



MARIANA CARMO DUARTE

PEDRO SILVEIRA

**Viver (brevemente) para a política:
independência partidária e durabilidade
da elite governativa portuguesa**

Análise Social, LVI (3.º), 2021 (n.º 240), pp. 442-469

<https://doi.org/10.31447/AS00032573.2021240.02>

ISSN ONLINE 2182-2999

EDIÇÃO E PROPRIEDADE

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



Análise Social, 240, LVI (3.º), 2021, 442-469

Viver (brevemente) para a política: independência partidária e durabilidade da elite governativa portuguesa. Este artigo avalia a influência do perfil partidário na duração da elite governativa portuguesa entre 1995 e 2015. Para o efeito, através de uma análise de sobrevivência, foram considerados os ministros e secretários de Estado de sete governos. Conclui-se que, embora o perfil partidário não influencie a durabilidade dos ministros, os secretários de Estado independentes têm menor probabilidade de permanecer no cargo até ao final do mandato. Adicionalmente, o efeito do perfil partidário na sobrevivência dos secretários de Estado no governo é maior entre as mulheres, bem como entre os que têm 41-50 anos.

PALAVRAS-CHAVE: independência partidária; governo; elites políticas; elite governativa.

(Briefly) living for politics: partisan independence and durability of the Portuguese governing elite. This article explores the influence of partisanship in the Portuguese governing elite's durability from 1995 to 2015. Through a survival analysis, we studied the ministers and secretaries of State of seven governments. The main results suggest that partisanship is not relevant to explain the durability of ministers. Nevertheless, the independent Secretaries of State are less likely to remain on the office until the end of the mandate. Moreover, the effect of partisan independence on the durability of secretaries of States is larger amongst women and those aged between 41-50.

KEYWORDS: partisan independence; government; political elites; governing elite.

<https://doi.org/10.31447/AS00032573.2021240.02>

MARIANA CARMO DUARTE

PEDRO SILVEIRA

Viver (brevemente) para a política: independência partidária e durabilidade da elite governativa portuguesa

Há duas formas de fazer da política a sua vocação. (...) Vive “da” política quem dela procura fazer uma fonte duradoira de proventos; vive “para” a política quem nestes casos não se encontra. Max Weber [1919]

INTRODUÇÃO¹

A 30 de dezembro de 2013, a propósito da nona remodelação do primeiro governo de Passos Coelho, o jornal *Público* noticiava, na sua edição *online*, que “Já só restam cinco dos 16 secretários de Estado independentes”.² Notícias como esta, comuns quando existem remodelações, permitem questionar se os governos tendem a substituir mais rapidamente os membros do governo que não têm experiência partidária. Esta é, na verdade, uma indagação fundamental numa democracia porque está relacionada com a estabilidade dos executivos e com o desempenho dos indivíduos que o constituem, o que, por sua vez, tem impacto na qualidade das políticas públicas, bem como na responsabilização vertical.

Em Portugal este tema permanece pouco explorado, apesar de começar a despontar em vários países uma literatura especializada sobre a sobrevivência dos ministros e dos secretários de Estado (Berlinski et al., 2012; Bucur, 2013; Bovens et al., 2015; González-Bustamante e Olivares, 2015). No entanto,

1 Os autores agradecem os comentários dos dois revisores anónimos da *Análise Social*. Mariana Carmo Duarte agradece à FCT o financiamento através das bolsas BI-M/1069/02/2017 e SFRH/BD/150290/2019.

2 Disponível em <https://www.publico.pt/2013/12/30/politica/noticia/ja-so-restam-5-dos-16-secretarios-de-estado-independentes-1617987> [consultado a 31-01-2021].

Portugal afigura-se um caso interessante, na medida em que os executivos dispõem tradicionalmente de uma grande proporção de “independentes” – como usualmente se designam os governantes sem experiência partidária (Pinto e Almeida, 2009; Silveira, 2016; Pinto e Almeida, 2018; Pinto, 2020). Consequentemente, importa formular algumas questões fundamentais sobre este tema. Será que os membros do governo português sem experiência partidária duram menos tempo no governo? Existirão diferenças entre ministros e secretários de Estado?

A resposta a estas perguntas permitirá perceber em que medida o perfil partidário interfere na duração no cargo governativo. Só deste modo será possível confirmar ou infirmar o carácter sistemático das alterações sugeridas pela notícia referida inicialmente. Para o efeito, são utilizados dados de sete governos (XIII a XIX Governo Constitucional), correspondendo a um período de 20 anos (1995 a 2015) e um número total de 520 nomeações (147 ministros e 373 secretários de Estado). Com recurso a uma análise quantitativa, analisa-se a duração da elite governativa portuguesa, colocando o enfoque na influência da independência partidária. Considerando que em Portugal existem diferentes escalões governativos, com distintos níveis de responsabilidade política, e que tal pode influenciar a sua permanência no cargo, o efeito da independência partidária é testado, individualmente, em ministros e secretários de Estado. É ainda analisado o peso explicativo de outros fatores que a literatura sugere serem relevantes para explicar a duração no cargo, como fatores individuais (idade e género) e político-institucionais (posicionamento ideológico e tipo de governo), e que podem ser importantes quando combinados com o perfil partidário.

Este artigo contribui de duas formas distintas para a literatura científica sobre a elite governativa portuguesa. Por um lado, equaciona e testa a forma como o perfil partidário se interliga com a duração dos membros do governo nos cargos para que foram nomeados, um assunto até então pouco estudado pela ciência política portuguesa. Por outro lado, adota uma perspetiva mais fiel e complexa do governo português ao incluir secretários de Estado. Com efeito, a maioria dos estudos sobre este tema inclui apenas os ministros, o que implica excluir a maior parte da elite governativa.

O presente artigo está estruturado do seguinte modo: em primeiro lugar, apresenta-se uma revisão da literatura sobre os fatores associados à durabilidade dos governantes no cargo, justificando-se a necessidade de um estudo aprofundado sobre o poder explicativo da independência partidária. De seguida, apresentam-se as hipóteses de investigação, sendo equacionado o efeito combinado da independência partidária (e dos demais fatores indicados na literatura) na duração dos membros do governo no cargo para que foram

nomeados. Depois, são justificadas as principais opções metodológicas. Por fim, apresentam-se e discutem-se os principais resultados obtidos.

A ELITE GOVERNATIVA E A DURAÇÃO NO CARGO

Os governos são considerados instituições políticas fundamentais, assumindo um papel crucial no sistema político (Blondel, 1995, p. 267). Mais do que qualquer outra instituição, os executivos têm a capacidade de moldar a sociedade (Blondel, 1995), sendo o seu impacto na vida dos cidadãos hoje muito mais acentuado (Rose, 1984, p. 1). Efetivamente, se tivermos em conta o sistema político de David Easton (1953), os governos têm uma função decisiva na transformação de *inputs* em *outputs*. Nas palavras de Laver e Shepsle,

é o governo que simboliza o auge da responsabilidade política. Espera-se que o governo guie os assuntos de Estado, através da elaboração e supervisão da implementação de políticas sobre questões importantes. [Laver e Shepsle, 1996, pp. 28-29]

Numa instituição tão decisiva, os seus atores são muito relevantes. No seu estudo seminal *Government Ministers in the Contemporary World*, Blondel (1985) afirma que os membros do executivo dispõem de recursos institucionais vitais, contribuindo decisivamente para decisões com grande impacto social. É neste contexto que designa as elites governativas como “atores, no sentido forte da palavra”, e, como tal, merecedoras de especial atenção por parte da ciência política (Blondel, 1985, p. 7). Na verdade, nos últimos 30 anos, existiu uma profusão de estudos sobre as elites ministeriais (Cohen, 1988; Blondel e Thiébault, 1991; Almeida et al., 2006; Blondel et al., 2007; Dowding e Dumont, 2009; Dowding e Dumont, 2015; Pinto, Cotta e Almeida, 2018).

Estes trabalhos permitiram um conhecimento minucioso, tanto ao nível nacional como comparativo, das características sociodemográficas e políticas dos ministros, bem como das principais especificidades da sua carreira governativa. No que diz respeito, em particular, às credenciais políticas, tem sido destacada a relevância crescente do recrutamento de tecnocratas, embora a sua magnitude e causas sejam muito diferenciadas (Pinto, Cotta e Almeida, 2018). Se até há algumas décadas se registava a importância de um *cursus honorum* político, onde as funções partidárias eram um fator relevante para a ascensão ao cargo ministerial (De Winter, 1991), hoje essa predominância é colocada em causa pelo recrutamento de *outsiders*, desafiando a ideia de governos partidários (Cotta, 2018).

