CAPÍTULO 12

A INSTABILIDADE DA "EQUIPE ECONÔMICA" DO GOVERNO BRASILEIRO

Adriano Codato[1]
Renato Perissinotto[2]
Eric Gil Dantas[3]
Paulo Franz Junior[4]
Wellington Nunes[5]

1 INTRODUÇÃO

Escolhas dos membros do gabinete ministerial pelos presidentes sempre chamam atenção dos analistas. As nomeações para as pastas da área econômica, mais ainda. O interesse se deve a várias questões: o perfil profissional dos nomeados (eles são economistas, burocratas, empresários, banqueiros ou políticos?); a posição que ocupavam antes de serem recrutados (eles vieram do mercado, do parlamento, de repartições públicas, de universidades, de firmas de assessoria financeira ou de agências internacionais multilaterais?); as concepções sobre a política econômica que advogam (quais são as filiações a escolas econômicas de pensamento *mainstream*, ortodoxas, heterodoxas?). Uma dúvida relevante nesse caso também é se os critérios para o recrutamento da equipe econômica refletem a lógica de formação de coalizões do presidencialismo ou se a área econômica do governo é sempre preservada da distribuição de ministérios em troca de apoios políticos. Essas são algumas das perguntas-padrão sobre as indicações do chefe do governo.

Este capítulo coloca outro tipo de questão. Em vez de analisarmos as variáveis típicas que afetam o processo de recrutamento para as posições ministeriais (vínculos partidários, *expertise* na área da pasta, lealdade ao presidente etc.), discutiremos as razões pelas quais eles deixaram seus postos e as taxas de sobrevivência dos ministros no cargo. Dada a centralidade dos ministérios econômicos, este texto analisa a duração e a queda de todos os ministros das quatro instituições que compõem a área econômica do governo federal brasileiro – Ministério da Fazenda (MF); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG);[6] Ministério

1. Professor associado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná (UFPR).
2. Professor associado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR.
3. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR.
4. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPR.
5. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPR.
6. Atualmente, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).

do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC);[7] e Banco Central do Brasil (BCB) – entre 1964 e 2016.

Ministros da Economia (em sentido *lato*) não costumam ser burocratas de carreira, nem o tipo de estudo sobre ministérios realizado poderia ser tomado como uma investigação sobre a "burocracia". Contudo, o foco na estabilidade/instabilidade do primeiro escalão do governo é útil em função das suas múltiplas repercussões sobre o trabalho burocrático. Num ambiente de grande rodízio de ministros, não só a segurança do primeiro escalão (secretários executivos, burocracia de alto nível, funções comissionadas superiores) fica prejudicada, mas também a continuidade das políticas públicas pode vir a ser afetada. Há, potencialmente, um efeito desorganizador sobre rotinas administrativas, programas e projetos do ministério que toda mudança política brusca provoca. Isso é mais verdadeiro quando se considera o impacto que o personalismo e a liberdade de nomeação de um dado ministro pode exercer sobre toda a estrutura burocrática do "seu" ministério.

Nesse sentido, este estudo procura oferecer uma base empírica para estimar a instabilidade dos mandatos dos ministros da área econômica e do presidente do BCB nas últimas seis décadas por meio da duração de seus mandatos. Com base nos dados compilados e discutidos aqui, pode-se estudar, mais adiante, se e como a variação nos tempos de mandatos dos ministros de Estado poderia afetar o processo decisório dos ministérios.

Na segunda seção, após esta introdução, apresentamos algumas justificativas de interesse desse tema para os estudos sobre burocracia e políticas públicas. Na terceira, indicamos em que medida as análises sobre a taxa de sobrevivência e os porquês implicados nas saídas dos ministros de Estado antes do fim do mandato do presidente justificam-se, e como a literatura tem tratado essa questão. Fazemos uma breve sistematização da literatura sobre razões de nomeação e razões de demissão de gabinetes para dar uma ideia da multiplicidade, da heterogeneidade e do desacordo das variáveis mobilizadas nesse tipo de estudo.

Na quarta seção, descrevemos os dados e a metodologia empregada na pesquisa; na quinta, analisamos informações referentes ao tempo de permanência dos ministros nos seus cargos, identificando as motivações para a saída dos titulares. Na sexta seção, avaliamos o impacto de algumas variáveis nas razões de chance de demissão dos ministros. Para cada um desses processos, analisamos as quatro pastas e comparamos sistematicamente os dados do período da ditadura militar (1964-1985) com os dados do período democrático (1985-2016). Nas conclusões (sétima seção), sintetizamos os principais achados empíricos e insistimos em alguns aspectos associados às frequentes mudanças no primeiro escalão do Poder Executivo e seus efeitos contraditórios.

7. Atualmente, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).

2 ROTATIVIDADE MINISTERIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E ESTABILIDADE BUROCRÁTICA

A instabilidade dos mandatos dos ministros à frente das suas pastas afeta de várias maneiras o processo de produção, implementação e gestão de políticas de governo. Isso engloba desde o impacto do *turnover* ministerial sobre dinâmicas de funcionamento internas dos governos até capacidades e oportunidades de influência dos variados atores envolvidos – burocratas, políticos e grupos de interesse – na produção de políticas públicas.

Há vários indicadores para medir a instabilidade: pode ser a relação entre o tempo total do mandato do presidente (medido em meses ou dias) e o tempo total de um determinado ministro à frente de um determinado ministério; pode ser o número de trocas de titulares de uma pasta *versus* o número médio de trocas de todas as outras durante um período presidencial; ou pode ser ainda a sucessão de partidos diferentes no controle do mesmo ministério.

Huber (1998) demonstrou, analisando apenas políticas de saúde, que mudanças de partidos na coalizão de governo dificultam a adoção e a implementação de novos programas e que a mudança constante de partidos à frente de uma pasta *portfolio volatility* torna difícil para o ministro controlar informações sobre as políticas sob sua supervisão. Apesar disso, a relação entre a instabilidade (tomada como variável independente) e a política de gastos com saúde (variável dependente) não se mostrou, nesse caso específico, e no longo prazo, prejudicial. Esse, como se imagina, não é um problema simples, já que diferentes interações são possíveis. A incerteza sobre se e quando um ministro será substituído pode fazer com que os burocratas ou ignorem as ordens ministeriais, ou não escolham as melhores alternativas de políticas. Isso resulta do dilema das expectativas da vida burocrática: o medo de que os seus esforços não sejam recompensados, ou mesmo que sejam punidos se o seu ministro for substituído de forma inesperada (Huber e Lupia, 2001).

Lopez, Bugarin e Bugarin (2014, p. 114) mostram que o *turnover* aumenta significativamente quando há alteração do presidente e que, quanto mais central for a função de assessoramento superior, mais essas taxas serão expressivas. Na substituição de Fernando Henrique Cardoso (FHC) por Lula, em 2003, todos os ministros foram trocados, 91% dos cargos de direção e assessoramento superiores (DAS) 6 também e cerca de 70% dos DAS 5. Na sucessão de Lula para Dilma, em 2011, foram substituídos 59% dos DAS 6 e aproximadamente 50% dos DAS 5.[8]

8. Praça, Freitas e Hoepers (2012) relatam que, na transição de Lula da Silva para Dilma Rousseff, no Ministério da Pesca (atualmente, incorporado ao Ministério da Agricultura), todos os titulares de cargos de confiança (DAS 4, DAS 5 e DAS 6) foram trocados. No Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e no Ministério das Relações Exteriores (MRE), essa taxa foi de 70%. No MF, por sua vez, a troca foi de apenas 36,4% dos DAS. Esse dado, escrevem, "alerta para a pertinência de repensar o Ministério da Fazenda como excepcional, com padrões de funcionamento diferentes dos demais ministérios da Esplanada" (*op. cit.*, p. 99). Sobre a relação entre o presidente e os nomeados, politicamente, e a duração desses últimos no cargo, ver Wood e Marchbanks (2008).

Como isso acontece nas mudanças de chefe do Executivo, é possível imaginar que pode/deve ocorrer, em menor medida, quando um ministro é substituído. Em que grau isso influencia a continuidade e a qualidade das políticas públicas, que pastas são mais afetadas pela rotatividade ministerial e que mecanismos ligam esses dois eventos – mudança de ministro, mudança nas políticas – são importantes questões a serem verificadas.

