

Capítulo 4.1.

DURAÇÃO E TIPOS DE SAÍDA

ÍNDICE

- I. Introdução
- II. Estrutura do capítulo
- III. Dimensões em análise
- IV. Durabilidade ministerial
- V. Exoneração ministerial
- VI. Classificação das razões de saída
- VII. Aplicação da tipologia de razões de saída



I. INTRODUÇÃO

- Quando o Primeiro-ministro seleciona os seus aspirantes a ministro, fá-lo com alguma cautela pois um mau desempenho ministerial implica altos custos políticos para o governo (Kam, 2000; O'Malley, 2006), funcionando como um mecanismo de responsabilidade coletiva (Berlinsky, Dewan e Dowding, 2010).
- Apesar de o chefe do executivo estar ciente de que existe um território desconhecido, que o impossibilita de conhecer completamente os seus ministros, vai investir na análise criteriosa dos seus currículos, de forma a tentar antecipar o máximo de características (Strom, Muller e Bergman, 2003; Indridason e Kam, 2008).
- Esta triagem pode implicar uma valorização de determinadas credenciais, como a experiência política e partidária, capacidades de gestão e conhecimento especializado (Strom, Muller e Bergman, 2003; Camerlo e Pérez-Liñan, 2013).
- Além destas competências condicionarem o papel do ministro no executivo (Headey, 1974; Rose, 1987), influenciam também a forma como estes saem do governo (Blondel, Muller-Rommel e Malovà, 2007; Dowding e Dumont, 2009).
- Assim, as competências tidas em conta no momento da seleção ministerial funcionam como fatores relevantes para evitar a seleção adversa, que em última instância leva à exoneração – mecanismo de *accountability* por excelência (Huber e Martinez-Gallardo, 2008; Bovens, 2007).

I. INTRODUÇÃO

- Como tal, os ministros podem abandonar o governo por razões pessoais ou podem ser forçados a afastarem-se, existindo uma variedade de razões na origem desta decisão.
- Permanece por explicar o porquê de existirem ministros que renunciam aos seus cargos por assuntos insignificantes, enquanto outros permanecem mesmo depois de grandes escândalos (Fisher, 2012).
- Ainda que a experiência político-partidária e a expertise tenham vindo a receber uma atenção acrescida por parte da literatura relativa ao recrutamento ministerial (Fleischer e Seyfried, 2015; Veit e Vedder, 2022), a sua influência sobre as exonerações merece uma maior investigação e consequente consistência teórica.
- Este capítulo baseia-se na premissa de que as competências - político-partidárias, gerenciais, profissionais e académicas - tidas em conta no momento de recrutamento ministerial, são bastante variáveis e podem influenciar a duração e a forma como os ministros saem do seu cargo.

II. ESTRUTURA DO CAPÍTULO

Parte 1:

- Relevância do estudo sobre o impacto que os perfis ministeriais detêm na durabilidade e respectivas razões de saída do executivo.
- Revisão de literatura.

• Apresentação das hipóteses

Parte II:

- Operacionalização das variáveis.
- Distribuição da duração por perfil ministerial.
- Caracterização das razões de saídas dos ministros portugueses.
- Identificação das razões predominantes de saídas.
- Distribuição das razões de saída por perfil ministerial.

• Relação entre razões de saída e duração dos ministros no

Parte III:

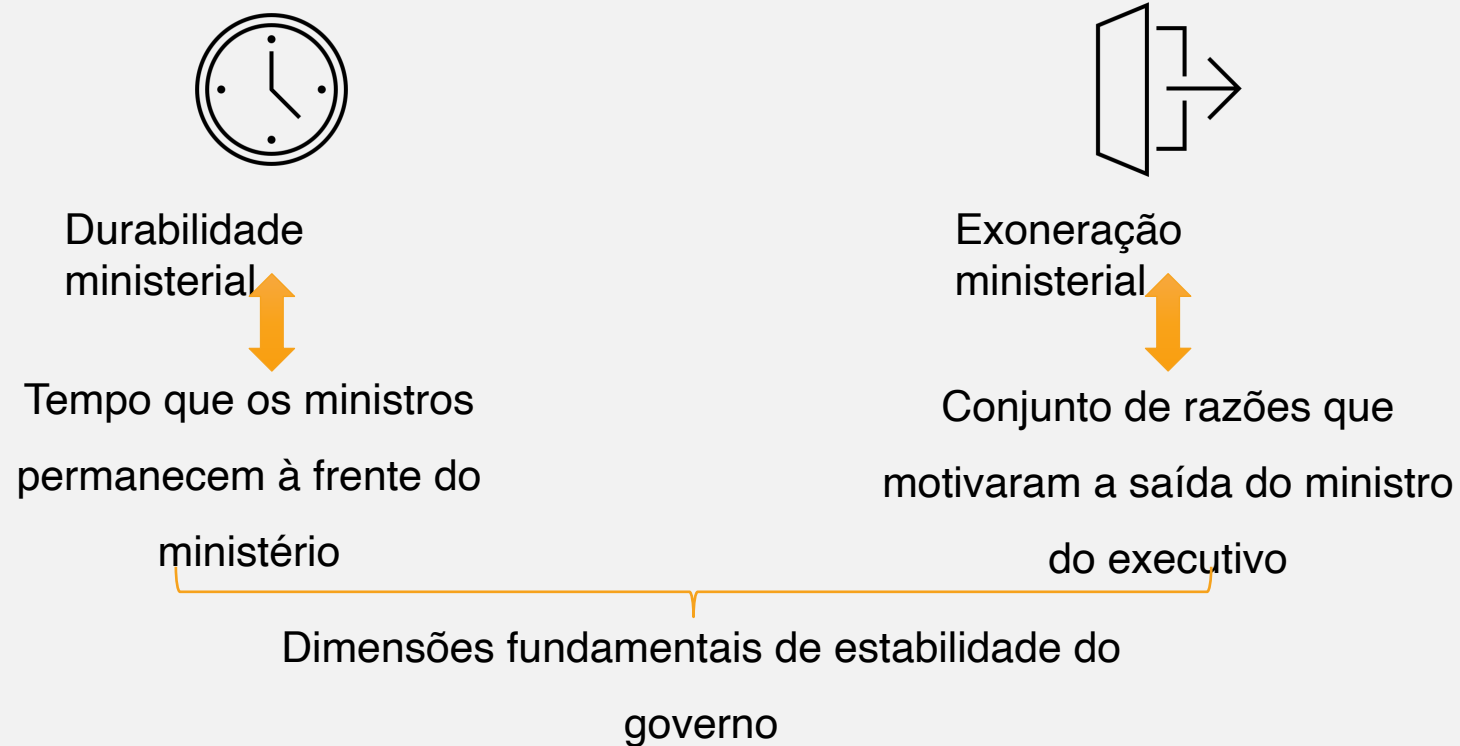
- Discussão dos resultados.

Parte IV:

- Síntese sobre as principais conclusões.
- Implicações das descobertas para a literatura.

III. DIMENSÕES EM ANÁLISE

De que forma os perfis ministeriais influenciam a durabilidade e a exoneração dos ministros, em Portugal?



(Best e Higley, 2018)

IV. DURABILIDADE MINISTERIAL



❑ A durabilidade já demonstrou ser uma variável relevante associada a:

- ✓ **Fatores institucionais** (Huber e Martinez-Gallardo, 2008; Dowding e Dumont, 2009; Dewan e Myatt, 2010);
- ✓ Competências tidas em conta no **recrutamento ministerial** (Bakema, 1991; Berlinski, 2007; Dowding e Dumont, 2009).
- ✓ **Caraterísticas sociopolíticas** (Bakema, 1991; Teruel, 2009; Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2010);
- ✓ **Tomada de decisão** (Blondel e Muller-Rommel, 1993; Rommel e Fettelschoss, 2004);
- ✓ **Área e importância da pasta ministerial** (Berlinski, Dewan e Dowding, 2007; Indridason e Kam, 2008; Hansen et al., 2013);
- ✓ **Desempenho ministerial** (Berlinski, 2007);
- ✓ **Proximidade ao Primeiro-Ministro** (Dowding e Mcleay, 2011);
- ✓ **Carreira pós-governativa** (Claveria e Verge, 2015; Dorrenbacher, 2016; Bruère e Gaxie, 2018).