Contrariamente aos ministros, uma análise individual e especializada dos secretários de Estado tem sido marginalizada pela literatura da ciência

política (Thies, 2001, p. 47). Muito embora estes atores políticos façam parte da elite política governativa, têm-lhes sido dedicadas apenas algumas páginas em obras sobre recrutamento ministerial e/ou orgânica governativa (Blondel, 1982, 1985; Blondel e Müller-Rommel, 1988; De Winter, 1991; Brazier, 1997; Müller e Strøm, 2003; Blondel et al., 2007; Dowding e Dumont, 2009, 2015). Estudos específicos sobre os secretários de Estado têm contemplado principalmente o caso britânico (Theakston, 1987; Searing, 1989 e 1994; Theakston et al., 2014), embora existam exceções noutras latitudes, nomeadamente em Portugal (Silveira, 2021). Recentemente, alguns abordam particularmente o recrutamento destes atores políticos, concluindo pela politização em alguns países, como Itália (Marangoni, 2012), e por uma elevada despolitização noutras países, como Portugal (Silveira, 2016), ou por uma compatibilização entre um perfil especialista e um perfil político, como em Espanha (Real-Dato e Rodríguez-Teruel, 2016).

No âmbito do estudo da carreira governativa de ministros e secretários de Estado têm ganho importância as condições de sobrevivência no cargo. Com efeito, para além dos contributos que caracterizavam a passagem das elites pelo governo (Bakema, 1991; Almeida et al., 2006; Rodríguez-Teruel, 2011), despontaram ainda estudos que visaram analisar especificamente a duração dessa passagem e, em particular, os principais fatores que influenciam a sua saída prematura (Dowding e Kang, 1998; Huber e Martinez-Gallardo, 2008; Berlinski et al., 2012; González-Bustamante e Lavados, 2015; Bright et al., 2015). Esta questão tem sido encarada como fundamental para uma melhor compreensão do desempenho ministerial e da estabilidade governativa, bem como para a transparência do exercício de cargos públicos.

Embora exista uma multiplicidade de fatores associados à durabilidade dos governantes no cargo (Fischer et al., 2012; Seixas e Costa, 2021), a literatura tem-se concentrado particularmente em dois tipos – os individuais e os político-institucionais. Entre os primeiros, destacam-se a idade, o género e a educação (Dowding e Dumont, 2009; Berlinski et al., 2012; Søyland, 2016). Quanto à idade, tem sido evidenciado que os governantes mais jovens e os mais velhos têm incentivos para sair prematuramente do governo. Tendo em conta a necessidade de renovação do governo, é expectável que os mais velhos estejam mais suscetíveis a remodelações (Dowding e Dumont, 2009, p. 14; Bäck et al., 2009, pp. 173-174). No entanto, os mais jovens têm o incentivo de sair estrategicamente de modo prematuro, com o intuito de marcar uma posição e regressar mais tarde (Dewan e Dowding, 2005, p. 48).

Por sua vez, verificou-se que as mulheres têm uma menor durabilidade no governo (Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2010; Bright et al., 2015, p. 456). É conhecida a sub-representação das mulheres nos governos e nos

processos de seleção ministerial (Siaroff, 2000; Whitford et al., 2007; Dowding e Dumont, 2009; 2015), pelo que não serão surpreendentes os resultados que sugerem que essa discriminação se mantém no momento da exoneração. No entanto, em vários países, como a Suécia ou o Reino Unido, as mulheres permanecem mais tempo no cargo, o que tem sido associado às suas maiores qualificações (Bäck et al., 2009, pp. 173-174; Berlinski et al., 2012, p. 79). Em Portugal, embora o número de ministras seja muito baixo, a grande maioria pode ser considerada especialista em relação à pasta para que foi nomeada. Em contrapartida, a maioria dos homens ministros tem um perfil mais político e menos técnico (Pinto e Almeida, 2018).

Entre os fatores político-institucionais, tem sido dada relevância ao sistema e ao tipo de governo, à pasta ministerial e ao posicionamento ideológico. Analisando o semipresidencialismo francês, Bucur (2017) evidencia que a durabilidade ministerial aumenta durante governos de coabitação devido à influência do presidente. Governos de coligação estão menos sujeitos a altos níveis de exonerações, já que múltiplos partidos constroem a decisão do primeiro-ministro (Budge e Keman, 1990; Huber e Martinez-Gallardo 2008; Dowding e Dumont, 2009, p. 13). Em sentido inverso, é expectável que governos maioritários estejam menos pressionados política e mediaticamente para substituir os seus membros (Martinez-Gallardo, 2014). Porém, este efeito nem sempre se confirmou empiricamente (Soyland, 2016, p. 200), nomeadamente em Portugal (Pinto e Almeida, 2018, pp. 125-126).

Por sua vez, os ministros de pastas mais importantes permanecem mais no cargo, pois o primeiro-ministro tem incentivos para escolher mais criteriosamente, visando evitar problemas de seleção adversa (Hansen et al., 2013). Os partidos no governo podem também ser relevantes, já que expressam diferentes culturas institucionais e de coesão. Nesse sentido, resultados empíricos têm revelado que ministros de partidos de direita têm tendência a sair mais prematuramente do governo. A justificação apontada prende-se com a maior instabilidade interna destes partidos, embora permaneçam dificuldades em sustentar teoricamente esta justificação, como admitem Bright et al. (2015, p. 455).

Com particular interesse para este artigo, entre os fatores individuais encontram-se ainda os que dizem respeito ao recrutamento ministerial, ou seja, à valorização de determinadas credenciais mais adequadas a um bem-sucedido aspirante ao cargo (Putnam, 1976, p. 46; Dogan, 1989, p. 8). Uma delas é a experiência ou in experiência política dos indivíduos, que pode ser relevante para a sua nomeação (Pinto, Cotta e Almeida, 2018), bem como para a sua sobrevivência no cargo (Camerlo e Pérez-Liñan, 2012; Bruère e Gaxie, 2018; Seixas e Costa, 2021). Em particular, é expectável que a duração no cargo

seja influenciada pelo perfil partidário, uma vez que este é encarado como um indicador relevante da habituação dos indivíduos aos mecanismos de negociação, decisão e comunicação políticas, bem como do seu alinhamento com o discurso e a prática partidária (Dowding e Dumont, 2009, p. 11). Neste contexto, Bruère e Gaxie (2018, p. 35) apelidam os cargos governativos detidos por indivíduos sem vínculo partidário como “posições precárias”.

Qual será a influência da independência partidária dos governantes portugueses na sua duração no cargo? Um contributo recente equaciona a importância de quatro caminhos distintos na duração no cargo: partidário, parlamentar, burocrático e independente (Seixas e Costa, 2021). Os autores concluem que, em Portugal, ministros com experiência partidária duram mais face aos que possuem experiência parlamentar e que os independentes não se distinguem dos restantes quanto à duração no cargo. No entanto, por um lado, definem independentes como todos os que não detêm experiência partidária, parlamentar ou burocrática. Consequentemente, inviabiliza-se a comparação da independência estritamente partidária na duração no cargo. Por outro lado, excluem os secretários de Estado da análise, o que implica deixar de parte a maioria da elite governativa nacional, não só em virtude do seu estatuto formal, mas também da sua relevância funcional. Na verdade, se, por um lado, estes são considerados membros do governo pela Constituição (art.º 183.º), por outro, desempenham tarefas fundamentais no dia-a-dia do ministério (Silveira, 2021). Fica, deste modo, por responder se a independência partidária influencia a durabilidade dos membros do governo em Portugal (e se influencia a importância explicativa de outros fatores). Também fica por responder se existem diferenças entre ministros e secretários de Estado no que respeita à sua permanência no governo.

Estas indagações ganham especial relevância neste país, já que a existência de um elevado número de ministros e secretários de Estado sem qualquer *background* partidário é uma realidade desde o período de consolidação democrática (Pinto e Almeida, 2018; Silveira, 2016), constituindo um padrão excecional no contexto europeu (Pinto e Almeida, 2009 e 2018; Cotta, 2018). Ademais, tem sido notada uma tendência de presidencialização do executivo, assente no aumento da autonomia e nos recursos do primeiro-ministro face aos partidos (Lobo, 2005a; Lobo, 2005b). Considerando que a escolha de independentes pode funcionar como um modo de o primeiro-ministro diminuir perdas de agência (Martínez-Gallardo e Schleiter, 2015), reforçando a sua posição, a averiguação acerca da durabilidade destes governantes afigura-se relevante para avaliar se o primeiro-ministro português os utiliza estrategicamente.