Uma pesquisa sobre política educacional mostrou que essa é uma agenda importante. Estudando os efeitos da mudança de partido nas sucessões das prefeituras brasileiras, Akhtari, Moreira e Trucco (2017) mostraram que são substituídos professores e diretores de escolas, o que tem um efeito negativo sobre o desempenho dos estudantes. Problemas desse tipo não são incomuns. Nos Estados Unidos, uma avaliação da administração Bush revelou que os programas administrados por chefes de gabinete nomeados politicamente tinham menor desempenho do que os programas administrados por chefes de gabinete oriundos do serviço público (Lewis, 2007). Em menor medida, e com efeitos menos deletérios, isso ocorre na Inglaterra também (Boyne *et al.*, 2010), mas, conforme um estudo de caso, não na Índia (Iyer e Mani, 2012).

3 POR QUE OS MINISTROS SAEM DO GOVERNO? BREVE SISTEMATIZAÇÃO DA LITERATURA

Embora não haja praticamente trabalhos deste tipo para o Brasil,[9] é tão importante estudar as razões pelas quais os chefes do Poder Executivo escolhem determinado ministro quanto estudar as condições que o levam a demiti-lo.

Se o estudo dos processos de recrutamento é um assunto recorrente para se entender a lógica de funcionamento de um sistema político, o estudo das saídas dos agentes do sistema (perder a eleição, não se recandidatar ao parlamento, ser demitido do governo etc.) também deveria sê-lo. No presidencialismo brasileiro, a lógica da coalizão entre os partidos que apoiam o presidente é importante para entender o recrutamento para os ministérios, como algumas pesquisas já estabeleceram (Amorim Neto, 2000; 2007; Batista, 2015; Inácio, 2013). Essa mesma lógica afeta o processo de demissão? Caso a resposta a essa questão seja positiva, isso poderia reforçar a teoria existente sobre o presidencialismo de coalizão (Abranches, 1988).

Além disso, pesquisas a respeito das chances de sobrevivência dos ministros num determinado governo e das razões de suas saídas inesperadas permitem testar tanto o peso de variáveis individuais (como atributos de formação superior, perfil da carreira política e tipo de ocupação profissional) como de variáveis institucionais

9. Duas exceções são Araújo, Costa e Fittipaldi (2016) e Palotti (2017).

ou sistêmicas na demissão dos titulares das pastas. Se conseguirmos mostrar que são mais importantes na definição da saída dos ministros, então será possível extrapolar que elas devem funcionar, também, como balizas limitadoras da capacidade de escolha de ministros pelo chefe do Poder Executivo.[10]

Há, resumidamente, três perspectivas disponíveis para se analisarem as razões de saídas bruscas do gabinete. Em primeiro lugar está a preocupação em identificar e descrever as razões visíveis da demissão, cujo objetivo é categorizar os diferentes motivos e identificar o predominante. Em segundo lugar, há os que se preocupam menos com as razões de saída alheias à vontade do chefe de governo e mais com os constrangimentos que levam o presidente ou o primeiro-ministro a demitir seus colaboradores. Por fim, há autores que pretendem identificar as variáveis (institucionais, políticas, sociais, de carreira) que afetam as chances de sobrevivência de um ministro em governos, sem detalhar causas ou motivos específicos (Berlinski, Dewan e Dowding, 2007; González-Bustamante e Olivares, 2016; Huber e Martinez-Gallardo, 2008).

O quadro 1 sistematiza alguns determinantes de demissão da primeira e da segunda variante da literatura a partir de alguns países selecionados. As referências foram selecionadas tendo em vista a diversidade de sistemas de governo (parlamentarismo, presidencialismo, semipresidencialismo). A fim de destacar as concordâncias e as discordâncias entre os estudos disponíveis, os países foram colocados nas colunas e as razões de saída, nas linhas. Células em branco indicam que os autores não identificaram aquela razão de demissão na pesquisa que fizeram para aquele caso específico. As razões mais recorrentes podem ser identificadas pelas coincidências nas linhas. Há dezesseis tipos de fatores que condicionam as dispensas de ministros de Estado. O mais comum, ao que parece, são conflitos internos entre os membros do gabinete (cinco estudos indicaram essa razão), seguidos de escândalos (em geral, por corrupção). "Baixo desempenho" na função é uma causa muito pouco frequente para destituição de ministros (apenas dois estudos utilizam essa categoria). O quadro 1 servirá de parâmetro para categorizar as razões de mudança de ministros para o caso do Brasil. Como se verá adiante, conflitos internos ao gabinete são a causa principal de demissão de ministros no Brasil em todo esse largo período.

10. Há uma forma de análise, a qual não conseguimos fazer aqui, que diz respeito à importância relativa de cada ministério para o governo como um todo. Pesquisa sobre Noruega, Dinamarca e Suécia, que utilizou a mesma metodologia empregada neste trabalho, descobriu que demissões ministeriais são menos propensas a ocorrer quanto maior a saliência atribuída ao portfólio ministerial (Hansen *et al*., 2013).

QUADRO 1
Razões de saída mais comuns dos ministros de Estado em diferentes países, conforme a literatura selecionada

Países estudados	França	Grã-Bretanha	Portugal	Irlanda	Leste Europeu[1]	Argentina
Autores	(Kam e Indridason, 2009)	(Berlinski *et al*., 2009)	(Pinto e Almeida, 2009)	(O'Malley, 2009)	(Fettelschoss e Nikolenyi, 2009)	(Camerlo, 2013)
Razões de saída	Reforma ministerial	-	-	-	Reorganização do gabinete	Rearranjos internos
	-	Desacordo político	Dissensão nos partidos do governo	Disputas políticas	Insatisfação ou conflitos com outros agentes políticos	Conflitos internos
	-	Choque de personalidade	-	-	-	-
	-	-	Falta de apoio parlamentar	Ruptura da coalizão	-	Conflitos com o Congresso
	-	Outra controvérsia	-	-	Insatisfação com a função	-
	-	-	-	Divisão no partido	-	-
	-	-	Intervenção do presidente	-	-	-
	-	Baixo desempenho	-	-	-	Baixo desempenho
	-	-	Eleições (fim do mandato)	-	Fim do governo	Eleições
	-	Escândalo financeiro	-	Escândalo	Escândalo	Escândalos
	-	Escândalo sexual	-	-		-
	Pedido de demissão	-	Renúncia voluntária	Outra carreira	Razões pessoais	-
	Fim da nomeação provisória	-	-	-	-	-
	Renúncia do gabinete sem nova nomeação	-	Eleições (antes do tempo)	-	-	-
	Renúncia do gabinete seguida de nova nomeação	-	-	-	-	-
	Morte	Aposentadoria/ outra nomeação/ remodelação/morte	Morte	-	-	Outros

Elaboração dos autores.
Nota: [1] Bulgária, República Checa, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia.

Não há, como se vê, um consenso mínimo sobre quais são as variáveis fundamentais para as demissões. As categorizações, porque construídas indutivamente, tendem a ser um tanto *ad hoc*. Teoricamente, governos de partido único e governos de coalizão deveriam ter razões diferentes para a dispensa de ministros (já que são diferentes as condições políticas de nomeação). O quadro 1, apesar da variedade de causas, ou por causa delas, sugere que as contingências políticas, como descobriu Martínez-Gallardo (2014), contam possivelmente mais do que determinantes puramente institucionais.[11]

4 MATERIAIS, FONTES E MÉTODOS DO ESTUDO

As fontes utilizadas nesta pesquisa foram os perfis dos ministros publicados no *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro* (Abreu *et al.*, 2001), as biografias disponíveis no sítio do MF e os currículos dos presidentes do BCB protocolados no Senado para a sabatina que antecede o processo de nomeação. De forma complementar, utilizamos as páginas eletrônicas dos ministérios, livros de memória e biografias, além de relatórios governamentais e listagens oficiais, em especial para o Banco Central (BCB, 2016).

