mostrar cercanía social, apoyar tareas grupales, estar motivado y tener habilidades sociales e interpersonales”, tratando-se assim de uma mistura das características do perfil de político profissional e do perfil de gestor/especialista. Assim, os ministros, ao possuírem características e habilidades distintas, vão também assumir diferentes papéis no executivo. Estas atitudes e comportamentos dispare, promovidos pelas mudanças de objetivos e dos ambientes institucionais, acabam por influenciar a forma como esta elite encara a agenda política (Searing, 1994: 20).

Perante isto, a *performance* dos ministros depois de terem ascendido ao cargo pode ser bastante variável, podendo resultar, de acordo com Headey (1974: 17), numa diferenciação entre ministros fortes, “who dominate their departments and significantly influence public policy” e ministros fracos “who are, in effect, run by their officials and influence policy only in detail, if at all”, dependendo do seu desempenho no cargo. Este

autor procurou fazer uma distinção entre vários tipos de papéis que podem ser assumidos pelos ministros e que merecem agora ser destacados.

O primeiro papel que pode ser desempenhado pelos ministros é o minimalista e este tipo de ministros têm pouco impacto na política, na medida em que só se preocupam com os papéis mínimos (idem: 66-69), “minister must achieve a “passing level” in the performance of his minimum roles in order to maintain his overall standing and credibility in the Government” (idem: 69). Este tipo de papel é muitas vezes atribuído a ministros com perfil de amador, onde pela sua falta tanto de expertise como de politização optam pelo caminho mais fácil e não se envolvem muitos nas suas funções. Posteriormente, o segundo tipo de papel que os ministros podem desempenhar no executivo são os selecionadores de políticas (“*policy selectors*”), que vêm o seu papel entre vários outros papéis importantes e como tal, estes apenas escolhem entre as propostas que lhes são apresentadas. Esta posição pode ser atribuída a ministros com perfil de experiência política e isentos de especialização, por não deterem conhecimentos técnicos suficientes para decidirem qual o melhor caminho a seguir para o triunfo do departamento. Dentro deste tipo de papel os ministros podem assumir duas posições: uma onde vêm a formulação de políticas através de três estágios (formulação de opções de políticas; tomada de decisão; e administração para a aplicação das decisões), sendo que só se envolvem no segundo, isto é, em tomar decisões sobre aquilo que lhe é apresentado; e outra, onde assumem a postura de “*intelligent laymen*” e não se limitam somente a ouvir o que os seus conselheiros têm a dizer, mas também se envolvem na discussão do porquê de determinada solução ser a mais benéfica (idem: 69-70). O terceiro papel são os iniciadores de políticas (“*policy initiators*”), que definem os objetivos departamentais não se limitando a escolher entre as opções que lhes são apresentadas, pois estabelecem as suas próprias linhas de atuação (idem: 71-72). Esta posição pode ser facilmente atribuída a ministros detentores de especialização, mas sem experiência política, os tecnocratas, uma vez que para se envolverem desta forma em assuntos departamentais têm que ter manejo e especialização para o tal. O quarto papel que pode ser assumido prende-se com os “*executive ministers and management roles*”, onde os ministros no fundo, enfatizam os papéis de gestão (idem: 72-74), sendo a plena representação dos ministros especialistas dotados também de experiência política, o tal perfil híbrido que se tem revelado uma mais valia. E por fim, é enaltecido ainda um último papel, os “*ambassador ministers*” que são peritos em tentar convencer as organizações de interesses e profissionais do setor, assumindo o papel de relações públicas (idem: 75-76), que pode ser atribuído aos ministros com experiência política e que já estão habituados em lidar com as pressões exteriores.

Também Blondel, Muller-Rommel e Malovà (2007: 13-14) se centraram no facto de os ministros não serem todos iguais, na medida em que se diferenciam relativamente a opiniões, ao conhecimento sobre os assuntos e matérias e sobretudo ao modo como participam nos debates, dividindo-se em diversos papéis. Como forma de perceber este fenómeno, os autores destacam cinco fatores que afetam a forma como estes vão assumir o seu papel e participar nos debates. Primeiro, eles podem considerar-se a si mesmos como meros espetadores ou embaixadores do seu departamento, em vez de figuras verdadeiramente ativas. Segundo, eles podem estar mais ou menos envolvidos devido à sua formação, pois tal como realçou Blondel e Thiebault (1991), advogados e professores são mais propensos a participar ativamente do que engenheiros. Terceiro, existem determinados ministros que possuem um leque mais vasto de conhecimento político, pelos cargos que assumiram na sua carreira anterior, como é o caso dos ministros detentores de experiência política. Quarto, pode existir uma falta de conhecimento do ministro relativo aos últimos acontecimentos, pois estes podem não estar bem informados sobre os assuntos que no momento estão em cima da mesa. E por fim, os ministros são os “chefes” do seu departamento e como tal, a sua atividade principal apesar de participarem no governo como um todo, restringe-se ao seu departamento pois é lá que passam a maioria do seu tempo e a sua *performance* e reputação vai ser analisada consoante o sucesso departamental (Blondel, Muller-Rommel e Malovà, 2007: 13-14). Assim, fica perceptível o facto de nem todos os ministros se imiscuírem ativamente em grandes debates fora do seu departamento, pois isto vai fazer com que batam de frente com os seus colegas, diminuindo assim a sua *performance* política. É por os ministros terem este cuidado que mais à frente neste estudo vai ficar perceptível o peso da *performance* departamental, em detrimento *performance* da política, pois afinal de contas os ministros envolvem-se mais em questões relativas ao seu departamento quando possuem conhecimentos técnicos sobre o mesmo, pois quando se tratam de ministros somente detentores de experiência política estes não se vão envolver tanto em questões departamentais, pela falta de conhecimentos que possuem.

Posteriormente, pode ser destacado o contributo de Blondel e Muller-Rommel (1993: 182) que procuraram dividir também os ministros em quatro tipos de papéis. O primeiro são os ativistas, isto é, ministros que se envolvem em debates amplos e rompem com as fronteiras do seu departamento não tendo dificuldade em tomar decisões relativas ao seu departamento. Esta é a plena representação dos ministros especialistas, que são detentores de experiência política que os permite ir além do setor da sua competência e faz com que não tenham hesitações referentes à tomada de decisões departamentais. Como tal, vão ter uma maior predisposição para a demissão por

questões políticas, quando comparados com outros ministros detentores desta última competência. O segundo papel, são os departamentais, que não cruzam as fronteiras do seu departamento, mas também não têm dificuldades em tomar decisões sobre o mesmo. Estes podem ser percebidos como os tecnocratas, na medida em que é um perfil que como não possui experiência política não se intromete em assuntos que não são do seu setor, mas fruto da sua especialização não têm problemas em executar decisões referentes à sua pasta e como tal vão ter uma maior predisposição por serem demitidos por questões de *performance* política pela falta de competências desta arena. O terceiro papel são os generalistas, que são ativos e estão envolvidos em debates mais amplos e ultrapassam as fronteiras do seu departamento. No entanto, consideram a tomada de decisões por conta própria, referente a assuntos do seu departamento muito complicada, tornando-se assim a plena representação de ministros com experiência política, mas isentos de especialização. Por este motivo, os generalistas vão ter uma maior tendência por saírem do executivo devido a questões de *performance* departamental, quando comparados a ministros com competências técnicas. Por fim, os autores destacaram ainda os espetadores, que raramente se envolvem em discussões fora do seu departamento e não querem tomar decisões por conta própria relativas ao mesmo, fruto da sua inexperiência e da falta de conhecimento departamental que detêm. Este tipo de características, podem ser atribuídas ao perfil dos ministros amadores, que vão ter uma igual tendência para serem exonerados tanto por questões políticas como departamentais, por não possuírem nenhuma das competências.

Perante os diversos tipos de papéis enaltecidos pelos autores, podem tirar-se algumas ilações. Primeiramente, ministros com experiência política e sem especialização, têm uma maior tendência para proceder à adoção de medidas que já se encontram em andamento no departamento, não suscitando nada de novo, devido à ausência de linhas de atuação claras e de conhecimentos sobre o departamento. Isto é o que acontece com muitos ministros substituídos que pela falta de conhecimento da área, procedem à continuação do trabalho do ministro exonerado. Já ministros com especialização e sem experiência política, vão possuir uma maior pretensão de envolvimento em questões departamentais uma vez que possuem conhecimentos claros e amplos sobre os assuntos tratados no seu departamento, o que vai levar ao estabelecimento de objetivos ambiciosos (Headey, 1974: 28-29). Assim, a falta de conhecimento especializado sobre o ministério, no caso dos ministros com perfil somente em experiência política, provoca um desencorajamento no ministro relativo à criação de novas políticas departamentais (Rose, 1987: 83).

Em suma, é com base no tipo de perfil assumido por cada ministro no processo de recrutamento, que a sua forma de interagir e de se comportar dentro desta elite vai sofrer variações. Estas transmutações originam diferentes papéis dentro do governo, onde a maior aposta tem sido ao nível da combinação de ambas as competências e habilidades (políticas e especialistas) devido ao facto de: “the retention of politically savvy partisan ministers helps consolidate legislative support while the retention of technocrats, who are less vulnerable to the pressures of political parties and constituents, guarantees policy continuity” (Camerlo e Pérez-Liñán, 2015: 315). Este perfil híbrido, é considerado o melhor dos dois mundos já que “combine political skills developed in parties and legislatures with expert knowledge acquired through academic training and experience in parliamentary and governmental committees” (Pinto e Almeida, 2014: 2).

1.2.3. Recrutamento e Caraterísticas Sociodemográficas

Agora que já está esclarecida a pluralidade de papéis que podem ser assumidos pelos ministros, há que destacar que esta diversidade de “*ministerial rules*” vai ser um dos aspetos tidos em conta no processo de recrutamento ministerial. O recrutamento ministerial pode ser definido como “el proceso de selección de unos cuantos millares de puestos de influencia significativa en el nivel político entro los millones de ciudadanos socialmente favorecidos y políticamente motivado” (Teruel, 2011: 12 apud Putnam, 1976: 46). Assim, a verdade é que o recrutamento produz importantes efeitos no desempenho do governo (Laver e Shepsle, 1994) e na vida dos ministros, como forma de iniciar as suas carreiras ministeriais, sendo a ponte de ligação entre a sociedade e o sistema político (Norris e Lovenduski, 1995; Norris, 1997).

Uma das perguntas que deve ser feita quando se pensa no processo de recrutamento é: “quem são selecionados?” e “quem são dispensados?”. É certo que a resposta a esta pergunta é bastante variável, dado a mutação da arena política no tempo, e é também certo que não existe uma resposta definitiva para esta questão. Segundo Hall e Snyder (2015: 494), uma das formas de seleção de candidatos é através da sua qualidade, qualidade esta que é entendida como sendo a experiência que o ministro deteve através do seu cargo anterior. Contudo, autores como Headey referem-se à qualidade como sendo o conhecimento técnico, enquanto fator crucial e cada vez mais valorizado (1974: 99). É devido a esta pluralidade de opiniões da escolha dos especialistas em detrimento dos partidários e vice-versa, que o assunto tem merecido a atenção de diversos autores, de modo a entender quem está melhor preparado para integrar o órgão chave de todo o sistema político (Blondel, 1995: 267).

Com o intuito de compreendermos melhor os aspetos tidos em conta no processo de recrutamento, foquemo-nos nas características sociodemográficas tidas em conta em estudos como os de Blondel (1985), Blondel e Thiébault (1991); Dowding e Dumont (2009), Pinto, Almeida e Bermeo (2003) e Pinto e Almeida (2018) uma vez que, apesar de Norris (1997: 3) afirmar que não existem qualificações necessárias para se ser político, os estudos relativos ao perfil da elite ministerial têm procurado encontrar padrões de preferência na escolha desta elite.

No que toca a estas características, existem cinco fatores que se revelam essenciais como forma de traçar um perfil da elite ministerial: o género, a origem geográfica, a idade, a formação educativa e a ocupação profissional; ou, como sustenta Kerby (2009: 596) estes fatores podem ser agregados em duas categorias: pessoais (género, educação, especialização) e políticos (experiência política, status político, se venceu noutras eleições, etc). Contudo, há que ter em atenção, tal como realça Dogan (1979) que os elementos tidos em conta no processo de recrutamento e a sua importância varia ao longo do tempo e vão sofrendo mutações sociais e políticas através do fenómeno da modernização, democratização e descentralização (Teruel, 2011: 36) pois, “la mayoría de estos grandes cambios pueden haber tenido un impacto directo sobre la selección de los ministros, al organizar las instituciones políticas y moldear así la estructura de oportunidades para los aspirantes a ministro” (idem), sendo assim difícil chegar-se a um “ministro-tipo”. Proceda-se agora a uma saliência, ainda que de forma meramente sumária e indicativa de algumas das principais conclusões dos estudos empíricos em cada uma das esferas de análise mencionadas, para que depois nos possamos focar nas características sociopolíticas tão importantes para este estudo.

A maioria das investigações tem destacado a diminuta presença de mulheres no executivo (Davis, 1997; Studlar e Moncrief, 1997, 1999; Kam e Indridason, 2008; Kaplan, 2017) e tem procurado perceber este fenómeno através de diversas justificações. Segundo Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2010) as mulheres necessitam de ser muito mais talentosas que os homens para conseguirem obter os mesmos cargos, fruto dos critérios mais rigorosos que lhes são aplicados, evidenciando assim que o género interage no processo de recrutamento ministerial de forma negativa (Lawless e Fox, 2010: 126). Outro fator apontado ao sexo feminino é o facto de as mulheres terem tendência a assumir o papel de ministras em pastas com menor prestígio (Davis, 1997; Reynolds 1999; Studlar e Moncrief, 1999; Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2005). Isto ocorre em virtude da “*law of increasing disproportion*” (Putnam, 1976: 33-36) que diz essencialmente que quanto mais alto for o cargo político mais restrito é o seu acesso. Contudo, esta tendência está a diminuir pois as mulheres estão a tornar-se mais comuns a assumir pastas antes consideradas “masculinas” (Krook e O’Brien, 2012: 840), “which

suggests that the political cost of excluding women has become too high for presidents to ignore” (Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2005: 840).

Em Portugal, tal como realçou Pinto e Almeida (2009: 151-152) o número de mulheres ministras tem sido bastante reduzido, sendo que, de 1976 a 1999 apenas 4% eram ministras (Almeida, Pinto e Bermeo, 2003: 26), apesar de a presença de mulheres no executivo ter vindo a aumentar. Os autores acrescentam ainda que em Portugal, não existe nenhuma diferença relevante entre esquerda e direita no que toca à seleção de ministras, ao contrário do que acontece no Parlamento, concordando assim com alguns autores (Stockemer e Sundstrom, 2018; Bryson e Heppell, 2010; Matland e Studlar, 1996; Beckwith, 2000 e Norris e Lovenduski, 1995), em virtude dos que defendem a existência de uma maior inclusão das mulheres nos governos de esquerda (Davis, 1997; Siaroff, 2000, Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2005).

Relativamente ao indicador sociodemográfico da idade, a verdade é que não existe uma determinação legal relativamente à idade que deve ter um ministro. Contudo, acredita-se que existe uma relação positiva entre uma idade avançada e uma maior sabedoria e experiência para o exercício das funções. Contrapondo este fenómeno, autores como Dowding e Dumont (2009: 10) têm destacado que a nomeação de ministros jovens para o cargo pode ser uma boa estratégia na medida em que estes vão usufruir de um elevado grau de lealdade ao primeiro-ministro, pela aposta que este último lhe depositou.

No estudo de Blondel e Thiébault (1991: 21) constatou-se que os ministros na Europa Ocidental têm em média 48 anos de idade aquando a sua primeira nomeação. Já segundo Blondel (1985: 41), em geral, a elite ministerial pertence à faixa etária dos 45 aos 55 anos. Já na realidade Portuguesa, segundo Lopes, Silveira e Lopes (2021) a média da idade dos ministros entre 1976 a 2019 é de 49 anos, “tendo-se verificado um aumento da média etária” e onde a presença de ministros jovens é bastante diminuta.

No que toca às origens geográficas da elite ministerial, como é evidenciado por Teruel, existe uma tendência macrocéfala dos grandes centros urbanos, e uma tendência ainda maior para as capitais, desfavorecendo assim as regiões mais pequenas e periféricas, pois a modernização transformou a geografia numa clivagem urbano/rural (Teruel: 2011: 265-268). Este fator foi também enaltecido por Almeida, Pinto e Bermeo (2003: 17-18) que frisaram que em Portugal existe uma longa tradição de separação da política nacional e local, onde a identidade regional é fraca e difusa, em detrimento do peso das grandes cidades, existindo, assim, uma tendência para Lisboa dominar o território político.

Relativamente à formação educativa, a elevada instrução das elites ministeriais é considerada um símbolo de modernidade da sociedade e tem se repercutindo um pouco

por todo o mundo. Segundo Blondel e Thiébault (1991: 22) 77% dos ministros possuem habilitações académicas elevadas e são ainda muitos os ministros que são possuidores de graus superiores como Doutoramentos e Pós-Graduações (Teruel, 2011: 254). Isto vem dar indícios do “increased protagonist of ‘independents’ and/or technocrats in the executives” (Almeida e Pinto, 2009: 151), em virtude do enfraquecimento da experiência política e do papel das instituições partidárias (Pinto e Almeida, 2014: 1; Bermeo, 2002: 216). A verdade é que os ministros especialistas se tornaram um peso pesado nos governos (Blondel, 1985; Blondel e Muller-Rommel, 1988; Backema e Secker, 1988), sendo que existem pastas onde predominam ministros mais instruídos como a cultura, a educação, a justiça e a economia (Blondel e Thiébault, 1991: 22). Outro fator que poderá estar por detrás da consequente aposta em ministros especialistas tem a ver com o facto de estes serem considerados mais leais, em detrimento dos ministros que detêm experiência política, pois estes devem também lealdade ao seu partido (Teruel, 2009: 9).

No que diz respeito ao caso concreto de Portugal, tal como realçou Pinto e Almeida (2009: 151-152) é quase inexistente a quantidade de ministros presentes no executivo sem formação universitária, sendo que existe uma centralização geográfica pela maioria dos ministros concluírem os seus estudos na Universidade de Lisboa (Pinto e Almeida, 2009: 151-152 e Pinto, Almeida, Bermeo, 2003: 21). Relativamente às áreas de estudo predominantes, existe um predomínio do direito, sobretudo em governo de direita, mas cada vez sobressai mais a área da engenharia, economia e gestão (Almeida, Pinto e Bermeo, 2003: 21; Almeida e Pinto, 2006; Teruel, 2011: 256). De acrescentar ainda que, tem sido perceptível o predomínio dos especialistas em departamentos ao nível da política económica (Larsson 1993, Blondel e Thiébault 1991). Isto foi comprovado por Alexiadou (2014: 16), quando descobriu que mais de metade de todos os ministros das finanças em Portugal, não tinham tido uma carreira política antes de serem nomeados como ministros, o que vem reforçar a teoria de que determinados ministérios pela importância e complexidade que possuem “have become giant organizations, as large as any private corporation, and ministers are responsible for an enormous range of decisions on subjects which are often highly complex, technical and specialized” (Headey, 1974: 32). Contudo, esta tendência tem vindo a alargar-se, como comprovam Bakema e Secker (1988), onde Headey (1974: 90) ressalta a presença de especialistas em áreas como agricultura ou até mesmo a defesa. Ainda relativamente à realidade portuguesa, há que destacar ainda que segundo o estudo de Pinto e Almeida (2014: 15; 2018: 17-18) os ministros tecnocratas, isto é, ministros alheios à política, mas detentores de conhecimentos técnicos sobressaem em pastas como indústria e comércio (71%), economia e finanças (65%) e educação (63%); enquanto ministros políticos sobressaem

em pastas como defesa (81%), e emprego (70%), negócios estrangeiros (63%) e justiça (63%).

Posteriormente, o perfil ocupacional dos ministros assume também grande importância no momento de recrutamento. Existe uma predominância de profissões da função pública, ensino e até mesmo advogados (Blondel e Thiébault, 1991: 22). Contudo, tem se registado uma maior inclusão de outras profissões como gestores e engenheiros (Dowding e Dumont, 2009). Uma característica unânime em todos os estudos referentes às elites ministeriais e as suas carreiras é a carência de profissões do setor primário e secundário (Teruel, 2011). Portugal, vai ao encontro do enaltecido pela literatura, uma vez que três das profissões que se fazem destacar no que toca ao perfil ocupacional dos ministros são: professores universitários, gestores públicos e privados e advogados (Pinto e Almeida, 2008: 151-152; Almeida, Pinto e Bermeo, 2003: 23; Almeida, Cotta e Pinto, 2018).

No que concerne à experiência política, existem quatro dimensões habitualmente tidas em conta: regional, executiva, partidária e parlamentar. A experiência regional pode ser vista como um impulso para o lançamento da carreira política nacional, mas que na verdade tem uma fraca expressividade (Teruel, 2011: 316; Blondel e Thiébault, 1991: 37; Bucur, 2013: 150). Por sua vez, a experiência executiva é entendida como um fator preponderante, na medida em que já se consegue prever qual irá ser o trabalho do ministro (Teruel, 2011: 310). Já a experiência partidária tem perdido peso, sendo que entre 1976 e 2005, somente 44% dos ministros em Portugal detinha este tipo de experiência, ocupando cargos no partido, demonstrando mais uma vez o reforço da especialização (Almeida e Pinto, 2009). Relativamente ao último tipo de experiência, Winter (1991) sustenta que um dos principais requisitos para um indivíduo se tornar ministro é a experiência parlamentar, uma vez que tal como realça Blondel (1991: 11), já são conhecidas as suas qualidades enquanto deputado, logo torna-se mais fácil pré-avaliar o seu sucesso como ministro. Como profere Teruel (2009: 14), a nomeação de um ministro depois de já ter alguns anos contados no parlamento, é um reconhecimento político do seu trabalho nesta arena e pode também ser uma forma de o chefe do executivo reforçar os mecanismos de confiança entre o poder executivo e o legislativo, com o intuito de garantir uma relação estável, harmoniosa e de cooperação (Dowding e Dumont: 2009: 8). Bucur (2013: 135) realça que, apesar de a experiência parlamentar não ser obrigatoriamente um pré-requisito para as nomeações ministeriais, a verdade é que este fator tem patente um favorecimento em Portugal. Contudo e tal como realça Almeida e Pinto (2009: 151-152):

“when we look at the socio-demographic and political backgrounds of the ministers who have been in office during the current democratic regime there is a major element of

divergence with the majority of European cabinets: the weaker parliamentary socialization along with the presence of a substantial number of ministers without any party-political experience” (idem: 153).

Assim, Portugal tem patente um elevado peso de ministros independentes e mesmo aqueles que se encontram ligados à política, têm concomitantemente uma ligação frouxa à mesma, em contraste com o elevado grau profissional (Pinto e Almeida, 2009: 153). Em suma “as someone once simply and eloquently put it, there is a tendency towards the formation of ‘party governments with fewer partisans” (Pinto e Almeida, 2014: 1), onde o relevo na experiência política, que outrora era o fator que ganhava cada vez mais relevância no recrutamento (Blondel e Thiébault, 1997: 67; Blondel, 1985: 63) está em mutação.

De referir ainda que, existem autores como Amorim e Samuels (2011) que referem que quanto maior for a dependência do executivo face ao legislativo, maior será a pretensão de nomeação de ministros não partidários e neste contexto, o presidencialismo favorece a formação de executivos menos partidarizados, ao contrário dos regimes parlamentares e semipresidenciais. Neste âmbito, Neto (2006) acrescenta que, quanto mais elevado for o poder do presidente relativamente ao primeiro-ministro, mais elevado será o número de independentes no governo.

1.2.4. Competências técnicas vs competências políticas

Depois de discorrer sobre os principais aspetos tidos em conta nos estudos sociodemográficos relativos à elite ministerial, ainda que tenha sido sumariamente retratada a importância da especialização e a experiência política, torna-se agora necessário retermo-nos naquilo que verdadeiramente importa e que tem vindo a merecer a atenção de diversos autores, ou seja, nas competências técnicas e políticas inerentes a esta elite governativa.

A pergunta “Who governs in democratic regimes?” (Pinto, Cotta e Almeida, 2018: 1) merece uma resposta distinta daquela que era esperada há uns anos, uma vez que antes eram os indivíduos fiéis ao partido que mereciam as cadeiras no Governo. Se tivermos em conta que, “the government is at the top of a huge administrative machine which the modern state developed to perform the many functions concentrated in its hands” (Blondel e Cotta, 2000: 74) fica perceptível o porquê de cada vez existir uma maior aposta em ministros técnicos, pois tem-se acreditado que a melhor forma de funcionamento desta grande máquina administrativa usualmente conhecida como governo, é através da aposta na especialização, tendo por base uma desvalorização partidária. Contudo, a

preferência de um perfil face ao outro e a pluralidade dos mesmos existe de maneira distinta em diferentes países (Blondel e Thiébault, 1991: 3).

Putnam questionou-se logo em 1977 sobre como seria a elite governativa com o avançar da sociedade e previu que técnicos e especialistas, os tais chamados “tecnocratas” fossem assumir o papel de políticos (Putnam, 1977: 383), assim como Robert Dahl que na afirmação que fez há mais de 40 anos, acertou na previsão sobre a importância de um novo grupo que intitulou “the new men in politics”, que seriam os especialistas (Dahl, 1961: 60-62). Segundo as palavras de Meynaud (1969: 31), a tecnocracia é entendida como sendo “the rise to power of those who possess technical knowledge or ability, to the detriment of the traditional type of politician”, alertando para o seu aumento através do avanço das sociedades industriais que tinham implícito um maior grau de educação e uma necessidade de acompanharem a complexidade do sistema político. Assim, acredita-se cada vez mais que a melhor forma de resolver os problemas da sociedade é através de soluções técnicas (Berkley, 1970: 46), daí a consequente especialização ministerial ao longo do tempo (Bermeo, 2002: 2013).

António Costa Pinto e Pedro Tavares de Almeida (2018) têm dado contributos importantes para a compreensão das mudanças no que concerne aos ministros políticos e especialistas, através de um estudo multidisciplinar em catorze países Europeus. Os autores chamaram a atenção para, a partir da terceira onda democrática, o número de ministros especialistas ter aumentado face ao número de políticos (idem: 7), pois entre 1976 a 2012 62% dos ministros nunca detiveram experiência parlamentar, 51% nunca tiveram experiência partidária e 46% eram completamente alheios à política, ao nível partidário e ao nível da experiência parlamentar (Pinto e Almeida, 2014: 12). Perante isto, os autores apresentam um conjunto de hipóteses que poderá estar na origem deste gradual aumento e na consequente desvalorização da experiência política. A primeira explicação deve-se ao cariz do regime semipresidencialista ou presidencialista, onde o chefe do executivo goza de autonomia e apoio suficiente para eleger membros fora do partido para o governo, como fora salientado anteriormente. A segunda tem a ver com os governos minoritários. A terceira está relacionada com o afrouxamento da confiabilidade depositada nos partidos políticos e suas instituições e com a fraca institucionalização e a penetração dos partidos políticos na sociedade civil, “a phenomenon that is illustrated by the increasing decline in electoral turnout and in party loyalties of voters, since the mid-1980” (Almeida e Pinto, 2009: 153). A quarta explicação deve-se à europeização, que exigiu um aumento dos conhecimentos técnicos para a coordenação das políticas e dos departamentos (Cotta, 1991: 195; Dogan, 1989: 9; De Winter, 1991: 49), “results from the growing complexities of governance (e.g. the impact of Europeanization)” (Almeida e Pinto, 2009: 153), reforçando assim a legitimidade

técnica e de especialização. E por fim, as crises económicas, que fazem da tecnocracia uma ferramenta bastante atrativa (Amorim & Samuels 2010; Hallerberg & Wehner 2020; Kaplan 2017; Yong & Hazell 2011; Alexiadou e Gunaydin 2019; Bertso e Pastorella, 2017). Neste sentido, os governos de Alfredo Nobre da Costa, Carlos Mota Pinto e Maria de Lourdes Pintasilgo têm sido referidos como a plena representação de governos tecnocráticos (Brunclik, 2015; Pastorella, 2016), eleitos em períodos de recessão da economia.

Além destes fatores, existe ainda outra consequência quanto à escolha de ministros partidários, que passa pelo facto de, tal como foi referido acima, isto acarretar uma grande influência dos partidos no executivo (Blondel, 2000: 105) resultando assim numa fusão entre a elite ministerial e a elite partidária que tem por detrás uma certa tensão entre o partido e o governo. Isto deve-se ao facto de o partido tentar controlar a esfera governamental e o governo por sua vez, procurar emancipar-se e ganhar o máximo de autonomia possível do partido (Blondel, 1997: 12). Esta dinâmica implica assim relações multinível, como formas de acesso dos ministros aos seus cargos.

Também Bertso e Pastorella (2017: 430) têm procurado perceber a existência de uma pluralidade de governos tecnocráticos devido essencialmente a dois fatores. O primeiro é relativo ao baixo nível de confiança das instituições políticas (partidos), uma vez que, depois de grandes escândalos políticos (McDonnell and Valbruzzi 2014: 666), existe também uma tendência para a seleção de tecnocratas como forma de recuperar a credibilidade e a confiança da sociedade (Pastorella, 2016: 15) ou até mesmo aquando existe uma crise de legitimidade no partido ou uma falha do mesmo (Brunclik, 2015: 63). Já o segundo diz respeito ao legado histórico baseado em regimes autoritários, vinculados a partidos, tal como ocorreu em Portugal durante o período da ditadura:

“citizens are more inclined to show support for the technocratic mode of governance when they have weaker democratic attitudes and are distrustful of their politicians and representative institutions, either in themselves, or because of structural factors such as corruption or political culture” (Bertso e Pastorella, 2017: 447).

Assim, Portugal revela uma atitude positiva quanto à tecnocracia (idem: 439), que pode ser explicada em parte devido à complexidade da governação multinível (Camerlo e Pérez-Liñán, 2015: 316).

Esta desconfiança crescente e descrédito nos partidos tem influenciado a democracia e é um dos fatores explicativos do aumento de seleção de ministros isentos de ligação partidária, uma vez que a confiança nos ministros independentes é maior, conduzindo assim a uma abertura dos partidos na sociedade civil (Pinto e Almeida, 2009: 153). Isto é visível através da análise do nível de confiança dos cidadãos no governo, que

registou uma queda abrupta de 52% para 18% em Portugal, com um especial destaque para os partidos, enquanto instituição com um maior grau de desconfiança (Fernandes, 2019: 19). Este fator é um dos motivos para o facto de as instituições partidárias, terem também incentivado a entrada de técnicos e especialistas, na arena ministerial, pois além de quererem dotar o governo de pessoal mais especializado que esteja sujeito a cometer menos erros e a agir de forma mais proveitosa em termos de políticas; estão também conscientes da quebra de confiança depositada na imagem do político, pretendendo assim aumentar a legitimidade partidária, através de ministros especialistas (Bucur, 2013: 134). Também isto é reforçado por Almeida, Pinto e Bermeo (2003: 32-33), quando abordam a fragilidade estrutural dos partidos no Portugal democrático, pois apesar do seu protagonismo na cena política, as raízes dos partidos são superficiais e a sua penetração na sociedade civil é fraca.

Assim, diferentes tipos de ministros vão reproduzir uma maximização de critérios diferentes, pois enquanto o ministro político e partidário vai maximizar a união e empoderamento do partido; os técnicos vão maximizar a importância da especialização e tecnicidade e exercer uma maior influência na formulação de políticas (Blondel e Muller-Rommel, 1988: 239). Por sua vez, os ministros que não são nem políticos nem técnicos, ou seja, são verdadeiros amadores, vão reforçar o alinhamento com as preferências do governo e mostrar lealdade ao chefe do executivo.

A verdade é que, um ministro com uma longa carreira política não terá a mesma *performance* e não fará as mesmas escolhas que um ministro *outsider* do setor privado (Dogan, 1979). A experiência política que possuem vai influenciar o modo como estes se comportarão, pois já têm a vantagem da sua experiência e capacidade de oratória (Norris e Lovenduski, 1995: 159), assim como também já dispõem da vantagem de saber lidar com os atores e instituições no processo político, como deputados ou outros partidos (Huber e Martinez-Gallardo, 2008: 170). Por outro lado, as decisões e a forma de solucionar os problemas departamentais não será tão eficaz uma vez que estes ministros não possuem conhecimentos técnicos, necessários para o triunfo do ministério. Já um ministro especialista, pelos conhecimentos técnicos e pela elevada competência que possui vai encontrar soluções práticas, consistentes e eficazes para solucionar os assuntos do seu departamento e “afrentar la dirección de las tareas ministeriales” (Teruel, 2011: 411), não ficando dependente dos seus conselheiros. Por outro lado, não possui as vantagens de um político experiente, o que significa que terá mais dificuldades em comunicar e lidar com os conflitos presentes nas relações interpessoais e questões interpartidárias, pois vem de um universo paralelo a este. Qual a melhor forma de procurar maximizar os trunfos de ambos os perfis, procurando eliminar as suas

desvantagens? É através da aposta em perfis híbridos, que possuem simultaneamente uma lógica técnica e política (idem).

Em suma, é com base no argumento de que, segundo Camerlo e Pérez-Liñán (2015: 318) o chefe do executivo ao nomear um ministro tem como intuito “three important resources: political support (governability), technical skills (competence), and loyalty (preference alignment)”, que se vai proceder a uma aposta em ministros que reúnam ambas as competências (políticas e técnicas). A pertinência destes dois fatores (especialização e experiência política) e as consequentes vantagens e desvantagens de cada um, tem tornado relevante a aposta em perfis híbridos, isto é, que reúnam não só a tecnicidade, mas também a politização, “ministers could be at the same time past masters of the politician’s art, specialist in the policy areas they are concerned with and experienced organization men and decision makers” (Headey, 1974: 108), influenciando assim o modo como os ministros se comportarão depois de terem sido selecionados.

1.2.5. Tipologias do perfil ministerial

Tornando-se clara a importância da experiência política e da especialização na literatura, torna-se agora necessário proceder a uma distinção dos diversos tipos de perfis, baseados nestas duas dimensões. A verdade é que, as competências políticas e competências de especialização tidas em conta no processo de recrutamento ministerial têm sido vistas pela literatura através de olhos diferentes, dando origem a diversas tipologias que divergem de autor para autor (Anexo II).

Em 1965 [1919], Weber (:8) chamou desde logo a atenção para a existência de dois grupos políticos, onde o primeiro está em constante crescimento e visa substituir o segundo. Assim sendo, o primeiro grupo diz respeito a uma elite de políticos profissionais que não vivem somente “*for politics*”, e tentam ganhar a vida “*off politics*”. Já o segundo grupo é composto de políticos por natureza que vivem para a política e não a encaram como uma mera profissão, mas sim como uma luta pelo bem comum e pelo bem-estar da organização da sociedade. Weber previu assim que a política fosse ficar repleta de profissionais, através da crescente especialização dos ministros.

Também o cientista político Jean Blondel, cedo se preocupou em empregar uma distinção do perfil ministerial tendo em conta a experiência detida antes da nomeação, usando como critério a adequação da profissão anterior com a pasta departamental (1985: 22-23). Como tal, edificou uma tipologia binária entre “*amateurs*”, quando não existe uma ligação entre a ocupação anterior e o lugar do ministro no departamento (idem: 23); e “*specialists*”, quando existe uma ligação entre a profissão anterior e a pasta

ministerial. Esta tipologia, tal como o próprio Blondel, foi uma grande inspiração e exerceu influência nas tipologias empregadas nos estudos posteriores.