ARGUMENTO E HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO: A DURAÇÃO NO CARGO E A INDEPENDÊNCIA PARTIDÁRIA

Neste artigo defendemos que a independência partidária pode explicar a sobrevivência da elite governativa nos cargos para que foi nomeada. A ocupação de cargos dirigentes do partido afigura-se como um indicador de prática política (Dowding e Dumont, 2009, p. 11). Como mencionado por alguns estudos, a inexperiência partidária dos indivíduos pode ser relevante para explicar a sua sobrevivência no cargo, tendo os independentes uma maior probabilidade de serem exonerados do cargo (Camerlo e Pérez-Liñan, 2012; Bruère e Gaxie, 2018; Seixas e Costa, 2021).

No entanto, a elite ministerial portuguesa é composta por ministros e secretários de Estado que, dada a natureza diferenciada da sua responsabilidade política, podem ter diferentes probabilidades de permanecer no governo. Por um lado, os ministros são figuras mediaticamente mais relevantes e com maior responsabilidade política, pelo que a sua exoneração tenderá a ser mais dificilmente equacionada pelo primeiro-ministro. Pelo contrário, os secretários de Estado são menos relevantes politicamente, sendo a sua saída prematura do governo mais provável. Assim, é expectável que o efeito da independência partidária na sobrevivência no cargo seja diferente entre ministros e secretários de Estado.

Considerando o custo reputacional do governo associado à saída prematura de um membro, torna-se mais simples exonerar elementos que não detêm influência ou apoio partidário. Ademais, entre ministros e secretários de Estado independentes, esse custo será superior tratando-se dos primeiros, uma vez que são mediaticamente mais importantes. Neste sentido, espera-se que o efeito da independência partidária na sua duração no cargo seja maior entre secretários de Estado que entre ministros, permanecendo os independentes durante menos tempo no cargo (H1).

Adicionalmente, a independência partidária pode influenciar a probabilidade de exoneração prematura de forma indireta, moderando o efeito de outros fatores explicativos. As restantes hipóteses testam efeitos de interação, combinando independência partidária com quatro fatores potencialmente relevantes – dois individuais (idade e género) e dois político-institucionais (posicionamento ideológico e tipo de governo). Ou seja, explora-se se a independência partidária afeta a forma como os restantes fatores influenciam a durabilidade da elite governativa no cargo para que foi nomeada e se existem diferentes padrões entre ministros e secretários de Estado. A natureza exploratória destas hipóteses implica que o seu fundamento teórico derive da argumentação apresentada para a hipótese anterior, pelo que se espera que os efeitos de interação

descritos e equacionados abaixo sejam maiores entre secretários de Estado que entre ministros.

Considerando que a idade pode contribuir para a durabilidade no cargo (Berlinski et al., 2012, p. 79), já que existem mais incentivos para os mais jovens abandonarem estrategicamente o governo e os mais velhos serem substituídos quando existe necessidade de renovação no governo (Dowding e Dumont, 2009, p. 14; Dewan e Dowding, 2005, p. 48), é expectável que seja a elite governativa que se situa nas faixas etárias intermédias que mais arduamente tente permanecer no lugar (Fischer et al., 2012, p. 514). Para além disso, e assumindo que a independência partidária influencia a probabilidade de sobrevivência no cargo, como avançado anteriormente, é expectável que a interação entre idade e independência partidária gere diferenças significativas quanto à permanência no cargo. Assume-se que a elite governativa de meia-idade, tendo mais incentivos para se manter no cargo, pode ter na ligação partidária um mecanismo que previna a sua exoneração. Assim, espera-se que a diferença na duração no cargo entre independentes e partidários seja maior entre os de meia-idade (41-50 anos) e que seja maior entre secretários de Estado que entre ministros (H1.1).

Outra característica sociodemográfica importante diz respeito ao género. Muitos estudos sugerem que a discriminação das mulheres na arena política se pode verificar também no momento da exoneração (Escobar-Lemmon e Taylor-Robinson, 2010; Bright et al., 2015, p. 456). No entanto, em alguns países as mulheres têm permanecido mais tempo no cargo (Bäck et al., 2009, pp. 173-174; Berlinski et al., 2012, p. 79). Estes argumentos distintos sobre a durabilidade das mulheres nos cargos governativos podem sugerir a existência de mecanismos que moderam esta relação, entre os quais pode ser indicada a independência partidária. Com efeito, a experiência partidária pode ser um elemento que explique a forma com a elite governativa feminina se mantém no cargo durante diferentes períodos de tempo. Assim, espera-se que a diferença na duração no cargo entre independentes e partidários seja maior entre as mulheres e que seja maior entre secretárias de Estado do que entre ministras (H1.2).

Entre as características político-institucionais, encontra-se o posicionamento ideológico. Tendo em conta a possibilidade de existirem diferentes níveis de coesão interna entre partidos de direita e de esquerda (Bright et al., 2015, p. 455), a ideologia dos partidos de governo pode ser relevante para a durabilidade da elite no governo. A literatura empírica tem demonstrado que ministros de partidos de direita têm tendência a sair mais prematuramente do governo. Considerando esta evidência e a posição precária dos independentes nos governos, a experiência partidária pode ser um elemento decisivo na

manutenção da elite nos governos de direita. Assim, é expectável que a diferença na duração no cargo entre independentes e partidários seja maior em governos de direita e que seja maior entre secretários de Estado do que entre ministros (H1.3).

Por fim, o governo ter apoio maioritário ou minoritário no Parlamento, pode também afetar a durabilidade dos seus membros (Martinez-Gallardo, 2014). Neste caso, os governos minoritários tendem a estar mais pressionados para substituir os seus membros e, como tal, a experiência partidária poderá promover que a elite governativa destes governos se mantenha no cargo durante mais tempo. Assim, espera-se que a diferença na duração no cargo entre independentes e partidários seja maior entre membros de governos minoritários e que seja maior entre secretários de Estado que entre ministros (H1.4).

METODOLOGIA E DADOS

De modo a dar resposta à pergunta de partida e testar as hipóteses previamente enunciadas são tidos em conta dois tipos de elites governativas: i) ministros e ii) secretários de Estado. Importa examinar se existem diferenças entre estes cargos já que, apesar de ambos serem membros do governo português e partilharem as mesmas tarefas, possuem diferentes níveis de responsabilidade política (Silveira, 2021), o que pode implicar diferenças relevantes no cálculo que o primeiro-ministro faz sobre a sua exoneração. No total, são analisados 520 casos³, que correspondem a 147 ministros e 373 secretários de Estado, nomeados em 7 governos constitucionais – do XIII ao XIX (1995-2015), e que constituem o universo da elite governativa durante o período em análise.

No que respeita aos dados sobre os ministros, a grande maioria destes foi recolhida no âmbito do projeto de investigação científica “Ministros Tecnocratas e Independentes nas Democracias Europeias” (PTDC/CPJ-CPO/118086/2010), coordenado pelos Professores Doutores Pedro Tavares de Almeida e António Costa Pinto. Alguns dados foram ainda recolhidos no âmbito do projeto de investigação científica “Apoio e Oposição à Imigração em Portugal numa Perspetiva Comparada” (PTDC/IVC-CPO/1069/2014), coordenado pelo Doutor João Carvalho. Relativamente à informação sobre os secretários de Estado, foram utilizados dados recolhidos no âmbito da dissertação de mestrado de Pedro Silveira – um dos autores –, intitulada *Os Secretários de Estado da Democracia Portuguesa: Perfis Sociopolíticos e Carreiras Governativas*.

3 Refere-se ao número de nomeações, na medida em que o mesmo indivíduo pode ter sido nomeado em mais do que um governo e/ou ter sido ministro e secretário de Estado.

A variável dependente deste estudo corresponde à percentagem de tempo que os membros do governo estiveram em funções. Esta variável foi construída tendo em conta a duração dos governos e, como tal, não é sensível ao facto de alguns governos terem sido mais duradouros que outros. Assim, baseia-se na duração de cada ministro ou secretário de Estado no executivo relativamente à duração do governo em que foi nomeado. Por exemplo, num governo que tenha durado um ano, um membro que se tenha mantido em funções durante a totalidade desse período de tempo permaneceu 100% do tempo no cargo. Igualmente, num governo que tenha durado quatro anos, a elite governativa que se manteve em funções até ao fim do mandato permaneceu 100% do tempo no cargo.