O critério utilizado para definir os participantes desse universo foi a permanência por pelo menos trinta dias no cargo, contando titulares e interinos e excluindo substitutos oficiais que ficaram abaixo desse limite. É importante notar que a documentação dos ministérios brasileiros registra dois tipos de "interinos" à frente da pasta: os que assumem interinamente, em geral por curtas temporadas, na ausência do ministro titular da pasta (são substitutos eventuais durante viagens ou licenças); e os que permanecem, por razões desconhecidas, com *status* de "interino" nos registros oficiais por longos períodos (às vezes, por mais de um ano), mas são, de fato, titulares da pasta. Apenas estes interinos foram efetivamente contados.[12]

As variáveis referentes ao tempo de permanência dos ministros no cargo, assim como os dados relativos às razões de saída em cada uma de suas exonerações, foram codificadas por nós e são apresentadas por ministério e por regime político:

---

11. Esse é um problema ainda em aberto. Camerlo e Pérez-Liñán (2013, p. 22-23, tradução nossa) resumem assim a questão: "documentamos que investigações jornalísticas e mobilização social afetam a estabilidade dos gabinetes em pontos diferentes do ciclo político. Na mesma linha, é possível que diferentes tipos de protestos (por exemplo, aqueles relativos a condições de vida ou a direitos civis) afetem diferentes áreas do governo ou que choques de natureza diversa (por exemplo, picos de inflação ou desemprego) minem as bases de apoio de ministros de inclinações ideológicas distintas. A desagregação dessa categoria mais ampla é uma das tarefas pendentes para os estudos de sistemas presidencialistas ou parlamentaristas". No original: "*we have documented that media investigations and social mobilization affect cabinet stability at different points in the political cycle. In the same vein, it is possible that different types of protests (e.g., those related to living conditions or to civil rights) will affect different types of portfolios, or that shocks of different nature (e.g., bursts of inflation or unemployment) will undermine ministers of different ideological persuasions. Unpacking this broad category is one of the pending tasks for studies of presidential and parliamentary systems*".

12. A saber, são eles: Ailton Barcelos Fernandes, Ângelo Calmon de Sá, Mauro Borges Lemos, Murilo Badaró, Nelson Machado, Paulo Egydio Martins, Roberto Cardoso Alves e Sergio Amaral.

ditadura militar (1964-1985) e democracia liberal (1985-2016). Na quinta seção do texto, discutimos as chances de sobrevivência dos ministros nos seus cargos e mobilizamos variáveis que descrevem atributos individuais e variáveis sistêmicas a fim de testar seu impacto sobre o tempo de permanência no cargo. As variáveis do primeiro tipo são: carreira política, experiência legislativa, campo de atuação profissional antes do mandato, formação acadêmica e tempo de carreira até a investidura.[13] As variáveis sistêmicas referem-se à presença ou não de crises econômicas e ao tipo de regime político.

O período analisado neste trabalho se deve a duas razões. Embora o MF tenha sido criado em 1808, é somente a partir de 1965 que se consolida a tríade de ministérios econômicos brasileiros: Fazenda, Planejamento e Banco Central. Dependendo da conjuntura, o Ministério (e ministro) do Desenvolvimento, Indústria e Comércio possui maior ou menor integração com esses três outros aparelhos.[14] Ele foi incluído na análise, pois a pasta superintende alguns instrumentos de política econômica. Uma segunda justificativa diz respeito às mudanças políticas que ocorreram durante esse largo período de tempo. Em 1964, instalou-se uma ditadura militar. Generais ocuparam a Presidência da República até 1985, quando toma posse um presidente civil. Abre-se, então, um período de transição política, com a promulgação de uma nova Carta Constitucional, em 1988, e com eleições diretas para presidente, em 1989. A partir do primeiro governo FHC (1995-1998), inicia-se, de fato, o processo de consolidação da democracia.

13. Essas são variáveis-padrão em estudos convencionais sobre elites políticas. Elas compreendem perfil social (formação e profissão) e perfil político (se possui ou não carreira na política ou na burocracia, se possui/possuiu mandato parlamentar e tempo de carreira – em anos – até a nomeação como ministro de Estado). Na quinta seção do capítulo, esses critérios estão bem detalhados. Na recensão bibliográfica que Fischer, Dowding e Dumont (2012, p. 514-515) fizeram da literatura sobre duração dos ministros no cargo e durabilidade dos gabinetes, eles mostram que outros estudos incluem idade e sexo.

14. Embora a denominação do MF e a do BCB tenha permanecido a mesma no período considerado, os nomes dos ministérios do Planejamento e do Desenvolvimento mudaram bastante, assim como suas atribuições. Durante o governo Collor de Mello, por exemplo, Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio foram fundidos numa única pasta, o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, art. 17). As várias reformas administrativas, desde 1964, alteraram também o *status* desses ministérios: o Planejamento, por exemplo, foi transformado em Secretaria da Presidência da República (Seplan) em 1974, pela Lei nº 6.036, art. 6ª. Com a reforma implementada no governo FHC, a Seplan foi transformada em Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), conforme Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995. Outras mudanças seriam feitas no governo Lula. O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, criado pela Lei nº 3.782, de 22 de julho de 1960, ao final do governo de Juscelino Kubitschek, figurava como Ministério da Indústria e Comércio, e conservou esse nome até 1988. A partir daí, ele teve uma série de denominações. Transformou-se em Ministério do Desenvolvimento Industrial, Ciência e Tecnologia (1989-1990), foi extinto no governo Collor de Mello e recriado na administração Itamar Franco como Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, em 1992. No segundo governo de FHC, transformou-se em Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (em janeiro de 1999) e, logo depois, em Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (em julho de 1999). A fim de adotar uma denominação única, padronizamos os nomes em: Banco Central, Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento e Ministério do Planejamento.

Os dados aqui apresentados referem-se a 88 indivíduos que ocuparam as pastas mencionadas de 1964 até março de 2016. Desse total, 23 ministros serviram exclusivamente no período ditatorial e 65, exclusivamente durante a democracia liberal, compondo, assim, dois grupos bem distintos. O banco de dados compreende, contudo, 109 nomeações (mandatos) para os ministérios, assim distribuídas: 29 mandatos de presidente do BCB, 26 mandatos de ministro da Fazenda, 28 de ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e 26 mandatos de ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A unidade de observação são os ministros dos cinco governos militares (Castello Branco, Costa e Silva, Médici, Geisel, Figueiredo) e os dos nove governos civis (Sarney, Collor, Itamar, FHC I e II, Lula I e II e Dilma I e II). Porém, nossa unidade de análise são os mandatos ministeriais. Isso significa que, se um ministro ocupou a mesma pasta ao longo de dois mandatos presidenciais diferentes, ele estará duplicado em nosso banco de dados e será contado duas vezes (por exemplo, Alexandre Tombini foi presidente do BCB em Dilma I e II). Isso vale para o mesmo ministro que dirigiu duas agências diferentes em governos também diferentes (Ernane Galvêas foi ministro da Fazenda no governo do general Figueiredo e presidente do BCB na administração Médici). Da mesma forma, foram somados aqueles indivíduos que chefiaram mais de uma pasta durante um mesmo mandato presidencial (Guido Mantega foi, primeiramente, ministro do Planejamento e, depois, ministro da Fazenda no governo Lula I). Disso resulta que computamos os mandatos cumpridos nos ministérios selecionados, e não os indivíduos. Os resultados dos testes estatísticos foram feitos, então, para 109 casos, distribuídos conforme disposto na tabela 1.

TABELA 1
Ministros da área econômica, por pastas ministeriais e por regime político (1965-2016)

		Democracia	Ditadura	**Total**
Banco Central	Quantidade	20	9	**29**
	Percentual	25,3	30,0	**26,6**
Ministério da Fazenda	Quantidade	20	6	**26**
	Percentual	25,3	20,0	**23,9**
Ministério do Desenvolvimento	Quantidade	19	9	**28**
	Percentual	24,1	30,0	**25,7**
Ministério do Planejamento	Quantidade	20	6	**26**
	Percentual	25,3	20,0	**23,9**
Total	**Quantidade**	**79**	**30**	**109**
	Percentual	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Observatory of Social and Political Elites of Brazil. Disponível em: <http://observatory-elites.org/>.

5 QUANTO TEMPO FICAM NO GOVERNO OS MINISTROS DA ECONOMIA E POR QUE SAEM

5.1 Tempo de permanência dos ministros da Economia no cargo

Uma primeira aproximação dos dados revela uma semelhança e algumas diferenças importantes, como se pode observar na tabela 2.

TABELA 2
Ministros da área econômica e tempo de permanência no cargo em dias, por regime político e por ministério (1965-2016)

Por ministério	Quantidade	Média	Mediana	Desvio-padrão	Coeficiente de variação (%)
Banco Central	29	640,72	499,00	534,499	83,42
Ministério da Fazenda	26	728,35	466,00	616,722	84,67
Ministério do Desenvolvimento	28	642,18	507,50	492,962	76,76
Ministério do Planejamento	26	686,77	583,50	577,922	84,15
Por regime político					
Todos os regimes	109	672,98	511,00	549,077	81,59
Ditadura	30	997,00	900,00	638,636	64,06
Democracia	79	549,94	427,00	458,355	83,35
Por ministérios e por regime político					
Banco Central (ditadura)	9	799,22	557,00	627,373	78,50
Banco Central (democracia)	20	569,40	474,00	487,889	85,68
Ministério da Fazenda (ditadura)	6	1262,00	1328,00	616,608	48,86
Ministério da Fazenda (democracia)	20	568,25	333,00	532,436	93,70
Ministério do Planejamento (ditadura)	6	1261,50	1328,00	699,614	55,46
Ministério do Planejamento (democracia)	20	514,35	328,00	418,398	81,34
Ministério do Desenvolvimento (ditadura)	9	841,78	764,00	604,225	71,78
Ministério do Desenvolvimento (democracia)	19	547,63	485,00	415,812	75,93

Fonte: Observatory of Social and Political Elites of Brazil. Disponível em: <http://observatory-elites.org/>.