Na esteira de Blondel (1985), Muller-Rommel (1988), ao analisar os ministros da Alemanha Ocidental, desenvolveu uma tipologia assente em quatro perfis distintos, fazendo uma distinção entre as duas grandes famílias: experiência profissional, baseada na premissa de que a experiência anterior do ministro deve ir ao encontro do departamento tutelado por este; e experiência política, que se verifica se o ministro tiver já participado num executivo anterior, no legislativo ou até mesmo como secretário de estado. Assente nestas premissas, Muller-Rommel (1988: 159-161) fez uma distinção entre “*amateur*” quando os ministros não possuem nem experiência profissional, nem experiência política; “*administrative professional*” que são os ministros dotados de experiência política, mas isentos de experiência profissional; “*technical professional*”, aqueles que detêm experiência profissional, mas não experiência política; e por fim, “*administrative and technical professional*” que são os ministros que reúnem ambas as experiências.

Posteriormente, foi a vez de Bakema e Secker (1988), ao analisarem os Países Baixos de 1848 a 1986, fazerem uma distinção relativa ao perfil ministerial, semelhante com a enaltecida anteriormente pela bipolarização entre as competências políticas e técnicas. Assim sendo foram criados quatro perfis: “*outsider*”, quando não existe nem experiência política, nem uma profissão anterior relacionada com o departamento; “*politician*”, quando existe experiência política, mas a profissão anterior não se encontra relacionada com o cargo do ministro dentro do departamento; “*technocrat*”, quando não existe experiência política mas há uma ligação entre a profissão anterior com a pasta do ministro; e “*politico-specialist*”, que junta o melhor dos dois mundos, reunindo uma profissão ligada com a pasta ministerial, sendo também possuidor de experiência política.

Anos mais tarde, foi a vez de Winter dar o seu contributo (1991: 46) ao fazer uma distinção bipolarizada entre *insiders* e *outsiders*, utilizando como critério somente a experiência política, seja ela partidária ou parlamentar. Assim sendo, os *insiders* são os ministros que reúnem experiência parlamentar de pelo menos 10 anos e concomitantemente experiência partidária a nível nacional, o que faz com que seja “reasonable to conclude that he or she is a truly accomplished politician, a real insider in the political structure of the country” (idem: 46). Já os *outsiders* não possuem nenhuma destas experiências políticas (idem: 44), e o autor destaca que “non-parliamentary ministers may be regarded as not being true politicians, especially if they do not belong to the leadership circles of their party”, podendo ser antes verdadeiros especialistas e gestores do assunto do seu departamento (idem: 46). Assim, enquanto o primeiro tipo

de perfil diz respeito a ministros de dentro, já conhecidos; o segundo perfil, corresponde a ministros de fora e estranhos à arena política. Como seria de esperar, ministros outsiders detentores de competências de gestão, são mais comuns em áreas como a economia, justiça e relações externas (idem: 64). Já os ministros parlamentares (insiders) detêm uma menor pretensão em obter pastas que exijam elevados conhecimentos técnicos, sendo renegados para departamentos de menor prestígio e complexidade (idem: 66).

Subsequentemente, Beckman (2006) decidiu fazer uma reformulação aos critérios de Blondel (2006: 116) procedendo a uma divisão dos ministros entre *experts* e *amateurs*, consoante as suas competências políticas. Contudo, o autor considerou que seria importante perceber “for example, how well the Minister of Finance is acquainted with economic issues or the extent to which the Minister of Health and Social Affairs is aware of social and health-related problems in society”. Para conseguir isto, Beckman propõe que seria útil olhar-se para as credenciais da formação educacional, não só ao nível da sua especialização, mas sim ao modo como as credenciais educativas do ministro estão ligadas ao seu departamento. O autor usou três indicadores de expertise: ocupações anteriores, “character of educational backgrounds and, more importantly, previous political experiences of parliamentary and governmental committees as well as of the Cabinet itself”, desde que estejam ligadas com o trabalho dentro do departamento (2006: 117). Assim sendo, um “*amateur*” é um ministro sem experiência, seja ela profissional, política ou académica relacionada com a área do departamento; e um “*expert*” é um ministro que reúne alguma destas experiências. Contudo, o facto de um ministro poder reunir apenas um tipo desta experiência para ser considerado um “*expert*” faz com que quase todos os ministros sejam incluídos nesta categoria (entre 1917 e 2004, 88% dos ministros suecos forma aqui incluídos), o que por sua vez levanta problemas à categorização.

Por sua vez, Teruel (2011: 411-412) optou por uma tipologia bidimensional que veio trazer algumas novidades pela preocupação com o perfil económico, através do background técnico, aliado à compatibilidade entre a relação da profissão anterior com o alto cargo político precedente e a sua ligação à pasta tutelada. Com base nesta premissa, Teruel dividiu os perfis ministeriais em quatro. O primeiro é o “*manager especialista*”, que são os ministros com um elevado *background* técnico e que desempenham um papel assente sobretudo no uso destas suas capacidades técnicas, tendo além de um perfil económico, uma profissão ou alto cargo político anterior relacionado com a pasta que ocupa. O segundo, denominado de “*especialista amateur*”, que corresponde aos ministros que não têm um perfil económico mas que possuem uma profissão ou alto cargo político anterior relacionado com a pasta tutelada. O terceiro, “*manager*

generalista”, que tem capacidades de gestão devido ao background técnico que possuem e como tal têm um perfil económico, mas não detêm uma profissão ou alto cargo político anterior relacionado com a pasta que ocupa. E por fim, “*generalista amateur*”, que não detêm background técnico, mas têm competências políticas, podendo ser habitualmente líderes do partido ou políticos experientes a nível local, detentores de habilidades políticas, mas que não beneficiam de um perfil económico ou de uma profissão ou alto cargo político relacionado com a pasta que tutelam.

Por fim, há que destacar a tipologia que serve de base a este estudo, criada por Marcelo Camerlo, André Paris e Pedro Silveira (2021). Os autores rompem com as tipologias anteriores que “consider partisanship and politicness as correlated dimensions” (idem: 6). Assim sendo, os autores decidiram olhar somente para a filiação partidária, através de uma ligação formal e consolidada ao partido, como forma de determinar se o ministro detém ou não experiência política. Relativamente à forma como procederam à avaliação da detenção de especialização há que frisar que foi através da formação educacional e da sua experiência profissional através de pelo menos 5 anos a exercer um cargo público ou privado relacionado com a pasta, antes de assumirem o cargo de ministros (idem: 5).

Com base nestas premissas, os ministros foram divididos em quatro perfis: os tecnocratas, que são caracterizados como indivíduos sem filiação partidária, mas detentores de conhecimentos técnicos relacionados com a pasta que ocupam; os generalistas, que são ministros partidários, mas sem perícia e conhecimentos relacionados com o seu departamento; os especialistas, que são indivíduos partidários, ou seja, filiados no partido, e são também possuidores de perícia, tendo uma profissão anterior relacionada com a pasta que ocupam; e por último, os amadores, ministros não partidários e isentos de qualquer tipo de perícia.

Os autores fazem algumas considerações sobre estes quatro perfis ministeriais. Uma destas ilações deve-se ao facto de a maioria de mulheres presente no executivo pertencerem ao perfil tecnocrático (29%) e especialistas (22%), o que vem comprovar o enaltecido pela literatura e que foi anteriormente mencionado quanto às mulheres necessitarem de satisfazer critérios mais exigentes para incorporarem o governo. Outro fator destacado por Camerlo, Paris e Silveira (2021: 10) prende-se com o facto de que, tal como tinha sido previsto pela literatura, também em Portugal a pasta das Finanças tem o controlo de ministros cujo perfil é maioritariamente tecnocrático (68%) e especialista (32%). Assim, comprova-se a teoria de que determinadas pastas pela complexidade que acarretam têm necessidade de serem tuteladas por ministros com um verdadeiro perfil técnico.

Em suma, têm sido muitos os autores que se têm debatido com a questão das tipologias dos perfis ministeriais e ainda que algumas apresentem diferenças relativas e insiram novidades, outras são um acrescento e uma retificação de outras apresentadas anteriormente. Tendo por base que algumas destas tipologias apresentam lacunas e tendo como principal intuito adaptar uma tipologia à realidade portuguesa, no próximo capítulo será novamente enaltecida a tipologia que foi adotada para a construção desta investigação, e que deve servir de pano de fundo a este estudo, a tipologia de Camerlo, Paris e Silveira (2021).

1.3. Exonerações ministeriais

Enquanto o processo de recrutamento tem presente o punho de ferro do primeiro-ministro, as exonerações estão dependentes de uma enorme interação de atores e estratégias (Dowding e Dumont, 2009), ainda que “the power to appoint and fire government ministers is one of the most important” do chefe do executivo (Martinez-Gallardo, 2014: 4). A verdade é que os ministros são peças do jogo de xadrez bastante vulneráveis (Rose, 1987: 32) e, apesar da aposta em perfis híbridos, continuam a persistir riscos de selecção adversa, os quais não se conseguem prever precedentemente e que em última instância levam à exoneração ministerial. Neste capítulo, torna-se agora fulcral retermo-nos nas exonerações ministeriais, como forma de aceitação por parte dos ministros da responsabilidade inerente aos seus cargos, para numa fase posterior se procurar fazer uma ponte de ligação entre a selecção e a demissão.

Logo em 1985, Jean Blondel procurou entender o porquê de existir uma diferenciação relativamente à durabilidade ministerial no executivo. Para tal, entendeu ser necessário empreender um estudo em diversas regiões do mundo como forma de associar a baixa ou alta durabilidade com o tipo de regime e sistema político vigente. Concluiu que, as instituições e as mudanças de regime têm de facto impacto na duração dos ministros, apesar de isto ser árduo de se medir (1985: 136). Foi com base nestas ilações que Blondel *et al.*, (2007) procurou analisar o impacto da transição democrática na durabilidade ministerial nos países da Europa Central e Oriental.

Outros estudos sublinharam que a duração dos ministros está indiretamente ligada à tomada de decisões do gabinete e à sua qualidade (Rommel e Fettelschoss, 2004; Blondel e Muller-Rommel, 1993); e existiram ainda autores como Perissinotto e Dantas (2016) que defenderam que o tempo de permanência dos ministros nos seus cargos varia bastante com o tipo de regime político uma vez que, em regimes de ditadura os ministros tendem a durar e a ocupar os seus cargos por muito mais tempo, comparativamente ao regime da democracia. Sendo a estabilidade do gabinete uma das maiores preocupações

do governo (Martinez-Gallardo, 2008), quantas mais vezes um gabinete resistir a choques externos e a pressões, maior será o seu grau de imperturbabilidade (Laver e Shepsle, 1996), apesar de os maioritários serem mais estáveis do que os de coligação (Fettelschoss, 2005: 13), pois o risco de saída ministerial é maior em governos de partido único (Martinez-Gallardo, 2006: 17). Contudo, Bakema (1991) veio a verificar que a pertença a governos de coligação ou a governos monopartidários é irrelevante como condicionante para a sobrevivência e durabilidade ministerial. De acrescentar que, o facto de a duração ministerial ser diminuta, vai fazer com que os ministros fiquem desencorajadas com as preocupações a longo prazo do seu departamento (Rose, 1987: 83).

É neste contexto que, a diversidade de tentativas por parte dos autores de analisar as demissões ministeriais, resulta em inúmeras esferas de comparação. Autores como Budge (1985), Huber e Martinez-Gallardo (2008), Flores (2009), Dowding e Dumont (2009), Dewan e Myatt (2010) tiveram em conta o impacto que os fatores institucionais como o tipo de governo, o poder do chefe do executivo, alguns fatores partidários e a legitimidade do sistema político, têm na durabilidade dos ministros. Outros autores como Blondel (1985), Berlinski, Dewan e Dowding (2007), Indridason e Kam (2008), Huber e Martinez-Gallardo (2004), focaram-se na relação entre a durabilidade ministerial e a importância e distinção de pastas. Houve ainda estudiosos que se focaram na ligação entre a taxa de sobrevivência e as características sociodemográficas (Codato e Espinoza, 2018; Franz, 2017; Teruel, 2009, 2011; Bakema, 1991; Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2010); na duração do mandato do ministro como indicador do desempenho ministerial (Berlinski et al., 2007: 246); bem como na situação atual do país, como quando se vivenciam recessões económicas, com a sobrevivência do ministro Camerlo e Pérez-Liñán (2015: 327).

Antes de se proceder à ligação entre a seleção e a demissão, torna-se necessário esclarecer o porquê de o primeiro-ministro optar pela exoneração. A demissão de um ministro pode ocorrer devido a uma censurável conduta e atuação do ministro, que falha no desempenho da pluralidade das suas funções e competências (Brazier, 1997: 61), podendo ter um cariz político ou pessoal (Fisher, 2012), resultando de “blame management strategies involving individual actors within the cabinet and beyond” (Brandstrom, 2015: 301). As demissões ministeriais podem ser realizadas por múltiplos motivos: com intuito de melhorarem a relação com o legislativo; solucionarem conflitos intrapartidários; inserir outros partidos; ampliar o diálogo com os setores da sociedade; redirecionar políticas públicas; anular o poder de ministros polémicos (Kam e Indridason 2005: 332; Indridason e Kam, 2008: 624); ou por último, pode ser uma estratégia do chefe do executivo fazer do seu ministro o “bode expiatório”, desviando

assim as atenções sobre determinado assunto ou escândalo (Dewan e Dowding, 2005).

Assim sendo:

“resignations may also function as a disguise for sanctions that ministers receive either as a result of insubordination towards the head of government or as a consequence of media, assembly or party pressures to resign, which are usually triggered by personal or departmental scandals” (Brazier, 1997, p. 290).

Como Headey (1974) afirma “ministers have important tasks to perform in Cabinet, in Parliament, in their party and in relations with pressure groups and other sections of the public”, assumindo-se assim como a ponta de um enorme iceberg (Blondel e Cotta, 2000: 77), onde na parte submersa constam não somente as suas funções e competências, mas também as relações interpessoais com o Parlamento, outros membros do governo e organizações de interesse. É na tentativa de envolvimento por parte dos ministros em todas estas arenas (Ministério, Parlamento, partido e grupos de interesse) que surgem lacunas e erros, que dão origem às demissões ministeriais, pela enorme pressão à qual os ministros estão sujeitos (Laver e Shepsle, 1996: 30) dadas as elevadas funções que usufruem:

“a minister must know how to handle the paperwork required at the top of a large organization; how to analyze problems so that the political essentials are abstracted from a welter of detail; how to delegate tasks to others; and how to relate personal priorities to those of other ministers, and especially the prime minister” (Rose, 1987: 80).

É neste contexto que fica implícita uma ligação intrínseca entre a exoneração e a responsabilização, que tem merecido a atenção de autores que destacam diversas explicações como forma de demonstrar esta relação.

A primeira explicação que tem vindo a ser ressaltada pende-se com o facto de os ministros serem responsabilizados por diversos mecanismos políticos como por meio de eleições, escrutínio parlamentar, debates partidários, pressão do primeiro-ministro, sindicatos e profissionais do setor e meios de comunicação social. Assim, todos estes agentes, aos quais os ministros têm de prestar contas, desempenham um papel importante na sua demissão como forma de responsabilizar os ministros pelas consequências do seu mau desempenho (Woodhouse, 2004: 1), pois, tal como destacou Dowding e Dumont (2009: 2), a peça central da democracia representativa tem de passar obrigatoriamente pela responsabilização.

A segunda explicação que faz a ligação entre a exoneração e a responsabilização, está relacionada com os media. A verdade é que os media desempenham um papel crucial na determinação das renúncias uma vez que, podem existir casos em que o primeiro-ministro não estava a exigir a demissão do ministro e não era esta a sua vontade pois a

pressão dos partidos da oposição pode não ser por si só eficaz, mas quando aliado ao peso pesado dos media, a sua força é inestimável: “however, the continued media coverage enabled the Opposition to keep the issues on the parliamentary agenda and, by so doing, provide material for the press to keep the stories running” (Woodhouse, 2004: 16). Assim sendo, os media, “not only does it make it difficult for the minister to function effectively, but it also gives the Opposition useful ammunition” (idem).

Como tal, os meios de comunicação social funcionam como um importante fator de responsabilização do governo e tal como refere Bucur (2013: 18) muitos ministros renunciam involuntariamente devido às suas pressões e às do partido ou da sociedade que funcionam como mecanismos de responsabilização. Também Araújo, Costa e Fittipaldi (2016) se focaram na importância da arena mediática sobretudo em casos de escândalos de corrupção, que afetam a qualidade da democracia e para evitar esta responsabilização da culpa por parte dos media, o primeiro-ministro tenta manter os ministros mais importantes fora dos holofotes (Brandstrom, 2015). Perante isto, é possível realçar que, quando os ministros estão em apuros e é feito um grande alarido mediático, torna-se insustentável para o primeiro-ministro mantê-lo no cargo (Brazier, 1997: 273). Assim sendo, tal como ressalta Rose (84-86) o ministro não deve procurar impressionar somente o chefe do executivo, uma vez que diversos ministros já foram demitidos devido à sua má conduta enaltecida pelos meios de comunicação social e tinham o apoio do chefe do executivo (Gerlich e Muller, 1988: 149).

Em terceiro e último lugar, outra explicação que demonstra a ligação entre a saída do executivo e a responsabilização prende-se com o facto de as demissões ministeriais estarem intrinsecamente ligadas com a *performance* dos ministros no seu cargo. A verdade é que pode existir um descuido da *performance* individual do ministro, onde este é levado a assumir responsabilidade por erros políticos, administrativos ou pessoais (Doig, 1993: 167), onde esteve envolvido diretamente, funcionando como a tal “smoking gun” (Thompson e Tillotsen, 1999: 56); ou até mesmo pela queda da *performance* dos seus colegas de governo (Berlinski et al., 2007). Esta última *performance* recebe a designação de responsabilidade coletiva e faz com que um ministro sofra com as consequências dos seus colegas (Berlinsky, Dewan e Dowding, 2010: 4). Assim, ainda que o erro não tenha sido efetuado pelo ministro, este demite-se por ter existido um lapso no ministério que fazia parte das suas competências e tutela (Doig, 1993: 167), onde ele desempenhava a função de responsável (Grant Jordan, 1983). Perante isto, é possível constatar que a responsabilidade coletiva traz consigo a responsabilidade indireta, ou seja, a aceitação pelos ministros da responsabilidade por qualquer um dos atos ou más ações dos seus funcionários públicos (Woodhouse, 2004: 17), onde mesmo que não tenha existido um lapso da autoria do ministro, pela responsabilidade que este possui,

compartilha parte da culpa (Mulgan, 2002: 122). Esta explicação é particularmente importante para este trabalho pois demonstra que um dos fatores que pode levar à demissão pende-se com a responsabilidade que o ministro possui enquanto responsável máximo pelo seu ministério, onde este assume os estragos e danos cometidos no seu departamento (que não foram cometidos por este) através da abdicação do seu poder (Rose, 1987: 18). Um dos exemplos que pode ser aqui enaltecido é a exoneração de Jorge Coelho, ministro do Equipamento Social e ministro de Estado simultaneamente, do XIV Governo, que pediu a demissão devido à queda da ponte em Entre-os-Rios que matou dezenas de pessoas. A sua saída do executivo deveu-se ao facto de a manutenção e conservação da ponte, serviços que falharam, fazerem parte das suas responsabilidades enquanto ministro do Equipamento Social, e como tal, o ministro optou por se afastar proferindo que “a culpa não pode morrer solteira” (Jornal *A Capital*, 09/03/2001).

Neste contexto, o facto de a *accountability* ser um fator explicativo ou não das demissões ministeriais tem sido cada vez mais considerado (Bucur, 2013: 23) através da existência de pedidos de demissão por culpa departamental. Contudo, existem autores como Kam (2000) que referem que um ministro não deve ser responsabilizado pelas ações do seu departamento, uma vez que os verdadeiros culpados saem impunes da situação, sobretudo em grandes ministérios. Perante isto, a responsabilização ministerial falha, assim como também falha por não explicar o porquê de existirem ministros que renunciam aos seus cargos por assuntos insignificantes, enquanto outros permanecem mesmo depois de grandes escândalos (Fisher, 2012: 600). Assim, pode constatar-se que, a demissão não ocorre somente como resposta ao processo de responsabilização, ela depende de fatores adicionais, como a reputação da imagem do ministro, o seu sucesso ou fracasso, o apoio concedido pelo chefe do executivo, e sobretudo nas vantagens por detrás do perfil ministerial e que foram tidas em conta no seu recrutamento (Bucur, 2013). Neste contexto, Weller (apud Bucur, 1999: 62-64) associou três tipos de responsabilidade ministerial que geram diferentes tipos de demissão, consoante o papel dos ministros:

“the superior-subordinate relations that characterize the relationship between cabinet members and prime ministers bring about behavioral resignations; collegial relationships among cabinet members trigger collective responsibility resignations; while ministerial departmental management approaches are associated with individual responsibility resignations”.

No entanto, são raras as vezes em que os ministros se demitem exclusivamente por uma destas causas e assim sendo, a ligação da responsabilização e das renúncias é fraca, pois os ministros das duas uma: ou só renunciam se compartilharem parte da culpa pelos danos cometidos (Mulgan, 2002: 121); ou se demitem por não aguentarem a

pressão exercida por outros atores, como aquele que tem vindo a ganhar cada vez mais terreno na forma como influência as exonerações: os media.

1.3.1. Durabilidade e sobrevivência ministerial

Uma das questões que tem merecido a atenção quando se abordam as exonerações, diz respeito à durabilidade e à sobrevivência ministerial, isto é, o tempo que o ministro passa dentro do executivo e que fatores podem aumentar o seu tempo de permanência na arena política, amplificando assim a sua sobrevivência (Best e Higley, 2018: 371). Relativamente à sobrevivência ministerial, a literatura tem-se preocupado em fazer uma ligação entre a sobrevivência dos ministros com as suas características pessoais (idade, ocupação profissional, nível de estudos, género, etc) e até mesmo institucionais. Contudo, tem existido um maior foco na forma como o tipo de ministério influencia este fenómeno.

De acordo com Bright et al., (2015), existem departamentos que influenciam de modo mais direto a vida dos cidadãos, como os ministérios da saúde, da educação e da segurança social, uma vez que quando existem cortes orçamentais nestas pastas, os efeitos vão ser sentidos de imediato na vida dos cidadãos, exercendo assim um impacto negativo nos ministros responsáveis por estas áreas. Assim, determinados ministros, pela importância do seu departamento, têm tendência a ter uma maior durabilidade no governo, como acontece com o ministério das Finanças (Hansen, Klemmensen, Hobolt e Back, 2013: 244). Isto pode ser explicado pelo facto de, em departamentos mais importantes, o escrutínio tido em conta no processo de seleção dos ministros, ser mais rigoroso (Huber e Martinez-Gallardo, 2008: 176), dada a complexidade dos ministérios (Rhodes, 2011: 21) que exigem critérios de recrutamento mais exigentes, tendo assim patentes uma diminuição da taxa de risco (Huber e Martinez Gallardo, 2006: 18). Contudo, e tal como realça Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson (2010), o risco de estes serem demitidos aquando existe um primeiro cartão amarelo, é maior. Além disto, Dowding e Mcleay (2011: 125) chamam a atenção para existirem determinados ministros, que pela proximidade ao primeiro-ministro tendem a ser mais protegidos por este, não possuindo um risco tão alto de demissão face aos restantes. Também Berlinski et al., (2007) demonstrou que a demissão depende de inúmeros fatores como por exemplo quando um ministro concentra mais do que uma pasta ministerial, o que vai aumentar a pressão no seu desempenho, acarretando como consequência a ampliação do seu risco de demissão.

Como forma de avaliar a durabilidade ministerial, muitos têm sido os autores que se têm debruçado na duração média desta elite no seu cargo. Segundo os dados de

Bakema (1991: 74) a duração média dos ministros na Europa Ocidental é 4,5 anos, onde o autor realça que o cargo de ministro é um trabalho momentâneo e não pode ser visto como uma profissão (idem: 71). Já segundo Blondel, Muller-Rommel e Malovà (2007), a média da duração ministerial nos países do centro-Leste é de 2 anos. A realidade em Portugal, tal como é desatada por Silveira vai ao encontro das constatações dos autores anteriores (2015: 146) “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”.

Ainda relativamente a esta taxa de sobrevivência ministerial, são muitos os autores que se têm focado no desempenho ministerial como forma de perceber os fatores que contribuem para o aumento ou diminuição do primeiro. Neste contexto, há que frisar que diversos estudiosos têm em conta não apenas as efetivas saídas do governo, mas também as não saídas que podem ser definidas como “any case where the press, a non-political organization or MPs in the House have suggested the minister should resign, not including ritual catcalls” (Dowding e Kang, 1998: 412-413). A análise dos pedidos de renúncia que não se chegaram a transformar numa efetiva saída dos ministros do poder (idem) é interessante por duas razões. Primeiro, porque os pedidos de demissão são um ótimo indicador de desempenho ministerial (Bucur, 2013: 4), uma vez que sempre que um ministro enfrenta uma chamada de demissão, a sua taxa de risco vai ampliando, face a outro ministro que não recebeu solicitação (Berlinsky, Dewan e Dowding, 2007). Em segundo lugar, porque podem existir um número elevado de casos em que os ministros se demitiram por determinada razão, mas essa razão pode também ser o motivo da não renúncia de muitos, e isso merece ser considerado (Dowding e Kang, 1998: 424).

Berlinski, Dewan e Dowding (2007: 3) ao estudarem a taxa de risco ministerial na Grã-Bretanha, concluíram que a taxa de risco de um ministro aumenta sempre que se dá um pedido de demissão e quando existe o segundo cartão amarelo, o peso de demissão resulta quase sempre num cartão vermelho, ou seja, na efetiva exoneração (Dewan e Myatt, 2010; Fisher, Kaiser e Rohlfig, 2007). Ainda relativamente a este risco de exoneração, os autores destacaram um fator bastante interessante que se pende com o facto de, apesar de o risco de o ministro ser destituído aumentar à medida que receber um pedido de demissão (diminuindo assim a taxa de sobrevivência e elevando a taxa de risco do mesmo de retornar para os bastidores da política), sempre que um colega seu enfrentar também um pedido, o risco do primeiro diminui. Assim, “a minister’s tenure thus reflects not only his own performance but is also directly responsive to that of his colleagues” (idem). Isto demonstra que, a *performance* dos ministros é bastante variável pois quando um ministro apresenta um fraco desempenho e se encontra rodeado de ministros também eles com fraco desempenho, então a sua *performance* não vai ser tão

mal interpretada “to the extent that the performance of others can help eliminate noise in any individual measure of performance” (Berlinski, Dewan e Dowding, 2010: 6), resultando sempre em consequências para o governo.

Como não poderia deixar de ser, as demissões ministeriais acarretam consequências e um custo político alto, não só ao nível da penalização da carreira do ministro, mas também como forma de colocar o programa legislativo do gabinete em risco e interferir com a reputação do governo, desmoralizando-o, resultando assim em custos eleitorais altos (Kam, 2000). Isto é visto como uma oportunidade de triunfo dos partidos opositores, na medida em que os eleitores começam a procurar desvios partidários, face aos constantes erros do governo perceptíveis nas demissões.

Segundo Dewan e Dowding (2005) e Kam e Indridason (2005), os efeitos sobre a popularidade do governo relativos às demissões ministeriais são muito importantes pois a popularidade é um fator crucial para os governos democratas, uma vez que quanto maior for a popularidade do governo, menor será o risco de saída dos ministros (Camerlo e Pérez-Liñán, 2015: 320). Assim, em governos democratas as renúncias ministeriais são projetadas “to provide a corrective device against falls in popularity due to the government’s perceived failings” (Dewan e Dowding, 2005: 47). É isto que faz com que o primeiro-ministro coloque na balança os custos políticos de manter o ministro no cargo e de o retirar, “the president may remove or protect the minister” (Camerlo e Pérez-Liñán, 2013: 2). Isto deve-se ao facto de, sempre que ocorre um pedido de demissão ministerial, a popularidade do governo aumentar quando esse pedido é atendido, resolvendo assim o efeito negativo de falhas políticas, “thus a Prime Minister can adjust for the negative effect of scandals and policy failures by replacing a minister involved in such events” (Dewan e Dowding, 2005). Neste contexto, pode firmar-se que o ministro é coagido e obrigado a abandonar a sua pasta quando os custos políticos da sua permanência superam os benefícios esperados. É a tal análise custo benefício que os governos têm em conta, tornando-se no fundo num mecanismo de prestação de contas, sendo um instrumento de reforço de responsabilidade (Kam, 2000), onde o ministro renuncia como forma hábil de limitação dos danos (Thompson e Tillotsen, 1999; Fisher, 2012; Dowding e Kang, 1998).

1.3.2. Caraterísticas sociopolíticas nas exonerações ministeriais

Depois de se ter procurado uma clarificação sobre os principais fatores que podem influenciar a permanência e taxa de sobrevivência dos ministros no seu cargo, há que destacar que tem existido uma preocupação em ligar as caraterísticas pessoais dos

ministros, tidos em conta no processo de seleção ministerial, com o grau de risco de exoneração (Fisher, 2006; Berlinski, Dewan e Dowding, 2007; Berlinski et al., 2007; e Bovens et al., 2010). Retenhamo-nos, ainda que de forma sumária, nas principais características sociopolíticas que têm sido estudadas como forma de influenciarem a demissão ministerial dando um maior destaque à problemática aqui veiculada da especialização vs experiência política.

Muitos são os autores que se têm debruçado em analisar o fator do género e da idade. No que diz respeito ao género, Berlinski et al., (2012) constatou que este não é um fator influenciador da sobrevivência ministerial, uma vez que o sexo feminino tem um impacto negativo, relativamente ao sexo masculino.

Já no que toca à idade, esta foi distinguida como influenciadora da sobrevivência ministerial, apesar de ser um fator que não merece consenso. Berlinski et al., (2012) aferiu que, quanto maior for a idade do ministro, maior será a sua sobrevivência. Já Back et al., (2009), profere que quanto mais velho for o ministro mais limitada será a sua sobrevivência. Por sua vez, Fedeli (2014), considera que a idade não é um fator suficientemente influenciador da sobrevivência política, pois quando existem críticas ao nível da *performance*, a peso da demissão de um ministro mais velho e outro mais novo é semelhante, pois o primeiro está perto do fim da sua carreira e o segundo pode sempre ingressar no mundo político novamente.

Quanto ao fator da especialização, este tem tido um destaque crescente acompanhado por uma proliferação de estudos, quando comparado com as questões salientadas anteriormente, como o género e a idade. Relativamente ao nível de educação, esta representa um claro impacto positivo na sobrevivência política dos ministros, pois quanto mais elevado for o seu nível de estudos maior será a tendência para se manter na arena política (Berlinski et al., 2007), aumentando a sobrevivência do ministro no governo e reduzindo a sua taxa de risco (Berlinski, Dewan e Dowding, 2007). Perante isto, fica evidente que os especialistas e tecnocratas, detentores de conhecimentos técnicos especializados veem o seu risco de demissão diminuído, em detrimento dos ministros com experiência política e sem especialização (Winter, 1991: 62 e 63). Este fator é também destacado por Camerlo e Pérez-Liñán (2015: 320), quando concluem que ministros gestores/especialistas têm uma maior taxa de sobrevivência ministerial do que ministros ligados à política. Isto também é comprovado em Portugal, através do estudo de Pinto e Almeida (2009: 155), onde descobriram que entre 1976 a 2005, somente 6 dos 63 ministros demitidos eram especialistas independentes, ou seja, sem qualquer carreira política, demonstrando assim que a especialização tem uma influência positiva nas demissões ministeriais.

À semelhança da especialização, também a experiência política tem merecido a atenção de diversos autores, como um dos principais fatores influenciadores da sobrevivência ministerial. No que toca à experiência política, os estudos têm demonstrado que este tipo de experiência resulta num efeito acentuado do aumento do risco de saída do governo (Berlinski, Dewan e Dowding, 2007), ao contrário do que acontece com a especialização. Quer isto então dizer que, apesar de a experiência política anterior ser uma vantagem na medida em que o ministro já tem um “lamiré” de como deverá atuar e desempenhar as suas funções (Indridason e Kam, 2008: 637), ela assume-se como um indicador de uma predisposição para a demissão do ministro (Codato e Espinoza, 2018), mesmo que estes ministros possuam uma ligação ao primeiro-ministro através do partido (Berlinski et al., 2007). O mesmo é realçado por Bakema (1991: 74), pois o autor constatou que não existe uma ligação positiva entre a experiência parlamentar e a permanência dos ministros no governo, quebrando o tabu de que a duração ministerial está ligada à duração do partido no governo. Assim, verifica-se que ministros com ligação anterior à política têm tendência a deter uma menor duração no governo, quando comparados a ministros outsiders, isentos de experiência política anterior (Teruel, 2011: 359).

Relativamente a Portugal, Pinto, Cotta e Almeida (2018: 127-128) constataram que, o risco de demissão dos ministros apolíticos é maior em governos de partido único do que em governos de coligação, o que parece ser uma consequência esperável. Já Bucur (2013) verificou que os ministros com experiência política sobrevivem menos no governo do que ministros isentos desta experiência, o que para a autora pode ser explicado “by the stressful nature of ministerial jobs and by the experienced ministers’ tendency to deviate from the preferred positions of their principals” (idem: 149). Assim, apesar de a literatura dizer que ministros com especialização têm tendência a durar mais nos seus cargos, ao contrário dos ministros políticos que sofrem mais exonerações, o estudo realizado por Bucur em Portugal, vem demonstrar o contrário.

O caso português pode ser explicado se tivermos em consideração as demissões com base nos perfis dos ministros. Dependendo do tipo de perfil e do papel do ministro, vão existir uns que serão mais fáceis de demitir do que outros, como o caso dos outsiders (ministros sem experiência e sem especialização) (Dowding e Dumont, 2009: 12) e dos ministros tecnocratas (com especialização e sem experiência política). Isto ocorre porque ambos os tipos de perfis não possuem o apoio de um partido político que seja capaz de vetar ou pressionar o primeiro-ministro com a sua decisão de exoneração. Por outro lado, ministros com “*political weight*”, como o caso dos ministros com experiência política, vão ser mais difíceis de demitir, dada a sua posição forte e enraizada, que poderá originar disputas entre partidos (Headey, 1974: 49). Em suma, a verdade é que ministros

especialistas e sem experiência política (apolíticos) causam menos danos e são mais fáceis de demitir do que ministros políticos. Contudo, todas as demissões têm implicações e como tal, o primeiro-ministro deve ponderar antes de fazer o *checkmate*, e optar pela exoneração (Headey, 1974: 282; Dowding e Kang, 1998; Dewan e Dowding, 2005).

1.3.3. Razões de saída dos ministros do governo

Depois de esclarecidos quais os principais fatores que afetam a durabilidade e sobrevivência ministerial, merece agora ser destacada a categorização das razões que levam o ministro a demitir-se do seu cargo. São muitas as razões tidas em conta, e a literatura tem dado enormes avanços, com a dedicação de diversos politólogos ao assunto, com o intuito de se estabelecer uma padronização das razões. Para percebermos as diversas razões de saída temos que ter em conta que a maioria dos ministros deixa o cargo contra a sua vontade e por vezes são persuadidos a fazê-lo (Brazier, 1997, 289). Contudo, há que ter em atenção que, tal como ressalta Fisher e Rohlfing (2006) as verdadeiras razões de demissão são difíceis de distinguir, mesmo quando parecem óbvias, pois existem imensos fatores e determinantes por detrás. Perante isto, há que realçar que qualquer estudo a este nível deve ser visto com cuidado, uma vez que “the real motives are often dissimulated in public (e.g. negative performances or personality clashes are usually justified as policy disagreements by the fired ministers)” (Pinto e Almeida, 2009: 155), onde por vezes as razões políticas se escondem por detrás de razões pessoais Blondel (1991: 158).