No que diz respeito à variável independente – independência partidária –, é medida de forma dicotómica da seguinte forma: 0 (ter experiência como dirigente partidário) e 1 (não ter experiência como dirigente partidário). Naquela categoria são incluídos todos aqueles que, previamente à sua nomeação como ministros ou secretários de Estado, assumiram funções como membros de órgãos partidários, quer a nível nacional, quer regional. Ao contrário de trabalhos anteriores (Pinto e Almeida, 2009; Silveira, 2016; Pinto e Almeida, 2018) que exploram a inexperiência política - medida através da participação em diversos cargos políticos -, o que nos interessa no âmbito deste estudo é a pertença ou a independência face a cargos partidários, sendo esta medida através da não pertença prévia a órgãos partidários. No entanto, pretende-se que esta variável dicotómica capte um grau de envolvimento elevado com o partido, pelo que é restringido o leque de possibilidades que a experiência partidária pode assumir. Neste estudo, militantes ou dirigentes partidários locais, devido à sua menor relevância política na estrutura partidária, são considerados independentes.

Consideramos ainda um conjunto de variáveis de controlo que permitem testar hipóteses sobre efeitos de interação entre independência partidária e fatores individuais e político-institucionais. As primeiras são a idade à data da nomeação, codificada através de escalões etários ($1 = \leq 40$; $2 = 41-50$; $3 = \geq 51$) para que seja captada a relação de U invertido entre esta variável e a duração no cargo, uma vez que a faixa etária intermédia é menos substituída que os mais novos ou os mais velhos, e o género (0 = homem; 1 = mulher). As segundas dizem respeito ao posicionamento ideológico do governo (0 = esquerda; 1 = direita) e ao tipo de governo (0 = minoritário; 1 = maioritário). Esta última variável não inclui a possibilidade de poderem ser distinguidos governos maioritários compostos por um único partido de governos maioritários formados pela coligação de dois partidos, uma vez que tal distinção não cumpre os propósitos desta investigação. Pretende-se que esta variável meça as dinâmicas

associadas a um maior ou menor apoio parlamentar, que pode influenciar a duração no cargo e que, como tal, justifica a ausência de uma codificação mais fina.

De modo a testar as hipóteses apresentadas, realizam-se análises estatísticas descritivas e inferenciais para ministros ($n = 147$) e secretários de Estado ($n = 373$). A análise descritiva apresenta diferenças de médias da percentagem de tempo de governo em função da independência partidária, bem como em função do cruzamento desta com cada uma das restantes variáveis de controlo apresentadas anteriormente e que integram os modelos estatísticos.

O teste das hipóteses é feito com recurso a uma análise de sobrevivência, sendo utilizados o método de Kaplan-Meier e modelos de riscos proporcionais de Cox. A análise de sobrevivência consiste em estimar a duração de tempo até que um dado evento ocorra. No contexto desta investigação, o evento corresponde à finalização do mandato (0 – o membro do governo permaneceu no governo até ao final do mandato; 1 – o membro do governo não permaneceu no governo até ao final do mandato). Assim, é analisada a sobrevivência da elite governativa até ao momento da demissão. O período de sobrevivência corresponde à percentagem de tempo no cargo entre o início do governo e o momento da demissão.

Através da curva de sobrevivência de Kaplan-Meier avalia-se, graficamente, a relação entre o perfil partidário dos governantes e a sua probabilidade de sobrevivência no governo. Os modelos de riscos proporcionais de Cox permitem que sejam estimadas as diferenças de “risco” (não completar a duração total do mandato) entre os independentes e os partidários na presença de outras variáveis explicativas. Para estimar os efeitos de interação, testam-se quatro modelos de riscos proporcionais de Cox, que incluem a totalidade das variáveis acima descritas. Em cada um é incluído um termo de interação diferente, que corresponde ao efeito combinado entre a variável independente e cada uma das variáveis de controlo. Assim, são testados dois modelos com fatores individuais: um deles inclui o efeito de interação entre independência partidária e escalão etário e o outro o efeito de interação entre aquela variável e género. São ainda testados dois modelos com fatores político-institucionais: um deles inclui o efeito de interação entre independência partidária e posicionamento ideológico do governo e o outro o efeito de interação entre a primeira variável e tipo de governo.

Nesta investigação é utilizado o universo em estudo e não uma amostra. Isto é, os dados em análise dizem respeito a toda a elite governativa portuguesa nomeada entre 1995 e 2015. Assim, não seria necessária a utilização de testes de inferência estatística, uma vez que não se pretende extrapolar os resultados obtidos, sendo suficiente a análise descritiva dos mesmos (Marôco, 2014).

No entanto, utilizam-se estes testes com o objetivo de auxiliar a perceber entre que categorias das variáveis acima descritas é que os efeitos a serem estimados são maiores, bem como facilitar a leitura da aceitação ou rejeição das hipóteses de investigação previamente definidas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO:

A DURAÇÃO NO CARGO E A INDEPENDÊNCIA PARTIDÁRIA

Em Portugal, entre 1995 e 2015, a totalidade da elite governativa (ministros e secretários de Estado) permaneceu, em média, 71,57% do tempo em funções. Esta percentagem assume valores diferentes quando se têm em conta os cargos: em média, os ministros permaneceram durante mais tempo no governo que os secretários de Estado. Assim, se os primeiros estiveram no exercício das suas funções durante 77,01% do tempo do governo, os segundos mantiveram-se por apenas 69,42%. Verifica-se, portanto, que alguns membros do governo saíram prematuramente, não cumprindo integralmente o mandato. O que revela o perfil partidário sobre a sua duração no cargo?

Essencialmente, encontram-se dois padrões descritivos. Em primeiro lugar, a duração no governo é maior entre quem detém experiência partidária prévia, quer sejam ministros ou secretários de Estado. Os ministros independentes estiveram 75,66% do tempo no governo, enquanto os restantes cumpriram 78,05%. No caso dos secretários de Estado, estes valores são de 64,24% e 76,17%, respetivamente. Assim, em ambos os cargos, os independentes tendem a durar menos tempo no governo. Em segundo lugar, a diferença de duração no cargo entre governantes com e sem experiência partidária é maior entre os secretários de Estado (11,93%) do que entre ministros (2,4%) (ver anexo, quadro 6).

A probabilidade de sobrevivência no governo ao longo dos anos é maior para secretários de Estado com experiência partidária do que para secretários de Estado independentes. No entanto, quando analisados exclusivamente os ministros, a probabilidade de sobrevivência no governo ao longo do tempo do mandato é a mesma para partidários e independentes (ver figuras 1 e 2 e quadro 1). Isto é, o perfil partidário da elite governativa portuguesa só é significativo para explicar a duração e sobrevivência dos secretários de Estado no governo, corroborando-se a H1.

Estes resultados parecem corroborar os estudos que revelam que a inexperience política e partidária dos indivíduos pode ser relevante para explicar a sua sobrevivência no cargo (Camerlo e Pérez-Liñan, 2012; Bruère e Gaxie, 2018; Seixas e Costa, 2021). Neste contexto, este estudo contribui para introduzir um elemento novo: a independência partidária afeta a sobrevivência dos secretários de Estado, e não dos ministros, nos cargos para que foram

QUADRO 1

O efeito da independência partidária na duração no cargo

	Variável Dependente	
	Porcentagem de tempo no governo	
	Ministros	Secretários de Estado
Independência Partidária	0.108 (0.257)	0.492*** (0.137)
Observações	147	373
R2	0.001	0.035
Max. Possible R2	0.981	0.999
Log Likelihood	-289.699	-1,262.844
Wald Test (df = 1)	0.180	12.960***
LR Test (df = 1)	0.177	13.393***
Score (Logrank) Test (df = 1)	0.178	13.217***