Quando os dados são olhados independentemente do regime político, verificamos que as médias de tempo em dias de um ministro à frente das diferentes pastas são muito próximas entre si, assim como as medianas (641 dias em média de permanência de um presidente do Banco Central e 642 dias de um ministro do Desenvolvimento). Neste caso, como há valores muito discrepantes (por exemplo, um ministro do Desenvolvimento permaneceu apenas 33 dias, enquanto outro, 1.986 dias; no Banco Central, Gustavo Franco ficou, no segundo governo FHC, apenas 62 dias e Paulo Lira, no governo Geisel, 1.822 dias), as medianas, em torno

dos quinhentos dias, fazem mais sentido. Isso poderia indicar que a duração de um ministro da área econômica dos governos brasileiros é indiferente ao tipo do regime e ao ministério considerado, pois tanto médias como medianas são semelhantes entre si.

No entanto, quando diferenciamos o universo conforme os dois regimes políticos – ditadura militar e democracia –, percebemos que a média de permanência nos cargos durante a ditadura militar (997 dias) é quase o dobro do que a encontrada na democracia (550 dias). É provável que isso retrate menos a instabilidade das coalizões políticas do presidencialismo brasileiro e mais as sucessivas crises da própria economia nacional, com repercussões sobre a "área econômica" do governo, do que uma altíssima estabilidade dos gabinetes no período ditatorial-militar. Novecentos e noventa e sete dias são apenas dois anos e sete meses, e os generais Geisel e Figueiredo tiveram mandatos de cinco e seis anos, respectivamente.[15]

As diferenças são mais marcantes quando desagregamos o tempo de permanência por ministérios e comparamos as pastas entre si nos dois regimes. A divergência entre ditadura e democracia se reproduz como mostram as medianas nos cargos em questão (ficando os ministros da ditadura com um tempo de permanência no cargo sempre acima dos da democracia). Mas duas especificidades merecem destaque.

Em primeiro lugar, consideremos os casos dos ministérios do Planejamento e da Fazenda. Se, durante o período democrático, houve vinte titulares à frente de cada uma das pastas, na ditadura foram apenas seis trocas em ambos os ministérios, e praticamente todas elas em função do fim do mandato do presidente.[16] Esses foram os ministérios menos sujeitos a mudanças em todos os governos ditatoriais. O maior contraste está, no entanto, nos valores das medianas. Para exemplificar, o titular do Planejamento teria cumprido 1.328 dias nos governos militares contra apenas 328 dias nos governos civis (nesse último caso, o menor valor de toda a série).

A segunda especificidade a ser destacada é o caso do BCB, em princípio, uma instituição mais burocrática, menos partidária e, portanto, mais "insulada" dos conflitos políticos dos governos se comparada com um ministério ordinário. A proximidade das medianas entre os dois regimes é notável (557 dias na ditadura contra 474 na democracia). Seria possível cogitar que, como o número de substituições de presidentes do Banco Central (vinte) e de ministros da Fazenda (vinte) é exatamente o mesmo depois do fim da ditadura, o destino do primeiro

15. Apesar de haver, até aqui, poucos estudos sobre a duração dos mandatos ministeriais sob regimes autoritários e totalitários, sabe-se que sob o comunismo o tempo de permanência no cargo era consideravelmente alto. Já os mandatos ministeriais nos regimes militares tendiam a ser curtos, como no caso do Chile. Ver Blondel (1985 *apud* Fischer, Dowding e Dumont, 2012, p. 510) – Blondel, J. *Government ministers in the contemporary world*. London: Sage, 1985.

16. São cinco indivíduos no Planejamento (Delfim Netto, Hélio Beltrão, Reis Velloso, Mario Henrique Simonsen e Roberto Campos), mas computamos seis mandatos, porque Reis Velloso serviu nos governos Médici e Geisel. Igualmente, são cinco indivíduos na Fazenda (Delfim Netto, Ernane Galvêas, Karlos Rischbieter, Simonsen e Bulhões), e Delfim Netto serviu na pasta nas administrações Costa e Silva e Médici.

estaria ligado ao do segundo, sendo ambas as substituições simultâneas. Mas não é isso o que acontece. No momento de sucessão de presidentes da República, cinco ministros da Fazenda saem juntamente com os respectivos presidentes do Banco Central. Em outras oportunidades, há mais cinco coincidências entre as saídas de um e de outro. Mas em dez oportunidades não. A intensa rotatividade dos comandantes do BCB é notável.

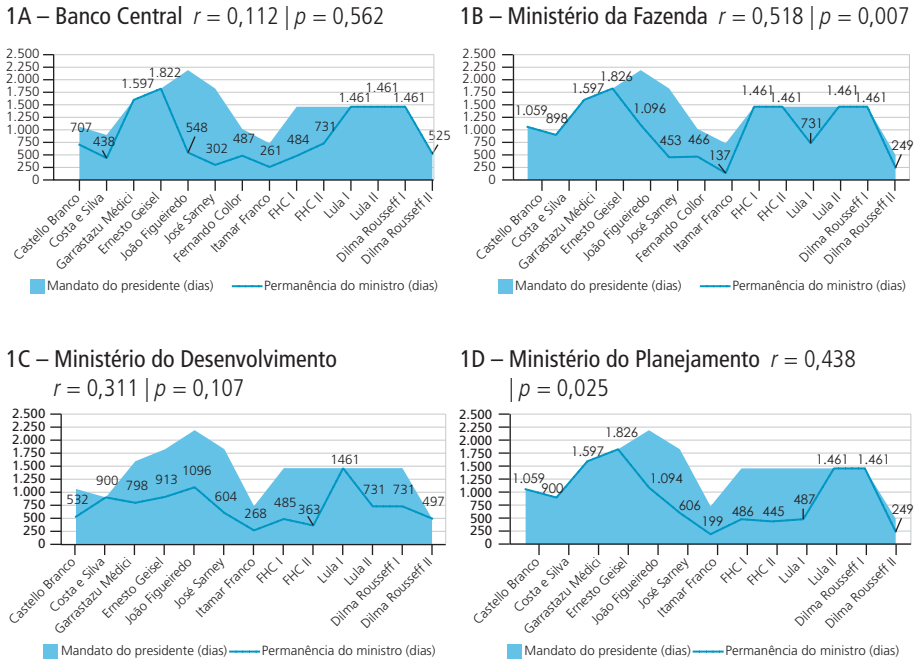
Até aqui, cotejamos o tempo no cargo conforme os regimes políticos e comparamos os ministérios entre si levando em conta cada contexto político. Seria, contudo, interessante saber se há grandes diferenças entre os tempos de permanência dos diferentes ministros na mesma pasta ou não e, se há, quais as mais discrepantes internamente.

Assim, é útil notar o coeficiente de variação (CV) dos diferentes ministérios em cada regime. O coeficiente de variação de Pearson mede a dispersão dos dados numa série. Ele é obtido pela razão entre o desvio-padrão e a média, e é expresso em porcentagem. Quanto menor o CV, mais homogêneo será o conjunto de dados. Quando não houver variabilidade entre os dados, seu valor será zero (por exemplo, todos os ministros da Fazenda permanecendo o mesmo tempo à frente da pasta em todos os governos). Um conjunto de dados será razoavelmente homogêneo quando o CV for menor ou igual a 25%. Essa é uma medida muito útil na comparação de grupos que, pela sua heterogeneidade, não são, em princípio, comparáveis, como é o caso aqui de 109 ministros de Estado à frente de quatro pastas ao longo de quatorze governos, em um intervalo de mais de cinquenta anos.

Os valores extremamente altos dos desvios-padrão já indicam que os tempos de permanência de cada ministro, conforme o respectivo ministério, estão espalhados por uma grande gama de valores. Os CVs das pastas por regime político confirmam isso, sendo uma medida mais segura quando as médias, como vimos na tabela 2, são tão diferentes entre si.

O gráfico 1 compara o tempo de permanência médio dos ministros de cada pasta separadamente com o total de dias do mandato do presidente da República ao longo de todo o intervalo.