Finer, logo em 1956, dividiu as razões de saída ministeriais em três categorias: em relação ao indivíduo, ato político e má administração do departamento tutorado pelo ministro, que serviu em parte de inspiração para a categorização utilizada nesta investigação e que será analisada numa fase mais avançada deste trabalho. Anos mais tarde, foi a vez de outros autores darem os seus contributos e procurarem fomentar as suas próprias categorizações (Butler e Butler, 1989; Berlinski, Dewan e Dowding, 2007; Huber e Martinez-Gallardo, 2008; Dowding e Dumont, 2014; Fettelschoss, 2005). Procure-se agora fazer uma análise geral sobre as principais motivações destacadas nos estudos da literatura.

Uma das motivações que tem vindo a ser destacada são os desacordos políticos. Dowding e Kang (1998) ao analisarem o período do pós-guerra, de 1945 a 1997 na Grã-Bretanha, compararam os motivos de saída por partido político. Descobriram que, os ministros pertencentes ao partido trabalhista saem mais por desacordos de políticas e por questões de *performance*, enquanto os ministros do partido conservador saem muito

por razões pessoais, por desacordos de políticas e erros departamentais. Contudo, numa perspetiva geral, os autores concluíram que a razão que mais leva os ministros a abandonarem o seu cargo é devido a desacordos políticos, à semelhança do que Fisher, Kaiser e Rohlffing (2006: 712-713) constataram ao analisarem as razões de saída na Alemanha entre 1969 e 2005. Também Dowding e Dumont (2009: 14-15) tiveram em conta esta razão de saída, e ressaltaram que os desacordos políticos são um dos principais motivos que levam à exoneração. Estes ocorrem sobretudo, quando existe uma discórdia relativa ao não seguimento da linha governamental, onde existe um claro distanciamento entre aquilo que é defendido pelo governo e a vontade do ministro.

Outra razão de saída que tem merecido um elevado destaque e que vem romper com a desacreditação que tinha anteriormente são as remodelações governamentais, pela pluralidade de interpretações que podem desencadear. Fisher e Kaiser (2009) ao analisarem as demissões ministeriais durante o período de 1949 a 2007 na Alemanha, concluíram que a motivação com maior peso foram as remodelações após as eleições. O elevado peso desta razão de saída deve-se ao facto de, as remodelações ministeriais estarem associadas a diferentes estratégias: as remodelações podem ser percebidas como uma manobra do chefe do executivo, para que os ministros não tomem o lugar como o seu “feudo pessoal”; podem ainda ser uma forma de controlar os gastos departamentais (a e Kam, 2009); ou até mesmo uma estratégia levada a cabo pelo chefe do executivo pois os ministros precisam de “recharge their batteries” (Headey, 1974: 97). A verdade é que, as remodelações e as rotatividades ministeriais enfraquecem a capacidade de os ministros se tornarem eficazes no comando dos seus ministérios (Blondel, 1985: 223) sendo que em governos de maioria absoluta esta rotatividade é mais diminuta (Teruel, 2009: 28). Contudo, e tal como destacara, Seixas e Costa (2021: 1) apesar de uma elevada rotatividade ministerial acarretar uma diminuição das capacidades de se levarem à avante boas políticas, pois o ministro não tem tempo suficiente para as executar, quando a rotatividade é muito baixa, a motivação ministerial diminui.

A seguir, também muitas são as categorizações que têm vindo a salientar os conflitos com outros membros do governo. Exemplo disto é o estudo de Camerlo (2013), onde se constatou que, a principal razão de saída ministerial passa pelos conflitos com o presidente. O autor chama a atenção para o facto de este fator influenciar a estabilidade dos gabinetes, pois esta está relacionada com o modo como os atores políticos se relacionam com os principais atores parlamentares, como os deputados, os partidos e até mesmo sindicatos e profissionais do setor (Blondel e Muller-Rommel, 1997: 11 e 12). Tal como dizem os autores “the strength of the relationships and the forms that these relationships take are affected by the extent to which an 'administrative' tradition exists and by the configuration of socio-political forces” (idem). Como tal, por vezes é esta

complexidade de relações interpessoais que está por detrás da demissão dos ministros do seu cargo, que pode levar em última instância a uma luta pelo poder que pode ser considerada como um dos fortes motivos de demissão ministerial (Indridason e Kam, 2006: 2). Também Kening e Barnea (2009: 262) deram uma importância acrescida aos conflitos com o primeiro-ministro e às divergências que se semeiam entre os membros do executivo. Quando estas divergências não são filtradas, isto pode provocar a demissão do ministro, devido às incompatibilidades com os outros atores políticos, sobretudo com secretários de estado, que acabam por efetuar a paralisação do setor.

Posteriormente, podem ainda ser destacados os escândalos, que foram considerados a principal causa de demissão dos ministros da Coreia do Sul (entre 1988 a 2008) através do estudo de Kang (2014: 96). No estudo de Berlinski, Dewan, Dowding e Subrahmanyam, onde analisaram as demissões ministeriais, de 1945 a 2007 na Grã-Bretanha, constaram que existem muitas exonerações ministeriais que tiveram como principal fator os escândalos sexuais e financeiros. Também Dowding e Dumont (2009: 14-15) chamaram a atenção para os escândalos podendo estes ter uma natureza política ou não. Já no caso de Jennifer Curtin (2014: 38), ao estudar as demissões na Nova Zelândia entre 1949 e 2011 este constatou que os escândalos financeiros exercem muito peso e são a terceira razão mais acentuada que leva à exoneração.

No que diz respeito aos erros departamentais, este é também um fator que tem vindo a ser salientado por inúmeros estudos, como por exemplo por Berlinski, Dewan e Dowding (2010: 11) que descobriram que o principal motivo das chamadas de demissão são os erros departamentais. Também Woodhouse (2004: 15) tinha conferido um maior destaque à questão dos erros departamentais, por falhas na supervisão dos seus departamentos e no cumprimento do seu papel ministerial, através de uma ligação com a responsabilidade ministerial. Por sua vez, Fisher constatou que os erros departamentais são a segunda maior motivação que leva à exoneração dos ministros na Alemanha entre 1969 a 2005 (2007: 719).

No que diz respeito às críticas, esta razão foi destacada por Camerlo e Pérez-Liñán (2015: 320) que chamaram a atenção para o facto de as políticas impopulares poderem resultar de uma enorme pressão por parte da opinião pública, podendo levar à demissão dos ministros. Quando os ministros são fortemente criticados a verdade é que, o primeiro-ministro tem tendência para fazer um maior leque de demissões, como forma de demitir os ministros mais criticados, optando por fazer uma “reformação” no seu elenco governativo. Neste âmbito, Franz (2007: 7) constatou que, quatro dos cinco governos analisados no Brasil tiveram como principal motivação para abandonar o executivo a reforma ministerial. Esta reforma foi entendida pelo autor como sendo uma mudança acentuada que implica que haja uma transformação no executivo, através de

um elevado leque de demissões. O autor acrescenta ainda que, os ministros sem experiência política tiveram tendência para serem exonerados por esta mesma reforma ministerial, enquanto os políticos profissionais saíram do executivo devido às eleições, motivadas pelo calendário eleitoral.

Também muitas são as categorizações que incluem os erros pessoais, como é o caso de Berlinski, Dewan, Dowding e Subrahmanyam (2009: 71-72) que verificaram que a terceira razão de saída mais acentuada ocorreu devido a erros de natureza pessoal, onde o ministro mentiu e proclamou uma afirmação falsa. Também Bucur (2013: 105), ao analisar o caso particular da França, ressaltou que esta foi a razão que mais ditou a exoneração dos ministros.

Em suma, ficaram aqui perceptíveis alguns dos principais motivos que levam à exoneração e que têm sido destacados por diversos autores dando origem a uma pluralidade de tipologias de motivos de saída (Anexo I) e que vão manifestando pesos distintos, sendo influenciados por uma pluralidade de fatores. Numa fase posterior desta investigação vai ser dada a conhecer a tipologia de razões de saída usada e que deve servir de pano de fundo à interpretação e análise do caso concreto de Portugal.

1.3.4. Estudos de demissão ministerial em Portugal

No caso de Portugal, as exonerações ministeriais encontram-se remotamente exploradas através das obras de Pinto e Almeida (2009) e Bucur (2013). Empreende-se agora uma análise relativa às principais descobertas feitas por cada um dos autores, de modo a que se consigam tirar ilações gerais sobre as demissões em Portugal.

O primeiro estudo é parte da integrante da obra de Dowding e Dumont (2009), onde se procurou fazer uma análise da seleção e demissão de diversos países, sendo que a análise de Portugal ficou encarregue de António Costa Pinto e Pedro Tavares de Almeida. Os autores ao explorarem o período entre 1976 e 2005, concluíram que as principais motivações que levam os ministros a abandonar os seus cargos passam por questões como: conflitos nas relações interpessoais; erros pessoais; escândalos financeiros; falha na capacidade de liderança; falhas departamentais; desacordos políticos; conflitos intrapartidários; e queda da *performance*.

Neste estudo, a causa de demissão predominante é a queda da *performance*/desempenho negativo que é explicada pelo facto de determinado ministro ter que realizar uma política impopular e complexa e não ter conseguido lidar com o falhanço e insucesso da mesma. Este enorme peso da queda da *performance* vai servir de base para a elaboração da categorização adotada neste presente trabalho e que será exposta numa fase posterior. Relativamente aos conflitos intrapartidários, estes eram

acentuados até 1980 quando não existia uma subordinação acentuada do partido no governo ao primeiro-ministro. Os autores constataram ainda que, a existência de governos com falta de maiorias parlamentares que sejam consistentes, os conflitos intra e interpartidários e os conflitos com o presidente são fatores explicativos da baixa taxa de sobrevivência ministerial, em Portugal de 1976 a 1987 (Pinto e Almeida, 2009: 154). A partir de 1987, começou a haver uma maior taxa de sobrevivência “connected both with vote concentration in the two major parties (PS and PSD) and with ideological deradicalization of adversarial party politics” (idem: 154).

O segundo estudo é de Bucur (2013: 143-144), e enaltece como razões de saída ministeriais os erros pessoais (responsabilização dos ministros por erros da sua autoria, como envolvimento em escândalos financeiros e pessoais, ou até mesmo gafes); falhas departamentais (quando ocorrem erros e lacunas na jurisdição do departamento tutelado pelo ministro); discordâncias de políticas (quando os ministros são incitados a abandonar os seus cargos por discordâncias relativas às políticas que iniciaram ou defenderam); e quebra de responsabilidade coletiva (quando os ministros renunciam por terem contestado uma decisão tomada pelo primeiro-ministro ou pelo governo).

A autora ao olhar para o governo PSD-CDS, inicialmente liderado por Durão Barroso que veio a ser substituído por Santana Lopes, constatou que, a principal razão de saída dos ministros prende-se com erros pessoais; ao contrário do governo do PS, liderado por José Sócrates, onde os ministros abandonaram os seus cargos devido a discordâncias de políticas. Descobriu-se ainda através deste estudo que, em ambos os governos foram muito poucos os ministros que saíram devido à quebra da responsabilidade coletiva e de acrescentar que, somente demissões relativas a políticas aumentam o risco de um ministro ser demitido, pois pedidos de demissão relativos a falhas pessoais e departamentais não causaram de imediato a demissão dos ministros (Bucur, 2013: 160).

A autora destacou ainda o facto de que, durante o governo do PS, foram muitos os ministros convocados para debates de urgência. Estes debates tornam-se um mecanismo útil e cada vez mais popular para os partidos de oposição e para o Parlamento, como forma de exercer pressão no governo sobre determinado assunto polémico, onde o ministro em causa esteve envolvido, podendo levar à sua demissão (Bucur, 2013: 144). Neste contexto, se se tiver em conta a definição de Bovens (2007) de *accountability* “a relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgment, and the actor may face consequences”, fica perceptível que os debates de urgência funcionam como um forte mecanismo de responsabilização dos ministros e como forma de exercer a *accountability* uma vez que “accountability is the obligation of

elected political leaders to answer for their political decisions when asked by voters of constitutional bodies” (Diamond e Morlino, 2004: 25), que é no fundo o que os ministros praticam nos debates de urgência, justificarem as decisões tomadas. Este pode ser um dos fatores explicativos para o facto de que, no governo de José Sócrates terem existido mais pedidos de demissão, uma vez que existiram um elevado número de debates de urgência (idem: 147). Já no governo de coligação de Durão Barroso e Santana Lopes, o número de demissões foi menor, comprovando assim o que já vinha sendo afirmado na literatura de que, ministros num governo monopartidário têm um maior risco de demissão do que ministros pertencentes a um governo de coligação.

No que diz respeito ao desafiar ou ao “passar a perna” ao chefe do executivo, Bucur confere-lhe especial atenção, ao analisar a demissão de dois ministros que são muito semelhantes, mas que detêm uma enorme diferença. Um dos ministros, Luís Campos e Cunha, ministro das Finanças no governo de José Sócrates criticou o plano governamental de investimento relativo ao novo aeroporto. O outro, Mário Lino ministro das obras Públicas disse que o local escolhido para este novo aeroporto em Alcochete não tinha potencial. Os “urras” à demissão deste último ministro dada a sua imparcialidade foram mais elevados que no caso de Luís Campos e Cunha, mas o primeiro-ministro defendeu sempre Mário Lino (idem: 127-128). Bucur questiona-se do porquê de ambos os ministros terem tido um fim diferente sendo que ambos contrariaram decisões governamentais. Campos e Cunha estava preocupado com os investimentos públicos e tinha o apoio da opinião pública e dos economistas, mas mesmo assim foi demitido. Já Lino, que demonstrava débeis competências e vinha já sendo muito criticado pelos profissionais do setor e população ficou no cargo. Posto isto, qual a diferença entre ambos os ministros? Enquanto o ministro Luís Campos e Cunha confrontou o primeiro-ministro e a sua decisão de uma política que merecia o apoio do partido; o ministro Mário Lino agiu de acordo com o primeiro-ministro e não questionou as suas ordens. Assim sendo, a questão do porquê de determinados ministros serem mantidos no cargo e outros serem demitidos de imediato, mereceu o parecer da autora, pois ainda que ambos estejam nas mesmas circunstâncias, a verdade é que possuem fins diferentes. Para tal, Bucur procurou estudar as variações da durabilidade ministerial, através do lugar que os ministros ocupam na cadeia de delegação das relações de poder relativas à *accountability*, em regimes semipresidenciais, pois é nestes regimes que as relações principal-agente são maximizadas e muito úteis como forma de explicarem a sobrevivência ministerial (idem: 41), como o caso de Portugal.

Posteriormente, no que diz respeito à temática aqui em estudo, à interligação das competências tidas em conta no recrutamento com as razões de saída, ficou ainda muito por abordar em ambos os contributos. Neste sentido, há que referir ainda que, apesar de

Bucur (2013) se ter preocupado com a influência que a experiência política detém em certas exonerações ministeriais, ao nível do XV governo de coligação PSD-CDS de Durão Barroso e Santana Lopes e do XVII governo monopartidário de José Sócrates, ficou ainda a faltar uma análise mais abrangente como forma de conseguirmos averiguar se os casos retratados representam uma tendência em Portugal. No que diz respeito ao contributo de António Costa Pinto e Pedro Tavares de Almeida (2009), apesar de terem sido descritas e quantificadas as razões de saída ministeriais, proporcionando uma ideia geral sobre quais as principais causas de demissão em Portugal, durante o período analisado pelos autores, a verdade é que ficou ainda muito por explorar. Primeiramente, a categorização adotada não foi justificada, isto é, não foram analisadas detalhadamente cada razão de saída e significado das mesmas. A seguir, pode ainda destacar-se que também não foi feita uma interligação destas razões de demissão com o tipo de perfil dos ministros. Não foi realizada uma análise longitudinal, pois os autores analisaram o período entre 1976 a 2005 como um todo. E por fim, merece ainda ser destacado que foram somente consideradas as razões de saída principais, não tendo sido tidas em conta todas as razões de saída que influenciam a demissão.

Assim, o terreno da relação entre o perfil de recrutamento e os motivos de saída dos ministros do governo em Portugal, encontra-se ainda por desbravar. Como tal, a proposta desta investigação prende-se com o relacionamento destas duas variáveis, como forma de perceber se o facto de os ministros serem possuidores ou não de especialização e de experiência política, pressupõe a existência de determinados motivos de saída. A verdade é que os ministros, pela importância das suas competências, são sujeitos a um processo de recrutamento cuidado, onde o seu perfil é detentor de imenso peso, como forma de verificar se o ministro possui um perfil adequado para o exercício das funções do seu cargo. O modo como os ministros se apresentam, (enquanto políticos experientes; verdadeiros especialistas e gestores; políticos experientes e especialistas; ou até mesmo amadores) vai influenciar de forma determinante o tipo de papel desempenhado pelo ministro no executivo. Esta influência é também notória ao nível da forma como o ministro age e atua dentro do seu ministério e ao modo como se inter-relaciona com outros membros, podendo romper ou não com as fronteiras da sua pasta, o que terá influências na sua exoneração. É através dos riscos da selecção adversa e queda do desempenho dos ministros que o primeiro-ministro opta pela exoneração, onde os ministros podem apresentar diversos motivos de saída, todos ele tende por base de fundo a queda da *performance*, à exceção das saídas por razões pessoais e remodelações.

Em suma, é neste âmbito que esta dissertação propõe uma análise descritiva mais completa e ainda o relacionamento dos perfis de entrada dos ministros no governo (em termos de especialização e experiência política) com o seu motivo de saída, como forma

de averiguar se existe ou não um padrão entre o perfil do ministro e o motivo da exoneração. Para tal, vai proceder-se a uma divisão de duas grandes famílias de razões de saída, ambas assentes num pilar basilar que está por detrás de todas as demissões: a *performance*. A verdade é que, tal como ficou evidente anteriormente existem múltiplos motivos para nomear um ministro, que não se pendem somente com as suas capacidades e competências “because they represent powerful factions in the party, are crucial political or personal allies of the prime minister or simply seen as potentially adept ministers” (Berlinski, Dewan e Dowding, 2007: 246). Contudo, o mesmo já não acontece com a demissão, que depende da manutenção da *performance* do ministro enquanto desempenha as suas funções (Fisher et al., 2006). Isto significa que, depois de o ministro ser nomeado ele só vai conseguir permanecer no seu cargo se dispuser de uma boa *performance*, pois em última análise é esta que promove a sua demissão (Berlinski, Dewan e Dowding, 2007: 246). Como tal, se olharmos para as “resignation calls as measures of ministerial performance”, fica clara a pertinência que a *performance*, seja ela política ou departamental, desempenha nas demissões ministeriais (Bucur, 2013: 143). Assim, procura-se perceber se o perfil de recrutamento dos ministros (e consequentemente as suas competências) estão relacionadas com as suas razões de saída do executivo.

Capítulo 2 – Opções teórico-metodológicas

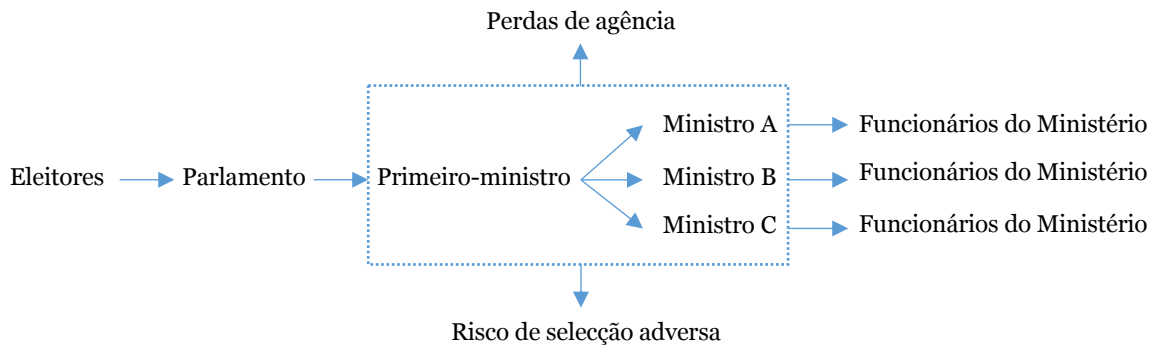
2.1. Quadro Teórico

A teoria que serve de fundo à análise é a teoria do principal-agente, que tem sido destacada por autores como Strom (2000); Müller (2000); Huber e Martinez-Gallardo (2004) (2008); Dewan e Dowding (2005); Blondel (1985); Berlinski et al., (2007) (2012); Bucur (2013); e Silveira (2021).

Esta teoria postula a existência de uma relação funcional onde “a principal (in whom authority is originally) delegates to an agent, whom the principal has conditionally authorized to act in his or her name and place” (Strom, Muller e Bergman, 2003: 21). Assim sendo, se tivermos em conta estas ilações, pode constatar-se que esta teoria se aplica plenamente à relação entre o primeiro-ministro, que é o “principal”, e os seus ministros, em quem deposita confiança no momento de eleição e lhes delega funções para atuarem em seu nome (Strom, 2000: 266). Esta teoria do principal-agente procura assim explicar a relação entre dois agentes, onde o agente se compromete a realizar tarefas o melhor que sabe (ministro) e o principal se compromete a autorizar e fiscalizar o agente (primeiro-ministro). Esta relação estabelece-se por meio de um contrato não formal, sob uma lógica de governança, onde ambos os atores se beneficiam mutuamente (Moe, 1984: 756). Contudo, e apesar de o primeiro-ministro ter muitos aspetos em conta quando seleciona os seus ministros, tal como todas as relações, a do principal-agente também dispõe de problemas que ocorrem sobretudo ao nível de dois fatores.

O primeiro prende-se com o facto de esta delegação de autoridade que o primeiro-ministro deposita no ministro, poder não ser correspondida, pois o ministro pode não possuir os mesmos interesses e perspetivas partilhadas pelo chefe do executivo (Strom, 2000: 270-271). A verdade é que, cada ministro é diretamente um agente do primeiro-ministro e, por meio dele, indiretamente, um agente do seu partido no parlamento. Esta cadeia de delegação de interesses e relações, onde o primeiro-ministro é o agente do povo e é o principal dos ministros, que se tornam o agente, mas que são ao mesmo tempo o principal dos seus funcionários públicos (Strom, 2000: 267), tal como pode ser verificado através da Figura 1, suscita inúmeras controvérsias. Estes desacordos podem culminar em opiniões e interesses paralelos que levam ao distanciamento das medidas que o primeiro-ministro previa que o seu ministro impusesse ao nível do seu ministério, pois “there is no guarantee that the agent, once hired, will in fact choose to pursue the principal's best interests or to do so efficiently” (Moe, 1984: 756).

Figura 1 - Delegação de funções



Adaptado de Strom (2000: 269).

Ambos os atores são seres racionais e como tal, vão agir sempre racionalmente com vista à maximização do seu interesse. Isto pode ser perceptível se for tido em conta que o chefe do executivo vai recrutar os ministros que considera estarem melhores preparados para o exercício das funções enquanto ministro, agindo assim de forma racional com vista ao alargamento da popularidade e sucesso do governo. Por sua vez, os ministros como atores racionais que são, vão pretender emancipar-se e exercer autonomamente o poder, podendo revelar interesses e opiniões distintas do seu principal (Strom, Muller e Bergman, 2003: 37). Assim, os ministros agem e comportam-se de determinada maneira, são compelidos a realizar escolhas e a proceder de modo a maximizarem as suas preferências pessoais e individuais, em detrimento do coletivo, esperando sempre o máximo de ganhos pessoais e de compensações. Estes interesses que se podem revelar como concorrentes entre o primeiro-ministro e o ministro originam perdas de agência, que podem surgir devido à impossibilidade de o chefe do executivo conseguir controlar na totalidade o que se passa dentro do ministério do seu ministro; por existir uma determinada sabotagem feita pelo ministro às ideias do chefe do executivo; ou até mesmo por não conhecerem na totalidade as competências dos seus ministros que vai dar origem ao problema da selecção adversa, que merece agora ser apresentado (Strom, 2000: 271).

O segundo problema da teoria do principal-agente diretamente relacionado com a temática aqui abordada, prende-se com a selecção adversa. Segundo Silveira (2021: 53) “a selecção adversa existe quando o agente tem atributos (competências e preferências) que o principal não conhece, o que faz com que a escolha seja desadequada face às expectativas”. Assim, o facto de o ministro X saber coisas acerca de si mesmo, que não foram previstas pelo primeiro-ministro (Strom, Muller, Bergman, 2003: 41), pressupõe duas coisas.

Primeiro, e tal como tinha sido referido anteriormente, o chefe do executivo tem o cuidado de analisar criteriosamente o perfil e características daquele que poderá vir a

ser o seu futuro ministro, através de uma aposta na *selection*, como forma de o primeiro-ministro tentar perceber qual o tipo de perfil que executará melhor as suas funções. Assim, o porquê de o primeiro-ministro selecionar determinados indivíduos em detrimento de outros está relacionado com as capacidades e mais valias que possuem, como forma de prever a postura dos seus ministros e a forma como manejam o jogo político. Esta previsão do trabalho expectável do ministro é feita através das características tidas em conta no momento de seleção ministerial, tal como apontaram Strom, Muller e Bergman (2003: 45), nomeadamente a especialização em termos de conhecimentos técnicos e a experiência política relacionada com a vinculação ao partido. Perante isto, dependendo do tipo de ministro e ação que o chefe do executivo pretende que seja seguida, ele pode optar por ministros detentores de especialização; com experiência política; indivíduos que reúnam ambas as competências; ou amadores (sem nenhuma delas)

Em segundo, existe um território desconhecido relativamente ao ministro, pois o chefe do executivo não consegue prever todas as competências e debilidades da pessoa que elegeu para o cargo, implicando assim um erro de selecção adversa: “adverse selection derives from unobservability of the information, beliefs, and values on which the decisions of others are based” (Moe, 1984: 754). Só depois de o ministro ocupar o seu cargo é que determinadas características, que não foram tidas em conta anteriormente, ressaltam como fragilidades e a postura do ministro pode passar a ser insuficiente para gerir o seu ministério com eficiência. Assim, fica perceptível que, apesar de existir uma tentativa em selecionar corretamente o ministro, existem sempre erros e riscos, pois o chefe do executivo carece de informações sobre as habilidades e preferências do seu agente (Strom, Muller e Bergman, 2003: 43). Caso não se consiga resolver este problema da selecção adversa, resta somente uma solução, que passa pela demissão (Huber e Martinez-Gallardo, 2008).

Perante isto, é como forma de prevenir estes erros da selecção adversa, que coabitam num cenário de incerteza e de dúvida onde nunca se consegue perceber totalmente se determinado indivíduo vai desempenhar a função, que tem existido um cuidado na análise das características desta elite antes da sua entrada no executivo. Assim, a selecção adversa deve ser evitada através da própria selecção. Assim o primeiro-ministro vai olhar para o currículo dos seus possíveis ministros e vai realizar uma triagem, através da valorização de determinadas competências como a experiência e a especialização: “screening and selection rules are devices that principals can use to sort good agents from bad before delegating to them” (Strom, Muller e Bergman, 2003: 45). É através da consideração destas competências que se podem evitar as perdas de delegação, evitando assim que o ministro postule coisas diferentes do que é defendido pelo chefe do

executivo; resolvendo também o problema da selecção adversa, pois o chefe do executivo analisou detalhadamente o currículo e a prestação que os seus ministros dispuseram nas funções anteriores, como forma de tentar perceber se este exercerá um bom mandato. Perante isto, fatores como estar filiado ao partido, nunca ter entrado na arena política ou até mesmo ser um especialista altamente qualificado e reconhecido em determinado assunto, vão funcionar como indicadores e sinais de que determinada pessoa está apta para desempenhar as funções enquanto ministro. Através desta aposta em critérios mais rigorosos de selecção e em mecanismos de *accountability* que procurem responsabilizar os ministros pelas suas ações (Strom, Muller e Bergman, 2003: 35), vão conseguir evitar-se inúmeras perdas de delegação e riscos de selecção adversa, que teriam ocorrido se não tivesse existido uma aposta na selecção. Esta aposta na selecção faz com que o primeiro-ministro opte por seleccionar ministros com experiência política, com conhecimento técnicos, que reúnam ambas as competências, ou que não disponham de nenhuma delas. O chefe do executivo vai assim fazer a posta que lhe parece ser a mais eficaz, depois de ter sido bastante criterioso na *selection* dos seus colegas de governos, como forma de evitar possíveis erros de selecção adversa, através da valorização das duas competências aqui em jogo: experiência política e especialização.

Segundo alguns autores, como Seixas e Costa (2021), a *selection* é analisada de forma mais criteriosa quando se trata de ministros independentes, sem experiência política, pois os erros graves cometidos por este tipo de ministros são vistos como oportunidades para o partido pressionar e coagir o primeiro-ministro. De forma a que isto não aconteça, o chefe do executivo tenta analisar cuidadosamente o perfil dos seus ministros, sobretudo quando se trata de ministros independentes, o que acaba por ser mais fácil de medir, comparativamente a um ministro partidário, uma vez que o independente é um profissional e tem factos comprovados na sua área.

Assim sendo, fica claro que os riscos da selecção adversa acabam por resultar em exonerações, pois quando este problema ocorre o primeiro-ministro tem o superpoder de demitir o ministro, através do exercício do mecanismo de *accountability*, ou seja, através da responsabilização pela sua fraca *performance*. Pressupondo que os agentes são seres racionais, o primeiro-ministro vai optar por exonerar os ministros incompetentes, como forma de salvaguardar os seus interesses e do executivo, através de uma possível reeleição ou como forma de aumentar a popularidade do governo.

Em suma, a teoria do principal-agente é útil para a análise das demissões ministeriais pois este trabalho propõe-se a averiguar o modo como a selecção adversa atingiu os diversos perfis ministeriais aqui em análise. Ou seja, vai procurar-se perceber se os indicadores tidos em conta pelo primeiro-ministro no momento de selecção ministerial, como o facto de o futuro ministro ser um político nato, ser um profundo

especialista em determinada matéria, não ser detentor de nenhuma destas competências, ou até mesmo reunir ambos os tipos de conhecimento, foram características suficientes para que consiga evitar uma saída prematura do executivo. Por fim, e tal como ficou evidente, esta dissertação propõe-se a descortinar se o mecanismo de *accountability* da seleção apresenta resultados diferentes, dependendo das competências que o ministro reúne (técnicas ou políticas), isto é, se a *selection* foi mais bem-sucedida em determinados perfis; e qual a influência deste fator na demissão ministerial, que permitirá perceber qual a forma mais eficaz de lidar com o problema da selecção adversa.

2.2. Metodologia

Com vista à obtenção de respostas acerca da problemática central, há que definir uma abordagem metodológica que permita testar as hipóteses aqui apresentadas e que são teoricamente sustentadas. Neste contexto, será agora apresentado o desenho desta investigação.

2.2.1. Pergunta de Investigação e Hipóteses

A pergunta de investigação foi definida como: “De que modo as competências técnicas e a experiência política, tidas em conta no processo de recrutamento ministerial, influenciam as razões de saída dos ministros, em Portugal?”.

Esta pergunta é baseada na premissa de que os ministros podem sair por múltiplos motivos, e as suas competências políticas, relacionadas com a sua experiência política e as suas competências técnicas, podem aí exercer influência. Neste sentido, é relevante estudar o perfil ministerial associado às razões de saída na medida em que vai permitir que se consigam entender quais as principais razões (políticas vs departamentais) que mais se destacam em cada perfil. Isto significa que se tentou perceber se ministros dotados de conhecimentos técnicos têm tendência a sair por erros departamentais, ou se ministros políticos têm propensão para serem exonerados por questões de natureza partidária.

Como forma de responder à pergunta enunciada, foram criadas hipóteses, divididas em dois grandes blocos (*performance* política e *performance* departamental). Antes de serem apresentadas, convém aqui justificar o porquê de se ter optado por fazer este enaltecimento da *performance* em dois blocos.

Há que ter em conta que certos perfis, por não possuírem determinadas competências, vão ter uma maior dificuldade em executar algumas tarefas e como tal, vão ter uma maior tendência para serem exonerados por diferentes razões. Assim, faz

todo o sentido que a bipolarização entre a experiência política e os conhecimentos técnicos enaltecidos no perfil fosse também ressaltada nas razões de saída, através da existência de duas famílias de razões: departamentais, ligadas às competências técnicas; e políticas, relacionadas com a experiência política.

A verdade é que, todas as exonerações ministeriais e a sua real efetivação dependem da manutenção da *performance* do ministro no desempenho do seu cargo e respetivas funções, tal como realçou Fisher et al., (2006) e Bucur (2013). Quando a postura e o comportamento exímio do ministro, ou seja, a sua *performance*, padece de falhas o caminho é a demissão, uma vez que o ministro depois de ser nomeado só vai permanecer no seu cargo e continuar na liderança do seu ministério se dispuser de uma boa *performance*. Tal como realçaram Berlinski, Dewan e Dowding (2007) é a *performance*, aliás a baixa e a falta dela que, em última análise dita o fim da carreira ministerial (Thompson e Tillotsen, 1999). Perante isto, pode firmar-se que todas as razões de saída dos ministros do governo, com exceção das razões pessoais e das remodelações governativas, são em primeira instância motivadas por um fator de *performance*, podendo este ter um cariz político ou departamental.

Assim, todas as razões de saída apresentadas são razões de saída devido à baixa *performance* dos ministros, seja de que tipo for: falha do ministro em lidar com a pressão; quebra do comportamento que faz com que o ministro deixe permear e vir ao de cima as divergências que tem com outro ator político; desleixo da *performance* ministerial que se permeia num descuido ao realizar gestos e declarações polémicas sem pensar previamente na ação que lhe trará consequências; lapsos e erros do ministro, podendo revestir o cariz de uma política mal sucedida que não cumpriu os objetivos; desgaste e inabilidade do ministro em gerir a sua pasta, o que levou ao isolamento; saída motivada por críticas devido à quebra da *performance* de atuação do ministro; conflitos partidários onde o ministro abriu uma brecha na sua *performance* e deixou que desacordos intra e interpartidários influenciassem a sua postura no exercício das suas funções; ou até mesmo quando o ministro sai por estar insatisfeito com o executivo, pois quando se comprometeu em servir o país, estava ciente de que seria um cargo exigente e árduo, que acarreta a existência de alguns dissabores durante a viagem e mesmo assim deixou que a sua insatisfação e desacordo relativo a uma determinada política do executivo ditasse o fim das suas funções, através de uma brecha na sua *performance*.

Em suma, tal como ficou perceptível, as demissões ministeriais estão intrinsecamente ligadas à *performance*, tal como já vinha sendo realçado por Berlinski (2007), daí se ter optado por esta divisão entre razões de *performance* política e razões de *performance* departamental. Esta divisão em dois grandes blocos teve também como objetivo ir ao encontro dos perfis ministeriais aqui apresentados.

Tendo ficado esclarecido o porquê de se ter optado pelo destaque da *performance* em dois grandes grupos, importa agora retermo-nos na tipologia dos perfis ministeriais adotada, para que posteriormente se consigam perceber as hipóteses deste estudo. Assim, como forma de avaliar o impacto que a experiência política e a especialização têm nas razões de saída dos ministros do executivo, as hipóteses estão ligadas a quatro perfis, que serão agora apresentados e que são baseados no artigo “*Experts But Not Technocrats: The Portuguese mixed-strategy for dealing with crises*” da autoria de Marcelo Camerlo, André Paris e Pedro Silveira (2021).

Como ficou enaltecido através da apresentação da revisão de literatura, as tipologias previamente existentes possuíam uma lacuna: olhavam apenas para a filiação partidária e a experiência política através da ocupação de cargos anteriores. Neste contexto, esta nova tipologia propõe-se a olhar para duas coisas em paralelo: por um lado vai ter em conta a especialização que é comprovada quando o ministro teve uma formação superior e mais de cinco anos de experiência profissional relacionada com a pasta que ocupa; e por outro, vai ter em conta a experiência política através da ligação e fidelização ao partido. Perante isto, foram distinguidos quatro perfis ministeriais.