IV. DURABILIDADE MINISTERIAL

- Existem evidências de que a experiência político-partidária é um recurso político importante, que tem um impacto positivo na sobrevivência e durabilidade dos ministros (Vodová, 2023; Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2010).
- Assim, a expectativa é a de que ministros com alta competência político-partidária tenham uma maior durabilidade ministerial, face a ministros que dispõem de uma baixa ou moderada competência político-partidária.
- Ministros com altas competências políticas e partidárias estão melhor preparados para enfrentar os desafios inerentes ao seu cargo político.
- Como tal, estes tendem a ter uma maior durabilidade, fruto da sua preparação política, quando comparados a ministros com competências político-partidária mais baixas.

IV. DURABILIDADE MINISTERIAL

- Por outro lado, existem também indícios de que a componente técnica fornece vantagens na sobrevivência ministerial e consequente durabilidade (Berlinski, Dewan e Dowding, 2007; Camerlo e Pérez-Liñán, 2015).
- Desta forma, espera-se que ministros que são predominantemente técnicos tenham uma maior durabilidade ministerial, face a ministros que têm um baixo *know-how* técnico.
- Assim, ministros com elevada expertise e capacidades de gestão estão melhor preparados para lidar com as tarefas verdadeiramente técnicas, inerentes ao cargo ministerial, o que pode estar na origem da sua maior durabilidade.



V. EXONERAÇÃO MINISTERIAL



- A exoneração ministerial já demonstrou ser uma variável relevante associada a:
 - ✓ **Popularidade do governo** (Dewan e Dowding, 2005; Camerlo e Pérez-Liñán, 2015);
 - ✓ Mecanismo de **prestação de contas** (Dowding e Kang, 1998; Kam, 2000; Fisher, 2012);
 - ✓ **Caraterísticas sociopolíticas** (Fisher, 2006; Berlinski, Dewan e Dowding, 2007; Bovens et al., 2010);
 - ✓ **Especialização e tecnocracia** (Berlinski, Dewan e Dowding, 2007; Pinto e Almeida, 2009; Teruel, 2011; Camerlo e Pérez-Liñán, 2015);
 - ✓ **Experiência política** (Indridason e Kam, 2008; Dowding e Dumont, 2009; Pinto, Cotta e Almeida, 2018).
 - ✓ **Desempenho ministerial** (Fisher et al., 2006; Berlinski, Dewan e Dowding, 2007)
 - ✓ **Estabilidade do executivo** (Blondel e Muller-Rommel, 1997)

V. EXONERAÇÃO MINISTERIAL

- As demissões ministeriais podem ser realizadas por múltiplos motivos (Kam e Indridason, 2008) como forma de responsabilizar os ministros pela falha no desempenho da pluralidade das suas funções (Brazier, 1997).
- Contudo, existem indícios de que a demissão não ocorre apenas como resposta ao processo de responsabilização, pois esta depende de fatores adicionais, como a reputação do ministro, a lealdade e proximidade ao Primeiro-ministro e sobretudo das competências que foram tidas em conta no processo de recrutamento ministerial (Bucur, 2013).
- Assim, uma elevada especialização tem implícito um menor risco de exoneração ministerial (Winter, 1991; Berlinski et al., 2007). Já a experiência político-partidária parece funcionar como um indicador de predisposição para a demissão do ministro (Codato e Espinoza, 2018; Indridason e Kam, 2008).
- Relativamente às motivações de saída, existem indicações esparsas que parecem sugerir que ministros com altas competências político-partidárias têm maiores capacidades em lidar com pressões externas e conflitos com outros membros do governo por virem de um universo político, onde este tipo de tensões é já frequente.

V. EXONERAÇÃO MINISTERIAL

- Assim, a expectativa é a de que ministros com baixa ou moderada competência político-partidária saiam mais por razões ligadas a conflitos, *face a ministros com alta* competência político-partidária.
- Ministros com baixas ou moderadas competências políticas e partidárias estão numa posição de desigualdade, quando comparados a ministros com altas competências político-partidárias (Indridason e Kam, 2008).
- Esta desigualdade está relacionada com a falta de traquejo e preparação política, que ao serem ferramentas essenciais para o desempenho ministerial, tornam estes perfis menos aptos para lidar com confrontos e tensões (Huber e Martinez-Gallardo, 2008), como conflitos no seio do executivo, discórdias institucionais e pressões externas.
- Por outro lado, estima-se que ministros com altas competências de gestão e técnica consigam lidar mais eficazmente com potenciais conflitos semeados no ceio do executivo (Berkley, 1970; Bermeo, 2002), quando comparados a ministros com baixas habilidades técnicas.
- Fruto das suas qualificações, este tipo de perfil tende a ter melhores habilidades de comunicação e negociação.
- Ainda assim, o estudo da relação entre as razões que podem originar a saída dos ministros do governo e as competências político-partidárias e habilidades técnicas está ainda na sua infância e merece ser aprofundado.