GRÁFICO 1
Comparação entre o tempo médio do mandato ministerial e o tempo total do mandato do presidente da República, por governo (1964-2016)
(Em dias)



Fonte: Observatory of Social and Political Elites of Brazil. Disponível em: <http://observatory-elites.org/>.

Quanto mais próxima é a linha que mede a permanência dos ministros da área que representa o total de dias do mandato presidencial, menos substituições houve, ou mais estável será aquele ministério. Para cada pasta, calculamos também o coeficiente de correlação entre o prazo médio do mandato do ministro (*V1*) e o prazo do mandato do presidente (*V2*). A correlação só é significativa entre as duas variáveis para os casos dos ministérios da Fazenda e do Planejamento.

Apesar de esses dados expressarem o mesmo que as frequências apresentadas na tabela 2, eles são interessantes porque nos permitem distribuir a informação de forma mais detalhada, por mandato presidencial, e não por regimes políticos, permitindo, assim, levar em maior consideração os contextos históricos e as determinações conjunturais de cada governo.

Tanto a Fazenda como o Planejamento possuem um comportamento praticamente idêntico durante o mandato dos quatro primeiros presidentes da ditadura militar. Ambas as pastas são centrais para o projeto econômico do regime. O MF era a instituição responsável pela política macroeconômica (inflação, taxa

de desemprego, balanço de pagamentos) e o Ministério do Planejamento era um importante instrumento institucional, durante o governo Geisel (1974-1979), para a condução da política de desenvolvimento dos militares (Codato, 1997). Suponhamos que essa centralidade sirva para explicar, ao menos em parte, a forte estabilidade constatada pelos nossos dados.

No entanto, a partir do governo Figueiredo, em grande parte em função da crise de endividamento do Estado brasileiro; do advento da "década perdida", em termos de crescimento econômico (anos 1980); e da virada neoliberal, no início dos anos 1990, o Ministério do Planejamento passa a ser cada vez menos importante para o processo decisório de política econômica. Talvez essa decadência política do ministério permita explicar a maior rotatividade de seus titulares, sem que grandes consequências para a gestão macroeconômica pudessem advir desse fato. O Ministério da Fazenda, embora também passe por uma maior rotatividade nos anos 1980 e início dos anos 1990, recupera o seu protagonismo no primeiro governo de FHC, o que ajudaria, por sua vez, a entender a maior estabilidade dos seus titulares a partir de então.

Mas como explicar o caráter errático dos dados referentes ao BCB e a sistemática instabilidade no Ministério do Desenvolvimento? Seria lícito sugerir que os governos Castello Branco e Costa e Silva foram momentos de institucionalização do Banco Central (o que, provavelmente, se refletia na escolha dos seus presidentes)? Ademais, o BCB só obtém protagonismo a partir do governo de FHC, quando a política monetária para a manutenção do tripé macroeconômico (metas de inflação, *superavit* primário e câmbio flutuante) passa a ser fundamental. Isso, aliás, também deve ser entendido à luz da virada neoliberal no Brasil e, por conseguinte, da hipervalorização da política monetária por essa ideologia econômica. Como se percebe, é a partir de FHC I que o tempo de permanência do titular do BCB sobe sistematicamente, voltando a cair apenas durante o governo Dilma II, já em plena crise econômica e política. Entre Sarney e Itamar Franco, o baixo tempo de permanência no banco deve ser explicado pelos escândalos que acometeram os titulares da pasta, como veremos no próximo item.

O Ministério do Desenvolvimento, por sua vez, nunca foi muito significativo para a formulação de políticas de desenvolvimento. Durante a ditadura, essa política ficava sob o controle do Ministério do Planejamento ou sob o comando de outros órgãos, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), nos anos Geisel. Somente no governo Lula I, quando se ensaiou uma política industrial, esse ministério passou a ser o centro de um desenho institucional mais amplo (Stumm, 2016). No entanto, não só a política industrial aí desenhada não foi implementada, como, e talvez exatamente por isso, o desenho institucional a ela vinculado se revelou

totalmente ineficaz. Isso reduziu significativamente a importância política de um então promissor ministério implicado de forma explícita no "desenvolvimento" industrial, com prováveis efeitos sobre a estabilidade dos seus titulares.

5.2 Razões de saídas antecipadas

As razões pelas quais os ministros da área econômica deixam os seus cargos variam bastante. Compilamos nove motivos diferentes em nosso banco de dados ao longo do período de 51 anos. Os ministros brasileiros deixaram o cargo que ocupavam em razão do fim do mandato do presidente (43,1%), de embates dentro do governo com outros ministros ou com o próprio presidente (23,9%), de escândalos de corrupção (10,1%), para disputar eleições (5,5%), por reformas promovidas pelo presidente em seu gabinete (5,5%), do *impeachment* do chefe de governo (5,5%), de transferência para outros cargos no setor público ou para outras pastas ministeriais (3,7%), do baixo desempenho na função (1,8%) e do término do seu período como interino no cargo (0,9%).

A fim de compreender as causas de saída prematura, retiramos do cálculo aqueles que saíram ao fim do mandato do presidente e os interinos.[17] A tabela 3 resume esses dados e dá também a informação para os dois regimes, para que se tenha uma ideia da diferença da dinâmica política de ambos.

TABELA 3
Razões de saída dos ministros da área econômica do cargo, por regime político (1965-2016)

Razão de saída	Todo o período		Democracia		Ditadura	
	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual
Embate	26	42,7	18	36,0	8	72,7
Escândalo	11	18,0	10	20,0	1	9,1
Eleições	6	9,8	5	10,0	1	9,1
Impeachment	6	9,8	6	12,0	0	0,0
Reforma do gabinete	6	9,8	6	12,0	0	0,0
Transferência	4	6,6	3	6,0	1	9,1
Desempenho	2	3,3	2	4,0	0	0,0
Total	**61**	**100,0**	**50**	**100,0**	**11**	**100,0**

Fonte: Observatory of Social and Political Elites of Brazil. Disponível em: <http://observatory-elites.org/>.

17. Fim do mandato e término da interinidade foram retirados dos dados porque não podem ser entendidos como saídas antecipadas do cargo. Juntas, essas variáveis representam 48 casos (geral: 44%); 19 (ditadura: 63,3%); e 29 (democracia: 36,7%).

O motivo principal de saída de um ministério da área econômica é o conflito com a política do presidente ou com a linha de política econômica dos outros membros do gabinete (quase 43% do total, independentemente do regime político). A segunda razão, menos da metade desse valor, são escândalos nos quais os membros desses ministérios são implicados. Um dado surpreendente, e que chama atenção por sua insignificância estatística, é a saída por mau "desempenho" no cargo: registramos apenas dois casos nessa categoria (Dílson Funaro e Bresser Pereira, ambos no governo Sarney).

Na ditadura militar, há predominância de ministros que saíram do posto ao fim do mandato do presidente (dezenove em trinta casos). O que é notável, por outro lado, é que, entre todos os demais que deixaram o cargo antes, 73% o fizeram porque se envolveram em algum conflito, ou político, ou sobre a orientação da política econômica.[18] Durante a democracia, o maior percentual de razões de saída se deve também a esses conflitos internos ao gabinete (36%), seguido de escândalo (20%). O dado inesperado ficou por conta de saídas para concorrer a eleições (apenas 10%). Seria esperável que a posição de ministro impulsionasse, em boa medida, a carreira política, ao menos no período democrático.[19] Mas é possível que esse número baixo se deva ao fato de estarmos lidando com ministros da área da economia estrito senso.

A tabela 4 desagrega esses dados por pastas ministeriais conforme o regime político. Isso permite mostrar se os conflitos políticos impactam mais um ministério do que outro.

18. Carlos Brandão, Carlos Langoni e Ruy Leme (do Banco Central); Fábio Yassuda, Camilo Penna e Severo Gomes (do antigo Ministério da Indústria e Comércio); Karlos Rischbieter (Fazenda); e Mario Henrique Simonsen (Planejamento).
19. Os candidatos foram Antonio Kandir, Fernando Pimentel, FHC, Francisco Dornelles e José Serra.