O primeiro perfil é o amador e corresponde a ministros que não dispõem nem de experiência política nem de conhecimento acerca do ministério que lideram, ou seja, são ministros não partidários e sem *know-how*. O segundo é o generalista, que corresponde aos ministros partidários sem perícia, isto é, que possuem experiência política, mas não são detentores de conhecimentos técnicos ao nível da pasta que ocupam. O terceiro é o tecnocrata e agrega os ministros que não detêm qualquer filiação partidária, mas que têm conhecimentos técnicos relacionados com o ministério por si tutelado, sendo o reflexo dos ministros com perícia, mas não partidários. E por último, o perfil especialista, que são os ministros partidários e com perícia. Este último perfil, é o designado “ministro ideal” por reunir não somente experiência política através da filiação partidária, mas também *know-how* ao nível da pasta que ocupa, sendo a personificação de um partidário com perícia. Este perfil é encarado pelos autores como o melhor perfil para lidar com situações difíceis e complicadas, por serem os mais bem preparados, pois “these individuals are expected to devote their skills and ambitions to the implementation of the best technical solution” (Camerlo, Paris e Silveira, 2021: 5).

Quadro 1 – Tipologia adotada

	Com <i>know-how</i> na pasta que ocupa	Sem <i>know-how</i> na pasta que ocupa
Com experiência política	Especialista	Generalista
Sem experiência política	Tecnocrata	Amador

Elaboração própria, baseada em Camerlo, Paris e Silveira (2021).

Tendo ficado esclarecida a tipologia adotada, foquemo-nos agora nas hipóteses definidas para este estudo. As hipóteses aqui expostas estão ligadas aos blocos enaltecidos acima e são sempre apresentadas tendo por base uma comparação entre perfis. Há que ter em conta que, tal como referiu Searing (1994: 20) dependendo do tipo de competências e características que os ministros dispõem no momento da sua seleção, estes vão assumir diferentes papéis no executivo (Headey, 1974: 17), e como tal, vão optar por lidar com as tarefas inerentes às suas funções de forma distinta “in the performance of these tasks they may be relatively active and dominant, or relatively passive and uninvolved” (idem: 39).

Hipótese 1: Ministros amadores e tecnocratas saem mais que os restantes por razões políticas.

Para compreender esta hipótese, há que ter bem assente que, tal como foi realçado por Blondel, Muller-Rommel e Malovà (2007: 14), o facto de os ministros não possuírem experiência política prévia, através da ligação ao partido, influencia a sua forma de atuação enquanto ministros. A verdade é que, “the knowledge of a wide range of subjects which an intelligent politician acquires through half a lifetime’s immersion in the politics” (Headey, 1974: 98) desempenha um papel muito importante na forma como os ministros encaram o seu cargo e no modo como desempenham as suas tarefas. Isto porque um ministro que se estreia no mundo partidário, face a outro ministro “senior party member, bringing political experience and maturity to office” (Blondel e Muller-Rommel, 1993: 48), não vai ter a mesma preparação para conseguir lidar com as adversidades que surjam no ceio da arena política, tal como os conflitos com outros membros do governo ou até mesmo a falta de apoio parlamentar e, em última instância isto vai acarretar consequências no momento da exoneração ministerial.

Com base nestas ilações, esta hipótese sustenta que ministros sem experiência

política (amadores e tecnocratas), como não detêm competência política, vão ter mais dificuldades em executar tarefas desta natureza e como tal, vão ter uma maior tendência para sair do executivo por razões políticas devido à falta de traquejo e de habilidades políticas, quando comparados a ministros generalistas e amadores (que possuem competência política).

Hipótese 2: Ministros amadores e generalistas saem mais que os restantes por razões departamentais.

O facto de os ministros não possuírem especialização relacionada com a pasta que tutelam, acarreta diversas consequências, pois vão ter mais dificuldade em tomar decisões referentes ao seu ministério pela falta de conhecimento departamental que dispõem (Blondel e Muller-Rommel, 1993: 182). No estudo de Headey, foram destacadas as tarefas que eram merecedoras de uma maior importância, atribuída pelos próprios ministros, onde houve um claro realce para tarefas de índole departamental “the main thing is the department and this absorbs all your energies” (1974: 58). Assim sendo, o facto de determinados ministros não possuírem especialização vai afetar a forma como estes vão realizar o seu trabalho dentro do gabinete e pode influenciar as razões da sua demissão.

Esta segunda hipótese postula que, ministros isentos de especialização (amadores e generalistas), devido ao facto de não possuírem competências técnicas, vão ter mais dificuldades em lidar com tarefas técnicas, pois estas requerem a existência prévia de *know-how*, que não existe neste tipo de perfis. Assim, vão ter tendência para abandonar o executivo devido às falhas na execução das tarefas departamentais associadas às competências de manejo técnico, saindo mais por razões desta natureza, do que ministros com competência técnicas (especialistas e tecnocratas).

Hipótese 3: Ministros especialistas saem menos que amadores e tecnocratas por razões políticas.

Os ministros com especialização e experiência política “are at the interface between government departments and political parties. It is their role to interpret their party to their department and their department to their party” (Headey, 1974: 52). Como tal, o ministro tem de lidar com diversos conflitos, como os ataques parlamentares da oposição e até mesmo as críticas da facção do seu próprio partido, pela forma como em determinadas alturas vai agir e opor-se ao postulado pela sua instituição partidária. Assim, para que o ministro consiga lidar com as pressões parlamentares e críticas partidárias, que advêm do simples facto de este ser um ator político, as competências

políticas que este dispõe antes da sua nomeação assumem um cariz muito importante pois vão influenciar a sua postura no cargo pois tal como referiu Rose (1987:82) “a minister who has not learned how to handle the House of Commons before reaching office is unlikely to remain in office long”.

Assim, esta terceira hipótese é baseada na premissa de que ministros com experiência política e especialização, detentores de ambas as competências (especialistas), vão ter menos dificuldades em lidar com tarefas políticas, face a ministros que não possuem experiência política. Assim, vão ter uma tendência menor para serem demitidos por questões ligadas às tarefas políticas, por reunirem competências necessárias para este tipo de tarefas, quando comparados a ministros isentos de competências políticas (amadores e tecnocratas).

Hipótese 4: Ministros especialistas saem menos que amadores e generalistas por razões departamentais.

Para compreender esta hipótese, há que ter em conta que, tal como foi destacado por Headey (1974: 49) a postura e linha de atuação do ministro dentro do seu ministério está profundamente associada às competências que o ministro dispõe no momento da sua seleção (competências técnicas), influenciando também a forma como este vai lidar com as tarefas inerentes à pasta que tutela, e que serão um fator decisivo para o seu sucesso ministerial (Blondel, Muller-Rommel e Malovà, 2007: 14). A verdade é que o ministro pode tentar cumprir eficazmente todas as suas funções, sejam estas políticas ou departamentais: “initiating policies; managing the ministry; advocating the ministry’s position within Whitehall; scoring debating points in the House of Commons; and appearing favorably before party audiences and on television” (Rose, 1987: 82). Contudo, e tal como refere o autor a combinação e o cumprimento de todas estas tarefas é difícil para qualquer ator, a não ser que este reúna competências excecionais enquanto político, mas sobretudo enquanto especialista que domina os assuntos da sua pasta. Assim, as habilidades e competências que dispõe, principalmente ao nível do *know-how*, limita o que o ministro pode fazer e a forma como este pode ser demitido.

Esta última hipótese sustenta que ministros com experiência política e especialização, que reúnem os dois tipos de competências aqui em análise (especialistas), vão ter uma menor dificuldade em resolver tarefas departamentais, por reunirem este tipo de competência, quando comparados a ministros isentos de tecnicidade (amadores e generalistas). Supõem-se então que, ministros especialistas tenham uma tendência para serem menos demitidos por questões departamentais, uma vez que conseguem

executar as tarefas departamentais, que exigem tecnicidade com uma maior eficiência, face a ministros isentos de *know-how*.

2.2.2. Unidade de Análise

A unidade de análise desta investigação é Portugal e este é um caso merecedor de todo o interesse essencialmente por três motivos. Primeiramente, a ligação entre a seleção e a demissão ministerial e a influência que as competências técnicas e políticas detêm nas razões de saída ministeriais está ainda muito pouco explorada em Portugal, ao contrário do que acontece noutros países. Assim sendo, tem toda a relevância abordar esta temática pois trata-se ainda de terreno desconhecido na realidade Portuguesa. De referir ainda que, no que toca às razões de saída ministeriais em Portugal, somente António Costa Pinto e Pedro Tavares de Almeida (2008) e Bucur (2013) se focaram nesta temática, sendo que em 2018 Pinto e Almeida se dedicaram ao estudo dos ministros políticos vs especialistas, não tendo realizado uma ligação entre o recrutamento e a exoneração.

Posteriormente, outro dos motivos por se ter optado por investigar a temática em Portugal prende-se com o facto de, ao longo da história democrática do nosso país, este já ter sido possuidor de uma pluralidade de governos, (governos monopartidários e de coligação; governos de esquerda e de direita; governos minoritários e majoritários), o que o torna desde logo apetecível de ser explorado dado o elevado número de comparações que se podem fazer, evitando assim que as conclusões fiquem reféns de um único tipo de governo.

Outro dos motivos da relevância deste estudo prende-se com o facto de cada vez existirem mais ministros com competências técnicas, reforçando a aposta na especialidade. Este fator está bastante ligado ao aumento da complexidade dos governos que querem fazer face às problemáticas através de um reforço em ministros com competências técnicas, de forma a romper com o enunciado de “tem poder, mas não tem competência” (Aberbach, 1981). Há que realçar ainda que, o aumento do número de ministros independentes em Portugal pode também estar relacionado com a autonomia na escolha do elenco governativo, que dispõem os primeiros ministros. Além disto, em Portugal cada vez os cidadãos são mais exigentes com o governo, e como tal, o primeiro-ministro tenta apostar em ministros especialistas, com competência para tutelar a pasta que lhe foi entregue e capaz de responder às complexidades que fazem face ao seu ministério, em detrimento de ministros com experiência política (Aberbach, 1981) e que podem não estar tão bem preparados para resolver as questões de manejo técnico. Esta aposta, além de estratégica, pode também ser vista como uma forma de as elites fazerem

face às crises políticas e económicas (Pinto e Almeida, 2018), que se têm debruçado sobre Portugal.

Em suma, a verdade é que a aposta em ministros independentes sempre foi uma realidade notória em Portugal, não somente destacada por António Costa Pinto e Pedro Tavares de Almeida, mas também por Bermeo (2002: 216) que considerou que o momento da democratização, a entrada na União Europeia e a natureza dos partidos políticos exercem influência na importância da tecnicidade e especialização tidas em conta no recrutamento ministerial. Devido a isto, o autor destacou que os ministros em Portugal têm uma elevada probabilidade de possuírem um perfil detentor de conhecimentos técnicos.

Posteriormente, merece ainda ser destacado o período temporal que se optou por analisar. Neste contexto, pretendeu olhar-se para o período entre 1976 e 2019, patenteando assim uma análise desde o I ao XXI Governo Constitucional Português. O principal motivo por se ter optado por este período temporal prende-se com a importância da análise de uma perspetiva geral e o mais alargada possível ao nível das demissões ministeriais durante o período da democracia Portuguesa. Assim este estudo propõe-se a averiguar as principais razões de saída de todas as demissões durante o período democrático Português. Já relativamente à ligação entre as competências técnicas e políticas com as principais razões de exoneração, o intervalo analisado abarca o período entre o XIV e o XXI Governo, ou seja, de 1999 a 2019, uma vez que os dados referentes aos tipos de perfis desempenhados por cada ministro exonerado foram generosamente cedidos por Marcelo Camerlo, André Paris e Pedro Silveira (2021) para o cumprimento do propósito desta investigação e somente existiam dados recolhidos a partir do XIV Governo.

De seguida, de referir ainda que, o universo de casos estudado é composto por um total de 107 demissões ministeriais, referente a todos os governos constitucionais Portugueses, sendo que não se conseguiu avaliar o motivo de demissão de 4 exonerações, que foram consideradas como indeterminadas.

Em última instância, e tal como ficará perceptível ao logo desta investigação, o número de casos será, na verdade, superior a 107. Isto porque foram tidas em consideração todas as razões de saída que, de alguma forma influenciaram a saída do ministro do executivo. Optou-se por esta estratégia essencialmente pois dois motivos. A primeira prende-se com o facto de muitas vezes por trás de uma alegada razão de saída pessoal se esconder um outro motivo de saída. Pode ser destacado o exemplo de Manuel Maria Carrilho, ministro da Cultura do XIV Governo, que declarou ter abandonado o

executivo por “motivos pessoais”. Contudo, a verdade é que o ministro estava descontente com a ação do executivo e vinha tendo um mandato polémico, com imensas querelas com colaboradores no cenário cultural, tendo-se incompatibilizado com o seu Secretário de Estado, Rui Nery, tal como foi destacado pelo Jornal *A Capital* (10/07/2000, página 16). Assim, a invocação das razões pessoais por vezes não corresponde à real causa da sua demissão, pois tal como frisou o primeiro-ministro António Guterres, “os ministros não têm razões pessoais, têm sim razões políticas” Jornal *Expresso* (12/07/2000). Como segunda justificação para se terem optado por considerar todas as razões de saída e não somente a principal, está relacionado com o facto de muitas das vezes ser impossível descortinar a razão principal que levou o ministro à exoneração, devido ao facto de existirem diversas razões que pesaram no momento da demissão. Neste contexto, foram tidas em contas todas as razões que de forma direta ou indireta estiveram ligadas à demissão ministerial, contabilizando assim um total de 209 razões de saída.

2.2.3. Fontes

Tendo em vista o cumprimento dos objetivos anteriormente apresentados, a recolha de fontes para este estudo apenas poderia acontecer através de duas formas: ou através da realização de entrevistas aos ministros exonerados, como forma de perceber o que os levou a abandonar o cargo; ou através da recolha desta mesma informação salientada pela imprensa, através da análise de jornais. Posto isto, e dado que não seria possível realizar entrevistas aos 107 ministros, optou-se por utilizar como principal fonte a análise de fontes jornalísticas.

A sua consulta ocorreu de duas formas. Numa primeira instância, foi realizada uma consulta física e assistiu-se a microfilmes dos jornais, na Biblioteca Nacional de Portugal, onde o período analisado foi entre 1976 e 2004, ou seja, desde o I ao XVI Governo Constitucional Português, perfazendo um total de 86 demissões. Numa segunda parte, a consulta foi efetuada digitalmente e abarcou o XVII ao XXI Governo Constitucional Português, onde o período analisado foi de 2005 a 2019, tendo resultado na análise de 21 demissões. Esta divisão na consulta dos jornais ocorreu devido ao facto de só essencialmente a partir do ano 2000 começarem a estar disponíveis leques alargados de informação jornalista em plataformas online. Com o intuito de se proceder ao maior levantamento de informação possível para não comprometer os resultados desta investigação, optou-se assim por recorrer à consulta física das fontes em questão até 2004, como forma de garantir que a partir deste período o levantamento das informações jornalistas já estaria totalmente disponível online.

Devida à impossibilidade de analisar fisicamente todos os jornais existentes no período referido acima, foi feita uma seleção dos principais jornais da época que outorgavam elevada importância a questões políticas. Assim sendo, os jornais analisados foram: *A Capital*, *Diário Popular*, *Expresso*, *O Independente* e *Diário de Lisboa*. O objetivo de uma análise mais alargada de jornais, visou a triangulação da informação. No que diz respeito à análise dos jornais consultados através da internet, procurou-se analisar o maior número de jornais, não tendo sido realizada qualquer seleção.

Merece ainda ser destacado que, os jornais foram consultados 14 dias antes e 14 dias depois da data de demissão. A seleção destes 14 dias deveu-se ao facto de neste período serem noticiados acontecimentos polémicos e indícios de que iria ocorrer uma exoneração (quando se trata dos 14 dias antes da exoneração); e de serem noticiadas entrevistas proferidas pelos exonerados e de os motivos de demissão serem mais escrutinados (quando se trata dos 14 dias após a demissão).

Já no que diz respeito ao cumprimento do segundo objetivo desta investigação, este foi atingido com base no artigo *“Experts But Not Technocrats: The Portuguese mixed-strategy for dealing with crises”* (2021) de Marcelo Camerlo, André Paris e Pedro Silveira, pois o conhecimento da atribuição do perfil a cada ministro exonerado só foi possível devido à amabilidade dos autores em disponibilizar a base de dados, pois sem isto todo este trabalho não teria sido possível.

Capítulo 3 – Demissões Ministeriais

3.1. Demissões ministeriais ao longo da democracia Portuguesa

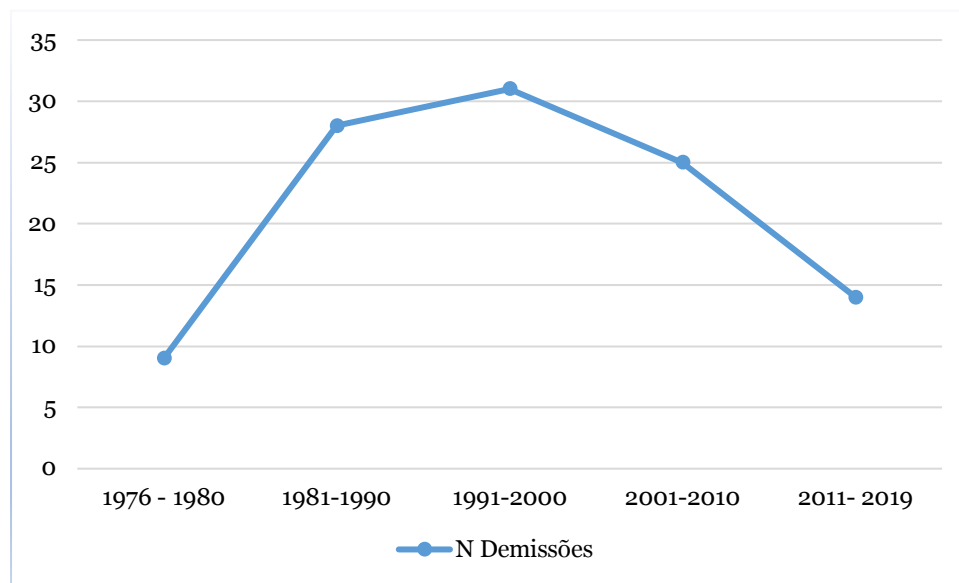
3.1.1. Número de demissões em perspetiva longitudinal

Sob um golpe de rutura, Portugal entrou na era da democracia semipresidencialista em 1976 e viveu tempos difíceis até conseguir atingir uma estabilidade governativa. A verdade é que, desde 1976 a 1987, Portugal foi caracterizado como um sistema multipartidário, onde os governos assentavam sob uma instabilidade endémica, o que os impedia de cumprir os respetivos anos de mandato, tal como pode ser verificado através do Anexo IV. Os conflitos intra e interpartidários, as discórdias semeadas entre o executivo e o presidente e a falta de maiorias parlamentares, foram alguns dos fatores que originaram esta fraca durabilidade que caracterizou a democracia portuguesa, durante logos anos (Pinto e Almeida, 2009: 154).

Esta instabilidade governativa influenciou as exonerações ministeriais, que podem ser compreendidas através do Gráfico 1, que apresenta uma análise longitudinal do número de demissões ministeriais por década, desde o I Governo ao XXI Governo Constitucional. Esta sucessão de múltiplos governos caracterizadora do inicio da democracia Portuguesa, está relacionada com o baixo número de ministros demitidos. Como pode ser observado através do Gráfico 1, o primeiro período analisado, de 1976 a 1980, teve a mais baixa expressão de exonerações de sempre em Portugal. Há que frisar que, isto não está relacionado com o facto de este primeiro período em análise corresponder somente a quatro anos de mandato, ao contrário dos outros períodos representados no gráfico. Isto pode ser comprovado pelo seguinte: se se tivesse optado por fazer uma análise de quatro em quatro anos, e não de década em década, continuaria a ser o período de 1976 a 1980 com o registo de menos saídas ministeriais, que iria ocorrer nos próximos 37 anos, ou seja, até ao XIX Governo. A verdade é que, com as sucessivas entradas e saídas de novos e velhos governos, a questão das demissões ministeriais não era colocada muitas vezes de cima da mesa, nem encarada como estratégia, uma vez que os governos apenas ficavam no poder durante um curto espaço de tempo e o mesmo não era suficiente para analisar e efetivar demissões e substituições. Além disto, outro fator que pode estar relacionado com a baixa expressividade de

As Razões de Saída dos Ministros em Portugal

exonerações durante o primeiro período representado no Gráfico 1, diz respeito ao facto de entre 1978 a 1980 terem existido três governos de iniciativa presidencial.



Elaboração própria.

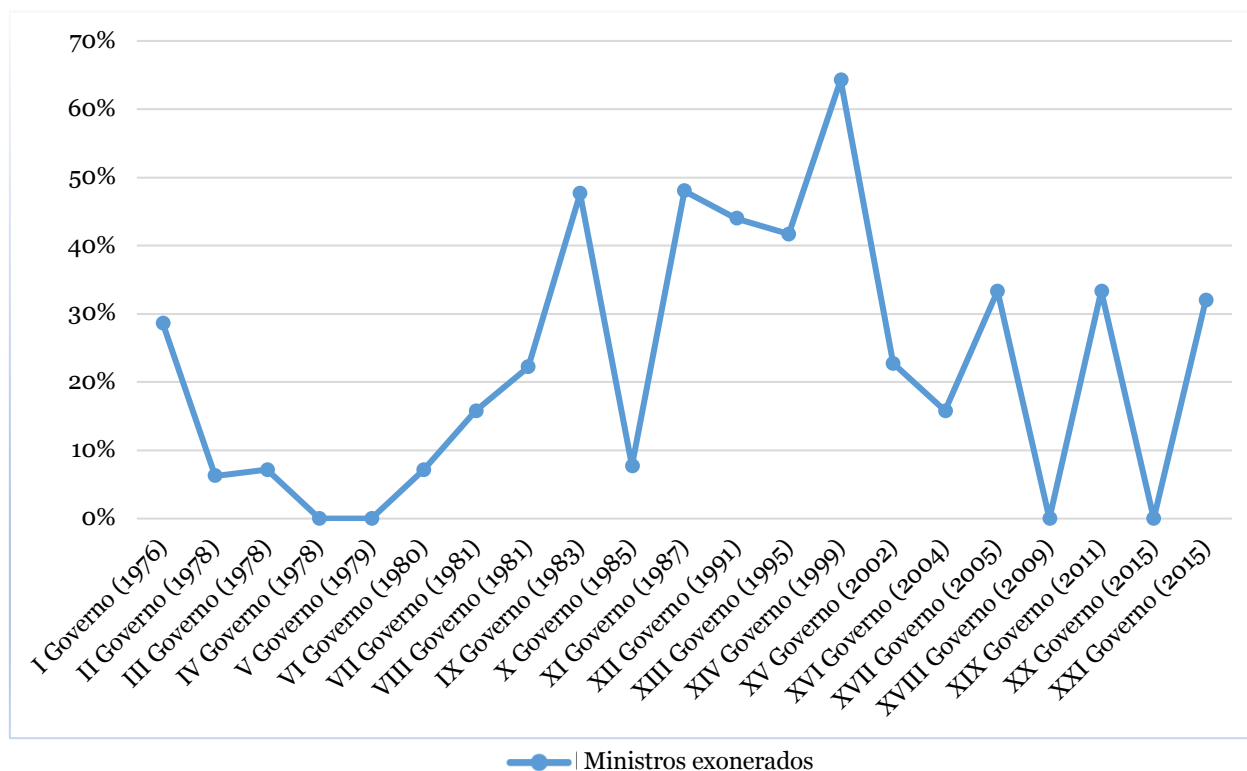
Gráfico 1 – Evolução longitudinal do número de demissões por década

Esta instabilidade governativa, que pode ser comprovada pela quantidade de governos constitucionais que existiram num curto espaço de tempo, explica o facto de, tal como é perceptível através do Gráfico 2, os governos que levaram a cabo demissões ministeriais nunca se terem alargado nas demissões que concebiam. A verdade é que, a duração dos governos era demasiado curta para pensar em demissões, tal como ocorreu no I e II Governo de Mário Soares; o III Governo de Alfredo Nobre da Costa; o VI Governo de Francisco Sá Carneiro e Freitas do Amaral; o VII e VIII Governo de Francisco Pinto Balsemão; o IX de Mário Soares; e o X de Cavaco Silva. Além disto, há que ter em conta que a palavra “demissão” pode vir acompanhada da palavra “instabilidade”, e, face à situação da época da inconstância governativa, não era de todo um objetivo do primeiro-ministro produzir um aumento da desconfiança no executivo, através das efetivas demissões.

Se olharmos atentamente para o Gráfico 2 podemos verificar que ainda que o IX Governo, não tenha cumprido na totalidade o seu mandato, foi até então o Governo com uma maior duração (28 meses) o que pode explicar os 48% de ministros exonerados, reforçando novamente a ideia de que, em governos com uma curta duração o número de exonerações ser bastante diminuto e em governos com uma maior duração já existiram mais saídas. Isto é comprovado pelo facto de, mais tarde, o X Governo já ter tido uma

As Razões de Saída dos Ministros em Portugal

duraco inferior ao anterior, daí a queda do número de demissões. Porém, a situao mudou e foi em 1987, com uma viragem maioritária, que através do XI Governo, liderado por António Cavaco Silva, que pela primeira vez na história da democracia portuguesa um governo exerceu os quatro anos de mandato, tendo registado um total de 48% de saídas ministeriais. Assim sendo,  possível verificar que foi através do aumento da durabilidade e estabilidade governativa, que se começou a registar um maior risco de saída dos ministros no governo, através dos governos sucessores.



Elaborao própria.

Gráfico 2 – Evoluo por governo do número de demissões

Durante os governos posteriores, que já cumpriam o seu período de mandato e não tinham patente uma baixa durabilidade, o número de saídas ministeriais foi crescendo com ligeiras variaes, sendo que foi no 14^o Governo, liderado por António Guterres, que se atingiu o pico das demissões, tendo-se tornado no governo que sofreu mais pedidos de demissão concluídos, 64% de demissões. No XV Governo, liderado por Durão barroso e no XVI Governo, liderado por Santana Lopes voltou a registar-se uma diminuio do número de saídas fruto da menor durabilidade do governo, tendência esta que também se verificou no XVIII e XX Governo.

Em suma, desde o incio da democracia somente quatro governos não levaram a cabo demissões, tendo-se registado uma média de cerca de 5 exoneraes por governo.

Além disto e tal como ficou perceptível, existe uma relação entre a durabilidade do governo e o número de demissões, pois quando a primeira aumenta, o mesmo se repercute na segunda e vice-versa.

3.1.2. Número de demissões segundo tipo de governo

Muitos têm sido os autores que têm procurado encontrar várias explicações para entender a forma como são elaboradas as demissões e que fatores as podem influenciar. Tem existido uma literatura crescente referente aos fatores sociodemográficos, como o sexo, a idade, a origem geográfica, a ocupação profissional, a profissão e o grau de estudos; mas sobretudo, tem existido uma multiplicação de obras que procuram abordar a questão da ligação entre as demissões e o tipo de governo (Bakema, 1991; Martinez-Gallardo, 2006; Bucur, 2013).

Tabela 1 – Número de demissões por tipo de governo

	N Demissões	% Demissões
Monopartidário	73	40%
Coligação	34	23%
<i>Total</i>	<i>107</i>	
Maioritário	52	24%
Minoritário	55	50%
<i>Total:</i>	<i>107</i>	

Elaboração própria.

Assim sendo, teria todo o interesse proceder-se agora a uma distinção do número de demissões por tipo de governo. Neste contexto, de acordo com a Tabela 1, fica perceptível que o tipo de governo, isto é, se é um governo monopartidário ou de coligação, exerce de facto influência no caso concreto de Portugal, pois o número de demissões não é o mesmo independentemente deste fator, pelo contrário. A verdade é que, existe uma maior pretensão de demissão em governos monopartidários (40%), face aos governos de coligação (23%), fator este que já tinha sido salientado por Pinto e Almeida (2014: 16). Perante isto, a realidade portuguesa parece ir ao encontro das ilações enunciadas por Martinez-Gallardo (2006) e outros autores, que firmavam que o risco de saída ministerial era menor em governos de coligação, sob a justificação de que, é difícil

demitir um ministro quando existem vários partidos e interesses no governo, pois a opinião relativamente à demissão pode não ser unânime e parte da coligação pode fazer pressão para segurar o seu ministro. Já num governo monopartidário, isto já não acontece pois não existe este fator de diferenciação de interesses, pois o primeiro-ministro procede à exoneração sem que lhe façam frente ou tentem segurar o ministro no seu cargo. Por outro lado, o caso das demissões em Portugal, contraria as afirmações defendidas por Bakema, de que em 1991 a pertença a governos de coligação ou partido único é irrelevante como condicionante da durabilidade e sobrevivência ministerial. De acrescentar ainda que, os resultados apresentados através da Tabela 1, vão também ao encontro das hipóteses antes enunciadas por Bucur (2013) quando procedeu à análise do XV governo de coligação PSD-CDS de Durão Barroso e Santana Lopes e do XVII governo monopartidário de José Sócrates, uma vez que a autora constatou que existiram mais pedidos de demissão e demissões efetuadas no governo monopartidário do que no governo de coligação. Conclui-se assim, o que vinha sendo firmado na literatura por alguns politólogos de que o risco de exoneração ministerial é mais elevado em governos monopartidários, uma vez que em governos de coligação a exoneração de determinado ministro pode ser vista por diferentes olhos e enquanto uns clamam demissão, outros fazem pressão para a permanência do ministro no executivo. Além disto, merece ainda ser destacado que, nos governos monopartidários o primeiro-ministro tem uma maior autonomia para montar o seu retrato de família, ao contrário do que acontece em governos de coligação, pois esta autonomia assenta na base da partilha (Back, Dumont, Meier, Persson e Vernby, 2009). Posto isto, o chefe do executivo tem um maior poder de seleção dos ministros, o que poderá resultar numa diminuição do número de demissões em governos monopartidários, pela confiança depositada pelo primeiro-ministro nos indivíduos selecionados para a arena política e pelo cuidado que teve na sua seleção. Posteriormente, fica ainda perceptível que são os governos minoritários que mais levam a cabo demissões, quando comparados com os governos majoritários que são por sua natureza mais estáveis que os primeiros (Fettelschoss, 2005: 13). A lógica por detrás desta estabilidade prende-se com o facto de estes governos majoritários não estarem sob a mesma pressão comparativamente aos governos minoritários, que são sujeitos a elevada pressão como forma de obterem a maioria (Lijphart, 1999). Perante isto, também os ministros pertencentes a governos majoritários vão ser mais estáveis, tal como previu Fettelschoss (2005: 12), o que explica a elevada percentagem de demissão em governos minoritários (50%) quando comparados com os governos majoritários (24%).

3.1.3. Análise do número de demissões segundo pasta ministerial

As Razões de Saída dos Ministros em Portugal

Depois de se ter analisado as demissões ministeriais por tipo de governo, convém agora aqui retermo-nos na influência que as pastas exercem na saída dos ministros do governo. Tal como foi apresentado anteriormente, inúmeros estudiosos e cientistas políticos (Hansen, Klemmensen, Hobolt e Back, 2013; Huber e Martinez Gallardo, 2006) têm procurado encontrar uma explicação para o facto de determinadas pastas ministeriais implicarem um maior número de demissões e qual a influência que as pastas exercem na sobrevivência ministerial.

A Tabela 2 apresenta uma seleção das pastas com um maior número de demissões ministeriais e o respetivo número das mesmas, de forma a que se consiga perceber quais as pastas que têm um maior número de exonerações.

Tabela 2 – Pastas com maior número de demissões

Pasta	Nº de demissões	% de demissões
Economia	7	39%
Defesa Nacional	9	30%
Ministro Adjunto	7	28%
Saúde	5	28%
Cultura	5	26%
Agricultura	6	22%
Educação	6	22%
Negócios Estrangeiros	6	22%
Administração Interna	6	21%
Finanças	5	19%

Elaboração própria.¹

Segundo alguns autores, como Hansen, Klemmensen, Hobolt e Back (2013), existem determinados ministros que pela importância da pasta que detêm e pelo seu enorme peso político, têm implícita uma maior durabilidade ministerial e um menor risco de demissão como acontece com o ministério das Finanças e o ministério da Economia que, segundo os autores, têm acarretado um menor número de demissões. Um dos fatores justificativos para esta problemática deve-se ao facto de pastas com elevada importância terem implícito um escrutínio mais exímio e rigoroso na análise do perfil de recrutamento, aquando são selecionados ou encarados como possíveis detentores da

¹ Foram tidas em conta as mudanças de nome das pastas apresentadas na Tabela 2.

pasta (Huber e Martinez-Gallardo, 2006, 2008). Isto porque são pastas com uma maior responsabilidade e complexidade (Rhodes, 2011) e exigem que o perfil de recrutamento ministerial seja analisado criteriosamente. Contudo, esta realidade não se aplica ao caso português uma vez que o ministério da Economia (39%) e das Finanças (19%) estão entre as pastas com uma maior taxa de demissão ministerial, onde o Economia ganha como a pasta com mais ministros exonerados. Perante isto, fica subentendido que, pastas mais exigentes e complexas parecem não ter implícitas uma análise mais cuidada do perfil de recrutamento dos possíveis ministros, pois caso contrário, isto é, caso de facto se verificasse um recrutamento ministerial mais cuidado e exigente para este tipo de ministérios, decerto que não haveria um número tão alto de demissões. Assim, apesar da complexidade destas pastas e de todos os conhecimentos que exigem, os dados apresentados não nos levam a crer que existiu de facto um processo de recrutamento distinto de pastas como Assuntos Parlamentares, Mar, Trabalho, Comércio e Turismo, Cidades e Ordenamento do Território, etc (não apresentadas na tabela pelo número de exonerações ministeriais não ser acentuado). Perante isto, embora estes resultados devam ser lidos considerando o baixo número de casos, no caso Português parece não se aplicar a teoria presente na literatura de que pastas com uma maior importância acarretam uma análise do perfil de recrutamento ministerial mais exigente e, como tal, têm um menor número de demissões.

Tal como se pode constatar através da Tabela 2, os ministros da Defesa Nacional, uma pasta com peso político, estão entre os que registaram o valor mais alto de exonerações, com 30%, onde os motivos com maior peso nas exonerações ocorreram devido à insatisfação do próprio ministro com o seu cargo ou contexto que o rodeia e conflitos interpessoais. Fisher e Kaiser (2011) tinham destacado no seu estudo que a probabilidade de demissão de ministros da defesa é mais alta que as restantes pastas.

A demissão do ex-ministro da Defesa Eurico de Melo, que integrou o XI Governo, é a plena representação de uma saída motivada pela insatisfação ministerial e conflitos interpessoais. Segundo o *Diário Popular* (03/01/1990, página 2), o ministro pediu a sua demissão com carácter de urgência, frisando na sua carta de demissão que a sua saída se devia ao abrandamento de confiança e apoio político para o exercício do seu cargo. O corte entre o primeiro-ministro e o ministro acabou por ser definitivo e este último afirmou “um partido é como o exército, quando o segundo comandante discorda do primeiro, resta-lhe sair”.