Nota: + p<0.1; * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001

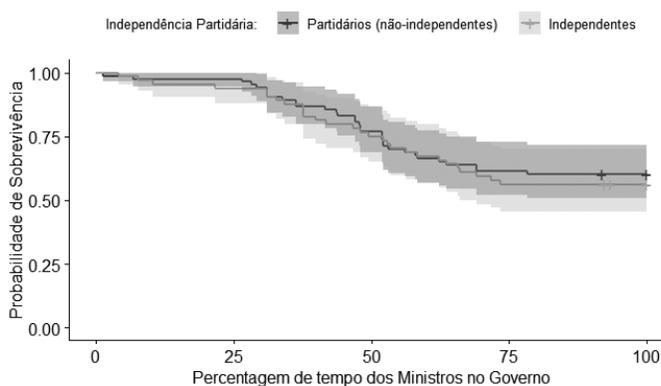


FIGURA 1
Probabilidade de sobrevivência dos ministros no Governo, segundo a independência partidária

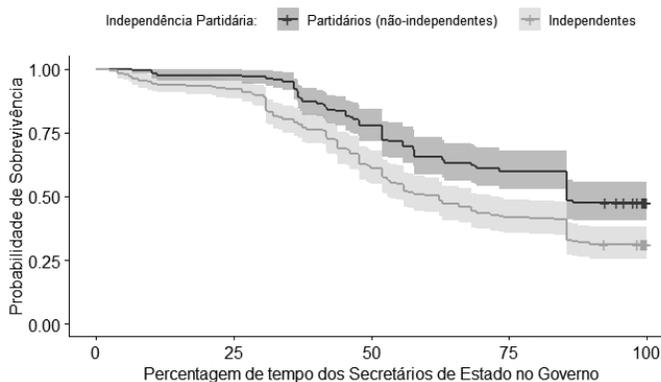


FIGURA 2
Probabilidade de sobrevivência dos secretários de Estado no Governo, segundo a independência partidária

nomeados. Por outras palavras, no caso português, as “posições precárias” dos governantes sem vínculo partidário de que falam Bruère e Gaxie (2018, p. 35), só se verificam entre os secretários de Estado. É provável que estes resultados se prendam com o cálculo político do primeiro-ministro e ministros, já que, embora desempenhem funções muito importantes no ministério (Silveira, 2021), os secretários de Estado têm menos visibilidade pública, o que os torna mais suscetíveis à saída, em particular se não tiverem base partidária.

INTERAÇÃO ENTRE INDEPENDÊNCIA PARTIDÁRIA E FATORES INDIVIDUAIS

De modo a perceber o efeito da independência partidária na sobrevivência da elite governativa quando introduzidos termos de interação, foram selecionadas duas variáveis individuais de cariz sociodemográfico. Assim, foram estimados dois modelos, testando efeitos combinados da independência partidária com cada uma das duas variáveis individuais selecionadas: idade e género. Estes modelos que estimam a probabilidade de sobrevivência no governo ao longo da duração do mandato incluem, ainda, as variáveis de controlo listadas anteriormente.

IDADE

Os resultados descritivos indicam que, entre os governantes de cada um dos três escalões etários analisados, os que detinham experiência partidária permaneceram, em média, durante mais tempo no governo (ver anexo, quadro 7). A única exceção reside nos ministros com idade superior a 51 anos: os independentes mantiveram-se ligeiramente mais tempo no cargo. Entre os mais novos (≤ 40 anos), a diferença da duração no governo em função da independência partidária é maior entre ministros, acontecendo o contrário nos restantes escalões etários. A maior diferença percentual da duração no governo em função da independência partidária verifica-se entre os secretários de Estado com idade compreendida entre os 41-50 anos (ver anexo, quadro 6).

O efeito de interação entre independência partidária e idade é significativo (a um nível de confiança de 90%), mas apenas para secretários de Estado e para o escalão etário 41-50, sendo a H1.1 corroborada (ver quadro 2). É possível concluir que o efeito da independência partidária sobre a probabilidade de sobrevivência no cargo até ao fim do governo é diferente entre os secretários de Estado de meia-idade e os secretários de Estado mais novos e mais velhos. Com efeito, entre os secretários de Estado de meia-idade, os que têm experiência partidária prévia têm uma maior probabilidade de ser manterem no governo que os independentes.

QUADRO 2

O efeito combinado da independência partidária e do gênero na duração no cargo

	Variável Dependente	
	Porcentagem de tempo no governo	
	Ministros	Secretários de Estado
Independência Partidária	0.198 (0.297)	0.308* (0.164)
Gênero Mulher	-0.226 (0.739)	-0.518 (0.427)
Escalão Etário 41-50	-0.536 (0.444)	0.049 (0.192)
Escalão Etário >=50	-0.291 (0.440)	0.465* (0.202)
Governo Direita	-0.277 (0.412)	0.218 (0.275)
Governo Maioritário	-0.201 (0.385)	-0.859*** (0.255)
Independência Partidária*Gênero Mulher	-0.098 (0.875)	1.204* (0.495)
Observations	147	317
R2	0.034	0.138
Max. Possible R2	0.998	0.998
Log Likelihood	-287.228	-1,262.844
Wald Test (df = 7)	4.980	47.630***
LR Test (df = 7)	5.118	47.053***
Score (Logrank) Test (df = 7)	5.046	49.535***

Nota: * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001

Esta evidência empírica corrobora a literatura que demonstra os maiores incentivos para governantes com idade compreendida entre os 41-50 anos se manterem no cargo. No entanto, e contrariamente aos resultados reportados por Fischer et al. (2012), a evidência apresentada neste artigo sobre o caso português sugere que estas conclusões são válidas apenas para secretários de Estado e que isso acontece particularmente se detiverem currículo partidário. Em oposição à elite ministerial, os secretários de Estado são figuras políticas mediaticamente menos relevantes e, como tal, mais permeáveis a exoneração. Deste modo, os secretários de Estado de meia-idade com experiência partidária têm mais incentivos e sustentação para permanecerem no cargo.

GÊNERO

Começamos por reportar resultados da análise descritiva que indicam que entre as ministras e entre as secretárias de Estado, as independentes permaneceram durante um menor período no governo (ver anexo, quadro 8). O mesmo padrão é detetado entre os homens. A diferença (da duração no governo em função da independência partidária) é maior entre secretárias de Estado que entre ministras, assim como é maior entre secretários de Estado

que entre ministros. No entanto, esta diferença é maior entre as secretárias de Estado (ver anexo, quadro 7).

A interação da independência partidária e género na probabilidade de sobrevivência no governo ao longo da duração do mandato não é significativa no caso dos ministros. Porém, a interação destas duas variáveis é significativa quando analisados os secretários de Estado (ver quadro 3). Deste modo, corrobora-se a H1.2, sendo possível afirmar que o efeito combinado da independência partidária e do género dos secretários de Estado gera diferenças expressivas na sua duração no cargo. De acordo com os resultados, os secretários de Estado independentes têm uma maior probabilidade de abandonarem o cargo antes do fim do mandato, especialmente no caso das mulheres.

Estes resultados parecem sugerir que a experiência partidária é determinante para explicar a forma como as mulheres se mantêm no governo. A evidência apresentada é significativa apenas para as secretárias de Estado, o que pode ser explicado tendo em conta a tradicional maior vulnerabilidade desta elite governamental face à exoneração. Ademais, é corroborada a tese de que estas são mais vulneráveis à discriminação e são exoneradas mais cedo (Escobar-

QUADRO 3

O efeito combinado da independência partidária e da idade na duração no cargo

	Variável Dependente	
	Porcentagem de tempo no governo	
	Ministros	Secretários de Estado
Independência Partidária	0.543 (0.887)	0.125 (0.307)
Escala Etário 41-50	-0.589 (0.542)	-0.276 (0.280)
Escala Etário >=51	-0.092 (0.516)	0.386 (0.317)
Género Mulher	-0.387 (0.404)	0.227 (0.217)
Governo Direita	-0.255 (0.409)	0.258 (0.275)
Governo Maioritário	-0.210 (0.385)	-0.895*** (0.256)
Indep. Partidária*Esc. Etário41-50	-0.036 (0.963)	0.649+ (0.384)
Indep. Partidária*Esc. Etário >=51	-0.579 (0.944)	0.164 (0.411)
Observations	147	317
R2	0.041	0.129
Max. Possible R2	0.981	0.998
Log Likelihood	-286.708	-974.595
Wald Test (df = 8)	5.900	42.460***
LR Test (df = 8)	6.159	43.769***
Score (Logrank) Test (df = 8)	6.031	44.139***

Nota: + p<0,1; * p<0,05; ** p<0,01; *** p<0,001

-Lemmon e Taylor-Robinson, 2010; Bright et al., 2015), mas isso acontece principalmente quando são independentes. Para além disso, estes resultados contribuem para literatura que indica que em alguns países as mulheres têm permanecido mais tempo no cargo (Bäck et al., 2009, pp. 173-174; Berlinski et al., 2012, p. 79). Em Portugal, tal acontece principalmente quando as mulheres têm experiência partidária prévia.