TABELA 4
Razões de saída dos ministros da área econômica do cargo, por regime político e por ministério (1965-2016)

	Democracia								Ditadura							
	Banco Central		Fazenda		Desenvolvimento		Planejamento		Banco Central		Fazenda		Desenvolvimento		Planejamento	
	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual
Embate	6	46,2	5	38,5	5	45,5	2	15,4	3	60,0	1	100,0	3	75,0	1	100,0
Escândalo	5	38,5	3	23,1	1	9,1	1	7,7	1	20,0	-	-	-	-	-	-
Impeach-ment	2	15,4	2	15,4	1	9,1	1	7,7	-	-	-	-	-	-	-	-
Desempe-nho	-	-	2	15,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Eleições	-	-	1	7,7	2	18,2	2	15,4	-	-	-	-	1	25,0	-	-
Reforma do gabinete	-	-	-	-	2	18,2	4	30,8	-	-	-	-	-	-	-	-
Transfe-rência	-	-	-	-	-	-	3	23,1	1	20,0	-	-	-	-	-	-
Total	**13**	**100,0**	**13**	**100,0**	**11**	**100,0**	**13**	**100,0**	**5**	**100,0**	**1**	**100,0**	**4**	**100,0**	**1**	**100,0**

Fonte: Observatory of Social and Political Elites of Brazil. Disponível em: <http://observatory-elites.org/>.

Na ditadura militar, tanto o BCB como o Ministério do Desenvolvimento concentram as demissões em função de embates com outros membros do gabinete. A quantidade é pequena (são somente três casos em cada pasta), mas é bem representativo do que ocorre.

Na democracia, o Banco Central concentra a grande maioria dos casos de saída por escândalo (cinco dos dez registrados), o que talvez tenha a ver com a proximidade dos indivíduos desta instituição – os episódios envolveram Elmo Camões (Sarney), Ibrahim Eris (Fernando Collor), Gustavo Loyola e Pérsio Arida (primeiro governo de FHC) e Gustavo Franco (segundo governo de FHC) – com o mundo financeiro.

Mas a principal razão que motiva as demissões dos presidentes do BCB nos governos civis são os conflitos ocorridos no interior das respectivas equipes econômicas (46%). Quase todos eles ocorreram na administração de José Sarney (Antonio Carlos Lemgruber, Fernando Milliet, Fernão Bracher e Francisco Gros) ou de Itamar Franco (Gustavo Loyola e Paulo Cesar Ximenes).

Durante o regime democrático, o ministério menos impactado por cizânias no seio da equipe de governo foi o do Planejamento: mais de 50% das alterações no comando da pasta resultaram de reformas no gabinete (Alexis Stepanenko, Nelson Machado, Paulo Haddad e Pedro Parente) ou promoção a outros cargos.

6 CHANCES DE SOBREVIVER ATÉ O FIM DO MANDATO PRESIDENCIAL

No teste a seguir, mobilizamos algumas variáveis para testar quais delas afetam as chances de sobrevivência dos ministros analisados. Para tanto, usamos as curvas de Kaplan-Meier e os testes correspondentes. Para a realização desse teste, é preciso identificar os casos censurados. Os casos censurados são os que permaneceram no governo por todo o tempo dos respectivos mandatos presidenciais em que atuaram, e perfazem um total de 48 mandatos (44%); os demais 61 mandatos (56%) são os que sofreram o evento a ser explicado (a saída do cargo durante o mandato presidencial em que atuou). Com isso, demos origem a uma variável *dummy*, codificada em 1 = os que foram exonerados do cargo e 0 = os que não foram exonerados. As variáveis utilizadas no teste estão resumidas na tabela 5.

TABELA 5
Definição das variáveis e estatística descritiva[1]

	Variável	Descrição	Quantidade	Percentual
Variáveis pessoais	Político profissional	*Dummy* 1 = sim *Dummy* 0 = não	32 77	29,4 70,6
	Experiência legislativa	*Dummy* 1 = sim *Dummy* 0 = não	19 90	17,4 82,6
	Origem profissional	*Dummy* 1 = mercado *Dummy* 0 = setor público/universidade	20 89	18,3 81,7
	Formação	*Dummy* 1 = é economista *Dummy* 0 = não é economista	54 55	49,5 50,5
	Tempo de carreira[2]	*Dummy* 1 = acima de 26 anos (acima da mediana) *Dummy* 0 = abaixo de 26 anos	57 50	52,3 45,9
Variáveis sistêmicas	Regime político	*Dummy* 1 = Democracia *Dummy* 0 = Ditadura	79 30	72,5 27,5
	Crise econômica	*Dummy* 1 = sim *Dummy* 0 = não	62 47	56,9 43,1

Fonte: Observatory of Social and Political Elites of Brazil. Disponível em: <http://observatory-elites.org/>.
Notas: [1] A variável *partido político*, que nos permitiria analisar questões relativas ao presidencialismo de coalizão, não foi incluída porque nos obrigaria a desconsiderar os dados referentes ao período da ditadura militar, que estrutura todo este capítulo.
[2] Sem informação = 2 (1,8%).

As variáveis foram definidas conforme disposto a seguir.

1) Político profissional: ministros de Estado que ocuparam, nos últimos quatro postos, majoritariamente (ou seja, 50% ou mais) *i*) cargos de natureza eletiva (vereador, prefeito, deputado, senador, governador); *ii*) cargos partidários (membros, secretários e presidentes de diretórios regionais e nacionais, assim como executivas municipais, estaduais e nacionais de partidos políticos); e *iii*) cargos de nomeação em primeiro escalão (secretário municipal, secretário, ministro de Estado).

2) Experiência legislativa: indivíduos que passaram, ao menos, por um cargo de natureza legislativa (câmaras de vereadores, assembleias legislativas estaduais, Congresso Nacional).

3) Origem profissional: definida a partir da última ocupação antes de ser nomeado para o cargo.

4) Formação: definida a partir do primeiro diploma de graduação informado pela fonte consultada.

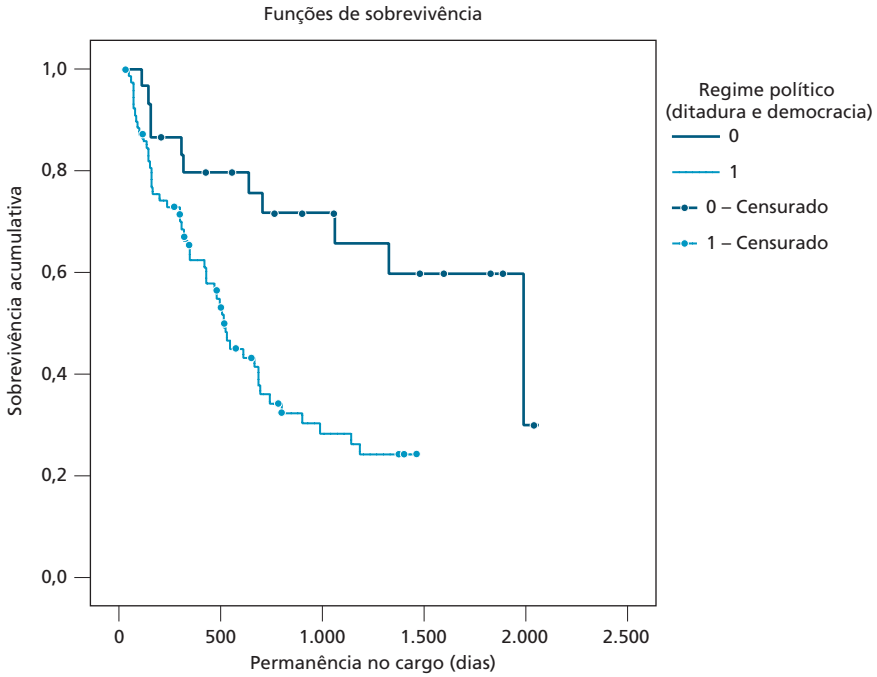
5) Tempo de carreira: definida pela diferença entre o ano de ocupação do primeiro cargo da carreira e o ano de ocupação do último cargo antes da nomeação para a pasta.

6) Regime político: se ocupou cargo durante a ditadura ou durante a democracia.

7) Crise econômica: leva em conta taxas de crescimento, medidas pelo produto interno bruto (PIB), e taxas de inflação. Foi determinada uma média dos critérios por governo, desprezando especificidades conjunturais. Um governo que dura quatro anos pode ser afetado por crise econômica nos dois primeiros anos, mas nos dois últimos, não. Definimos como governos em crise econômica severa os seguintes: João Figueiredo, José Sarney, Fernando Collor, Itamar Franco, FHC II e Dilma Rousseff II. Definimos como governos sem crises econômicas muito graves que afetaram todo o seu desempenho (crescimento e inflação) os seguintes: Castello Branco, Costa e Silva, Garrastazu Médici, Ernesto Geisel, FHC I, Lula I, Lula II e Dilma Rousseff I.