A seguir, pode ser enaltecida uma justificação bastante plausível e apontada pela literatura ao elevado número de demissões associadas a determinadas pastas, como a saúde e a educação. A verdade é que é indiscutível o facto de existirem pastas que exercem uma maior influência na vida dos cidadãos, pois as medidas protagonizadas

pelos ministros responsáveis por determinados departamentos implicam uma mudança e afetação direta na vida dos cidadãos, que sofrem ou beneficiam com as medidas levadas à avante, como é o caso do ministério da educação e da saúde, tal como é realçado por Bright et al., (2015). Isto aplica-se à realidade portuguesa uma vez que o ministério da educação e da saúde estão presentes na Tabela 2 e estão entre as pastas que registaram um maior número de demissões, a saúde com 28% e a educação com 22%. Este elevado número de demissões pode ser explicado através da anterior afirmação de que, pela influência negativa que determinadas medidas tomadas pelo ministro detêm na vida dos cidadãos, o primeiro-ministro opta pelo afastamento do ministro em questão de forma a conseguir alterar e a inverter a influência negativa que determinadas medidas desempenham na vida das pessoas e que diminuem a popularidade do governo. A verdade é que, quando existe um corte orçamental na saúde, este é sentido de forma imediata pelo acesso e prestação aos cuidados hospitalares. Também quando existe uma pressão por parte dos cidadãos que se encontram descontentes com a linha de ação tomada nestes ministérios, essa pressão exerce influência junto do primeiro-ministro, levando-o a optar pelo afastamento do seu ministro, fruto das medidas protagonizadas por este ministro, que levaram ao descontentamento popular. Isto pode ser confirmado se tivermos em conta que, 4 dos 6 ministros da Educação saíram essencialmente por dois fatores em comum: baixo desempenho e devido a críticas e pressão². Já os 5 ministros da Saúde saíram também essencialmente por uma destas duas razões.

Um destes exemplos foi a saída do ex ministro da Educação António Couto dos Santos, que fazia parte do executivo do XII Governo. Durante o seu mandato, as medidas e ações tomadas para a Educação em Portugal vinham a ser sentidas de forma negativa e com muitas críticas apontadas, onde o ministro passava sérias dificuldades à frente do seu ministério. Tal como referiu o Jornal *A Capital* (03/12/1993, página 3), o primeiro-ministro ao protagonizar esta exoneração acabou por dispensar o ministro responsável por uma das pastas em maior crise no país e “que lhe provocava uma grande dor de cabeça” pelo reflexo das suas medidas na sociedade, onde era sempre alvo de uma enorme contestação social e que vinha provocando danos na imagem do governo. Também o Jornal *Expresso* (04/12/1993) caracterizou o ministro como tendo “uma imagem desgastada por erros e incapacidades próprias, apontadas pelos meios de comunicação e que provocavam “tumultos académicos”, como a grande manifestação que viria a ser protagonizada pelos estudantes, estando o primeiro-ministro ciente de que esta iria ser muito mais soft sem a presença do ministro no executivo. Assim, através deste exemplo fica perceptível que existem determinados ministérios que pela influência

² Um dos ministros não se conseguiu verificar qual o motivo de saída e o outro saiu do ministério devido a remodelações governamentais, para ocupar a pasta da Presidência.

direta que exercem na vida dos cidadãos e na sociedade civil têm uma maior tendência para serem exonerados, pois quando existe um corte orçamental neste ministério o efeito é sentido de imediato pelos cidadãos.

Posteriormente, de acrescentar ainda que, apesar da aposta inúmeras vezes ressaltada pela literatura, em ministros mais habilmente instruídos para a ocupação de determinados ministérios como é o caso da cultura (Blondel e Thiébault, 1991; Blondel, 1985; Blondel e Muller-Rommel, 1988; Backema e Secker, 1988), isto aparenta não exercer influência no caso concreto de Portugal, pois o ministério da cultura está entre as pastas que registaram um maior número de exonerações (26%). Neste contexto, frisar ainda que, todos os ministros da cultura exonerados saíram caracterizados como tendo um legado polémico e com inúmeros erros departamentais, que não são por princípio um aspeto caracterizador de ministros com elevados conhecimentos técnicos e especializados nos assuntos departamentais que tutelam.

Outra das pastas com um elevado número de demissões ministeriais é a Administração Interna (21%). Uma possível justificação para este elevado número de demissões deve-se ao facto de esta pasta, se encontrar debaixo de fogo pela imensa pressão que sofre. Exemplo disto, é a Ministra da Administração Interna Constança Urbano de Sousa, pertencente ao último Governo Constitucional, que foi exonerada no contexto do verão de 2017 no enorme fogo ocorrido em Pedrogão Grande, fruto das enormes pressões não só do povo, que esperava uma ação rápida e eficaz na contaminação do incêndio, mas também pela pressão de elites políticas que esperavam um comportamento e uma conduta mais assertiva da ministra, que depressa contagiou o primeiro-ministro António Costa e sobretudo o Presidente da República Marcelo Rebelo de Sousa (Jornal *Expresso* online, 18/10/2017). Neste contexto, é importante realçar que, tal como o exemplo, 5 dos 7 ministros da Administração Interna³ foram exonerados devido a 2 fatores maioritários: escândalos e devido a críticas e pressão, o que pode ser facilmente justificado com o enunciado acima de que é um ministro que tem patenteada uma enorme tensão e constrangimento.

Por fim, de acrescentar que o número de demissões por ministério está dependente de inúmeros fatores como as recessões económicas que implicam um maior número de saída dos ministros pela pressão e próprio contexto; ou até mesmo os cortes de verbas que levam à insatisfação dos ministros, com os recursos existentes. Outro fator que pode também ser influenciador das exonerações prende-se com o facto de existirem ministros com uma maior proximidade e uma relação anterior com o primeiro-ministro, o que lhes proporciona uma maior tendência para durarem mais nos seus cargos, apesar

³ Um dos ministros saiu devido a motivos de saúde e o outro saiu do ministério devido a remodelações governamentais, para se apresentar como candidato do PS à Câmara de Lisboa.

de existirem motivos para serem demitidos, continuando de pé firme no executivo pela proteção que possuem por parte do primeiro-ministro. O cargo de ministro Adjunto pode ser um destes exemplos, pois implica um grande envolvimento e aproximação com o primeiro-ministro, onde muitas vezes os ministros ficam sob a proteção do chefe do executivo. Para comprovar estas ilações há que ter bem saliente que 4 dos 7 ministros Adjuntos saíram devido a remodelações (troca de pasta), sendo que alguns deles, como por exemplo Jorge Coelho, pertencente ao XIII Governo, mudou para uma das pastas mais importantes do executivo, passando a administrar o ministério da Administração Interna. Isto aconteceu, mesmo que o ministro viesse travando internamente no seu ministério uma batalha gigante com os seus mais diretos colaboradores, consideradas de “guerras surdas” (Jornal *Expresso*, 29/11/1997 e *A Capital*, 24/11/1997) que por vezes apareciam nos jornais, ficando assim evidente a enorme proteção que o chefe de executivo deposita nos seus ministros mais próximos.

3.2. Razões de saída ministerial ao longo da democracia Portuguesa

Antes de se proceder à análise das principais motivações por detrás das demissões dos ministros destacados no Anexo V, há que dedicarmos alguma da nossa atenção à tipologia que vai ser posteriormente apresentada. Assim sendo, há que frisar que esta tipologia das razões de saída adotada foi construída com o apoio da literatura através de obras como: António Costa Pinto e Pedro Tavares de Almeida (2009), Bucur (2013), Fisher, Kaiser e Rohlffing (2006), Huber e Martinez-Gallardo (2008), Dowding e Dumont (2014), Finer (1956), Franz (2007) e Fettelshoss (2005). Contudo, a categorização utilizada sofreu diversos ajustes e alterações de modo a que se consiga adequar à realidade portuguesa e a atingir os objetivos desta dissertação.

Assim, tendo em conta que a análise que se visa empreender ao longo desta investigação está relacionada com a distinção das razões de saída segundo o perfil ministerial, de modo a que se consiga compreender de que modo a experiência política e os conhecimentos técnicos estão relacionados com os motivos da exoneração, as razões de saída foram divididas em três grandes grupos.

O primeiro grupo diz respeito às razões de saída departamentais e estas, ao contrário das razões políticas, dizem respeito à postura e ação do ministro enquanto responsável máximo do seu ministério, incluindo todas as motivações que podem ter estado por detrás da exoneração e que estão relacionadas com a pasta tutelada pelo ministro e com a condução do seu gabinete e medidas tomadas

Por sua vez, o segundo grupo corresponde a razões de saída políticas que dizem respeito à postura do ministro enquanto ator político e membro do executivo, não tendo qualquer tipo de relação com a sua atuação no ministério que está sob a sua tutela. Aqui, estão incluídas todas as motivações que podem ter influenciado a demissão do ministro, mas que dizem respeito à conduta e ao comportamento do ministro fora do seu trabalho de gabinete, isto é, fora da sua pasta, enquanto ator político.

Por fim, com o intuito de agregar as razões pessoais e as remodelações governativas foi criado um terceiro grupo que se intitulou de “outras”.

3.2.1. Análise dos principais motivos que levam à exoneração

Chegados aqui, torna-se importante focarmo-nos no tema principal desta investigação, que se prende com as razões de saída dos ministros no governo.

A Tabela 3 apresenta todas as razões de saída, de forma geral e ainda não dividida nos três grupos (razões políticas, razões departamentais, e outras), pois o que se pretende nesta secção é avaliar de uma forma geral quais as principais motivações que estiveram por detrás das exonerações ministeriais em Portugal.

Ao olhar para a Tabela 3, fica perceptível que a razão predominante de saída dos ministros do governo é a saída motivada por críticas ou pressão que podem ser feitas por elites políticas (como o Presidente da República, partidos políticos, ministros, ou membros do Parlamento) ou por pressão popular e mediática (como Sindicatos, profissionais do setor, ou comunicação social) referentes à atuação do ministro. Esta categoria incluiu ainda as demissões dos ministros que saíram por pressão das eleições, a chamada “operação cosmética”; como forma de apaziguamentos das tensões com o Presidente da República; e devido a conflitos, falta de diálogo ou más relações com os sindicatos e profissionais do setor, que funciona como mecanismo político de responsabilização ministerial (Woodhouse, 2004).

As Razões de Saída dos Ministros em Portugal

Tabela 3 – Razões de saída dos ministros do governo (Nº e % de Demissões)

Razão de Saída	Nº Demissões	%
Saída motivada por críticas e pressão	42	21,6%
Conflitos nas relações interpessoais	27	13,9%
Insatisfação ministerial	27	13,9%
Baixo desempenho	23	11,9%
Razões Pessoais	22	11,3%
Escândalos	18	9,3%
Remodelações no governo	13	6,7%
Erros departamentais	12	6,2%
Conflitos partidários	10	5,2%
<i>Total</i>	<i>194</i>	<i>100%</i>

Elaboração própria.

Até então os estudos sobre as razões de saída dos ministros em Portugal, realizados por Bucur e António Costa Pinto e Pedro Tavares de Almeida, nunca tinham considerado esta razão de saída. A verdade é que, como os dados revelam, esta razão merece ser tida em conta. Na verdade, a literatura há muito que vem dando uma atenção acrescida ao impacto que a pressão e as críticas externas referente à atuação do ministro, desempenham na sua real exoneração (Camerlo e Pérez-Liñán, 2015).

Apesar de Bucur não ter apresentado esta razão na sua categorização de demissões, alertou desde logo para a sua importância, através das convocatórias para debates de urgência, onde os ministros se sentam na cadeira de culpados e apresentam a justificação para a sua linha de ação e de atuação, esperando que tenha sido suficiente para convencer o público da legitimidade do seu comportamento. Assim, estes debates funcionam como um instrumento eficaz de *accountability*, isto é, de responsabilização, onde os ministros são chamados a responder pelas suas ações (Bucur, 2013: 162), levando muitas vezes à sua efetiva demissão.

As saídas do governo que ocorreram devido a críticas e a pressão refletem o enorme poder e influência que as entidades externas exercem na demissão, pois, por vezes, as críticas feitas pelos partidos opositores podem até não ser por si só suficientes para causar a demissão, mas quando aliadas às críticas feitas pelo sindicato do setor podem ser fatais (Woodhouse, 2004:16). Também Mulgan (2002), tinha chamado a atenção para o facto de diversos ministros se demitirem por não aguentarem as críticas e pressão exercida à sua atuação, o que vai ao encontro da realidade portuguesa, pois a verdade é que os media e “stakeholders”, os grupos de pressão exteriores ao governo,

desempenham um papel extremamente crucial na determinação das renúncias ministeriais e imiscuem-se nas decisões governativas (Woodhouse, 2004).

Neste âmbito, pode ser realçado um exemplo de plena pressão política, através da demissão de Constança Urbano de Sousa, ex-ministra da Administração Interna do XXI Governo Constitucional. A ministra pediu a sua demissão quando 64 pessoas morreram no incêndio de Pedrogão Grande, mas o primeiro-ministro "segurou-a" (*TVI* online, 18/10/1997), mesmo quando um relatório arrasou todos os responsáveis. Tal como realçou o jornal *Expresso* (18/10/2017), foi envolvida numa outra polémica, quando a ministra foi vista numa festa no Algarve enquanto a Madeira se encontrava a arder. Segundo o jornal *O Público* (18/10/2017), a frase que proferiu “para mim seria mais fácil, pessoalmente, ir-me embora e ter as férias que não tive, mas agora não é altura de demissões”, retirou-lhe a pouca força que já detinha perante a opinião pública. Acabou por sair por pressão do Presidente da República, que exigiu consequências políticas pela morte de mais 41 vítimas do incêndio de Pedrogão Grande. Assim sendo, apesar de o primeiro-ministro se mostrar irreduzível segurando ao máximo a sua ministra no cargo, a pressão exercida por Marcelo Rebelo de Sousa foi fatal e levou à sua efetiva demissão, saindo depois de mais de 100 mortos e caracterizada como completamente desacreditada. Pode concluir-se que, a exoneração desta ministra é a pela personificação do poder da pressão e críticas por parte de elites políticas, pois apesar de a vontade do primeiro-ministro ter sido de manter a sua ministra no executivo, este não teve outra hipótese depois da enorme pressão efetuada pelo Presidente da República.

Posteriormente, pode ainda enaltecer-se o poder da pressão popular que pode também ditar o fim do jogo político aos ministros. Exemplo disto é a exoneração de Isabel Pires de Lima, ex ministra da Cultura do XVII Governo, que levou à degradação da relação entre o executivo e os profissionais da cultura, pelas enormes polémicas que teve associadas. Segundo o Jornal *Expresso* (online, 29/01/2008), ao efetivar esta exoneração o primeiro-ministro revelou uma enorme falta de solidariedade pela ministra e acabou por demiti-la cedendo às pressões populares pelo descontentamento geral do setor das artes. O chefe do executivo deixou-se assim arrastar ao sabor da opinião pública por não querer suportar publicamente o peso da má receção do trabalho da ministra, designada pelo líder do PSD como uma “cedência incompreensível porque a ministra não teve recursos para fazer muita coisa” (idem).

Um outro exemplo ilustrador do peso da pressão nas exonerações, mas desta vez a pressão dos meios de comunicação social, é a saída do executivo de António Martins da Cruz, ministro dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas do XV Governo. O ministro saiu no âmbito do escândalo do alegado favorecimento no acesso

ao curso de Medicina da sua filha, protagonizado pelo seu colega Pedro Lynce. O ministro deu a sua palavra de como não interferiu no processo, reafirmando que não houve ilegalidades e que nunca exerceu qualquer tipo de influência junto do ministro da Ciência e Ensino Superior. Depois disto, decidiu manter-se no cargo, mas a verdade é que tal como relata *A Capital* (04/10/2003, página 11 e 12) e o *Expresso* (04/10/2003, página 3), o ministro ficou fragilizado e este assunto estava a ter consequências gravíssimas na sua família, sobretudo na sua filha, devido às enormes pressões dos meios de comunicação social. Assim sendo, pediu a sua demissão e acabou por cair pela pressão dos medias, sob o fogo dos jornais e das televisões, sendo a plena representação, segundo o *Diário de Lisboa*, “da derrota do poder político sob o poder mediático” (06/10/2003). Assim, é possível afirmar que, tal como referem Araújo, Costa e Fittipaldi (2016), os media através de uma publicitação ativa relativamente a falhas ministeriais, e sobretudo ao nível de grandes escândalos, principalmente de corrupção que colocam em causa a qualidade da democracia, desempenham um papel ativo relativamente às pressões de responsabilização da culpa. Perante isto resta apenas uma hipótese ao ministro: manter-se fora dos holofotes (Brandstrom, 2015).

Em suma, como ficou perceptível através dos exemplos, a razão de saída motivada por pressão e críticas, apresenta na Tabela 3, merece toda a nossa atenção pela enorme influência dos 21,6% nas exonerações dos ministros dos seus governos, pois o chefe do executivo não irá permitir que ministros que abalem a popularidade do governo continuem no executivo.

O segundo motivo que levou a mais demissões ministeriais são os conflitos nas relações interpessoais, com 13,9%. Esta razão inclui divergências com algum membro do governo (como primeiro-ministro, Presidente da República, outro ministro, outro deputado ou Secretário de Estado) sobre uma política, ação do executivo ou assunto departamental. Os conflitos nas relações interpessoais tinham já sido destacados por António Costa Pinto e Pedro Tavares de Almeida quando analisaram as demissões ministeriais de 1976 a 2005, mas como a terceira razão de saída menos acentuada.

Como exemplo para este tipo de razão de saída pode ser destacada a exoneração de Manuel Soares Costa, ministro da Agricultura, Florestas e Alimentação do IX Governo. Segundo o jornal *Diário Popular* (15/10/1984), o seu ministério estava praticamente paralisado, devido ao corte de relações que se encontrava completamente deteriorada dos secretários de estado com o ministro, que há muito tempo não compareciam no seu gabinete e que originou um ano de paralisia no ministério devido a conflitos internos. Outro exemplo de uma exoneração motivada por conflitos nas relações interpessoais, mas desta vez conflitos estes relacionados com o primeiro-

ministro é a saída do governo do ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação, Álvaro Barreto, que integrava o XI Governo. Segundo o jornal *Diário Popular* (04/01/1990, página 3), o ministro destituído admitiu existirem divergências entre si e o chefe do executivo, pelo desacordo entre ambos quanto à necessidade de remodelar o governo.

Em suma, tal como realçou Indridason e Kam (2006), a complexidade das relações pessoais e a pluralidade de atores e agentes envolvidos no governo, são um grande fator que muitas vezes desencadeia a demissão efetiva dos ministros, sobretudo em governos de coligação onde existe uma maior multiplicação de interesses e vozes discordantes, tornando-se uma forte razão de exoneração. Este fator tinha sido já constatado por Camerlo (2013) no seu estudo em Espanha, onde a principal razão de saída se pendeu com conflitos nas relações interpessoais. Estes conflitos interpessoais que se repercutem no executivo são prejudiciais para a estabilidade do governo uma vez que a estabilidade do executivo está relacionada com harmonia dos atores políticos tal como foi realçado por Blondel e Muller-Rommel (1997), pode resultar numa luta pelo poder.

Posteriormente, tal como fica perceptível através da Tabela 3, o terceiro principal motivo de demissão, com 13,9%, é a insatisfação ministerial, razão esta que já tinha sido utilizada pelo autor Fettelschoss (2005). Esta motivação inclui a insatisfação dos ministros quanto a uma política do governo ou ação do executivo; insatisfação com o seu cargo ou contexto que podem estar relacionados com garrotes e constrangimentos ao seu ministério e trabalho, como através do corte de verbas, de uma ingerência na pasta ou até mesmo da falta de apoio.

Como exemplo de insatisfação ministerial pode ser realçada a demissão de António Lopes Cardoso, ministro da Agricultura e Pescas, do I Governo, que não estava alinhado com as políticas do governo. Outro exemplo desta razão de saída, é a demissão de José Medeiros Ferreira, ministro dos negócios Estrangeiros, que integrava também o I Governo, que se demitiu por não dispor de autonomia nem de autoridade para exercer o seu cargo. Isto era denotado ao serem tomadas decisões e ações da sua jurisdição, sem que o ministro responsável pela pasta soubesse e sem o seu consentimento, revelando assim existirem vários poderes paralelos, acusando Mário Soares de fazer ingerência na sua pasta e de ser um agente de crise e catalisador de discordâncias. Estas “diplomacias paralelas” presentes no Ministério dos Negócios Estrangeiros não criam condições para um ambiente profícuo, o que acabou por retirar credibilidade externa e esgotou as possibilidades de continuar a desempenhar o seu cargo, segundo o *Diário de Lisboa* (11/10/1977) e o *Diário Popular* (11/10/1977, página 3). Pode ainda ser realçada a demissão de Júlio Castro Caldas, ministro da Defesa nacional do XIV Governo, que pediu

a sua demissão por insatisfação, mas desta vez devido ao facto de terem sido cortadas as verbas para o seu ministério e isto ir reproduzir consequências catastróficas.

Outro dos motivos que levou à demissão ministerial é o baixo desempenho, com 11,9%, que ocorre sobretudo quando o ministro se encontra desgastado e lhe são apontadas características como incompetência e inabilidade, fruto da sua postura na gerência do seu ministério e nas medidas tomadas, que podem levar ao seu isolamento. Este baixo desempenho, ao qual Pinto e Almeida (2009) chamaram de “*performance*”, foi considerada pelos autores como a principal razão de saída dos ministros do governo em Portugal.

Um dos exemplos deste tipo de demissão é a saída do ministro das Finanças, Miguel Cadilhe, do XI executivo, que segundo o jornal *O Diário Popular* (03/01/1990, página 2) e *A Capital* (03/01/1990, página 2 e 3), se tinha tornado um ministro polémico. A verdade é que, de acordo com o *Expresso* (06/01/1990) o ministro optou por uma postura mais distante e solitária, onde apenas comunicava de vez em quando, sendo ainda caracterizado como conflituoso quando “disse em plena Assembleia que não sabia o que os antigos ministros andavam a fazer, esquecendo-se que ao seu lado estava um ex-ministro Cavaco Silva”. Tal como proferiu o jornal *O Independente* (05/01/1990, página 2 e 32), ao desaproveitar uma oportunidade histórica para adotar uma política orçamental mais firme, “terá cometido o erro mais grave do seu mandato, saindo do executivo completamente desgastado e inábil”, onde segundo as considerações deste mesmo jornal, liderava as sondagens do governo por incompetência e tinha a imagem mais negativa de todo o executivo, fruto das suas ações e forma como geria o ministério, abrindo guerras em várias frentes.

Outro exemplo de uma demissão por baixo desempenho é o caso de Diamantino Durão, ministro da Educação do XII Governo que acumulou erros e gafes. O ministro vinha sendo confrontado com ações de protesto dos alunos do ensino secundário contra a Prova Geral de Acesso, movimento que desencadeou todo um processo e originou o seu cartão amarelo para a saída do executivo. Diamantino Durão esteve também quatro meses sem falar no Conselho de Ministros e os escassos projetos que apresentou publicamente provocaram manifestações quase diárias à porta do Ministério da Educação, segundo relatou o jornal o *Expresso* (21/03/1992). Fruto dos escassos projetos apresentados e do atraso dos dossiês, “o chefe do executivo mandou chamar o ministro para perceber as próximas ações e ficou muito mal impressionado com o seu desempenho” (idem). Como tal, este encontro foi o teste final, levando à atribuição do cartão vermelho que originou a demissão do ministro, juntamente com outras problemáticas como salientou este mesmo jornal: o Projeto de Ação Social Escolar, a

menina dos olhos de Durão, era de tal modo confuso que nem merecia parecer pelo conselho dos reitores; o ministro andava sempre deslocalizado; deixou também o primeiro-ministro com os cabelos em pé, quando este soube que a mulher de Durão andava a “meter o bedelho” no ministério da educação e até dava sentenças e opinava nas reuniões; o seu comportamento suscitou desde cedo animosidade de vários setores do governo e apontavam-lhe críticas como “é um ministro muito fraco, não sabe comunicar, tem poucas ideias e tem uma pasta muito difícil” (*O Independente*, 20/03/1992).

Posteriormente, seguem-se as razões pessoais, com 11,3% de influência nas exonerações. Pinto e Almeida (2009) desagregaram esta razão de saída em “morte e problemas de saúde” e “escândalos financeiros”. Contudo, nesta investigação optou-se somente pela existência de “razões pessoais”, que inclui diversos aspetos como: problemas familiares, como aconteceu com o ministro da Indústria e Tecnologia do I Governo, Walter Rosa, que pediu a demissão pela prisão do seu filho; questões de saúde, como a demissão do ministro da Administração Interna do II Governo Alberto Oliveira e Silva, que adoeceu gravemente; surgimento de outra oportunidade profissional fora do executivo, como sucedeu com o ministro dos Assuntos Parlamentares do XI Governo, António Capucho, que saiu do executivo porque foi eleito para o Parlamento Europeu; ou por fim, devido a escândalos pessoais, como o caso do ministro do Equipamento Social do XIII Governo, Francisco Murteira Nabo, que saiu 15 dias depois de ter assumido a pasta por não ter pago a sisa da habitação que adquiriu e por ter declarado um valor abaixo do que aquele que realmente pagou pelo imóvel.

Os escândalos foram também um dos motivos que levaram à exoneração ministerial presentes na Tabela 5, com 9,3%. Estes escândalos, podem ser políticos, como gestos, frases ou declarações polémicas contra o governo ou membros deste não relacionados com questões do ministério; ou departamentais, referentes a lapsos e erros do ministro que resultaram em grandes escândalos, como frases, entrevistas e declarações polémicas sobre um assunto do departamento ou dirigidas a um Secretário de Estado relativamente a um assunto interno do ministério.

No caso dos escândalos políticos pode destacar-se a exoneração de Augusto Ferreira do Amaral, ministro da Qualidade de Vida do VII Governo, que foi demitido pela polémica frase proferida dirigida a Proença de Carvalho de “estou farto de engolir elefantes vivos” (*Diário Popular*, 28/05/1981, página 3); ou até mesmo a demissão de Carlos Borrego, ministro do Ambiente e dos Recursos Naturais do XII Governo, que contou uma anedota considerada de mau gosto sobre o caso dos hemodialisados de

Évora, tendo sido criticado publicamente pelo primeiro-ministro (*A Capital*, 08/06/1993, página 3 e 60).

Quanto aos escândalos departamentais, podemos realçar a demissão de Pedro Lynce, ministro da Ciência e Ensino Superior do XV Governo, que se demitiu no âmbito da autorização que deu indevidamente na inscrição na faculdade de medicina da filha de Martins da Cruz, pois a aluna não preenchia os requisitos legais para ser admitida (*A Capital*, 04/10/2003, página 11); ou até mesmo a demissão do ministro da Defesa, José Veiga Simão, do XIII Governo, que acidentalmente divulgou os nomes do SIEDM no Parlamento, destruindo e expondo os serviços discretos (*Expresso*, 29/05/1999).

Seguem-se as remodelações, com 6,2% de influência na saída dos ministros do governo. Estas remodelações governamentais ocorrem devido a diversos fatores e são uma estratégia nas mãos do primeiro-ministro.

Em primeiro lugar, podem ocorrer devido a extinção de pastas, como aconteceu com Eusébio Marques de Carvalho, ministro da Reforma Administrativa do VII Governo, que vivia num grande isolamento desde o momento em que atacou a função pública e responsabilizou o ministro das Finanças, dando origem à crise com os sindicatos do setor, tal como relatou o jornal *Diário Popular* (28/05/1981, página 3 e 5). Eusébio de Carvalho acabou por sair sob o pretexto da extinção da pasta, mas a verdade é que esta remodelação serviu para revitalizar o governo. Assim, este tipo de remodelações pode funcionar como um estratagema para o primeiro-ministro lidar com ministros com baixa *performance* (Berlinsky, Dewan e Dowding, 2010).

Em segundo lugar, as remodelações incluem ainda a troca de pastas, que pode funcionar como forma de resguardar determinados ministros da erosão e do desgaste (Bucur, 2013: 31-32). Exemplo disto é a troca de pasta de Rui Gomes da Silva, ministro dos Assuntos Parlamentares do XVI Governo, para ministro Adjunto do primeiro-ministro. A verdade é que, segundo o jornal *A Capital* (25/11/2004, página 11), Rui Gomes da Silva vinha sendo bastante criticado devido ao “caso Marcelo” (pressionou a saída de Marcelo Rebelo de Sousa da *TVI*, “cumprindo há muito o desejo do próprio primeiro-ministro”) e por este motivo, o primeiro-ministro achou melhor colocá-lo numa pasta mais resguardada, para lhe retirar visibilidade (*Expresso* 27/11/2004), onde passou do “estatuto do ministro virtual para ministro fantasma”.

Em terceiro lugar, há que destacar que, determinadas demissões por troca de pastas podem também ser uma forma de beneficiar os bons ministros pela sua boa prestação no executivo, como aconteceu por exemplo com Fernando Nogueira, ministro da Justiça do XI Governo, que subiu para a pasta da Defesa; ou como aconteceu com Paulo Portas, ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros do XIX Governo, que subiu

para vice-primeiro-ministro, sendo uma recompensa pelo bom desempenho do ministro (O'Malley, 2006).

Por último, ainda no que diz respeito às remodelações ministeriais, há que referir que, são muitos os jornais que em determinadas demissões usam a expressão “o primeiro-ministro não quis lidar com o peso da má prestação do trabalho do ministro x” (*Expresso* online, 01/01/2008). Este fator é uma estratégia de limitação de danos, onde o chefe do executivo procura pôr fim à carreira ministerial do ministro polémico como forma de impedir o descontentamento. Assim, as remodelações servem também para reverter a fraca popularidade e desacreditação do executivo, tal como realçou Headey (1974: 97). Este lote de demissões é a chamada “operação cosmética” tal como aconteceu no XII Governo, onde o primeiro-ministro jogou a carta da remodelação coletiva no aproximar das eleições pois as sondagens eram desfavoráveis a favor do executivo “com o propósito duplo de parar a bola de neve que tem vindo a desgastar a credibilidade do governo e a prejudicar a campanha eleitoral do PSD, evitando assim o desastre eleitoral” (*A Capital*, 03/12/1993, página 3).

Em suma, ficou percebida a importância das razões de saída por remodelações e esta motivação não deve ser desprezada uma vez que esconde razões estratégicas que podem ser uma recompensa pelo bom trabalho no executivo, ou o modo como o primeiro-ministro descarta os ministros com baixa *performance*.

Em penúltimo lugar, existem ainda os erros departamentais, com 6,2% de influência sobre as exonerações ministeriais. Fisher, Kaiser e Rohlffing (2006), no seu estudo sobre a realidade alemã, verificaram que era a segunda maior causa de demissão; já Berlinski, Dewan e Dowding (2010) apuraram que, no caso do Reino Unido, era a principal razão de exoneração.

A saída do executivo de José Silva Peneda, ministro do Emprego e da Segurança social do XII Governo, é exemplo disto mesmo. Eram-lhe apontados erros e incapacidades próprias, que segundo o *Expresso* (04/12/1993) eram repetidamente apontadas nas redes sociais e nos meios de informação: o ministro teve a “proeza” (idem) de juntar duas centrais sindicais inimigas numa greve geral devido ao pacote laboral; os recuos de José Peneda em matéria de trabalho infantil e de revisão do regime de pensões e de reformas foram também bastante condenados como medidas impopulares e incoerentes; teve também “a crédito o 14º mês dos pensionistas e acabou por contribuir para o buraco gigante da segurança social” (idem). Dados estes sucessivos erros e lacunas do ministro em gerir o seu ministério, o primeiro-ministro optou pela demissão. Outro exemplo de uma demissão motivada por erros departamentais é o caso de Fernando Gomes, ministro da Administração Interna do XIV Governo, que era o ministro mais

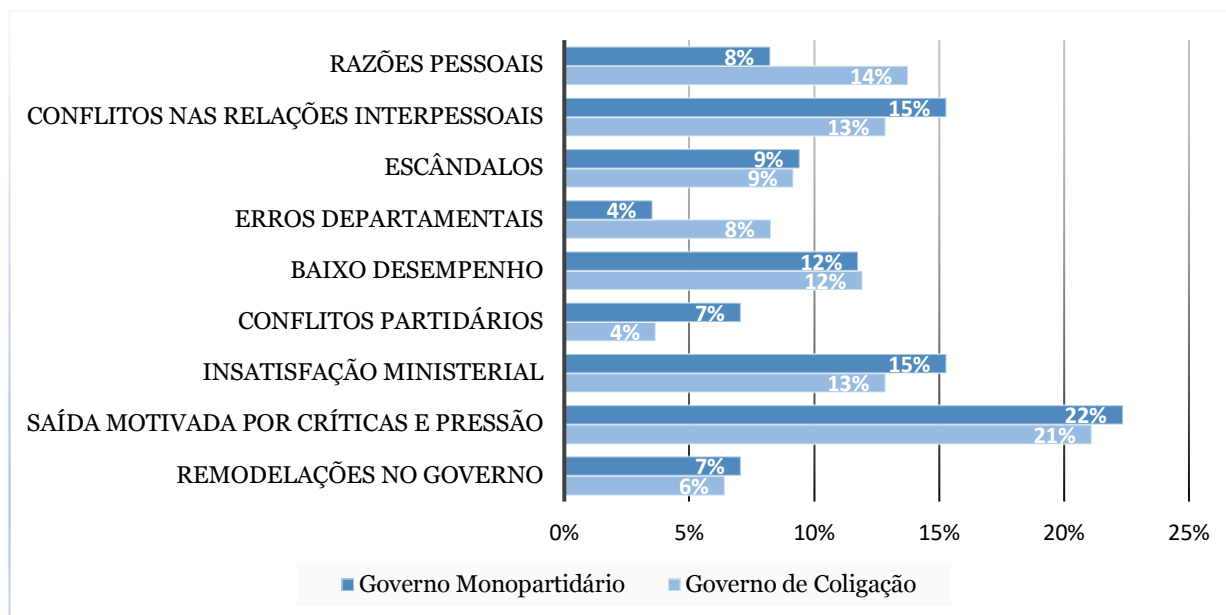
contestado do governo e foi alvo de diversas polémicas. Segundo o relato do jornal *A Capital* (13/09/2000), ao longo do seu mandato foi acumulando erros e gafes, tendo sido caracterizado como uma “nulidade” (idem), onde entrou no governo como “um peso pesado do PS e da política portuguesa, mas sai com a imagem profundamente debilitada e com peso leve”, pela sua má postura e medida tomadas, tornando-se, tal como salientou este jornal, um “peso insustentável “para Guterres.

E por fim, como a razão menos acentuada, temos os conflitos partidários. Exemplo deste tipo de demissão é a exoneração do I Governo de Francisco Marcelo Curto, ministro do Trabalho, que invocou razões de ordem partidária para abandonar o seu ministério, tal como referiu o jornal *A Capital* (24/03/1977); ou até mesmo a exoneração do IX Governo de Carlos Alberto Mota Pinto que se demitiu de ministro da Defesa Nacional e de vice-primeiro-ministro, no âmbito da votação do Conselho Nacional do seu partido PSD, no Porto, onde acabou por ser derrotado por Rui Machete (*Diário Popular*, 12/02/1985, página 7).

3.2.2. Análise dos principais motivos que levam à exoneração segundo tipo de governo

Depois de se ter procedido a uma análise das principais razões de saída dos ministros em Portugal, durante todo o período democrático enriquecida com casos reais, pretende-se agora perceber se o tipo de governo, isto é, ser um governo monopartidário ou de coligação, é um fator influenciador destas mesmas razões. Esta verificação pode ser feita através do Gráfico 3, onde fica desde logo demonstrado que as diferenças não são muito acentuadas, dada a proximidade de valores entre os dois tipos de governos. Ainda assim, merecem aqui ser destacadas as razões de saída onde se regista um maior nível de diferenciação.

As Razões de Saída dos Ministros em Portugal



Elaboração própria.

Gráfico 3 – Razões de saída por tipo de governo em %

A principal razão de saída que apresenta diferenças quando comparada entre os dois tipos de governos, é ao nível das razões pessoais onde os ministros exonerados pertencentes a governos de coligação saíram 6% mais do que os ministros de governos monopartidários. Estes resultados vão ao encontro do analisado por Bucur (2013) quando, ao analisar o governo de coligação PSD-CDS e o governo monopartidário de José Sócrates constatou que no governo de coligação os ministros saem mais por razões pessoais do que no governo monopartidário. Contudo, não se pode indicar qual o motivo para esta diferenciação uma vez que as razões pessoais divergem muito de governo para governo e não têm qualquer tipo de fundamento político, pois tratam-se, na sua maioria, de questões que não podem ser anteriormente previstas pelos ministros (por exemplo, questões de saúde e familiares).