INTERAÇÃO ENTRE INDEPENDÊNCIA PARTIDÁRIA E FATORES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS

Além das variáveis individuais de cariz sociodemográfico, foram selecionadas duas variáveis político-institucionais com o objetivo de perceber o efeito da independência partidária na sobrevivência da elite governativa em funções quando introduzidos efeitos de interação com o posicionamento ideológico do governo e o tipo de governo. Estes modelos, que estimam a probabilidade de sobrevivência no governo ao longo da duração do mandato, incluem ainda as variáveis de controlo listadas anteriormente.

POSICIONAMENTO IDEOLÓGICO DO GOVERNO

Descritivamente, é possível concluir que, quer entre os nomeados em governos de esquerda, quer de direita, os independentes permaneceram menos tempo no governo. Este padrão verifica-se tanto entre os ministros, como entre os secretários de Estado, mas é superior entre secretários de Estado que entre ministros. Esta diferença é ainda maior entre os secretários de Estado de governos de esquerda (ver anexo, quadro 9). Porém, o efeito de interação das variável independência partidária e posicionamento ideológico do governo não é significativo quer para os ministros, quer para os secretários de Estado (ver quadro 4). Deste modo, a H1.3 é refutada, não sendo possível afirmar que o efeito da independência partidária na probabilidade de sobrevivência de ministros e secretários de Estado no cargo seja significativamente distinto entre governos de esquerda e de direita.

Bright et al. (2015) analisam sete países europeus (Alemanha, Áustria, Finlândia, Islândia, Irlanda, Luxemburgo e Suécia) e revelam que os ministros de governos de direita tendem a durar menos no cargo. Os autores equacionam a possibilidade de existirem diferentes níveis de coesão interna entre partidos de direita e de esquerda como potencial elemento explicativo, no entanto assumem a dificuldade de justificar teoricamente esses resultados. A análise do caso português e a introdução da independência partidária como variável moderadora não parece contribuir para clarificar a literatura existente sobre a forma como a ideologia do governo pode influenciar a sobrevivência da elite

QUADRO 4

O efeito combinado da independência partidária e do posicionamento ideológico do governo na duração no cargo

	Variável Dependente	
	Porcentagem de tempo no governo	
	Ministros	Secretários de Estado
Independência Partidária	0.088 (0.343)	0.471** (0.180)
Governo Direita	-0.418 (0.507)	0.254 (0.346)
Gênero Mulher	-0.261 (0.393)	0.261 (0.216)
Escalão Etário 41-50	-0.557 (0.446)	0.076 (0.192)
Escalão Etário >=50	-0.307 (0.440)	0.452* (0.203)
Governo Maioritário	-0.180 (0.387)	-0.856*** (0.255)
Independência Partidária*Governo Direita	0.279 (0.563)	-0.015 (0.335)
Observations	147	317
R2	0.036	0.119
Max. Possible R2	0.981	0.998
Log Likelihood	-287.112	-976.332
Wald Test (df = 7)	5.090	39.720***
LR Test (df = 7)	5.351	40.296***
Score (Logrank) Test (df = 7)	5.172	41.688***

Nota: * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001

no cargo para que foi nomeada. I. e., a independência partidária não parece ser o mecanismo através do qual a ideologia do governo influencia a sobrevivência da elite e, como tal, será necessário explorar outros mecanismos político-institucionais que possam explicar esta relação.

TIPO DE GOVERNO

No que diz respeito ao tipo de governo, é possível concluir que, entre os membros do governo que pertencem a um governo maioritário, os independentes mantiveram-se durante menos tempo no governo. Tanto em governos maioritários como em governos minoritários, a diferença é maior entre secretários de Estado do que entre ministros. Por sua vez, esta diferença é maior entre os secretários de Estado de governos maioritários (ver anexo, quadro 10). Similarmente ao efeito combinado analisado anteriormente, a interação entre independência partidária e tipo de governo não é significativa para explicar a probabilidade de sobrevivência quer dos ministros quer dos secretários de Estado (ver quadro 5). Deste modo, a H1.4 é refutada e conclui-se que o efeito da independência partidária na possibilidade de manutenção no cargo não

difere entre governos majoritários e minoritários, nem é diferente entre ministros e secretários de Estado.

A evidência apresentada não contribui para explorar a forma através da qual o apoio parlamentar majoritário pode influenciar a durabilidade dos ministros (Martinez-Gallardo, 2014), não sendo a independência partidária um mecanismo relevante neste contexto. Teoricamente, os governos minoritários são descritos como sendo mais instáveis, uma vez que estão sujeitos a maiores pressões externas, e, como tal, os seus membros são mais vulneráveis a serem exonerados prematuramente. Parte da evidência apresentada sobre o caso português parece corroborar estes resultados, uma vez que entre os secretários de Estados com experiência partidária, a probabilidade de exoneração do cargo prematuramente é maior entre os que são membros de governos minoritários. Neste contexto, a experiência partidária poderia ser um elemento que ajudasse a explicar a forma como membros destes governos se mantêm no cargo durante diferentes períodos de tempo. No entanto, tal não se verifica, sendo necessário explorar outros mecanismos, para além da independência partidária, através dos quais o tipo de governo influencia a sobrevivência da elite.

QUADRO 5

O efeito combinado da independência partidária e do tipo de governo (majoritário vs. minoritário) na duração no cargo

	Variável Dependente	
	Porcentagem de tempo no governo	
	Ministros	Secretários de Estado
Independência Partidária	-0.052 (0.395)	0.344 (0.191)
Governo Maioritário	-0.430 (0.471)	-1.078** (0.333)
Género Mulher	-0.229 (0.393)	0.251 (0.216)
Escalão Etário 41-50	-0.560 (0.444)	0.048 (0.193)
Escalão Etário >=50	-0.299 (0.437)	0.429* (0.203)
Governo Direita	-0.245 (0.409)	0.264 (0.275)
Indep. Partidária*Governo Maioritário	0.465 (0.538)	0.338 (0.320)
Observations	147	317
R2	0.039	0.123
Max. Possible R2	0.981	0.998
Log Likelihood	-286.855	-975.766
Wald Test (df = 7)	5.580	38.060***
LR Test (df = 7)	5.864	41.428***
Score (Logrank) Test (df = 7)	5.674	40.968***

Nota: * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001

CONCLUSÃO

Este artigo explorou o efeito principal da independência partidária na duração e sobrevivência da elite governativa portuguesa entre 1995 e 2015. Adicionalmente, foram testados efeitos de interação entre independência partidária e outras variáveis individuais (idade e género) e político-institucionais (posição ideológica do governo e tipo de governo). De modo a perceber se existiam diferenças entre diferentes membros da elite governativa no que concerne a este efeito, as análises estatísticas deste estudo foram realizadas em dois níveis: i) ministros e ii) secretários de Estado.

A evidência apresentada revela três grandes conclusões. Em primeiro lugar, a independência partidária é um fator importante para compreender a duração e a sobrevivência da elite governativa portuguesa no cargo durante o tempo do mandato para que foi nomeada. A probabilidade de sobrevivência no cargo é maior entre aqueles que têm experiência prévia enquanto dirigentes partidários. No entanto, esta tendência é significativa apenas para secretários de Estado. Isto é, o risco de os secretários de Estado independentes não permanecerem no cargo é maior que o risco de os secretários de Estado partidários abdicarem ou serem demitidos do cargo. Dado que os secretários de Estados são menos relevantes politicamente, a sua exoneração possui um custo menor para o primeiro-ministro, tornando-se mais provável. Como tal, é nos secretários de Estado que é mais decisiva a experiência partidária, enquanto mecanismo de sustentação política. Apesar de esta diferença merecer uma análise mais aprofundada, podemos também equacionar que esteja relacionada com a atuação estratégica do primeiro-ministro. Ou seja, pode sugerir-se que se justifica com o sacrifício de elementos do governo mediaticamente menos importantes, principalmente quando têm menos visibilidade política. Embora seja mais fácil exonerar um independente, que não detém influência e suporte partidário, o custo reputacional do governo será necessariamente superior tratando-se de um ministro.