Os testes de *log rank* para todas as variáveis acima listadas revelaram haver relação estatisticamente significativa apenas entre, de um lado, as chances de sobrevivência dos ministros e, de outro, os diferentes regimes políticos e a presença de crise econômica. Para a variável *regime político*, como dissemos, temos 48 casos censurados (44% do total de casos). Desses, 19 casos são referentes ao regime ditatorial (aqui codificado como 0) e 29 se referem ao período democrático (codificado como 1). O teste de *log rank* se revelou significativo com *sig.* = 0,001, indicando haver associação estatística significativa entre regime político e chances de sobrevivência no cargo. Essa relação fica visualmente clara no gráfico 2.

GRÁFICO 2
Teste de igualdade de distribuições de sobrevivência para os diferentes níveis de regime político: ditadura e democracia



Fonte: Observatory of Social and Political Elites of Brazil. Disponível em: <http://observatory-elites.org/>.

Confirmando as informações já apresentadas, esse novo teste revela que as chances de sobrevivência de um ministro da Economia no cargo eram maiores durante a ditadura militar do que, atualmente, na democracia. O modelo de Regressão Cox revelou para essa variável *sig.* = 0,035 e *Exp(B)* de 2,176, o que indica que um ministro da área econômica da democracia tem em torno de duas vezes mais chances de ser exonerado do cargo.

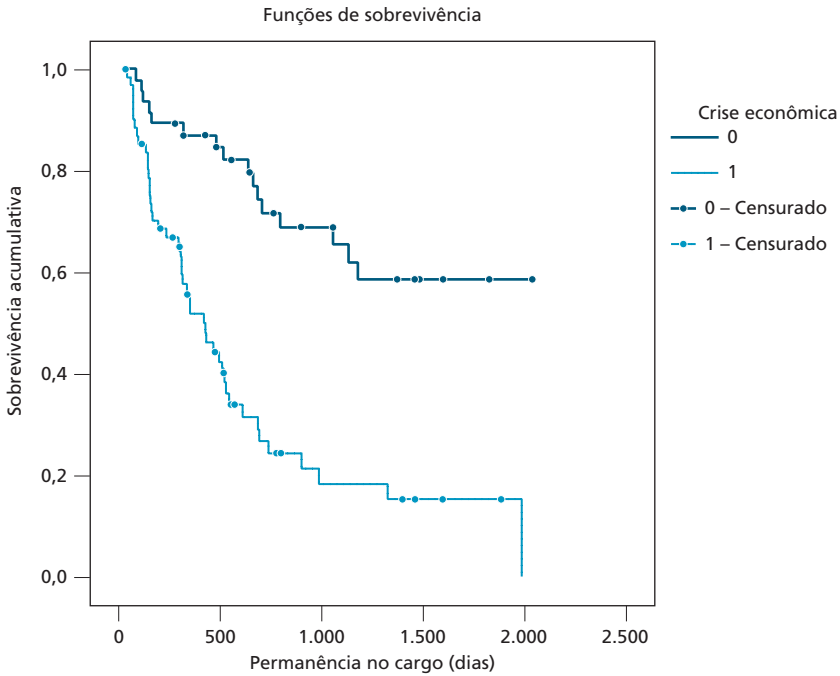
Como já comentamos, é bastante esperado esse padrão de sobrevivência nos dois regimes dada a configuração, sobretudo, do governo de coalizão de nossa democracia, em que o número de partidos efetivos é extremamente alto. Os dados revelam que nem mesmo os ministérios econômicos, normalmente tidos como "técnicos", escapam dessa lógica – pelo menos se compararmos a dinâmica de nomeação e exoneração com os tempos da ditadura.

Ser ou não político profissional, ter ou não experiência legislativa prévia e mesmo possuir uma longa carreira antes de assumir a pasta não produz influência sobre suas chances de ficar mais ou menos tempo na função. Poderíamos cogitar que essas variáveis são alheias às exigências dos ministérios da área econômica do governo.

No entanto, ter vindo diretamente do mercado ou ter formação em economia (graduação, mestrado ou doutorado) também não têm qualquer impacto no evento considerado.

Para a variável *crise econômica* temos, é claro, os mesmos 48 casos censurados. Desses, 17 passaram por situações de crise econômica (aqui codificadas como 0) e 31 casos, por situações em que havia ausência de crise econômica (codificadas como 1). O teste de *log rank* se revelou significativo com *sig.* = 0,000, indicando haver associação estatística significativa entre crise econômica e chances de sobrevivência no cargo. Essa relação fica visualmente clara no gráfico 3.

GRÁFICO 3
Teste de igualdade de distribuições de sobrevivência para os diferentes níveis de crise econômica



Fonte: Observatory of Social and Political Elites of Brazil. Disponível em: <http://observatory-elites.org/>.

O modelo de Regressão Cox revelou para essa variável *sig.* = 0,000 e *Exp(B)* de 3,922, o que indica que um ministro que passa por uma crise econômica tem algo em torno de quatro vezes mais chances de ser exonerado do cargo.[20]

20. O achado está de acordo com o que Silva encontrou na análise de sistemas presidenciais de dez países da América Latina entre 1978 e 2007, inclusive o Brasil. A durabilidade dos gabinetes dependeu de três fatores: a inflação, o desemprego e a fragmentação partidária da coalizão de governo (Silva, 2016). Warwick (1992), estudando a sobrevivência do governo em dezesseis democracias parlamentares europeias do pós-guerra, destacou dois fatores determinantes: inflação e desemprego.

7 CONCLUSÃO

Razões de saída são *proxies* tão importantes quanto razões de entrada no gabinete. Por sua vez, o tempo de permanência dos ministros de Estado não deve ser visto apenas como um dado em si mesmo, mas como a expressão de fatores políticos, muitas vezes, contraditórios, já que um nível alto de instabilidade ministerial pode ser considerado tanto negativo quanto positivo.

Por um lado, demissões constantes podem indicar a perda de controle do presidente sobre sua gestão administrativa (sendo uma das expressões disso um baixo desempenho do indicado), conflitos internos inconciliáveis na equipe de governo ou ainda divisões no partido majoritário na coalizão quanto à melhor política (econômica no nosso caso) a seguir. Por outro lado, exonerações ministeriais também são uma solução para impasses políticos. Desse ponto de vista, a rotatividade ministerial pode ser uma válvula de escape para disputas entre o partido do presidente e a base política aliada, melhorando as relações políticas do chefe de Estado com o Poder Legislativo. Nomeações durante o mandato também servem para abrir ou ampliar o diálogo com setores da sociedade civil e grupos de interesse, redirecionar políticas públicas, ou mesmo anular o poder de ministros/partidos que lançam mão do cargo em nome de ambições políticas que extrapolem (ou até mesmo contrariem) os objetivos do presidente (Kam e Indridason, 2005).

Frequentes mudanças no primeiro escalão do Poder Executivo podem acarretar a interrupção não planejada de políticas ambiciosas – como as políticas industriais, por exemplo –, que precisariam de maior tempo para surtirem efeitos, ou podem ser vistas como um sinal de enfraquecimento político do chefe de Estado. Todavia, governos com equipes muito estáveis podem apresentar dificuldades para resolver problemas, devido à falta de oxigenação de seus quadros (Praça, Freitas e Hoepers, 2012). Por isso, o presidente da República lança mão, conscientemente, por meio da reacomodação de ministros e do rodízio de pessoal em postos da burocracia, de pontes informais de comunicação entre as diferentes áreas do governo. Tais mudanças poderiam facilitar a implementação e a gestão de políticas ou programas mais complexos, de caráter interministerial (Schneider, 1992).

Este é um trabalho ainda muito exploratório, cujo objetivo, basicamente, é descrever alguns achados empíricos. Três aspectos foram evidenciados pelos dados aqui apresentados.

As diferenças encontradas, em termos de tempo de permanência no posto de ministro, revelam o contraste entre o período ditatorial e o democrático: sem que o primeiro seja completamente estável, esse último é marcado por alta instabilidade. Seria tentador imaginar que o poder discricionário dos presidentes para nomearem suas equipes na ditadura deveria produzir um time harmônico e, com isso, mais pacificação. Ocorre, contudo, que a grande razão de demissões nesse caso são os

conflitos entre os titulares das pastas ministeriais (oito dos onze casos). O que nos conduz ao segundo achado.

No regime da Constituição de 1988, reordenações do gabinete seriam, teoricamente, a razão da saída dos ministros, e essas teriam a ver com o presidencialismo de coalizão, que obriga o presidente a periodicamente reorganizar sua equipe, em função de mudanças na base de apoio parlamentar. Como os ministérios econômicos tendem a ser mais "técnicos", eles seriam, em boa medida, mais protegidos desse processo. Isso é correto, já que embates no interior da área econômica entre os próprios decisores (36% dos casos) e escândalos (20%) foram o critério dominante de demissão. As duas evidências apontam para um grau elevado de conflito interno na "área econômica" do governo brasileiro.