A segunda razão de saída que apresenta diferenças quanto ao tipo de governo são os erros departamentais, onde os ministros dos governos de coligação saíram 4% mais do que os ministros pertencentes a governos monopartidários. Se tivermos em conta que é nos governos de coligação onde se selecionam mais ministros com competências políticas, ao contrário do que acontece em governos monopartidários (Back, Debus e Muller, 2016), fica perceptível o porquê de ser em governos de coligação que se registam mais exonerações por erros departamentais. Isto acontece devido à isenção de

conhecimentos técnicos e especialistas necessários para evitar os erros departamentais, característicos de ministros políticos.

Por último, pode ainda ser destacada uma terceira razão de saída, que são os conflitos partidários, onde 7,1% dos ministros exonerados por este motivo pertenciam a governos monopartidários, e 3,7% a governos de coligação. Ainda que, mais uma vez, a diferença não seja elevada, a verdade é que estes dados vão ao encontro da realidade Portuguesa analisada por Bucur (2013), onde a autora conferiu que foi no Governo do PS de José Sócrates (monopartidário) que existiram mais discordâncias políticas, quando comparado com o governo de coligação PSD-CDS. De acrescentar ainda que, tendo a anterior premissa em conta, de que ministros políticos se encontram em maior número em governos de coligação, ao contrário do que acontece nos governos monopartidários onde é a especialização que sobressai, fica claro o porquê de o maior número de saídas do executivo por motivos de conflitos partidários, ocorrer em governos monopartidários. Sendo este tipo de governos caracterizado por ministros com competências técnicas e não políticas, estes não vão conseguir lidar com os conflitos partidários por estarem longe desta realidade, pois só ministros verdadeiramente políticos é que vão conseguir superar todos os possíveis desacordos políticos, por estarem familiarizados com este tipo de questões, ao contrário de ministros especialistas que se preocupam em executar e responder da melhor forma às complexidades do seu ministério. Por último, apesar de não ser este o resultado esperado pois acredita-se por princípio que é mais fácil existir concordância quando os membros do governo são todos do mesmo partido, os ministros acabam por sair mais por desacordos intrapartidários (conflitos existentes dentro do mesmo partido), do que por desacordos interpartidários (conflitos entre os diversos partidos que compõem a coligação).

Em suma, o tipo de governo não parece desempenhar um papel decisivo quanto às motivações de saída dos ministros do governo, devido à baixa diferenciação de valores anteriormente apresentada.

Capítulo 4 – Demissões Ministeriais e Perfil de Recrutamento

4.1. Perfis Ministeriais: seleção e demissão

Depois de terem sido apresentadas as razões de saída ministeriais de forma generalizada durante o período da democracia portuguesa, e depois das tentativas de entendimento referentes à ligação entre determinados motivos de saída e tipo de governo e pasta ministerial, merece agora ser destacado o principal objetivo deste estudo, que se prende com a associação das motivações de demissão e respetivos perfis ministeriais.

O primeiro-ministro quando monta o executivo tem em conta uma série de características e fatores que podem ajudá-lo a prever o comportamento e a *performance* adotada pelos ministros. Este estudo tem como objetivo analisar dois destes fatores, a experiência política e o conhecimento técnico especializado, e para tal, procedeu-se à divisão dos ministros em quatro perfis.

O primeiro-ministro pode optar por ministros com experiência política, mas sem conhecimentos técnicos, os generalistas; ministros detentores de conhecimentos especializados e com alta perícia, mas isentos de experiência política, os tecnocratas; pode ainda selecionar ministros isentos de qualquer tipo de conhecimento e astúcia política, os verdadeiros amadores; e por fim, tem ainda a opção de apostar, naqueles que se têm vindo a revelar através da literatura, como sendo o seu maior trunfo, um perfil híbrido que combine tanto conhecimentos políticos como conhecimentos científicos especializados, os especialistas. É esta a tipologia que foi apresentada anteriormente e que se deve ter bem assente, de forma a que se consiga perceber as considerações aqui enunciadas.

Como pode ser percebido através da Tabela 4, a preponderância dos ministros especialistas não merece dúvidas uma vez que é o perfil mais selecionado para integrar o executivo (37%), e tal como já vinha a ser realçado por Camerlo, Paris e Silveira (2021: 17), o seu número é igualmente alto independentemente do tipo de governo, isto é, seja ele de esquerda ou de direita. Também através da obra de António Costa Pinto e Pedro Tavares de Almeida (2018), tinha ficado claro que existe um predomínio para a nomeação de ministros especialistas face aos ministros políticos estando isto ligado a várias razões: ao cariz do regime semipresidencialista, onde o chefe do executivo goza de autonomia e apoio suficiente para eleger membros fora do partido para o governo; devido ao afrouxamento da confiança depositadas nos partidos políticos (Almeida e Pinto,

2009: 153); com a europeização que veio trazer novas exigências e complexidades e a melhor forma de fazer face a elas é através de uma aposta em ministros com conhecimentos técnicos, pois segundo o autor Muller-Rommel (1988), os ministros que reúnem altas competências técnicas têm uma maior pretensão em efetivar medidas eficazes e com menos erros (Camerlo, Paris e Silveira, 2021: 1). Todos estes fatores parecem justificar o porquê de o número de ministros independentes ser tao elevado em Portugal.

Tabela 4 – Número de ministros selecionados segundo perfil ministerial (do XIV ao XXI Governo)

Perfil	N	%
Generalista	46	24%
Especialistas	70	37%
Amador	25	13%
Tecnocrata	48	25%
<i>Total</i>	<i>189</i>	<i>100%</i>

Elaboração própria.

Ainda através da Tabela 4, pode destacar-se que o segundo perfil mais selecionado para integrar o governo são os tecnocratas (25%). No que diz respeito a este perfil, autores como Brunclik (2015) e Pastorella (2016) já tinham destacado os governos de Alfredo Nobre da Costa, Carlos Mota Pinto e Maria de Lourdes Pintasilgo como governos tecnocráticos, eleitos em períodos de recessão da economia. Diversos autores (Amorim & Samuels 2010; Hallerberg & Wehner 2020; Kaplan 2017; Yong & Hazell 2011; Alexiadou e Gunaydin 2019; Bertso e Pastorella, 2017) consideraram que as crises económicas são propícias à formação de governos tecnocráticos, por este perfil representar uma viragem necessária à situação da crise. Contudo, no que toca à realidade Portuguesa a situação parece ser diferente e tal como ficou evidente através do artigo de Camerlo, Paris e Silveira (2021: 15), durante a crise económica vivida em Portugal o número de ministros tecnocratas reduziu, pois de 50% em 2010, passou para 27% em 2011, 18% em 2013 e 7% em 2014, tendo somente voltado a aumentar depois da crise. Estes resultados vêm contrariar as afirmações feitas pela literatura, de que, em cenários de maior crise se procuram ministros tecnocratas, somente com astúcia e perícia técnica para lidar com as questões. Por outro lado, os autores salientaram a existência de uma relação positiva entre os tecnocratas e especialistas, uma vez que, à medida que a presença de ministros tecnocráticos diminuía, subia o número de ministros especialistas, tendo atingido o seu pico no XX Governo Constitucional com 65%. Assim, “the evidence

indicates that during the country's major financial crisis, the Portuguese prime minister resorted to expertise provided by partisans instead of by non-partisans” (idem: 2021: 15).

No que diz respeito ao perfil dos generalistas, estes são o penúltimo perfil mais presente no executivo, com 24%, muito próximo dos ministros tecnocratas, o que desde logo surpreende, dada a elevada preponderância dos perfis com competências técnicas, que tem sido destacada pela literatura, em virtude da diminuição de ministros com experiência política. Esta desvalorização das competências políticas, pode ser explicado segundo Almeida, Pinto e Bermeo (2003: 32-33), através da fragilidade estrutural dos partidos no Portugal democrático ser muito elevada, pois apesar do seu protagonismo na cena política, as raízes dos partidos são superficiais e a sua penetração na sociedade civil é fraca. Além disto, a escolha de ministros partidários acarreta uma enorme influência por parte das instituições partidárias no executivo (Blondel, 2000: 105), e a fusão entre a elite ministerial e a elite partidária não é vista com bons modos pela descrença nas instituições partidárias e consequentes des-fidelizações dos cidadãos aos partidos. Este fator da baixa confiabilidade nos partidos é um dos motivos pelos quais os primeiros-ministros têm apostado em ministros com perfis de perícia e não de experiência política (Bertsou e Pastorella, 2017: 430). Contudo, no que concerne à realidade Portuguesa, Camerlo, Paris e Silveira constataram que a aposta em ministros cujo perfil é caracterizado por experiência política, aumentou com a crise e acabou por diminuir depois de esta ser ultrapassada demonstrando assim “the cabinet’s overall composition seems to follow a *'specialist-partisan strategy'* with a clear dominance of partisans with and without expertise” (idem: 15). Isto significa que, os ministros generalistas possuem competências ao nível político que são valorizadas em cenários de crise. Em última instância, de referir que quando o chefe do executivo opta por escolher ministros cujo perfil é detentor de experiência política, muitas das vezes isto está ligado com a lealdade ao partido, pois o chefe do executivo tem algo em comum e que o liga ao ministro selecionado, a relação que ambos possuem com o mesmo partido. Assim, os ministros que possuem experiência política vão ter mais capacidades em lidar com questões verdadeiramente políticas como conflitos com outros membros de outros partidos, conflitos inter e intrapartidários, falta de apoio parlamentar, discordância com as medidas do primeiro-ministro ou até mesmo críticas feitas por outros atores políticos.

Por último, tal como fica visível através da Tabela 4, o perfil dos amadores é o menos escolhido para integrar o governo, com apenas 13%. De todos os perfis ministeriais aqui apresentados, são os amadores que gozam de uma maior taxa de risco de insucesso devido ao facto de não possuírem nem especialização, nem experiência

política e como tal, trata-se de uma incerteza para o primeiro-ministro, pois não tem fatores para pesar como tentativa de perceber se estes seriam capazes de fazer um bom mandato. Como tal, o único fator aqui empregue no momento de recrutamento ministerial, é a confiança que o chefe do executivo deposita no seu ministro amador, que pode ser considerado como o perfil mais próximo da sociedade civil e onde os cidadãos se vêm melhor personificados, dado o enorme desinteresse e descrédito pela política. Assim, pode pressupor-se que o risco de selecção adversa é maior quando se trata de ministros amadores pois o primeiro-ministro não detém competências que possa avaliar, relativamente aos seus ministros.

Em suma, estes perfis ligados à bipolarização entre experiência política e experiência técnica apresentam vantagens e desvantagens. Contudo, e tal como tinha sido realçado por autores como Pinto e Almeida (2014: 12), a verdade é que fruto do passado histórico e político vivido no país, a tendência apontava para um aumento de ministros sem experiência política, tal como se veio a confirmar a partir de 1976. Pelo contrário, era esperada uma aposta crescente em ministros especialistas, em detrimento de ministros com experiência política:

“is also related with the attempts made by parties to promote their openness towards civil society in a political culture with strong feelings against the political class, as well as with the increasing complexity and technocratic nature of policy-making” (Pinto e Almeida, 2009: 156).

Depois de ter ficado evidente quais as preferências no momento de selecção ao nível dos perfis dos ministros para integrarem a grande máquina governativa, era interessante perceber, ainda antes de averiguar quais as principais razões de exoneração, quais os perfis que mais abandonam o executivo.

Segundo os dados da Tabela 5, fica perceptível que o perfil mais exonerado é o generalista (30%). Neste contexto, há que lembrar que, tal como ficou salientado em cima na revisão de literatura, existem perfis que são mais fáceis de demitir do que outros. Exemplo disto, são os ministros isentos de experiência política, pois o primeiro-ministro ao exonerar ministros com ligação ao partido vai ter que enfrentar as fações descontentes do seu partido, que podem não concordar com a demissão do ministro e fazerem pressão para que este continue no executivo. Assim, demitir um ministro sem experiência política, isto é, sem ligação ao partido, como por exemplo ministros tecnocratas e amadores é mais fácil de efetivar, pois estes perfis não desfrutam do apoio incondicional da instituição partidária. Contudo, e tal como demonstram os dados da Tabela 5, as afirmações de Berlinski et al., (2007) de que, ministros com experiência política têm um menor risco de demissão ministerial, aumentando assim o seu grau de sobrevivência no executivo, parece não se aplicar à realidade de Portugal pois os ministros partidários, os

As Razões de Saída dos Ministros em Portugal

generalistas, têm uma maior predisposição para a demissão. Já ministros amadores (24%) e tecnocratas (21%) têm uma maior conjectura para continuarem a fazer parte do executivo, e neste contexto há que destacar que o perfil menos demitido são os ministros tecnocratas, possuidores de *know-how* técnico mas sem ligação ao partido que poderia acarretar uma maior pressão sobre a sua não demissão. O facto de os tecnocratas serem o perfil menos demitido, dá indícios de que existe uma relação positiva entre a tecnicidade e a maior durabilidade ministerial, pois os ministros detentores de conhecimentos técnicos especializados são os que têm patente um menor número de demissões no executivo. Assim sendo, a realidade Portuguesa vai ao encontro da realidade salientada por Bakema (1991:74), pois parece não existir uma ligação positiva entre a experiência política e uma maior durabilidade ministerial no cargo.

Tabela 5 – Número de ministros exonerados segundo perfil ministerial (do XIV ao XXI Governo)

Perfil	N	%
Generalista	14	30%
Especialistas	17	24%
Amador	6	24%
Tecnocrata	10	21%
<i>Total</i>	<i>47</i>	<i>100%</i>

Elaboração própria.

Por fim, cabe destacar algo inesperado. Segundo os dados apresentados através da Tabela 5, os ministros amadores saem tanto como os ministros especialistas, ambos com 24%, o que é bastante surpreendente uma vez que são dois perfis completamente opostos. Enquanto os especialistas possuem ambas as competências, os ministros amadores não usufruem de nenhuma delas, nem de experiência política nem de conhecimentos técnicos. Ainda que o número de casos seja diminuto, os dados parecem indicar que o risco de selecção adversa ao nomear um ministro amador não é assim tão elevado como seria expectável. Este fator pode também estar por trás do gradual aumento de ministros amadores chamados para integrarem o executivo, sobretudo no XXI Governo, que pode ter como principal razão de ser o afrouxamento da confiança depositadas nos partidos políticos (Almeida e Pinto, 2009: 153) e a necessidade de os cidadãos se reverem em ministros considerados “normais” que sejam a pela representação da sociedade civil, isentos de conhecimentos técnicos e de fidelização partidária.

4.2. *Performance* política e *performance* departamental

Depois de, no capítulo anterior, terem sido apresentadas as razões de saída dos ministros durante o período democrático, como forma de entender as exonerações ministeriais numa perspetiva mais alargada; e de se ter tentado perceber quais os perfis com mais lugares no executivo e mais demissões, pretende-se agora perceber de que forma a experiência política e os conhecimentos técnicos, tidos em conta no recrutamento ministerial, têm influência nas razões de saída do executivo. O objetivo é entender se existe uma influência entre o recrutamento e as exonerações, ao nível das competências políticas e especialistas. Para este efeito, as razões de saída acima apresentadas foram divididas em dois grandes grupos, com o intuito de clarificar melhor as hipóteses desta investigação: razões de *performance* política e razões de *performance* departamental.

A primeira categoria (razões de saída por *performance* política) diz respeito a questões políticas, e a toda a complexidade político-partidária subjacente ao cargo de ministro, enquanto sujeito ativo do governo e do Parlamento. Isto significa que estas razões não se encontram relacionadas com o ministério tutelado pelo ministro, mas sim com a sua atuação e comportamento enquanto ator político e sujeito fora do seu gabinete (Anexo III).

Já a segunda categoria (razões de saída por *performance* departamental) ao contrário da anterior, deixa de lado as questões da arena política e concentra-se no departamento tutelado pelo ministro. Quer isto dizer que, as razões aqui agregadas dizem respeito a questões unicamente relacionadas com a postura do ministro dentro do seu ministério e gabinete (Anexo III).

Por fim, numa categoria intitulada de “outras” foram agregadas as razões pessoais e as remodelações governamentais, motivações estas que não dispõem nem de um cariz político, nem departamental (Anexo III).

Torna-se agora importante existir um maior foco no modo como o perfil de recrutamento ao nível da especialização e experiência política, tidos em conta pelo primeiro-ministro no momento da seleção do executivo, confere alguma vantagem e se influencia o modo de saída dos ministros do governo.

4.3. Análise das razões de saída segundo o perfil de recrutamento

Seguidamente, convém agora procurar-se construir uma análise geral e completa das razões de saída dos ministros do governo, cruzando estas motivações com o tipo de perfil de recrutamento com o objetivo de compreender as principais motivações que levam os amadores, generalistas, tecnocratas e especialistas a abandonar o executivo, ainda antes de nos focarmos nos tipos de razões de saída (políticas, departamentais e outras). Com este intuito, através da Tabela 6 ficam a conhecer-se as principais razões de saída segundo os quatro perfis aqui em análise. Tentemos agora compreender quais são as motivações que levam os ministros a abandonar o seu cargo.

Tabela 6 – Razões de saída por perfil ministerial (em %)

		Amador	Generalista	Especialista	Tecnocrata
Razões Políticas	Conflitos nas relações interpessoais	7%	8%	0%	4%
	Escândalos políticos	0%	0%	6%	9%
	Conflitos partidários	14%	4%	3%	13%
	Insatisfação ministerial	7%	4%	6%	9%
	Saída motivada por críticas e pressão	14%	12%	11%	9%
Razões Departamentais	Escândalos departamentais	7%	12%	11%	0%
	Baixo desempenho	7%	8%	14%	13%
	Conflitos nas relações interpessoais	7%	8%	3%	4%
	Erros departamentais	7%	0%	6%	13%
	Insatisfação ministerial	14%	12%	6%	4%
	Saída motivada por críticas e pressão	7%	12%	17%	17%
Outras	Razões pessoais	7%	12%	9%	0%
	Remodelações no governo	0%	12%	9%	4%
		100%	100%	100%	100%

Elaboração própria.

Primeiro, foquemo-nos nas razões políticas. No que toca aos conflitos nas relações interpessoais podemos constatar que são os generalistas (8%) e os amadores (7%) que mais saem devido a divergências com outro ator político sobre uma política ou até mesmo ação do executivo. Aquilo que se pode averiguar é que, ao contrário de que se previa, de que ministros possuidores de experiência política estariam por princípio mais habituados a lidar com incompatibilidades pessoais com outros membros políticos, o mesmo não ocorre ao nível dos ministros generalistas, detentores de competências políticas, pois são o perfil mais exonerado devido a este tipo de conflitos políticos. Contudo, o mesmo já não se verifica nos ministros especialistas, pois estes já vão ao encontro do pressuposto, por terem sido o perfil que menos abandonou o executivo devido a esta ordem de razões. Por outro lado, no que diz respeito aos amadores, estes vão ao encontro do postulado por princípio pois como não possuem qualquer tipo de preparação política vão ter dificuldades em lidar com alguns conflitos e incongruências que possam surgir no ceio da relação entre diversos atores políticos. Como exemplo, pode ser destacada a demissão de Henrique Chaves, ministro da Juventude, Desporto e Reabilitação do XVI Governo, que abandonou o governo devido a conflitos nas relações interpessoais ligados diretamente ao primeiro-ministro, onde o ministro sentia que lhe faltava poder de ação e demonstrou ter opiniões paralelas ao chefe do executivo. Tal como destacou o *Expresso* (02/12/2004, página 4), o ministro chegou mesma a proferir “acreditei neste homem (primeiro-ministro) anos a fio, mas tenho de concluir que me enganei. Não tem preparação para primeiro-ministro e não tem lealdade para os amigos. A minha vida política acaba aqui”.

Relativamente à razão de saída dos escândalos políticos, são os tecnocratas (9%) que mais são demitidos por este fator. Este tipo de ministros, alheios ao mundo e à arena política, vão ter dificuldade em controlar os ânimos em situações mais conturbadas, seja ao nível de proferir frases polémicas contra outro seu colega, ou até mesmo demonstrar o seu especial desagrado quanto a uma política seguida pelo executivo, devido ao facto de não possuírem competências políticas que lhes seriam úteis para solucionar este tipo de problemas. Exemplo disto é a demissão do tecnocrata Manuel Pinho, ministro da Economia e Inovação do XVII Governo, que fez um gesto polémica em plena AR e foi imediatamente exonerado (*Diário de Notícias* online, 03/07/2009).

Posteriormente no que diz respeito aos conflitos partidários, pode perceber-se que são os amadores (14%), seguidos dos tecnocratas (13%) que mais pedem a demissão por desacordos intra e interpartidários. A verdade é que, mesmo que os indivíduos disponham de conhecimentos especializados, no caso dos tecnocratas, ou que não os possuam de todo, como acontece com os amadores, o facto de se ser ministro pressupõe querelas partidárias, conflitos no seio do executivo e por vezes discórdias que, para

aqueles que já detêm manejo político são mais fáceis de manusear. Contudo, para quem vem de um ambiente exterior à política, como os amadores e tecnocratas, existe alguma dificuldade em lidar com todas as complicações que uma profissão menos “técnica” pressupõe, nomeadamente as questões partidárias e a intermediação entre a vontade do partido e a vontade do ministro. A exoneração do tecnocrata Álvaro Santos Pereira, ministro da Economia e do Emprego do XIX Governo é a plena personificação de uma demissão motivada por conflitos partidários, onde a *RTP* (23/07/2013) chega mesmo a proferir que o ministro cometeu o crime da independência.

Quanto às exonerações por insatisfação ministerial quanto a uma política ou ação do governo, à semelhança da razão anteriormente apresentada, foram também os tecnocratas (9%) seguidos dos amadores (7%) que mais foram demitidos por esta razão. Este fator indicia desde logo a ligação entre os conflitos partidários e a insatisfação ministerial e a dificuldade que ministros isentos de expertise política têm em conseguir gerir as expectativas quando se debruçam com medidas levadas a cabo pelo executivo que não vão ao encontro das suas preferências. Uma das principais razões de saída que levou o tecnocrata, ex ministro de Estado e das Finanças, Luís Campos e Cunha, que integrou o XVII Governo, à demissão foi a insatisfação que sentia relativamente ao governo e às medidas que vinham sendo protagonizadas apesar de ter invocado “motivos pessoais, familiares e de cansaço” (*Público* online, 21/07/2005).

No que diz respeito à última razão de saída de natureza política, devido a críticas e pressão, segundo os dados apresentados são os amadores (14%), seguidos dos generalistas (12%) que menos conseguem lidar com as apreciações negativas de outros atores políticos. Quanto aos amadores, esta é uma situação esperada uma vez que não possuem qualquer experiência política, nem tão pouco conhecimentos científicos, e como tal vão ter dificuldades em conseguir lidar com esta pressão. Já no que toca aos generalistas, a realidade foge às ilações previstas uma vez que, por serem detetores de manejo político, esperava-se que fossem dos perfis com uma menor probabilidade em abandonar o executivo por esta ordem de razões ligadas à competência que já possuem. A exoneração do XIV Governo, do ministro generalista Armando Vara, titular da pasta da Juventude e do Desporto, teve como uma das principais motivações as críticas e pressão depositadas pelos partidos presentes no Parlamento (com exceção do PS), fruto do envolvimento do ministro no caso da Fundação para a Prevenção e Segurança (*A capital*, 16/12/2000, página 5).

De seguida, foquemo-nos nas razões departamentais. Primeiramente, no que toca aos escândalos departamentais, são os generalistas (12%) e os especialistas (11%) onde esta motivação exerce maior peso. No que concerne aos generalistas, dado a sua falta de conhecimentos técnicos tão necessários para o funcionamento do ministério, percebe-se

o porquê de estes serem mais demitidos por cometerem maiores erros ao nível do departamento. O mesmo não se pode dizer dos especialistas, pois sendo um perfil detentor de expertise técnica esperava-se que estes não fossem o segundo perfil a ser exonerado devido a escândalos departamentais. Contudo, se pensarmos que, enquanto os generalistas vão assumir uma posição mais passiva dentro do seu ministério não se alargando muito nas medidas protagonizadas; os especialistas estando dentro do “seu território” vão ser exigentes e procurar fazer sempre mais dentro do seu ministério, podendo desencadear medidas excessivas ou demasiado “aventureiras”. Isto ocorre devido à elevada confiança que detêm sobre si mesmos e nas suas competências técnicas, podendo resultar em grandes erros departamentais que, por vezes culminam em escândalos. Exemplo disto, é exoneração do generalista Miguel Macedo, ministro da Administração Interna do XIX Governo, que abandonou a arena governativa devido ao escândalo dos vistos Gold, que provocou um esbatimento e diminuição da confiança depositada no ministro, acabando por ficar com a sua autoridade reduzida (*Expresso* online, 16/11/2014).

No que concerne ao baixo desempenho, foram os especialistas (14%) e tecnocratas (13%) que mais sofreram com esta motivação. É certamente um fator contraproducente pois os elevados conhecimentos técnicos que possuem ambos os perfis e que são extremamente benéficos para gerir o departamento não se assumem influentes o suficiente para impedir que os dois perfis detentores de expertise técnica saiam devido a um baixo desempenho. De referir ainda que, este baixo desempenho vem de mãos dadas com as saídas por críticas e pressão popular, mediática e dos sindicatos do setor, que clamam pela demissão do ministro fruto do seu desgaste à frente do ministério (onde também são os especialistas e tecnocratas os principais perfis a serem exonerados por este fator, com uma preponderância de 17%). A saída do XXI Governo de Manuel Caldeira Cabral, ministro da Economia, teve como um dos principais motivos o baixo desempenho e a saída por críticas e pressão departamental. Segundo as considerações do *Expresso* (online, 14/10/2018), o ministro permanecia quase invisível e tinha secretários de Estado que funcionavam com verdadeiros ministros. António Costa chegou mesmo a proferir em 2016 que o tecnocrata era “tímido e talvez demasiado discreto”, o que foi interpretado como um cartão amarelo, tendo-se transformado mais tarde num cartão vermelho devido à somatória das críticas e pressões vindas de todas as frentes para a efetivação da demissão do ministro.

Posteriormente, no que diz respeito aos conflitos nas relações interpessoais, são os amadores (7%) e generalistas (8%) que mais são exonerados devido a este fator. Isto demonstra que, ministros isentos de conhecimentos técnicos vão ter uma maior dificuldade em saber gerir não só o seu departamento, mas também as relações

interpessoais referentes a assuntos departamentais. Como forma de representar este tipo de exoneração, pode pensar-se na saída do XIV Governo da Ministra da Saúde, Manuela Arcanjo, cujo perfil é de amador, que abandonou o governo não poupando críticas ao primeiro-ministro, pois nunca se tinha sentido verdadeiramente apoiada por António Guterres. A ministra saiu referindo ainda que não estava de acordo com as medidas defendidas para o seu setor, segundo as declarações do *Expresso* (30/06/2001, página 4 e 5), optando até por abandonar o seu lugar de deputada.

Quanto aos erros departamentais, são os tecnocratas os ministros que mais saem do executivo devido a este fator (13%), o que vem dar novamente indícios de que apesar dos conhecimentos técnicos que possuem, continuam a executar e a deixar transparecer erros e lapsos ao nível das políticas que protagonizam para os seus departamentos, o que por pressuposto não deveria acontecer dado os conhecimentos que dispõem. A exoneração da tecnocrata Isabel Pires de Lima, ex Ministra da Cultura do XVII Governo teve como um dos principais fatores os erros departamentais que vinha sucessivamente acumulando durante o seu mandato como o “descalabro na gestão dos museus portugueses, a extinção do Instituto Português de Arqueologia no IGESPAR, ou até mesmo o facto de ter prometido não ceder ao “ultimato” de Joe Berardo e foi a primeira a assinar o protocolo com o comendador” (*Jornal Expresso* online, 29/01/2008). O segundo perfil mais demitido devido a erros departamentais foram os amadores (7%), uma vez que não possuem qualquer tipo de *know-how* compatível com o seu ministério e como tal, têm uma maior propensão para causar erros e gafes no seu departamento.

Por fim, no que diz respeito à insatisfação ministerial quanto ao seu cargo ou medidas para o seu departamento, são os amadores (14%) e os generalistas (12%) os que mais pedem a demissão quando são confrontados com ingerências na sua pasta ou até mesmo um corte de verbas para o ministério, pois não possuem o conhecimento técnico e especialista necessário para saberem lidar com este tipo de constrangimentos.

Tendo ficado esclarecidas as principais razões de exoneração já divididas nos três tipos (políticas, departamentais e outras), vai proceder-se agora a uma análise comparativa que consiga averiguar quais as principais razões de saída dos ministros por perfil ministerial, tendo por base as hipóteses anteriormente apresentadas. Tal como ditam as hipóteses desta investigação, existem algumas razões de saída esperadas consoante o perfil de recrutamento do ministro. Assim, este capítulo propõe-se agora a verificar até que ponto as quatro hipóteses apresentadas anteriormente se concretizam na realidade Portuguesa, tendo por base uma comparação entre os diversos perfis previamente expostos.

Quanto à primeira hipótese deste estudo, pressupõe-se que, ministros amadores e tecnocratas tenham uma maior tendência para serem exonerados por razões políticas,

quando comparados com os outros perfis. Quer isto então dizer que se supõe que ministros sem experiência política devido ao facto de não possuírem competências políticas, vão ter maiores dificuldades em executar tarefas desta natureza e como tal, vão ter uma maior propensão para abandonar o executivo por motivações políticas, quando comparados a perfis ministeriais possuidores desta competência. Isto porque, as razões de saída políticas são as que estão associadas à ausência de experiência política e de manejo das questões partidárias associadas a ambos os perfis (amadores e tecnocratas).

Já relativamente à segunda hipótese deste estudo, esta tem uma lógica contrária à primeira hipótese apresentada. Esta postula que, ministros amadores e generalistas saiam mais que os restantes perfis por razões departamentais, pois é esta a debilidade do seu perfil, a falta de especialização e de *know-how* necessário para comandar o ministério, ao contrário de perfis como tecnocratas e especialistas que possuem altos níveis de *expertise*. Como tal, não se crê que estes dois últimos perfis tenham uma maior propensão para serem demitidos por questões de ordem departamental, pois vão ter uma maior facilidade em executar tarefas relacionadas com o ministério dado os seus elevados índices de especialização que se assume como uma das suas grandes vantagens.

A terceira hipótese postula que, ministros especialistas saiam menos que amadores e tecnocratas por razões políticas. A verdade é que, ao contrário de ministros amadores e tecnocratas que não dispõem de qualquer tipo de ligação partidária ou contacto prévio com a arena política, os ministros especialistas reúnem este tipo de conhecimento. Como tal, a conclusão prevista é a de que, devido ao facto de os especialistas serem detentores de experiência política, vão ter uma maior probabilidade de executar tarefas políticas com eficiência, e como tal vão ter uma tendência menor para abandonarem o executivo por questões de ordem política, comparativamente a ministros isentos deste tipo de competência, como o caso do perfil dos amadores e tecnocratas.

Por fim, a última hipótese refere-se ainda ao caso dos ministros com perfil de especialistas e prevê que, este tipo de ministros saia menos que amadores e generalistas por razões departamentais. A lógica desta última hipótese definida para esta investigação é semelhante à anterior. Ministros especialistas, são também detentores de competências técnicas e especialistas, fruto do seu perfil híbrido, e como tal, vão saber lidar com as dificuldades e problemas que possam surgir dentro do ministério, onde as suas competências técnicas têm elevada relevância. Perante isto, deverão ter uma menor propensão para serem exonerados por questões de ordem departamental, quando comparados com perfis de amadores e generalistas, que não detêm qualquer tipo de conhecimento técnico e *know-how* relativos ao seu departamento.

Depois de lembradas as hipóteses deste estudo, procure-se agora fazer uma análise por perfil, relativamente às principais motivações que levaram os ministros a optar pela sua demissão.

Primeiramente, e tal como fica perceptível, os principais motivos de demissão dos amadores passam pela saída motivada por críticas e pressão política (14%); conflitos partidários (14%); e insatisfação ministerial departamental (14%). Assim, devido à natureza deste perfil, tal como foi realçado acima, de que além de não possuírem *know-how* técnico, também não detêm experiência política, este tipo de perfil vai ter uma tendência para ser exonerado por ambas as famílias de razões. No que diz respeito às motivações de saída de índole política, a verdade é que amadores não estão habituados a lidar com os conflitos partidários que se desencadeiam dentro do partido pois vêm de um mundo exterior à política e acabam por não conseguirem aguentar com a pressão e críticas das elites partidárias. Fruto também da sua isenção de especialização, os ministros amadores optam pela exoneração argumentado que a mesma ocorreu pela insatisfação departamental, que advém da falta de especialização e conhecimentos técnicos capazes de fazer frente aos inúmeros problemas com que se debate o ministério. Como o ministro amador tem falta destes conhecimentos especialistas, acaba por não conseguir levar a bom porto o ministério na resolução de problemas chaves. Em suma, e apesar de os amadores não possuírem nenhuma das competências em análise, as principais razões de saída são de ordem política.

Um exemplo de um ministro amador que saiu com motivações ao nível dos conflitos partidários e críticas e pressão política, é a exoneração de Amílcar Theias, ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente do XV Governo. Era considerado um dos membros mais frágeis do governo e o ministro vinha a ser um dos mais criticados por um setor importante do PSD (*A Capital*, 22/05/2004, página 9). O primeiro-ministro percebeu que mantendo Theias no executivo, o setor de desconcentração e as divergências no ceio do PSD acabariam por aumentar, tendo decidido pelo seu afastamento. Chegou mesmo a ser considerado pelo *Expresso* de que “o ministro não tem jeito para a política”, evidenciando assim a falta de cale político necessário para o exercício das suas funções (22/05/2004).

Posteriormente, pode pensar-se no perfil dos generalistas e tal como é demonstrado através da Tabela 6, os ministros generalistas saíram mais devido a: saída motivada por críticas e pressão política; escândalos departamentais; insatisfação ministerial ao nível do seu departamento; saída por críticas e pressão departamental; assim como por razões pessoais e remodelações governativas, todas estas razões com uma preponderância de 12%. Se excluirmos as razões pessoais e remodelações e nos

concentrarmos no bloco de razões políticas e departamentais podemos constatar que os ministros generalistas saíram do executivo por mais motivos departamentais. A verdade é que ministros generalistas, tratando-se de um perfil possuidor de traquejo político, não vai ter uma maior tendência para ser exonerado devido a questões políticas, pois vão conseguir colocar em prática competências políticas. Pelo contrário, vão ter tendência a sair do executivo por questões relacionadas com o departamento, pela falta de competências técnicas necessárias para a execução de trabalhos de ordem departamental. Ministros generalistas já se encontram dentro da arena política e já sabem como funciona os bastidores e o palco da política, pelo que vão estar melhor preparados para enfrentar as questões ligadas a esta arena. Por outro lado, o seu perfil tem a lacuna da falta de conhecimentos técnicos e especializados, esperando-se assim que este seja a principal motivação de exoneração de ministros políticos, pois por princípio deve existir uma tendência para que estes ministros saiam do executivo devido a questões departamentais, isto é, que estejam relacionadas com os conhecimentos técnicos e especialistas que estes não possuem e que são tão importantes para o exercício das funções dentro do seu ministério. Assim, a conclusão a que podemos chegar é a de que ministros generalistas, detentores de experiência política, mas isentos de especialização, saem mais por razões de natureza departamental devido ao facto de não possuírem competências técnicas necessárias para a execução de deveres departamentais que conduzam a boas medidas capazes de enfrentar as adversidades com que se debate o seu ministério.