VI. CLASSIFICAÇÃO DAS RAZÕES DE SAÍDA

Quais as razões que levam os ministros a abandonar o executivo?



- As razões de saída são classificadas em 5 categorias, com base na dinâmica de serem ou não motivadas por conflitos:

Personal
reason

Cabinet
conflict

Policy conflict

External
conflict

Institutional
conflict

VI. CLASSIFICAÇÃO DAS RAZÕES DE SAÍDA

Quais as razões que levam os ministros a abandonar o executivo?

- Os ministros podem sair do executivo por razões não relacionadas com conflitos:

❑ Razão 1. **Personal reason** → que pode incluir:

- a) Questões pessoais;
- b) Questões de saúde e/ou morte;
- c) Questões familiares;
- d) Surgimento de uma melhor oportunidade profissional;
- e) Remodelação governativa provocada por extinção da pasta, trocas e saídas por acumulação de funções, ocupação do cargo de forma temporária ou alteração do nome da pasta;
- f) Escândalos pessoais.

VI. CLASSIFICAÇÃO DAS RAZÕES DE SAÍDA

Quais as razões que levam os ministros a abandonar o executivo?

- Os ministros podem sair do executivo por razões relacionadas com conflitos:
 - ❑ Razão 2. **Cabinet Conflict** → conflitos existentes no ceio dos(s) partido(s) que se encontram no governo.
 - ❑ Razão 3. **Policy Conflict** → conflitos e divergências com algum outro membro do governo (Primeiro-ministro, ministro, deputado ou secretário de estado), sobre uma política ou ação do ministro que gera discórdia.
 - ❑ Razão 4. **Institutional Conflict** → conflitos com outras instituições do estado (tribunais, Assembleia da República e Presidente da República - apaziguamento das tensões em belém), que se podem traduzir em falta de apoio parlamentar e/ou ingerência na pasta por parte do Presidente da República.
 - ❑ Razão 5. **External Conflict** → conflitos com membros do público, críticas e pressão popular/mediática (incluindo com grupos de interesse, sindicatos, profissionais do setor, público em geral e media) e/ou escândalos políticos.

VII. APLICAÇÃO DA TIPOLOGIA DE RAZÕES DE SAÍDA

Ministro exonerado	Razão de saída	Evidências
Marta Temido	External conflict	<p>“A sua popularidade estava em queda ao ser considerada, juntamente com Pedro Nuno Santos, como os governantes mais remodeláveis”.</p> <p>“Sai numa altura onde o atrito entre a tutela e os profissionais de saúde está profundamente agudizada, no meio de diversos encerramentos de urgências hospitalares”.</p> <p>“Sai em virtude do confronto deliberado que abriu com o setor privado, sindicatos e ordens — sempre usado como bode expiatório dos problemas do SNS — e revelou-se incapaz de gerir a estrutura de recursos humanos do SNS”.</p>
P e d r o N u n o Santos	External conflict	<p>“A demissão acontece na sequência da pressão feita para o ministro abandonar o executivo, face às consequentes polémicas em que se viu envolvido”.</p> <p>“Demite-se face à perceção pública e respetiva pressão, assumindo “responsabilidade política”.</p> <p>“Eram-lhe apontadas críticas de como não detinha condições para continuar a governar face às polémicas que provocou e que já tinham deixado Pedro Nuno Santos fragilizado e a admitir as suas falhas”.</p>
João Galamba	External conflict	<p>“Demite-se na sequência do terramoto político provocado pela Operação Influencer mas à saída do executivo, disse, que não se tratava de uma admissão de culpa, mas sim para dar à família a tranquilidade e discrição a que, inequivocamente, têm direito”.</p> <p>“Cede às duras críticas vindas de todas as frentes que fazem cair João Galamba, depois de ter sido constituído arguido e alvo de buscas em casa”</p>