Em segundo lugar, o efeito combinado entre independência partidária e variáveis individuais de cariz sociodemográfico (idade e género) revelou-se significativo entre os secretários de Estado. Por um lado, entre os secretários de Estado de meia-idade, os que têm experiência partidária prévia têm uma maior probabilidade de ser mantidos no governo que os independentes. Por outro lado, as secretárias de Estado independentes têm uma maior probabilidade de abandonarem o cargo antes do fim do mandato. Neste sentido, a independência partidária parece ser um elemento que explica a discriminação de secretários de Estado que têm entre os 41-50 anos e que são mulheres na sua permanência no governo.

Em terceiro lugar, o efeito combinado entre independência partidária e variáveis político-institucionais (posição ideológica do governo e tipo de governo) não é significativo, quer entre ministros, quer entre secretários de Estado. Isto indica que os fatores individuais de cariz sociodemográfico em interação com a independência partidária explicam melhor a sobrevivência dos secretários de Estado no governo do que os fatores político-institucionais em interação com a mesma variável.

A relevância do perfil partidário da elite governativa, bem como a forma como esta se interliga com a duração de ministros e secretários de Estado no cargo para que foram nomeados, é um assunto pouco estudado pela Ciência Política em Portugal. Neste sentido, a análise exploratória encetada afigura-se como um dos principais contributos do presente artigo. Adicionalmente, neste estudo são mobilizadas e utilizadas técnicas pouco usuais no estudo das elites em Portugal, já que predominam os trabalhos académicos de pendor mais descritivo.

Ao incluir os secretários de Estado, fornece-se uma perspetiva mais fiel e complexa do governo português. Com efeito, a maioria dos estudos sobre este tema inclui apenas os ministros, o que implica excluir a maior parte da elite governativa. Esta questão é particularmente gravosa em países como Portugal, onde os secretários de Estado assumem um papel formal e funcionalmente relevante. Os dados indicam a pertinência dessa inclusão, ao revelarem que os secretários de Estado independentes duram menos no governo que os ministros independentes e, principalmente, ao revelarem que o efeito da independência partidária na sobrevivência partidária só é significativo para secretários de Estado.

Sem prejuízo dos contributos deste artigo, devem também ser salientadas as suas limitações, bem como lançadas pistas para futuras investigações. Em primeiro lugar, o leque de variáveis de controlo utilizadas não é *per se* exaustivo, pelo que pode ser equacionado o uso de outras – como a conjuntura económica, o tipo de governo (monopartidário vs. coligação) ou o ministério e a carreira profissional ou a experiência parlamentar – em futuras investigações. Em segundo lugar, este estudo, que permitiu traçar padrões referentes a um lapso temporal de 20 anos, poderá ser complementado através de uma análise qualitativa e detalhada de cada um dos governos em funções durante este período. Esta permitirá detetar as singularidades do impacto do perfil partidário na duração do mandato governativo em cada um dos executivos.

Por fim, a comparação de Portugal com outros sistemas políticos poderá enriquecer a análise. Ainda assim, o caso português é particularmente interessante porque apresenta altos níveis de governantes independentes. Embora os estudos de caso revelem limitações quanto à generalização, o caso portu-

guês constitui um exemplo típico de democracia consolidada da terceira vaga, com um sistema partidário relativamente estável e alternância política entre duas principais forças políticas, podendo as suas dinâmicas ser úteis para avaliar outros contextos, em particular os semipresidenciais. Adicionalmente, a possibilidade de contar com dados sobre secretários de Estado portugueses permite-nos uma leitura mais fina sobre a elite governativa, o que pode deixar pistas para outros países onde estes governantes também detêm um papel relevante.

Deste modo, considera-se que este artigo permite alcançar novas conclusões e fornecer pistas para futuros trabalhos. Tendo em conta que subjacente à duração da elite governativa está o desempenho e estabilidade de uma instituição política fundamental, revela-se importante que se continue a compreender melhor o seu funcionamento e o exercício do cargo dos seus principais atores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, P.T. de, PINTO, A.C., BERMEJO, N. (eds.) (2006), *Quem Governa a Europa do Sul? O Recrutamento Ministerial, 1850-2000*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- BÄCK, H. et al. (2009), "In tranquil waters: Swedish cabinet ministers in the post war era". In K. Dowding, P. Dumont (eds.), *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, Londres, Routledge, pp. 159-178.
- BAKEMA, W.E. (1991), "The ministerial career". In J. Blondel, J.-L. Thiébault (eds.), *The Profession of Government Minister in Western Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 70-98.
- BERLINSKI, S., DEWAN, T., DOWDING, K. (2012), *Accounting for Ministers: Scandal and Survival in British Government, 1945-2007*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BLONDEL, J. (1982), *The Organization of Governments: a Comparative Analysis of Governmental Structures*, Beverly Hills, SAGE Publications.
- BLONDEL, J. (1985), *Government Ministers in the Contemporary World*, Newbury Park, SAGE Publications.
- BLONDEL, J. (1995), *Comparative Government: an Introduction*, Nova Iorque, Harvester Wheatsheaf.
- BLONDEL, J., THIÉBAULT, J.-L. (eds.) (1991), *The Profession of Government Minister in Western Europe*, Londres, Palgrave Macmillan.
- BLONDEL, J., MÜLLER-ROMMEL, F. (eds.) (1988), *Cabinets in Western Europe*, Nova Iorque, St. Martin's Press.
- BLONDEL, J., MÜLLER-ROMMEL, F., MALOVÁ, D. (2007), *Governing New European Democracies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- BOVENS, M., BRANDSMA, G.J., THESINGH, D. (2015), "Political death and survival in the Netherlands: explaining resignations of individual cabinet members 1946-2010". *Acta Politica*, 50(2), pp. 127-150.
- BRAZIER, R. (1997), *Ministers of the Crown*, Oxford, Oxford University Press.

- BRUÈRE, M.-H., GAXIE, D. (2018), "Non-partisan ministers under the French fifth republic (1959-2014)". In A. C. PINTO, M. COTTA, P.T. de ALMEIDA (eds.), *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*, Cham, Palgrave, pp. 29-51.
- BRIGHT, J., DÖRING, H., LITTLE, C. (2015), "Ministerial importance and survival in government: tough at the top?". *West European Politics*, 38(3), pp. 441-464.
- BUCUR, C. (2013), *Who Fires Ministers? A Principal-agent Approach to Ministerial Deselection*. Tese de doutoramento, Dublin, Dublin University.
- BUCUR, C. (2017), "Cabinet ministers under competing pressures: Presidents, prime ministers, and political parties in semi-presidential systems". *Comparative European Politics*, 15(2), pp. 180-203.
- BUDGE, I., KEMAN H. (1990), *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*. Nova Iorque, NY, Oxford University Press.
- CAMERLO, M., PÉREZ-LIÑAN, A. (2012), *Presidential Approval and Technocratic Survival*, paper apresentado na APSA Annual Conference.
- COHEN, J. E. (1988), *The Politics of the U. S. Cabinet: Representation in the Executive Branch, 1789-1984*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- COTTA, M. (2018), "Technocratic government versus party government? Non-partisan ministers and the challenging parameters of political leadership in European democracies". In A. C. PINTO, M. COTTA, P.T. de ALMEIDA (eds.), *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*, Cham, Palgrave, pp. 267-288.
- DE WINTER, L. (1991), "Parliamentary and party pathways to the cabinet". In J. Blondel, J.-L. Thiébaud (eds.), *The Profession of Government Minister in Western Europe*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 44-69.
- DEWAN, T., DOWDING, K. (2005), "The corrective effect of ministerial resignations on government popularity". *American Journal of Political Science*, 49(1), pp. 46-56.
- DOGAN, M. (ed.) (1989), *Pathways to Power: Selecting Rulers in Pluralist Democracies*, Boulder, Westview Press.
- DOWDING, K., KANG, W.-T. (1998), "Ministerial resignations 1945-97". *Public Administration*, 76(3), pp. 411-429.
- DOWDING, K., DUMONT, P. (ed.) (2009), *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, Londres, Routledge.
- DOWDING, K., DUMONT, P. (ed.) (2015), *The Selection of Ministers around the World*, Londres, Routledge.
- EASTON, D. (1953), *The Political System, an Inquiry into the State of Political Science*, Nova Iorque, A. A. Knopf.
- ESCOBAR-LEMMON, M., TAYLOR-ROBINSON, M. M. (2010), *Coming or Going: How Background Affects Duration in Five Presidential Systems*, paper apresentado na APSA Annual Conference.
- FISCHER, J., DOWDING, K., DUMONT, P. (2012), "The duration and durability of cabinet ministers". *International Political Science Review*, 33(5), pp. 505-519.
- GONZÁLEZ-BUSTAMANTE, B., LAVADOS, A. O. (2015), "Rotación de subsecretarios en Chile: una exploración de la segunda línea gubernamental, 1990-2014". *Revista de Gestión Pública*, IV(2), pp. 151-190.
- HUBER, J. D., MARTINEZ-GALLARDO, C. (2008), "Replacing cabinet ministers: patterns of ministerial stability in parliamentary democracies". *American Political Science Review*, 102(2), pp. 169-180.