Pode ser enaltecido um exemplo desta demissão: a exoneração de Maria de Belém Roseira, Ministra para a Igualdade do XIV Governo. A saída da ministra do executivo ocorreu devido a razões departamentais, associadas à falta de conhecimentos técnicos caracterizante do seu perfil. Segundo o *Expresso* (26/11/1998), a ministra tinha o seu ministério debaixo de fogo devido aos conflitos que detinha com a indústria farmacêutica e com a ordem dos médicos que prometiam levar à avante as suas ações contra a Ministra. Perante isto, ficou com a imagem completamente desgastada devido à falta de autoridade que cada vez era mais notória, tendo sido demitida segundo as considerações deste mesmo jornal por “manifesta inutilidade”, que era visível pela forma como decorriam as coisas no seu ministério.

Agora, foquemo-nos no perfil dos ministros especialistas que tal como demonstra a Tabela 6 saíram sobretudo por críticas e pressão departamental (17%) e baixo desempenho (14%). A verdade é que os especialistas são o tipo de perfil ideal por serem detentores tanto de experiência política como de conhecimentos técnicos vantajosos para a forma como irão proceder dentro do seu ministério e enquanto ator político. Sempre

se supôs que existisse um certo equilíbrio entre ambas as razões devido ao facto de este ser um perfil híbrido, detentor de conhecimentos técnicos e ao mesmo tempo políticos. Contudo, e tal como é visível, as duas principais razões de exoneração denotam um maior peso para as razões de natureza departamental. O aumento da complexidade dos departamentos, tornaram a especialização e a tecnicidade grandes exigências para o triunfo dos ministros, em virtude da experiência política, visto que é cada vez mais relevante o conhecimento relativo aos assuntos do departamento “ministers should be not laymen but specialist” (Headey, 1974: 62). Isto justifica o porquê de existir cada vez mais, uma maior aposta em ministros verdadeiramente especialistas, que detêm conhecimentos ao nível dos seus departamentos e como tal vão conseguir solucionar de forma mais eficaz qualquer tipo de problema ou constrangimento relativo a um assunto da sua tutela. Apesar disto, aquilo que vem a ser demonstrado através da Tabela 6 é de que ministros com perfil de especialistas são na sua maioria exonerados devido a fatores departamentais, ligados a esta mesma especialidade o que por si só é contraproducente, e parece evidenciar que a especialização não é suficiente a correta execução de tarefas departamentais.

A exoneração do XXI Governo, de Adalberto Campos Fernandes, ministro da Saúde é exemplo de uma saída de um ministro especialista motivada por baixo desempenho ministerial e saída por críticas departamentais. Segundo as declarações do *Expresso* (online, 14/10/2018), a saída do ministro era há muito expectável pois veio a somar erros e gafes que assombravam o seu ministério, como a incapacidade de conter as greves quase permanentes dos profissionais de saúde, a falta de investimento no SNS, as 35 horas de trabalho semanal, a não transferência da Infarmed para o Porto que foi considerado pelo primeiro-ministro como “inabilidade política” e a sua incapacidade de se opor às decisões de Mário Centeno. Além disto e segundo as considerações do *Expresso*, o próprio Adalberto “tinha-se tornado um ativo tóxico para o próprio PS”, e tinha os profissionais de saúde a clamarem pela sua demissão.

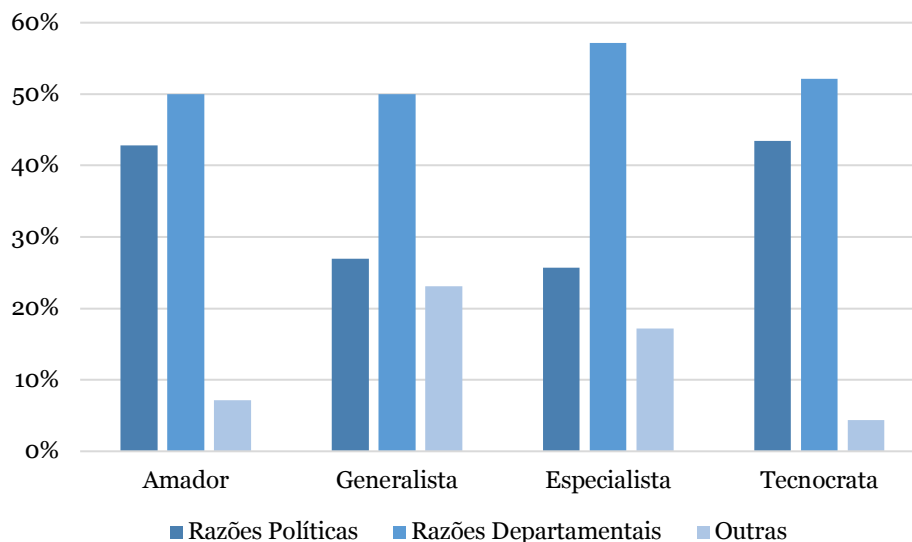
Por último, tal como ficou evidente, os ministros tecnocratas saem mais por críticas e pressão departamental (17%), baixo desempenho departamental, erros departamentais e conflitos partidários (13%). Apesar de os ministros tecnocratas não possuírem qualquer experiência política prévia, o que vai debilitar a sua postura por não saberem como reagir aquando ocorrem conflitos e desacordos entre os próprios membros do governo, estes continuam a ter uma maior tendência para serem demitidos por razões de índole departamental, associadas aos conhecimentos que dispõem relativamente ao seu ministério. À semelhança do caso anterior, dos especialistas, mais uma vez se demonstra que o facto de os ministros possuírem *know-how*, não é por si só

suficiente para acarretar uma melhor *performance* na execução de tarefas departamentais que permita evitar a exoneração.

A demissão de Vítor Gaspar, ministro de Estado e das Finanças do XIX Governo, com perfil de tecnocrata é exemplo de uma saída motivada por críticas departamentais, baixo desempenho e erros departamentais, juntamente com questões de conflitos partidários. A verdade é que estavam a ser canalizadas para o ministro, críticas de todas as frentes, fruto do seu baixo desempenho e de não ter tido um mandato isento de erros. Tal como referiu o *Jornal de Negócios* (online, 01/07/2013), o ministro provocou um aumento do desemprego e da dívida e afirmou na sua carta de demissão que “não tinha outra alternativa senão assumir plenamente as responsabilidades, pois a sua credibilidade encontrava-se minada”, tendo ficado profundamente desgastado pelos resultados orçamentais e económicos do seu mandato. Na sua extensa carta de demissão refere ainda que, a sua saída do executivo serviu para reforçar a coesão governativa pois ele estava a ser o motor da divisão do governo e dos conflitos partidários existentes no partido. Tal como referiu o *Jornal de Negócios* (idem), “Vítor Gaspar era certamente um técnico competente”, isto é, era detentor de inúmeros conhecimentos técnicos em virtude do seu tipo de perfil, “mas não era propriamente um político hábil, sobretudo ao nível da capacidade de negociação política, que vinha a ser uma das críticas recorrentes”.

Tendo agora ficado percebidas as principais razões que levam os perfis ministeriais a abandonar o executivo, torna-se agora importante enaltecer o peso das duas famílias de razões de saída, como forma de verificar se os pressupostos presentes nesta investigação se concretizam. Deste modo, como forma de se perceber se as hipóteses inicialmente estabelecidas se comprovam ou não, centremo-nos no Gráfico 4 que apresenta o peso que cada família de razões (políticas, departamentais e outras) exerce segundo o tipo de perfil ministerial.

As Razões de Saída dos Ministros em Portugal



Elaboração própria.

Gráfico 4 – Família das razões de saída por tipo de perfil ministerial

No que diz respeito ao perfil dos amadores (sem experiência política nem expertise) e dos tecnocratas (sem experiência política mas com expertise) pode concluir-se que, comparativamente aos restantes perfis, foram estes os que mais saíram do executivo por razões políticas, onde ambos apresentam uma preponderância de 43% relativos a este tipo de razões de exoneração. Ambos os perfis são isentos de conhecimentos e experiência política prévia, e como tal, têm uma maior predominância para serem demitidos por motivações desta natureza, dadas as maiores dificuldades que são sentidas na execução de tarefas políticas, quando comparados a ministros possuidores de competências e experiência política, como o caso dos generalistas e dos especialistas. Assim sendo, a primeira hipótese de que “ministros amadores e tecnocratas saem mais que os restantes por razões políticas” comprova-se e permite-nos verificar o quão importante são as competências políticas, para que se consigam levar a bom porto as tarefas e ações desta mesma natureza, para evitar exonerações por motivos eminentemente políticos.

No que concerne aos ministros amadores (sem experiência política e sem expertise) e generalistas (com experiência política e sem expertise), tal como fica visível através do Gráfico 4, e apesar de ambos os perfis saírem do executivo maioritariamente por razões departamentais, isto não é suficiente para comprovar a segunda hipótese prevista de que “ministros amadores e generalistas saem mais que os restantes por razões departamentais”. A verdade é que, quando comparados estes dois perfis, amadores e generalistas, fica evidente que estes não são os perfis que mais são exonerados devido a questões departamentais, são sim os ministros especialistas (57%) e tecnocratas (52%).

Perante isto, a segunda hipótese, baseada na premissa de que ministros isentos de especialização têm uma maior tendência para serem exonerados por questões departamentais comparativamente a ministros detentores de *know-how* técnico, não se comprova. Esta conclusão é interessante na medida em que demonstra que mesmo que os ministros não detenham competências técnicas, vão ser menos exonerados por questões departamentais quando comparados a outros perfis, revelando que conseguem solucionar e executar tarefas departamentais, mesmo sem deterem *know-how* na pasta; quando comparados a ministros com especialização, e que deveriam, por princípio, conseguir solucionar questões e problemas departamentais de forma mais eficaz, pois é esta a sua grande vantagem.

Já no que toca aos ministros especialistas (com experiência política e com expertise), através dos dados fica evidente que este é o perfil mais exonerado devido a razões departamentais (57%). No que diz respeito à terceira hipótese deste estudo de que “ministros especialistas saem menos que amadores e tecnocratas por razões políticas”, esta suposição comprova-se. A verdade é que, tal como pode ser observado através do Gráfico 4, os ministros tecnocratas e amadores, por não possuírem competência políticas, saem mais que os ministros especialistas por razões de natureza política, uma vez que têm maiores dificuldades em executar tarefas desta natureza que exigem “calo político”. Fruto da sua natureza híbrida, os ministros especialistas usufruem de competências políticas e como tal, quando comparados a ministros isentos deste tipo de experiência política, os especialistas devem ter uma menor tendência para serem demitidos devido a razões de índole política, já que têm experiência neste meio e, como tal, vão conseguir solucionar possíveis problemas desta natureza, acabando isto por se assumir como uma vantagem. Esta conclusão é importante pois, mais uma vez, verifica-se que as competências políticas, das quais os ministros especialistas são detentores, são muito importantes e atribuem vantagem ao correto exercício de tarefas políticas, que pode ser evidente pelo facto de quem possui este tipo de competências ter uma menor tendência para abandonar o executivo por questões políticas.

Por fim, ainda relativamente ao perfil dos especialistas (com experiência política e com expertise), formou-se ainda outra hipótese que postula que “ministros especialistas saem menos que amadores e generalistas por razões departamentais”. Relativamente a esta última, a mesma não se comprova, pois, ministros amadores e generalistas (50%) saem menos que os ministros especialistas por razões de índole departamental (57%). Este era um dos resultados menos esperado uma vez que ministros isentos de qualquer tipo de conhecimento técnico acabam por sair menos por razões desta natureza do que ministros especialistas, verdadeiros peritos do ministério. Isto revela que, as competências técnicas não atribuem vantagem para que os ministros

consigam lidar com questões e tarefas departamentais, que exigem grandes conhecimentos especializados na área da pasta que tutelam, pois a verdade é que abandonam o governo por questões ligadas ao departamento, revelando-se assim o *know-how* como insuficiente.

Em suma, perante estes resultados, o que fica evidente é que o mecanismo de *accountability* com base na “*selection*” foi mais bem-sucedida em determinados perfis, perfis estes com competências políticas. O que os dados revelam é que a “*selection*” com base na especialização não confere vantagem no momento da exoneração do cargo. Isto é perceptível já que perfis ministeriais detentores de competências especialistas não têm uma maior facilidade em executar tarefas departamentais, que à partida seriam mais bem-sucedidas quando os ministros dispõem de um elevado *know-how* na pasta que ocupam. Quer isto dizer que, o facto de os ministros possuírem competências técnicas não é suficiente para que estes consigam executar as tarefas departamentais, de uma melhor forma face a ministros que não detêm este tipo de vantagem, que é visível pelo facto de continuarem a sair do executivo por razões de ordem departamental. Por outro lado, a seleção com base na experiência detida pelo ministro em termos partidários vai demonstrar ser uma melhor forma de resolver o problema da selecção adversa pois tal como fica evidente, ministros com experiência política anterior vão conseguir executar de forma mais eficaz tarefas verdadeiramente políticas, relacionadas com a competência que estes ministros já possuem, e assim sendo vão ter uma menor tendência para serem exonerados por questões ligadas à política.

Em suma, como ficou evidente ao longo desta investigação, o recrutamento ministerial baseado nas competências políticas parece resolver o problema da selecção adversa. A verdade é que, quando o chefe do executivo tem em conta as competências políticas, optando assim por seleccionar ministros detentores de experiência política, cumpre-se a expectativa de que estes indivíduos vão conseguir executar eficazmente tarefas de natureza política, que é evidente pelo facto de estes serem menos demitidos por motivos políticos. Isto demonstra que, o primeiro-ministro parece conhecer melhor os ministros que detêm competência política, por pertencerem ao partido e, como tal, o chefe do executivo já conhece a linha de atuação e a maneira de agir do ministro recrutado, sendo este um fator importante para evitar o problema da selecção adversa. A verdade é que, ainda que seja mais fácil para o primeiro-ministro comprovar a aptidão dos ministros com competências técnicas, pois possuem ou obras publicadas ou ações conhecidas, e como tal existem provas concretas das suas habilidades, estes ministros especialistas continuam a ser pessoalmente “desconhecidos” para o chefe do executivo, daí ser difícil fazer uma correta prospeção deste tipo de ministros. Pelo contrário,

As Razões de Saída dos Ministros em Portugal

ministros com competência políticas, ainda que estas habilidades sejam mais árduas de medir, já são conhecidos pelo chefe do executivo por pertencerem ao partido e como tal, será mais fácil para o primeiro-ministro fazer uma prospeção da sua linha de atuação enquanto ministros.

Conclusão

Esta dissertação foi composta de dois objetivos principais. O primeiro, passou por perceber quais as principais motivações que levaram os ministros a abandonar o executivo, durante todo o período democrático Português. O segundo, consistiu em averiguar de que forma as competências políticas e técnicas tidas em conta no processo de seleção, e que podem ser visíveis através da distinção dos ministros em quatro perfis de recrutamento, influenciam as razões de saída ministeriais.

Se tivermos em conta o primeiro objetivo, verificaram-se que, tal como vinha a ser destacado pela literatura, a principal razão de saída dos ministros é devido a críticas e pressão, assumindo os media um papel muito impactante pela sua atividade em identificar e dar a conhecer os principais erros dos ministros. Adicionalmente, também os conflitos nas relações interpessoais entre os membros do governo se assumem como tendo um cariz decisivo que leva os ministros a sair do governo. Destaca-se ainda a insatisfação ministerial, sendo também responsável por muitas demissões, sobretudo ao nível do descontentamento com medidas levadas a cabo pelo executivo e devido à redução do orçamento para a pasta.

Já no que concerne ao segundo objetivo, foram apresentadas as preponderâncias das famílias de razões de saída (políticas, departamentais e outras), segundo o perfil ministerial, com o intuito de perceber se as hipóteses formuladas se verificavam ou refutavam. Confirmou-se a primeira hipótese, segundo a qual ministros sem experiência política iriam ter uma maior tendência para sair por motivos de ordem política, face aos perfis com experiência política. A verdade é que isto se comprovou devido ao facto de os ministros cujo perfil era tecnocrata e amador, ou seja, isentos de competência política, serem o tipo de perfil mais demitido devido a razões de índole política, o que revela a dificuldade destes ministros em executar tarefas políticas, que requerem experiência política prévia. Já a segunda hipótese (ministros sem especialização saem mais que os restantes por razões departamentais) não se comprovou. Os ministros com perfil amador e generalista, que à partida deveriam ter maiores dificuldades em executar tarefas departamentais, que exigem um elevado grau de *know-how*, acabaram por conseguir solucionar os problemas departamentais de forma mais eficaz do que os ministros possuidores de competências técnicas, que pode ser visível se tivermos em conta que foram os ministros com especialização que saíram mais do executivo por questões departamentais. No que concerne à terceira hipótese, segundo a qual ministros que combinam experiência política e especialização saem menos por razões políticas do que ministros sem experiência política, comprovou-se. Ministros amadores e tecnocratas

mostraram ter uma maior tendência para saírem do governo devido a questões políticas quando comparados a ministros especialistas que, por possuírem experiência política, vão ser mais ágeis a solucionar tarefas desta natureza (política) e como tal, apresentam uma tendência menos significativa de demissão relativamente a questões de natureza política. Por fim, refutou-se ainda a última hipótese, que apontava para que ministros com experiência política e especialização saíssem menos por razões de ordem departamental do que ministros isentos de especialização. Os dados demonstraram que, apesar da elevada perícia presente nos especialistas, estes continuam a ser o perfil com um maior índice de demissão por questões departamentais. Isto demonstra que as competências técnicas que possuem não são suficientes para evitar erros e executar mais eficazmente tarefas departamentais, pois estes continuam a abandonar o executivo por questões de ordem departamental, contrariando a expectativa de que o elevado *know-how* que dispõem seria uma vantagem para as funções dentro do seu ministério.

Em suma, e segundo o que os resultados evidenciam, parece que quando o primeiro-ministro seleciona ministros com base na competência política cumpre as expectativas da seleção, pois eles não saem por erros políticos, evidenciando assim que as competências políticas que dispõem se assumem como uma mais valia para a execução de tarefas desta natureza (política). O mesmo já não parece acontecer quando este opta por recrutar ministros com base na competência da especialização. Este tipo de perfis ministeriais especializados continuam a ter dificuldades em executar tarefas departamentais, onde se acreditava que o elevado *know-how* que tinham na pasta se assumiria como uma mais-valia. Assim, apesar de ministros com especialização deterem tecnicidade, continuam a sair do executivo por mais razões departamentais face a ministros isentos de *expertise*. À partida, estes últimos (ministros sem competências técnicas) deveriam ter mais dificuldades em saber lidar com as tarefas do ministério por estas exigirem um elevado grau de especialização na pasta que ocupam. Mas não é isto que acontece, pois ministros amadores e generalistas saem menos por razões ligadas ao departamento que exigem uma *expertise* que não possuem, do que ministros especialistas e tecnocratas.

Concluindo, quando o primeiro-ministro opta por selecionar ministros com competências técnicas isso não significa que estes consigam desempenhar de forma mais eficaz tarefas departamentais, pois estes ministros continuam a abandonar o executivo por razões de índole departamental. O mesmo já não acontece quando são selecionados ministros com experiência política, pois este fator parece exercer grande influência na forma como estes ministros vão desempenhar tarefas políticas, visível pelo facto de estes terem uma menor tendência para serem exonerados por questões de natureza política.

Assim, pode concluir-se que o mecanismo de *accountability* com base na *selection*, funciona melhor com ministros detentores de conhecimentos políticos.

Embora esta questão mereça aprofundamento em trabalhos posteriores, este melhor funcionamento da seleção com base nos conhecimentos políticos pode estar relacionado, tal como foi referido anteriormente, ao facto de os ministros com competências políticas serem recrutados dentro do partido, permitindo um conhecimento prévio da linha de atuação do ministro pelo chefe do executivo.

Outro dos assuntos que merece ser destacado nesta conclusão prende-se com o facto de, no caso da realidade Portuguesa, independentemente do tipo de perfil ministerial (serem possuidores ou não de experiência política e de especialização), os ministros são mais demitidos por razões de ordem departamental, ligadas à sua postura e atuação dentro do ministério.

Em suma, e como forma de responder à pergunta de investigação anteriormente definida “De que modo as competências técnicas e a experiência política, tidas em conta no processo de recrutamento ministerial, influenciam as razões de saída dos ministros do governo, em Portugal?”, o argumento que aqui ficou comprovado foi o de que as competências políticas tidas em conta pelo primeiro-ministro no momento da selecção influenciam de facto as razões de saída dos ministros em Portugal, pois ministros com competências políticas (generalistas e especialistas) têm maior facilidade em resolver questões e tarefas desta mesma natureza, evitando assim serem exonerados por razões políticas. Já as competências técnicas não são suficientes para evitar que os ministros saiam por razões departamentais, demonstrando que o simples facto de possuírem *know-how* na pasta que tutelam não lhes atribui maior vantagem em lidar com tarefas departamentais, que requerem elevados conhecimentos técnicos. Em suma, a existência de especialização não é suficiente para evitar que os ministros sejam demitidos por motivos departamentais; ao contrário do que acontece com a experiência política, que se revela ser o a melhor forma de lidar com o problema da “*adverse selection*” quanto a saídas por motivos políticos.

Subsistem, no entanto, por analisar algumas questões relativamente à temática aqui em análise. Assim, será importante em futuras investigações adicionar uma perspectiva evolutiva, na forma como as competências técnicas e especialistas influenciaram as razões de saída dos ministros, ao longo do tempo, com o intuito de perceber a evolução que a componente técnica teve no país. Tem sido referenciado pela literatura a elevada expressão que a especialização tem vindo a ganhar. Contudo, isto só seria possível através da construção de uma análise desde o início da democracia portuguesa, ou seja, desde o I Governo Constitucional, com o intuito de se perceber qual a tendência de influência da componente política e técnica durante este período, que não

foi aqui analisado, dada a disponibilização de fontes. Neste contexto, apesar da ligação entre as razões de exoneração e os perfis ministeriais ocorrer somente a partir do XIV até ao XIX Governo, julga-se ser suficiente para entender e tirar algumas ilações sobre a influência que as competências tidas em conta no momento de recrutamento desempenham nas reais exonerações, dado o número de casos analisado.

Seria também interessante aplicar este estudo a outros países de forma a que se conseguisse proceder a uma comparação entre a importância que a tecnicidade e a perícia política detêm no momento de exoneração ministerial, com o intuito de perceber qual das duas competências pesa mais como influenciadora de demissão: se a componente política ou a componente departamental, onde tal como ficou visível, em Portugal é a experiência política tida em conta no momento de recrutamento que é diferenciadora e que a família de razões de saída mais acentuada são as razões de índole departamental, ou seja, razões técnicas, independentemente das competências tidas em conta no recrutamento.

Por fim, cabe referir que este trabalho visou dar um contributo para o conhecimento das razões de saída dos ministros em Portugal, mas também da ligação entre o perfil de recrutamento e as razões de exonerações ministeriais. Ao fazê-lo, esperamos ter permitido revelar a relevância de mecanismos efetivos de prospeção e seleção dos agentes políticos que, no governo, decidem em nosso nome.

Bibliografia

Aberbach, J et al. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Massachusetts: Harvard University Press.

Almeida, P. T. (1995). *A Construção do Estado Liberal: Elite Política e Burocracia na Regeneração*. Tese de Doutoramento, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

Almeida, P.T., & Bermeo, N. (2003) *Who Governs Southern Europe? Regime Change and Ministerial Recruitment, 1850-2000*. London: Frank Cass.

Almeida, P.T., & Pinto, A.C. (2006). Os Ministros portugueses, 1851-1999: perfil social e carreira política. In Almeida, P.T., & Pinto, A.C. (ed.), *Quem governa a Europa do Sul? O Recrutamento Ministerial, 1850-2000* (PP.4-37). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Almeida, P.T., Pinto, A.C., & Bermeo, N. (2006). *Quem governa a Europa do Sul? O recrutamento ministerial, 1850-2000*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Amorim Neto, O., & Strøm, K. (2006). Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-Partisan Cabinet Members in European Democracies. *British Journal of Political Science*, 36(4), 619–643.

Atkins, J., Heppell, T., & Theakston, K. (2013). The rise of the novice Cabinet Minister? The career Trajectories of Cabinet Ministers in British Government from Attlee to Cameron. *The Political Quarterly*, 84(3), 362-370.

Back, H., Debus, M., & Muller, W. (2016). *Intra-party diversity and ministerial selection in coalition government*. New York: Springer Science-Business Media.

Bakema, W.E. (1991). The Ministerial Career. In Blondel, J., & Thiébault, J.L. (eds.). *The profession of government minister in Western Europe*. Londres: Macmillan.

Bakema, W.E., & Secker, I.P. (1988) Ministerial expertise and the Dutch case. *European Journal of Political Research*, 16, 153-170.

Beckwith, K. (2000). Beyond Compare? Women's Movements in Comparative Perspective. *European Journal of Political Research* 37(4), 431–68.

Behr, V., & Michon, S. (2013). The Representativeness of French Cabinet Members in the Fifth Republic: A Smokescreen? *French Politics*, 11(4), 332–355.

Berlinski, S., Dewan, T., & Dowding, K. (2007). *The Length of Ministerial Tenure in the United Kingdom, 1956-1997*. United Kingdom: Cambridge University Press.

Berlinski, S., Dewan, T., & Dowding, K. (2012). *Accounting for ministers: scandal and survival in British government, 1945-2007*. Cambridge: Cambridge University Press.

Berlinski, S., Dewan, T., Dowding, K., & Subrahmanyam, G. (2009). Choosing, moving and resigning at Westminster, UK. In Dowding, K., & Dumont, P. (ed.), *The selection of ministers in Europe* (PP.58-78). New York: Routledge.

Best, H., & Higley, J. (2018). *The Palgrave Handbook of Political Elites*. Palgrave Macmillan.

Best, H., & Higley, J. (eds.). (2014). *Political Elites in the Transatlantic Crisis*. London: Palgrave.

Blondel, J. (1985). *Government Ministers in the Contemporary World*. Newbury Park: SAGE Publications.

Blondel, J. (1995). *Comparative government: an introduction*. New York: Harvester Wheatsheaf.

Blondel, J., & Cotta, M. (1996). *Party and Government*. London: Macmillan Press Ltd.

Blondel, J., & Cotta, M. (2000). *The Nature of party Government: A Comparative Perspective*. New York: Palgrave.

Blondel, J., & Muller-Rommel, F. (1988). *Cabinets in Western Europe*. New York: St. Martin's Press.

Blondel, J., & Muller-Rommel, F. (1993). *Governing together: The extent and Limits of Joint Decision Making in Western European Cabinets*. New York: Palgrave

Blondel, J., & Müller-Rommel, F. (1997). *Cabinets in Western Europe* (2.^a ed.). London: Macmillan Press Ltd.

Blondel, J., & Thiébaud, J. (1991). *The Profession of Government Ministers in Western Europe*. New York: St. Martins Press.

Blondel, J., Muller-Rommel, F., & Malová, D. (2007). *Governing New European Democracies*. Londres: Palgrave Macmillan.

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Journal of Law* 13 (4), 447–468.

Brazier, R. (1997). *Ministers of The Crown*. Oxford: Clarendon Press

Butler, D. E., & Butler, G. (1989). Ministerial resignations. In G. Marshall (Ed.), *Ministerial Responsibility*. Oxford: Oxford University Press.

Carvalho, A., & Fernandes, T. (2002): A Elite Política do Marcelismo: Ministros, Secretários/ Subsecretários de Estado e Deputados (1968-1974). In Pinto. A.C., & Freire, A (ed.). *Elites, Sociedade e Mudança Política*. Lisboa: Celta.

Codato, A., & Espinoza, F. (2018). *Elites en Las Américas: Diferentes Perspectivas*. Curitiba: Editorial UFPR.

Constituição da República Portuguesa (1976), VII Revisão Constitucional (2005). Título IV Governo, Capítulo III Competência, Artigo 201º Competência dos Membros do Governo.

Cotta, M. (1991). 174-198. In Blondel, J., & Thiébaud, J. *The Profession of Government Ministers in Western Europe*. New York: St. Martins Press

Curtin, J. (2014). New Zealand: stability, change or transition? Achieving and retaining ministerial office. In Dowding, K., & Dumont, P. *The Selection of Ministers in around the World*. (pp.25-43). New York: Routledge.

D`araújo, M. C. (2014). Elites Burocráticas, Dirigentes Públicos e Política no Poder Executivo. In D`araujo, M. C. (Org.). *Redemocratização e mudança social no Brasil* (pp.205-229), 1.^a ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV.

Dahl, R. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.

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, 44-69. In Blondel, J., & Thiébault, J.L (ed.). *The Profession of Government Minister in Western Europe (pp.44-69)*. New York: St. Martin's Press.

Diamond, L., & Morlino, L. (2004). The quality of democracy: An Overview. *Journal of Democracy*, 15(4).

Dogan, M. (1989). *Pathways To Power: Selecting Rulers in Pluralist Democracies*. Boulder: Westview Press.

Dowding, K., & Dumont, P. (2014). *The Selection of Ministers around the World*. New York: Routledge.

Dowding, K., & Dumont, P (ed.) (2009). *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*. London: Routledge.

Dowding, K., & Kang, W.T. (1998). *Ministerial Resignations 1945–97*. *Public Administration*, 76(3).

Escobar-Lemmon, M., & Taylor-Robinson, M. (2010). Coming or Going: How Background Affects Duration in 5 Presidential Systems. Washington DC. Paper apresentado no encontro anual *American Political Science Association*, Setembro 2-5, 2010.

Fernandes, T. (2019). *Cultura Política e Democracia*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Fettelschoss, K (2005). *Duration and De-Selection of Ministers in CEE*. Paper apresentado em *ECPR Joint Sessions - University of Granada*, 14-19 Abril.

Fisher, J., & Kaiser, A. (2009). Hiring and firing ministers under informal constraints: Germany. In Dowding, K., & Dumont, P. (ed.), *The selection of ministers in Europe* (PP.21-40). New York: Routledge.

Flores, Q.A. (2009). The Political Survival of Foreign Ministers. *Foreign Policy Analysis*, 5(2), 117–133.

Freire, A. (1998). Lógicas de Recrutamento Parlamentar: Os Deputados Portugueses, 1975-1999. *Sociologia Problemas & Práticas*, 28, 115-148.

Freire, A. (2001). *Recrutamento Parlamentar: Os Deputados Portugueses da Constituinte à VIII Legislatura*. Lisboa: STAPE.

Freire, A. (2002). Recrutamento Parlamentar e Reforma das Instituições. In Pintom C.C., & Freire, A, 27-56.

Freire, A., Araújo, A., Leston-Bandeira, C., Lobo, M.C., & Magalhães, P. (2002). *O Parlamento Português: Uma reforma Necessária*. Lisboa: ICS/Imprensa de Ciências Sociais.

Gerlich, P., & Muller. W.C. (1988). In Blondel, J., & Muller-Rommel, F. *Cabinets in Western Europe (pp.138-150)*. London: Macmillan Press ltd.

Hall, A.B., & Snyder, J.M. (2015). How Much of the Incumbency Advantage is Due to Scare-Off?. *Political Science Research and Methods* 3(3), 493–514.

Headey, B. (1974). *The Roles of Politicians in Executive Office*. London: George Allen & Unwin Ltd.

Huber, J., & Martinez-Gallardo, C. (2006). Cabinet Turnover and Talent Searches. *Centro de Investigación y Docencia Económicas*, 187.

Jalali, C. (2011). The president is not a passenger: Portugal's evolving semi-presidentialism, 156-173. In Elgie, R., Moestrup, S., & Wu, Y (ed.). *Semi-Presidentialism and Democracy*. London: Palgrave Macmillan.

Jordan, G. (1983). Individual Ministerial Responsibility: Absolute or Obsolete?. In McCrone, D. *The Scottish Government Yearbook*. Unit for the Study of Government in Scotland: University of Edinburgh.

Kam, C., & Indridason, I. (2009). Cabinet dynamics and ministerial careers in the French Fifth Republic. In Dowding, K., & Dumont, P. *The Selection of Ministers in Europe*. New York: Routledge.

Kang, W. (2014). South Korea: selection and de-selection of ministers in a presidential system. In Dowding, K., & Dumont, P. *The Selection of Ministers in around the World*. (pp.84-98). New York: Routledge.

- Kaplan, S.B. (2017). Partisan Technocratic Cycles in Latin America. *Electoral Studies* 45, 219–229.
- King. (1994). Chief Executives in Western Europe. 150-163. In Budge, I., & McKay, D. (ed.), *Developing Democracy: Comparative Research in Honour*. Londres, Sage.
- Larsson, T. (1993). The Role of Ministers of Finance. In Blondel, J., & Muller-Rommel, F (ed.). *Governing together: The extent and Limits of Joint Decision Making in Western European Cabinets*. New York: Palgrave.
- Laver, M., & Shepsle, K.A (1996). *Making and breaking governments: Cabinets and legislatures in parliamentary democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Laver, M., & Shepsle, K.A. (1994). *Cabinet ministers and parliamentary governments*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lawless, J. L., & Fox, R. L. (2010). *It still takes a candidate: Why women don't run for office*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leston-Bandeira, C. (1998). Relationship Between Parliament and Government in Portugal: an Expression of the Maturation of the Political System. In Norton, P. (org.), 142-166.
- Leston-Bandeira, C. (2001). Parliament and Citizens in Portugal: still looking for the links. In Norton, P. *Parliaments and Citizens in Western Europe*. London: Frank Cass.
- Leston-Bandeira, C. (2004). *From Legislation to Legitimation: The Role of the Portuguese Parliament*. London and New York: Routledge
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de Democracia: Formas de Gobierno y Resultados em Treinta y seis Países*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Lisi, M. (2015). *Party Change, Recent Democracies, and Portugal: Comparative Perspectives*. London: Lexington Books.
- Lobo, M. (2010). *El Aumento de protagonismo del primer ministro dentro de un sistema semipresidencial: 1976-2010*. Lisboa: Instituto de Ciencias Sociales da Universidade de

As Razões de Saída dos Ministros em Portugal

Lisboa. Zaragoza. Paper apresentado no seminário *Presidencialismo y Parlamentarismo cara a cara*.

Lobo, M.C. (2001). The Emergence of a Prime Ministerial Model: Coordination in the Portuguese Government, 1976-1995. Dissertação de Doutoramento, University of Oxford.

Lobo, M.C. (2002). A Elite Partidária em Portugal, 1976-2000: Dirigentes, Deputados e Membros do Governo. In Pinto, A.C., & Freire, A (ed.). *Elites, Sociedade e Mudança Política*. Lisboa: Celta.

Lobo, M.C. (2005). The Presidentialization of Portuguese Democracy. In Poguntke, T., & Webb, P. *The Presidentialization of Politics: a comparative study of modern democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Lopes, H., Silveira, P., & Lopes, A. (2021). Sub-representação de uma Geração. Jovens na Assembleia da República, Governo e Parlamento Europeu (1976-2019). Research brief do OPJ-Observatório Permanente da Juventude (ICS-UL).

Magone, J. (2000). Portugal. The rationale of Democratic Regime Building. In Wolfgang, C. Müller., & Strøm, K. *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Magone, J. M. (2003) Portugal: The Patrimonial Heritage and the Emergence of a Democratic Political Class. In Borchert, J., & Zeiss, J (ed.). *The political class in advanced democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Marcelo, C., Paris, A., & Silveira, P. (2021). Experts but no technocrats: The Portuguese mixed-strategy for dealing with crises.

Meynaud, J. (1969). *Technocracy*. New York: Free Press.

Michels, R. (1982). *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: Editora da UNB.

Moe, T. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739-777.

Mosca, G. (1896). *Elementi Di Scienza Politica*. Roma: Fratelli Bocca.

Mosca, G. (1970). *The Ruling Class: Elementi di Scienza Politica*. New York: McGraw-Hill.

Mosca, G. (2004). *La Clase Política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Mulgan, R. (2002). On Ministerial Resignations (and the Lack Thereof). *Australian Journal of Public Administration*, 61(2).

Mulgan, R. (2010). Where Have All the Ministers Gone? *The Australian Journal of Public Administration*, 69(3), 289–300.