- LAVER, M., SHEPSLE, K. A. (1996), *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LOBO, M. C. (2005b), *Governar em Democracia*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- LOBO, M. C. (2005a), "The presidentialization of Portuguese democracy?". In T. POGUNTKE, P. WEBB (eds.), *The Presidentialization of Politics: a Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 269-289.
- MARANGONI, F. (2012), "Technocrats in government: the composition and legislative initiatives of the Monti government eight months into its term of office". *Bulletin of Italian Politics*, 4(1), pp. 135-149.
- MARTINEZ-GALLARDO, C. (2014), "Designing cabinets: presidential politics and ministerial instability". *Journal of Politics in Latin America*, 6(2), pp. 3-38.
- MARTÍNEZ-GALLARDO, C., SCHLEITER, P. (2015). "Choosing whom to trust: agency risks and cabinet partisanship in presidential democracies". *Comparative Political Studies*, 48(2), pp. 231-264.
- MARÔCO, J. (2014), *Análise Estatística com o SPSS Statistics*, Pêro Pinheiro, ReportNumber.
- MÜLLER, W. C., STRØM, K. (2003), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- PINTO, A. C. (2020), "A elite ministerial da democracia portuguesa. Entre políticos e tecnocratas." In R. Branco, T. Fernandes (eds.), *45 Anos de Democracia em Portugal*, Lisboa, Assembleia da República, pp. 143-161.
- PINTO, A. C., ALMEIDA, P. T. (2009), "Portugal: the primacy of 'independents'". In K. Dowding, P. Dumont (eds.), *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, Londres, Routledge, pp. 147-158.
- PINTO, A. C., ALMEIDA, P. T. (2018), "The primacy of experts? Non-partisan ministers in Portuguese democracy". In A. C. PINTO, M. COTTA, P. T. de ALMEIDA (eds.), *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*, Cham, Palgrave, pp. 111-137.
- PINTO, A. C., COTTA, M., ALMEIDA, P. T. (eds.) (2018), *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*, Cham, Palgrave.
- PUTNAM, R. D. (1976), *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- REAL-DATO, J., RODRÍGUEZ-TERUEL, J. (2016), "Politicians, experts or both? Democratic delegation and junior ministers in Spain". *Acta Politica*, 51(4), pp. 492-516.
- ROSE, R. (1984), *Understanding Big Government: the Program Approach*, Beverly Hills, SAGE Publications.
- RODRIGUEZ-TERUEL, J. (2011), *Los ministros de la España democrática: reclutamiento político y carrera ministerial de Suárez a Zapatero (1976-2011)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SEARING, D. (1989), "Junior ministers and ministerial careers in Britain." In M. Dogan (ed.), *Pathways to Power: Selecting Rulers in Pluralist Democracies*, Boulder, Westview Press, pp. 141-168.
- SEARING, D. (1994), *Westminster's World: Understanding Political Roles*, Cambridge, Harvard University Press.
- SEIXAS, C., COSTA, M. L. (2021), "Paths to power and ministers' durability: the Portuguese case". *West European Politics*, 44(2), pp. 403-425.
- SIAROFF, A. (2000), "Women's representation in legislatures and cabinets in industrial democracies". *International Political Science Review*, 21(2), pp. 197-215.
- SILVEIRA, P. (2016), "To be or not to be a politician: profile and governmental career of Portuguese junior ministers". *Revista Española de Ciencia Política*, 40, pp. 13-38.

- SILVEIRA, P. (2021), *Os Secretários de Estado: Conflito e Liderança no Ministério*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- SOYLAND, M. G. (2016), “Survival of the ministers: On ministerial durability in postwar Norway”. *Scandinavian Political Studies*, 40(2), pp. 182-206.
- THEAKSTON, K. (1987), *Junior Ministers in British Government*, Oxford, Blackwell Pub.
- THEAKSTON, K., GILL, M., ATKINS, J. (2014), “The ministerial foothills: labour government junior ministers 1997-2010”. *Parliamentary Affairs*, 67(3), pp. 688-707.
- THIES, M. F. (2001), “Keeping tabs on partners: the logic of delegation in coalition governments”. *American Journal of Political Science*, 45(3), pp. 580-598.
- WHITFORD, A. B., WILKINS, V. M., BALL, M. G. (2007), “Descriptive representation and policymaking authority: evidence from women in cabinets and bureaucracies”. *Governance*, 20(4), pp. 559-580.

Recebido a 22-06-2020. Aceite para publicação a 29-03-2021.

DUARTE, M. C., SILVEIRA, P. (2021), “Viver (brevemente) para a política: independência partidária e durabilidade da elite governativa portuguesa”. *Análise Social*, 240, LVI (3.º), pp. 442-469.

Mariana Carmo Duarte » Mariana.CarmoDuarte@eui.eu » European University Institute » Via dei Rocchetti, 9 — 50014 San Domenico di Fiesole (FI) – Italy » <https://orcid.org/0000-0003-2213-2920>.

Pedro Silveira » pedro.silveira@fcsh.unl.pt » IPRI-NOVA (Universidade Nova de Lisboa) e Universidade da Beira Interior » Rua Marquês de Ávila e Bolama — 6201-001 Covilhã, Portugal » <https://orcid.org/0000-0002-7454-5615>.

ANEXO

QUADRO 6

Duração no governo segundo a independência político-partidária, 1995-2015

		Percentagem de tempo no governo	
		Ministros	Secretários de Estado
Independência político-partidária	Sim	75,66%	64,24%
	Não	78,05%	76,17%

Fonte: Dados secundários (cálculos próprios).

Nota: Apresentam-se valores percentuais médios.

QUADRO 7

Duração no governo em função da independência partidária e do escalão etário, 1995-2015

			Percentagem de tempo no governo	
			Ministros	Secretários de Estado
Independência partidária	Sim	Escalões Etários		
		< 40 anos	66,68%	72,92%
		41-50 anos	78,21%	63,58%
	> 51 anos	74,82%	63,34%	
	Não	< 40 anos	74,79%	77,34%
		41-50 anos	83,55%	78,55%
> 51 anos		73,83%	68,6%	

Fonte: Dados secundários (cálculos próprios).

Nota: Apresentam-se valores percentuais médios.

QUADRO 8

Duração no governo em função da independência partidária e do género, 1995-2015

			Percentagem de tempo no governo	
			Ministros	Secretários de Estado
Independência partidária	Sim	Género		
		Masculino	74,17%	66,07%
	Feminino	79,46%	53,19%	
	Não	Masculino	77,74%	75,3%
Feminino		81,46%	84,14%	

Fonte: Dados secundários (cálculos próprios).

Nota: Apresentam-se valores percentuais médios.

QUADRO 9

Duração no governo em função da independência partidária e do posicionamento ideológico do governo, 1995-2015

		Posicionamento Ideológico do Governo	Percentagem de tempo no governo	
			Ministros	Secretários de Estado
Independência partidária	Sim	Esquerda	72,87%	64,17%
		Direita	79%	64,32%
	Não	Esquerda	74,04%	76,58%
		Direita	84,14%	75,63%

Fonte: Dados secundários (cálculos próprios).

Nota: Apresentam-se valores percentuais médios.

QUADRO 10

Duração no governo em função da independência partidária e do tipo de governo, 1995-2015

		Tipo de Governo	Percentagem de tempo no governo	
			Ministros	Secretários de Estado
Independência partidária	Sim	Maioritário	77,18%	66,14%
		Minoritário	73,58%	61,72%
	Não	Maioritário	83,68%	78,47%
		Minoritário	72,29%	73,69%

Fonte: Dados secundários (cálculos próprios).

Nota: Apresentam-se valores percentuais médios.