Mulgan, R. (2012). Assessing Ministerial Responsibility in Australia, 177-193. In Dowding, K., & Lewis, C (eds.). *Ministerial Careers and Accountability in the Australian Commonwealth Government*. Canberra: Australian National University Press.

Muller-Rommel, F., & Fettelschoss, K. (2004). *Cabinet Government and Cabinet Ministers in Central Eastern European Democracies: A Descriptive Cross National Evaluation*. Paper apresentado em *The Process of Decision-Making in Cabinets, in Central-Eastern and Southern Europe*.

Muller-Rommel, F., Kroeber, C., & Vercesi, M. (2020). Political Careers of Ministers and Prime Ministers. In Andeweg, R., Elgie, R., Helms, L., Kaarbo, J., & Muller-Rommel, F. *The Oxford Handbook of Political Executives* (pp.229-250). Oxford University Press.

Norris, P. (1997). *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. New York: Cambridge University Press.

Norris, P., & Lovenduski, J. (1995). *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*. New York: Cambridge University Press.

Pareto, V. (1968). *Traité de Sociologie Générale*. Genebra: Droz.

Pareto, V., & Zetterberg, H. (1968). *The Rise and Fall of the Elites: An Application of Theoretical Sociology*. New Jersey: Bedminster Press.

Pastorella, G. (2016). Technocratic Governments in Europe: Getting the Critique Right. *Political Studies*, 64(4), 948-965.

Pastorella, G. (2016). *Technocratic Governments: Power, Expertise and Crisis Politics in European Democracies*. Tese submetida ao “European Institute of the London School of Economics for the degree of Doctor of Philosophy”.

Pedroso, P. (1995). Mulheres parlamentares. Ex-parlamentares: Trajetórias Pessoas e Carreiras Políticas. In Bettencort, A., & Pereira, M. (org.), *Mulheres Políticas: as Suas Causas* (pp.289-323). Lisboa: Quetzal.

Pinto, A., Cotta, M., & Almeida, P. (2018). *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*. Switzerland: Palgrave Macmillan.

Pinto, A.C., & Almeida, P.T. (2009). Portugal: The Primacy of Independents. In Dowding, K., & Dumont, P. *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, (pp.147-158). London: Routledge.

Pinto, A.C., & Freire, A. (2003). *Elites, Sociedade e Mudança Política*. Oeiras: Celta.

Putnam, R. (1976). *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.

Rhodes, R. (2011). *Everyday life in British Government*. New York: Oxford University Press.

Rose, R. (1971). The Making of Cabinet Ministers. *British Journal of Political Science*, 1(4), 393–414.

Rose, R. (1987). *Ministers and Ministries: A Functional Analyses*. New York: Clarendon Press Oxford.

Sáez, M.A. (2012). *El Oficio de Político*. Madrid: Editorial Tecnos.

Searing, D. (1994). *Westminster’s World: Understanding Political Roles*. London: Harvard University Press.

Silveira, O. (2021). *Os Secretários de Estado: Conflito e liderança no Ministério*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Silveira, P. (2013). Technocratic Junior Ministers in Portuguese Democracy: Specialisation Profile and Junior Ministerial Career. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa. Paper apresentado em VII ECPR General Conference, 4-8 Setembro.

Stein, E., & Tommasi, M. (2008). *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*. New York: Inter-American Development Bank

Stockemer, D., & Sundstrom, A. (2018). Women in Cabinets: The Role of Party Ideology and Government Turnover. *Party Politics*, 24(6), 663-673.

Strom, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37, 261-289.

Strom, K., Muller, W., & Bergman, T. (2003). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. New York: Oxford University Press.

Studlar, D.T., & Moncrief, G.F. (1999). Women's Work? The Distribution and Prestige of Portfolios in the Canadian Provinces. *Governance* 12(4), 379-395.

Teruel, J. (2009). Recruiting From Parliament and Beyond: The Selection of Ministers in Multilevel Spain (1977-2009), Santiago de Chile. Paper apresentado em XXI IPSA World Congress of Political Science.

Teruel, J. (2011). *Los Ministros de La España Democrática: Reclutamiento político y carrera ministerial de Suárez e Zapatero*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Teruel, J. (2012). Strangers in the night? Non-partisan ministers in parliamentary executives: the case of Spain (1977-2012), Roma. Paper apresentado em XXVI Convegno de la Società Italiana di Scienza Politica.

Thompson, E., & Tillotsen, G. (1999) Caught in the act: the smoking gun view of ministerial responsibility. *Australian Journal of Public Administration* 58(1), 48-57.

Weber, M. (1919). *Politik als Beruf*. (H. Gerth., & C. Mills Ed. & Trans.). New York: Free Press. (Original work published 1919).

Weber, M. (1965). *Politics as a Vocation*. Philadelphia: Fortress Press.

Weller, P (1999). Disentangling Concepts of Ministerial Responsibility. *Australian Journal of Public Administration* 58(1).

Yong, B., & Hazell, R. (2011). *Putting goats amongst the wolves: Appointing ministers from outside the parliament*. London: University College London.

Webgrafia

Alexiadou, D., & Gunaydin, H. (2019). Commitment or expertise? Technocratic Appointments as Political Responses to Economic Crises. *European Journal of Political Research* 58, 845–865.

Almeida, P.T., & Pinto, A.C. (2002). Portuguese Ministers, 1851–1999: Social Background and Paths to Power. *South European Society and Politics*, 7(2), 5-40

Almeida, P.T., & Pinto, A.C. (2012). Facing the Crisis: Expert and Non-partisan Ministers in Portuguese Democracy 1976-2012. Paper apresentado em *IPSA XXII World Congress of Political Science*. Madrid, 8-12 Julho. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/263803667_Facing_the_Crisis_Expert_and_Non-partisan_Ministers_in_Southern_European_Democracies

Amorim, N., & Octavio. (2006). The Presidential Calculus: Executive Policy Making and Cabinet Formation in Americas. *Comparative Political Studies*, 39(4), 415–440.

Amorim, O. N., & Lobo, M. C. (2009). Portugal's semi-presidentialism (re)considered: An assessment of the president's role in the policy process, 1976-2006. *European Journal of Political Research*, 48(2), 234–255.

Amorim, O., & Samuels, D. (2010). Democratic regimes and cabinet politics: A global perspective. *Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos* 1(1), 10–23.

Araújo, C., Costa, F., & Fittipaldi, I. (2016). Boa Noite, e Boa Sorte: Determinantes da Demissão de Ministros Envolvidos em Escândalos de Corrupção no Primeiro Governo Dilma Rousseff. *Opinião Pública* 22(1).

Back, H., Dumont, P., Meier, H.E., Persson, T., & Vernby, K. (2009). Does European Integration Lead to a Presidentialization of Executive Politics? Ministerial Selection in Swedish Postwar Cabinets. *European Union Politics*, 10(2).

Beckman, L. (2006). The Competent Cabinet? Ministers in Sweden and the Problem of Competence and Democracy. *Scandinavian Political Studies*, 29(2), 111–129.

Berkley, G. (1970). Modern Capitalist Planning: The French Model. By Cohen Stephen S. *American Political Science Review*, 64, 1331-1332.

Berlinski, S., Dewan, T., & Dowding, K. (2010). The Impact of Individual and Collective Performance on Ministerial Tenure. *The Journal of Politics*, 72(02).

Bermeo, N. (2002). Ministerial Elites in Southern Europe: Continuities, Changes and Comparisons. *South European Society and Politics*, 7(2), 205-227.

Bertsou, E., & Pastorella, G. (2017). Technocratic attitudes: A citizens' perspective of expert decision-making. *West European Politics* 40(2), 430–458.

Braga da Cruz, M. (1988). Sobre o Parlamento Português: Partidarização Parlamentar e Parlamentarização Partidária. *Análise Social*, 24 (100), 97-125.

Brandstrom, A. (2015). Crisis Accountability: Ministerial Resignations in Sweden: Crisis Accountability. *Scandinavian Political Studies*, 38(3).

Brunclík, M. (2015). The rise of technocratic cabinets: What we know, and what we should like to know. *Austrian Journal of Political Science*, 44(3), 57-67.

Bryson, V., & Heppell, T. (2010) Conservatism and Feminism: The Case of the British Conservative Party. *Journal of Political Ideologies* 15(1), 31–50.

Bucur, C. (2013). Who fires ministers? A principal-agent Approach to Ministerial Deselection. (Dissertation submitted for the award of PhD to Dublin City University).

Budge, I. (1985). Party factions and government reshuffles: A general hypothesis tested against data from 20 post-war democracies. *European Journal of Political Research*, 13(3), 327–333.

Camerlo, M. (2013). Gabinetes de Partido Único y Democracias Presidenciales: Indagaciones a partir del Caso Argentino. *America Latina Hoy*, 64, 119–142. Salamanca.

Camerlo, M., & Pérez-Liñán, A. (2013). Minister turnover, critical events, and the electoral calendar in presidential democracies. *The Journal of Politics*, 77(3), 608-119.

Camerlo, M., & Pérez—Linan, A. (2015). The Politics of Minister Retention in Presidential Systems: Technocrats, Partisans, and Government Approval. *Comparative Politics*, 47(3), 315-333.

Dávila, M., Lavados, A., & Avendaño, O. (2013). Los Gabinetes de La Concertación en Chile (1990-2010). *America Latina Hoy*, 64(64), 67–94. Salamanca.

Dewan, T., & Dowding, K. (2005). The corrective effect of ministerial resignations on government popularity. *American Journal of Political Science*, 49(1), 46-56. D

Dewan, T., & Myatt, D. P. (2010). The Declining Talent Pool of Government. *American Journal of Political Science*, 54 (2), 267–286.

Dogan, M. (1979). How to Become a Cabinet Minister in France: Career Pathways, 1870-1978. *Comparative Politics*, 12(1), 1–25. New York.

Doig, A. (1993). The Double Whammy: The Resignation of David Mellor. *Parliamentary Affairs*, 46(2), 167–178.

Escobar-Lemmon, M., & Taylor-Robinson, M. (2005). Women ministers in Latin American Government: When, Where and Why? *American Journal of Political Science*, 49(4), 829– 844. Texas.

Fedeli, S., Forte, F., & Leonida, L. (2014). The law of survival of the political class: An analysis of the Italian parliament (1946– 2013). *European Journal of Political Economy*, 35, 102-121.

Ferreira, P. (2020). *Estudo do impacto das Habilitações Literárias na sobrevivência política dos ministros dos Governos Constitucionais Portugueses (de 1976 até 2015)*. Dissertação de Mestrado, Universidade do Minho - Escola de Economia e Gestão.

Finer, S.E. (1956). The individual responsibility of ministers. *Public Administration* 34, 4.

Fischer, J. (2012). I Take Political Responsibility!': The Theoretical and Empirical Relation between Ministerial Responsibility and Ministerial Resignations in Germany. *Public Administration*, 90(3).

Fischer, J., & Kaiser, A. (2006). The push and pull of ministerial resignations in Germany, 1975-2002. Paper apresentado em *ECPR Joint Sessions of Workshops Granada – Workshop “The selection and de-selection of ministers”*. Disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402380600842296>

Fischer, J., André K., & Rohlfing, I. (2006). The Push and Pull of Ministerial Resignations in Germany, 1969–2005. *West European Politics*, 29(4), 709-735.

François, A., & Grossman, E. (2011). Qui Sont Les Ministres de La Ve République ?. *La Vie des Idées*, 1–15.

Franz, P. (2017). Por que ministros são demitidos do gabinete? Uma análise dos governos do PSDB e do PT. *The Observatory of Social and Political Elites of Brazil* 4(4), 1-15.

Guedes, N. (2009). Quem lidera os governos europeus? A carreira dos primeiros-ministros (1946-2006). *Análise Social*, 44(191), 265-288.

Hallerberg, M., & Wehner, J. (2020). When do you get economists as policy-makers?. *British Journal of Political Science*, 50(3), 1193-1205.

Hansen, M.E., Klemmensen, R., Hobolt, S.B., & Back, H (2013). Portfolio saliency and ministerial turnover: Dynamics in Scandinavian postwar cabinets. *Scandinavian Political Studies* 36(3).

Huber, H., & Martinez-Gallardo, C. (2008). Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies. *American Political Science Review*, 102(2), 169-180.

Inácio, M. (2013). Escogiendo Ministros y Formando Politicos: Los Partidos en Gabinetes Multipartidistas. *América Latina Hoy*, 64(41), 41-66. Salamanca.

Indridason, I., & H; Kam, C. (2005). The Timing of Cabinet reshuffles in Five Westminster Parliamentary Systems. *Legislative Studies Quarterly*, 30(3), 327-263.

Indridason, I., & Kam, C. (2008): Cabinet Reshuffles and Ministerial Drift. *British Journal of Political Science*, 38(4), 621–56.

Jonathan B., Holger D., & Conor, L. (2015). Ministerial Importance and Survival in Government: Tough at the Top?, *West European Politics*, 38(3), 441-464.

Kam, C. (2000). Not Just Parliamentary ‘Cowboys and Indians’: Ministerial Responsibility and Bureaucratic Drift. *Governance* 13(3), 365-392.

Kenig, O., & Barnea, S. (2009). *The Selection of Ministers in Israel: Is the Prime Minister ‘A Master of His Domain’?* *Israel Affairs*, 15,(3), 261-278.

Krook, M., & O’ Brien, D. (2012). All the President’s Men? The Appointment of Female Cabinet Ministers Worldwide. *The Journal of Politics*, 74(3), 840-855.

- Leston-Bandeira, C. (2001). The Portuguese Parliament During the first two decades of Democracy. *West European Politics*, 24(1), 137-156.
- Mark B. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 33(5), 946-967.
- Martínez-Gallardo, C. (2014). Designing Cabinets: Presidential Politics and Ministerial Instability. *Journal of Politics in Latin America*, 6(2), 3-38.
- Matland, R.E., & Studlar, D.T. (1996). The Contagion of Women Candidates in Single-Member District and Proportional Representation Electoral Systems: Canada and Norway. *Journal of Politics* 58(3), 707-733.
- McDonnell, D., & Valbruzzi, M. (2014). Defining and Classifying Technocrat-led and Technocratic Governments. *European Journal of Political Research* 53(4), 654-671.
- Mershon, C. (1996). The Costs of Coalition: Coalition Theories and Italian Governments. *The American Political Science Review*, 90(3), 534-554.
- Muller, W. (2000). Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work. Netherlands: *European Journal of Political Research* (37), 309-333.
- O'Malley, E. (2006). Ministerial selection in Ireland: limited choice in a political village. *Irish Political Studies*, 21(3), 319-336.
- Perissinotto, R., & Dantas, E. (2016). Ministros da Área Económica no Brasil (1964-2015): Porque Saem e Para Onde Vão?. *The Observatory of Social and Political Elites of Brazil*, (13), 1-20.
- Pinto A.C., & Almeida, P.T. (2014). Facing the Crisis: Expert and Non-partisan Ministers in Portuguese Democracy. Washington DC. Paper apresentado em *International Conference of Europeanists*, 14-16 Março. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/263803667_Facing_the_Crisis_Expert_and_Non-partisan_Ministers_in_Southern_European_Democracies
- Pinto, A.C. (2000). O Império do professor: Salazar e a Elite Ministerial do Estado Novo (1933-1945). *Análise Social*, 35(157), 1055-1078.

Pratt, John W., & Zeckhauser, Richard J. (1985). *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press.

Putnam, R. (1977). Elite Transformation in Advanced Industrial Societies An Empirical Assessment of the Theory of Technocracy. *Comparative Political Studies*, 10(3), 383-412.

Raimundo, F., Ferreira, N., & Carvalho, R. (2009). Political Decision-Making in the Portuguese New State (1933-39). *Portuguese Journal of Social Science*, 8(1), 85-101.

Reynolds, A. (1999). Women in the Legislatures and Executives of the World. *World Politics*, 51(4), 547-572.

Schleiter, P., & Morgan-Jones, E. (2009). Party Government in Europe? Parliamentary and Semi-presidential Democracies Compared. *European Journal of Political Research*, 48(5), 665-693.

Seixas, C., & Costa, M. (2021). Paths to Power and Ministers' Durability: the Portuguese Case. *West European Politics*, 44(2), 403-425.

Siaroff, A. (2000). Women's Representation in Legislatures and Cabinets in Industrial Democracies. *International Political Science Association* 21(2), 197-215.

Silveira, P. (2015). Os Secretários de Estado da Democracia Portuguesa, 1976-2011. *Análise Social*, 214(1), 128-158.

Studlar, D.T., & Moncrief, G.F. (1997). The Recruitment of Women Cabinet Ministers in the Canadian Provinces. *Governance* 10(1), 67-81.

Teruel, J. (2009a). *Reclutamiento y Carrera Ministerial de Los Ministros en España (1976-2005)*. Institut de Ciències Polítiques i Socials, 273(09), 1-49. Barcelona.

Woodhouse, D. (2004). UK Ministerial Responsibility in 2002: The Tale of Two Resignations. *Public Administration* 82(1), 1-19.

Anexos

Anexo I - Principais categorizações de razões de saída salientadas na literatura

Finer (1956)	<ul style="list-style-type: none"> • Saídas em relação ao indivíduo • Saída devido a ato político • Má administração do departamento
Fettelshoss (2005)	<ul style="list-style-type: none"> • Fim do mandato • Razões pessoais • Insatisfação do ministro • Escândalos • Remodelação do gabinete
Fisher, Kaiser e Rohlfig (2006)	<ul style="list-style-type: none"> • Remodelação do gabinete • O partido deixou o governo • Pressão por parte do público • Discordância com a linha de atuação do governo • Surgimento de uma melhor oportunidade profissional
Franz (2007)	<ul style="list-style-type: none"> • Saída por pressão mediática/popular • Extinção da pasta • Perda de status ministerial • Questões pessoais • Reforma ministerial • Saídas motivadas pelo calendário eleitoral • Saída pro embate de atores/partidos no gabinete • Saídas dos cargos ocupados temporariamente
Huber e Martinez-Gallardo (2008)	<ul style="list-style-type: none"> • Eleições • Decisão do primeiro-ministro • Questões de saúde • Desacordo com a política • Falta de apoio parlamentar • Intervenção do chefe de estado
A.C Pinto e P.T Almeida (2008)	<ul style="list-style-type: none"> • Conflitos nas relações interpessoais • Erros pessoais • Escândalos financeiros • Falha na capacidade de liderança • Falhas departamentais • Desacordos políticos • Conflitos intrapartidários • Queda da <i>performance</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Falhas e escândalos pessoais e departamentais • Fraco desempenho

As Razões de Saída dos Ministros em Portugal

Bucur (2013)	<ul style="list-style-type: none"> • Discordâncias políticas e compromissos fora do gabinete • Razões não políticas e conflitos políticos
Dowding e Dumont (2014)	<ul style="list-style-type: none"> • Fim do governo • Morte/doença • Erros pessoais • Erros departamentais • Escândalos sexuais/financeiros • Baixo desempenho pessoal • Desacordo político • Críticas

Anexo II - Principais tipologias de perfis ministeriais salientadas na literatura

Blondel (1985)	Muller Rommel (1988)	Winter (1991)	Bakema e Secker (2012)	Beckman (2006)	Terruel (2011)
Amador	Amateur	Insiders	Politic specialist	Amateur	Manager especialista
Especialista	Administrative professional	Outsiders	Technocrat	Expert	Manager Generalist
	Technical professional		Politician		Especialist amateur
	Administrative and technical professional		Outsider		Generalist amateur

Anexo III - Categorização das razões de saída

Performance por razões política:

Escândalos	Gestos, frases, declarações polémicas contra uma política/ação do governo ou contra um membro do governo sobre um assunto não departamental.
Conflitos partidários	Conflitos e desacordos intrapartidários (conflitos existentes dentro do partido do governo); Conflitos e desacordos interpartidários (conflitos entre partidos, como por exemplos em governos de coligação).
Insatisfação do ministro	Insatisfação do ministro quanto a uma política do governo ou ação do executivo (não relativo ao departamento); falta de apoio (falta de apoio parlamentar ou do Primeiro-ministro).

As Razões de Saída dos Ministros em Portugal

Saída motivada por críticas e pressão	Saída devido a críticas e pressão das elites políticas relativas à atuação do ministro (Presidente da República, partidos, ministros, membros do parlamento); Saída por pressão das eleições (operação cosmética); Apaziguamento das tensões com o Presidente da República.
Conflitos nas relações interpessoais	Divergência com algum membro do governo (primeiro-ministro, Presidente da República, outro ministro, outro deputado) sobre uma política ou ação do governo.

Performance por razões departamentais:

Escândalos departamentais	Escândalos departamentais (frases, entrevistas, declarações polémicas sobre um assunto do departamento ou dirigidas a um Secretário de Estado); Lapsos e erros do ministro que resultaram em grandes escândalos.
Erros departamentais	Lapsos e erros do ministro a nível departamental; Falhanço e insucesso de uma política departamental que não cumpriu os objetivos esperados.
Baixo desempenho	Desgaste, incompetência, inabilidade do ministro fruto da sua postura dentro do departamento que pode ou não ter levado ao seu isolamento.
Insatisfação do ministro	Insatisfação do ministro quanto a uma política ou decisão tomada, relacionada com o seu departamento (desacordo com decisões do governo relativas à jurisdição do seu departamento); Insatisfação do ministro com o seu cargo e o contexto que rodeia o departamento; Ingerência na pasta por parte do primeiro-ministro ou do Presidente da República; Garrotes e constrangimentos ao ministério; corte de verbas (redução do orçamento para a pasta).
Saída motiva por críticas e pressão	Saída motivada por pressão popular e mediática (Sindicatos, profissionais do setor, comunicação social) relativa à atuação do ministro; Conflitos, falta de diálogo ou más relações com os sindicatos e profissionais do setor.
Conflitos nas relações interpessoais	Divergência com algum membro do governo (primeiro-ministro, Presidente da República, outro ministro, outro deputado e Secretário de Estado) sobre um assunto do departamento.

Outras:

Razões Pessoais	Escândalos pessoais (escândalo sexual, financeiro, fuga a impostos, não pagamento da Siza, corrupção); Questões de saúde ou morte; Questões familiares; Surgimento de outra oportunidade profissional
Remodelação do governo	Extinção da pasta; Trocas e saídas por acumulação de funções/ocupação do cargo de forma temporária; Troca de pasta.

Anexo IV - Governos Constitucionais Portugueses (1976 a 2019)

As Razões de Saída dos Ministros em Portugal

Governo Constitucional	Primeiro-ministro	Partido no mandato	Tipo de governo	Anos do mandato	Duração (Meses)	Razão fim do governo
I Governo	Soares I	PS	Monopartidário minoritários	1976 a 1978	18	Falta de apoio parlamentar
II Governo	Soares II	PS + CDS	Coligação maioritário	1978	7	Intervenção do Presidente
III Governo	Nobre da Costa	-	Presidencial	1978	3	Falta de apoio parlamentar
IV Governo	Mota Pinto	-	Presidencial	1978 a 1979	8	Renúncia do primeiro-ministro
V Governo	Pintasilgo	-	Presidencial	1979 a 1980	6	Intervenção do Presidente
VI Governo	Sá Carneiro	PSD + CDS + PPM	Coligação maioritário	1980 a 1981	12	Morte do primeiro-ministro
VII Governo	Balsemão I	PSD + CDS + PPM	Coligação maioritário	1981	8	Conflitos entre partidos no governo
VIII Governo	Balsemão II	PSD + CDS + PPM	Coligação maioritário	1981 a 1983	21	Conflitos entre partidos no governo
IX Governo	Soares III	PS + PSD	Coligação maioritário	1983 a 1985	29	Conflitos entre partidos no governo
X Governo	Cavaco Silva I	PSD	Monopartidário minoritário	1985 a 1987	21	Falta de apoio parlamentar
XI Governo	Cavaco Silva II	PSD	Monopartidário maioritário	1987 a 1991	50	Final do mandato
XII Governo	Cavaco Silva III	PSD	Monopartidário maioritário	1991 a 1995	48	Final do mandato
XIII Governo	Guterres I	PS	Monopartidário minoritário	1995 a 1999	48	Final do mandato
XIV Governo	Guterres II	PS	Monopartidário minoritário	1999 a 2002	30	Renúncia do primeiro-ministro
XV Governo	Barroso	PSD + CDS	Coligação maioritário	2002 a 2004	27	Renúncia do primeiro-ministro
XVI Governo	Santana Lopes	PSD + CDS	Coligação maioritário	2004 a 2005	8	Intervenção do Presidente
XVII Governo	Sócrates I	PS	Monopartidário maioritário	2005 a 2009	55	Final do mandato
XVIII Governo	Sócrates II	PS	Monopartidário minoritário	2009 a 2011	20	Renúncia do primeiro-ministro

As Razões de Saída dos Ministros em Portugal

XIX Governo	Passos Coelho	PSD + CDS	Coligação maioritário	2011 a 2015	49	Final do mandato
XX Governo	Passos Coelho II	PSD + CDS	Coligação minoritário	2015	1	Falta de apoio parlamentar
XXI Governo	Costa I	PS	Monopartidário minoritário	2015 a 2019	47	Final do mandato

Anexo V - Lista das exonerações ministeriais (do I ao XXI Governo Constitucional)

Nome	Pasta	Governo	Data de posse	Data de exoneração
António Lopes Cardoso	Agricultura e Pescas	I	23/07/1976	05/11/1976
Walter Rosa	Indústria e Tecnologia	I	23/07/1976	07/01/1977
António Sousa Gomes	Indústria e Tecnologia	I	07/01/1977	25/03/1977
António Barreto	Comércio e do Turismo	I	23/07/1976	25/03/1977
Francisco Marcelo Curto	Trabalho	I	23/07/1976	25/03/1977
José Medeiros Ferreira	Negócios Estrangeiros	I	23/07/1976	11/10/1977
Alberto Oliveira e Silva	Administração Interna	II	30/01/1978	27/02/1978
Octávio Galvão de Figueiredo	Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores	III	29/08/1978	25/09/1978
Francisco Sá Carneiro	Primeiro-ministro	VI	03/01/1980	04/12/1980
Henrique Afonso da Silva Horta	Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores	VII	09/01/1981	28/04/1981
Augusto Ferreira do Amaral	Ministro da Qualidade de Vida	VII	09/01/1981	04/06/1981
Eusébio Marques de Carvalho	Ministro da Reforma Administrativa	VII	09/01/1981	05/06/1981
André Gonçalves Pereira	Ministro dos Negócios Estrangeiros	VIII	04/09/1981	09/06/1982
Vítor Crespo	Ministro da Educação e das Universidades	VIII	04/09/1981	12/06/1982
António Queirós Martins	Ministro do Trabalho	VIII	04/09/1981	12/06/1982
Fernando Amaral	Ministro Adjunto do Primeiro-Ministro e dos Assuntos Parlamentares	VIII	04/09/1981	12/06/1982
António Capucho	Ministro da Qualidade de Vida	IX	09/06/1983	12/06/1984
Manuel Soares Costa	Ministro da Agricultura, Florestas e Alimentação	IX	09/06/1983	17/10/1984
Álvaro Barreto	Ministro do Comércio e Turismo	IX	09/06/1983	17/10/1984
Carlos Alberto da Mota Pinto	Vice-primeiro-ministro	IX	09/06/1983	15/02/1985
Carlos Alberto da Mota Pinto	Ministro da Defesa Nacional	IX	09/06/1983	15/02/1985
Rui Manchete	Ministro da Justiça	IX	09/06/1983	15/02/1985

As Razões de Saída dos Ministros em Portugal

José Augusto Seabra	Ministro da Educação	IX	09/06/1983	15/02/1985
João Rosado Correia	Ministro do Equipamento Social	IX	09/06/1983	15/02/1985
Carlos Melancia	Ministro do Mar	IX	09/06/1983	15/02/1985
Francisco Sousa Tavares	Ministro da Qualidade de Vida	IX	12/06/1984	11/07/1985
Tomás George da Conceição Silva	Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores	X	06/11/1985	10/07/1986
António Capucho	Ministro dos Assuntos Parlamentares	XI	17/08/1987	24/07/1989
Eurico de Melo	Ministro da Defesa Nacional	XI	17/08/1987	05/01/1990
Miguel Cadilhe	Ministro das Finanças	XI	17/08/1987	05/01/1990
José Silva Godinho	Ministro da Administração Interna	XI	17/08/1987	05/01/1990
Álvaro Barreto	Ministro da Agricultura, Pescas e Alimentação	XI	17/08/1987	05/01/1990
Leonor Beleza	Ministro da Saúde	XI	17/08/1987	05/01/1990
Carlos Brito	Ministro da Defesa Nacional	XI	05/01/1990	05/03/1990
Fernando Nogueira	Ministro da Justiça	XI	17/08/1987	05/03/1990
João Maria de Oliveira Martins	Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	XI	17/08/1987	24/04/1990
Joaquim Ferreira do Amaral	Ministro do Comércio e Turismo	XI	17/08/1987	24/04/1990
Vasco Rocha Vieira	Ministro da República para a Região Autónoma dos Açores	XI	17/08/1987	18/04/1991
Fernando Real	Ministério do Ambiente e Recursos Naturais	XI	17/08/1987	24/04/1991
António Couto dos Santos	Ministro-Adjunto e dos Assuntos Parlamentares	XII	31/10/1991	19/03/1992
Diamantino Durão	Ministro da Educação	XII	31/10/1991	19/03/1992
João de Deus Pinheiro	Ministro dos Negócios Estrangeiros	XII	31/10/1991	12/11/1992
Carlos Borrego	Ministro do Ambiente e Recursos Naturais	XII	31/10/1991	11/06/1993
Jorge Braga de Macedo	Ministro das Finanças	XII	31/10/1991	07/12/1993
António Couto dos Santos	Ministro da Educação	XII	19/03/1992	07/12/1993
Arlindo de Carvalho	Ministro da Saúde	XII	31/10/1991	07/12/1993
José Silva Peneda	Ministro do Emprego e da Segurança social	XII	31/10/1991	07/12/1993
Arlindo Cunha	Ministro da Agricultura	XII	31/10/1991	21/05/1994
Fernando Nogueira	Ministro da Defesa Nacional	XII	31/10/1991	16/03/1995
Eduardo Azevedo Soares	Ministro do Mar	XII	31/10/1991	16/03/1995
Henrique Constantino	Ministro do Equipamento Social	XIII	28/10/1995	27/12/1995
Francisco Murteira Nabo	Ministro do Equipamento Social	XIII	27/12/1995	15/01/1996
Daniel Bessa	Ministro da Economia	XIII	28/10/1995	27/03/1996
António Vitorino	Ministro da Defesa Nacional	XIII	28/10/1995	25/11/1997

As Razões de Saída dos Ministros em Portugal

Alberto Costa	Ministro da Administração Interna	XIII	28/10/1995	25/11/1997
Augusto Mateus	Ministro da Economia	XIII	27/03/1996	25/11/1997
Jorge Coelho	Ministro Adjunto	XIII	28/10/1995	25/11/1997
Maria João Rodrigues	Ministra para a Qualificação e o Emprego	XIII	28/10/1995	25/11/1997
Fernando Gomes da Silva	Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	XIII	28/10/1995	03/10/1998
José Veiga Simão	Ministro da Defesa Nacional	XIII	25/11/1997	29/05/1999
Manuel Maria Carrilho	Ministro da Cultura	XIV	25/10/1999	12/07/2000
Jorge Coelho	Ministro da Presidência	XIV	25/10/1999	14/09/2000
Fernando Gomes	Ministro da Administração Interna	XIV	25/10/1999	14/09/2000
Joaquim Pina Moura	Ministro da Economia	XIV	25/10/1999	14/09/2000
Guilherme d'Oliveira Martins	Ministro da Educação	XIV	25/10/1999	14/09/2000
Armando Vara	Ministro Adjunto do Primeiro-Ministro	XIV	25/10/1999	14/09/2000
Maria de Belém Roseira	Ministra para a Igualdade	XIV	25/10/1999	14/09/2000
Armando Vara	Ministro da Juventude e do Desporto	XIV	14/09/2000	18/12/2000
Jorge Coelho	Ministro do Equipamento Social	XIV	25/10/1999	10/03/2001
Eduardo Ferro Rodrigues	Ministro do Trabalho e da Solidariedade	XIV	25/10/1999	10/03/2001
Júlio Castro Caldas	Ministro da Defesa Nacional	XIV	25/10/1999	03/07/2001
Joaquim Pina Moura	Ministro das Finanças	XIV	25/10/1999	03/07/2001
Mário Cristina de Sousa	Ministro da Economia	XIV	14/09/2000	03/07/2001
Augusto Santos Silva	Ministro da Educação	XIV	14/09/2000	03/07/2001
Manuela Arcanjo	Ministro da Saúde	XIV	25/10/1999	03/07/2001
José Saspotes	Ministro da Cultura	XIV	12/07/2000	03/07/2001
Eduardo Ferro Rodrigues	Ministro do Equipamento Social	XIV	10/03/2001	22/01/2002
Jorge Coelho	Ministro de Estado	XIV	25/10/1999	10/03/2001
Luís Valente de Oliveira	Ministro das Obras Públicas, Transportes e Habitação	XV	06/04/2002	05/04/2003
Isaltino Morais	Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	XV	06/04/2002	05/04/2003
Pedro Lynce	Ministro da Ciência e Ensino Superior	XV	06/04/2002	06/10/2003
António Martins da Cruz	Ministro dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas	XV	06/04/2002	09/10/2003

As Razões de Saída dos Ministros em Portugal

Amílcar Theias	Ministro das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	XV	05/04/2003	21/05/2004
Henrique Chaves	Ministro Adjunto do Primeiro- Ministro	XVI	17/07/2004	24/11/2004
Rui Gomes da Silva	Ministro dos Assuntos Parlamentares	XVI	17/07/2004	24/11/2004
Henrique Chaves	Ministro da Juventude, Desporto e Reabilitação	XVI	17/07/2004	02/12/2004
Luís Campos e Cunha	Ministro de Estado e das Finanças	XVII	12/03/2005	21/07/2005
Diogo Freitas do Amaral	Ministro de Estado, e dos Negócios Estrangeiros		12/03/2005	03/07/2006
Luís Amado	Ministro da Defesa Nacional	XVII	12/03/2005	03/07/2006
António Costa	Ministro de Estado e da Administração Interna	XVII	12/03/2005	17/05/2007
António Correia de Campos	Ministro da Saúde	XVII	12/03/2005	30/01/2008
Isabel Pires de Lima	Ministro da Cultura	XVII	12/03/2005	30/01/2008
Manuel Pinho	Ministro da Economia e da Inovação	XVII	12/03/2005	06/07/2009
Miguel Relvas	Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares	XIX	21/06/2011	13/04/2013
Vítor Gaspar	Ministro de Estado e das Finanças	XIX	21/06/2011	02/07/2013
Paulo Portas	Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros	XIX	21/06/2011	24/07/2013
Assunção Cristas	Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território	XIX	21/06/2011	24/07/2013
Álvaro Santos Pereira	Ministro da Economia e do Emprego	XIX	21/06/2011	24/07/2013
Miguel Macedo	Ministro da Administração Interna	XIX	21/06/2011	19/11/2014
João Barroso Soares	Ministro da Cultura	XXI	26/11/2015	14/04/2016
Maria Constança Urbano de Sousa	Ministro da Administração Interna	XXI	26/11/2015	21/10/2017
Eduardo Cabrita	Ministro Adjunto	XXI	26/11/2015	21/10/2017
José Alberto de Azeredo Ferreira Lopes	Ministro da Defesa Nacional	XXI	26/11/2015	15/10/2018
Luís Castro Mendes	Ministro da Cultura	XXI	14/04/2016	15/10/2018
Adalberto Campos Fernandes	Ministro da Saúde	XXI	26/11/2015	15/10/2018
Maria Manuela Leitão Marques	Ministra da Presidência e da Modernização Administrativa	XXI	26/11/2015	18/02/2019
Manuel Caldeira Cabral	Ministro da Economia	XXI	26/11/2015	15/10/2018