Por último, nenhuma variável de perfil profissional (setor de origem, tempo de carreira, formação em economia) ou perfil político (ser político profissional, ter experiência legislativa) foi estatisticamente significativa para as chances de sobrevivência do ministro no cargo. Assim, não foram atributos ligados aos indivíduos, mas variáveis sistêmicas – tipo de regime político e ocorrência ou não de crise econômica – que se mostraram relevantes para explicar a rotatividade. Esse achado contraria a percepção segundo a qual *experts* com perfil técnico ou peritos em economia seriam menos sujeitos à demissão do que os titulares com *background* político.

Ao se evidenciarem as taxas de sobrevivência e as razões de demissões de ministros, abre-se, a partir de uma perspectiva pouco usual, uma agenda promissora para o estudo do Estado, da burocracia e das políticas públicas. Ao menos três assuntos podem ser mais bem estudados quando se considera com mais atenção o *turnover* ministerial: em primeiro plano, o quanto isso repercute sobre a estabilidade das burocracias ministeriais – isto é, sobre a taxa de permanência das assessorias e do corpo técnico – e se isso seria um elemento perturbador ou não para as estruturas e as rotinas desses ministérios; em seguida, o quanto ministérios mais "politizados" – isto é, mais sujeitos à barganha do presidente com os partidos da base do governo no Legislativo – seriam mais instáveis e o quanto isso comprometeria suas capacidades de formulação e implementação de políticas; por último, o quanto a instabilidade/estabilidade do ministro tem a ver com a permeabilidade/impermeabilidade a demandas, gestões e pressões de atores sociais sobre o ministério.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ABREU, A. A. *et al.* (Eds.). **Dicionário histórico-biográfico brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

AKHTARI, M.; MOREIRA, D.; TRUCCO, L. Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services. **SSRN Electronic Journal**, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/yYRDyQ>.

AMORIM NETO, O. Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000. Disponível em: <https://goo.gl/HkVYSo>.

_____. Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa. *In*: NICOLAU, J. M.; POWER, T. J. (Eds.). **Instituições representativas no Brasil**: balanço e reforma. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

ARAÚJO, C. M.; COSTA, S. F.; FITTIPALDI, I. Boa noite, e boa sorte: determinantes da demissão de ministros envolvidos em escândalos de corrupção no primeiro governo Dilma Rousseff. **Opinião Pública**, Campinas, v. 22, n. 1, p. 93-117, abr. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/BTvjd1>.

BATISTA, M. A conexão ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010). **Revista Ibero--Americana de Estudos Legislativos**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 3-16, maio 2015. Disponível em: <https://goo.gl/88HGW8>.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Composição histórica da diretoria – por gestão dos presidentes – desde 1965**. Brasília: BCB, 2016.

BERLINSKI, S.; DEWAN, T.; DOWDING, K. The length of ministerial tenure in the United Kingdom, 1945-1997. **British Journal of Political Science**, v. 37, n. 2, p. 245-262, 2007.

BERLINSKI, S. *et al*. Choosing, moving and resigning at Westminster, UK. *In*: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). **The selection of ministers in Europe**: hiring and firing. London; New York: Routledge, 2009.

BOYNE, G. A. *et al*. Does political change affect senior management turnover? An empirical analysis of top-tier local authorities in England. **Public Administration**, v. 88, n. 1, p. 136-153, mar. 2010. Disponível em: <https://goo.gl/oBGqHa>.

CAMERLO, M. Gabinetes de partido único y democracias presidenciales. Indagaciones a partir del caso argentino. **América Latina Hoy**, n. 64, p. 119-142, 2013.

CAMERLO, M.; PÉREZ-LIÑÁN, A. **Minister turnover, critical events, and the electoral calendar in presidential democracies**. Lisboa: Universidade de Lisboa, 2013. (Working Papers, n. 2).

CODATO, A. **Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64**. São Paulo: Ed. Hucitec; ANPOCS; Ed. UFPR, 1997.

FETTELSCHOSS, K.; NIKOLENYI, C. Learning to rule: ministerial careers in post-communist democracies. *In*: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). **The selection of ministers in Europe**: hiring and firing. London; New York: Routldge, 2009.

FISCHER, J.; DOWDING, K.; DUMONT, P. The duration and durability of cabinet ministers. **International Political Science Review**, v. 33, n. 5, p. 505-519, 2012. Disponível em: <https://goo.gl/LnEUhY>.

GONZÁLEZ-BUSTAMANTE, B.; OLIVARES, A. Cambios de gabinete y supervivencia de los ministros en Chile durante los gobiernos de la Concertación. **Colombia Internacional**, n. 87, p. 81-108, maio-ago. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/ueTFHv>.

HANSEN, M. E. *et al*. Portfolio saliency and ministerial turnover: dynamics in scandinavian postwar cabinets. **Scandinavian Political Studies**, v. 36, n. 3, p. 227-248, Sept. 2013.

HUBER, J. D. How does cabinet instability affect political performance? Portfolio volatility and health care cost containment in parliamentary democracies. **The American Political Science Review**, v. 92, n. 3, p. 577-591, 1998.

HUBER, J. D.; LUPIA, A. Cabinet instability and delegation in parliamentary democracies. **American Journal of Political Science**, v. 45, n. 1, p. 18-32, Jan. 2001.

HUBER, J. D.; MARTINEZ-GALLARDO, C. Replacing cabinet ministers: patterns of ministerial stability in parliamentary democracies. **American Political Science Review**, v. 102, n. 2, p. 169-180, May 2008.

INÁCIO, M. Escogiendo ministros y formando políticos: los partidos en gabinetes multipartidistas. **América Latina Hoy**, n. 64, p. 41-66, 2013.

IYER, L.; MANI, A. Traveling agents: political change and bureaucratic turnover in India. **Review of Economics and Statistics**, v. 94, n. 3, p. 723-739, Aug. 2012.

KAM, C.; INDRIDASON, I. The timing cabinet reshuffles in five Westminster parliamentary systems. **Legislative Studies Quarterly**, v. 30, n. 3, p. 327-363, 2005.

_____. Cabinet dynamics and ministerial careers in the French Fifth Republic. *In*: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). **The selection of ministers in Europe**: hiring and firing. London; New York: Routledge, 2009.

LEWIS, D. E. Testing Pendleton's premise: do political appointees make worse bureaucrats? **The Journal of Politics**, v. 69, n. 4, p. 1073-1088, 2007.

LOPEZ, F.; BUGARIN, M.; BUGARIN, K. Turnover of political appointments in Brazil, 1999 to 2012 – key indicators. **International Journal of Cooperation Studies**, v. 22, n. 1, p. 109-120, 2014.

MARTÍNEZ-GALLARDO, C. Designing cabinets: presidential politics and ministerial instability. **Journal of Politics in Latin America**, v. 6, n. 2, p. 3-38, 2014.

O'MALLEY, E. Constructing and maintaining Irish governments. *In*: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). **The selection of ministers in Europe**: hiring and firing. London; New York: Routledge, 2009.

PALOTTI, P. L. M. **Estratégias de seleção e substituição de ministros de Estado no presidencialismo de coalizão brasileiro**: perfil, alocação e rotatividade. Brasília: Universidade de Brasília, 2017.

PINTO, A. C.; ALMEIDA, P. T. Portugal: the primacy of "independents." *In*: DOWDING, K.; DUMONT, P. (Eds.). **The selection of ministers in Europe**: hiring and firing. London; New York: Routledge, 2009.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 94, p. 91-107, nov. 2012. Disponível em: <https://goo.gl/yJfJqM>.

SCHNEIDER, B. R. **Politics within the State**: elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992.

SILVA, T. How long will it last? Cabinet termination in presidential systems. *In*: AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION ANNUAL MEETING, 112., 2016, Philadelphia, United States. **Anais**… Philadelphia: American Political Science Association, 2016.

STUMM, M. G. Poder político de ideias econômicas: desenvolvimentismo e política industrial nos governos Lula e Dilma. *In*: ENCONTRO DA ABCP, 10., 2016, Belo Horizonte. **Resumos**... Belo horizonte: ABCP, 2016.

WARWICK, P. Economic trends and government survival in West European parliamentary democracies. **The American Political Science Review**, v. 86, n. 4, p. 875-887, Dec. 1992.

WOOD, B. D.; MARCHBANKS, M. P. What determines how long political appointees serve? **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 3, p. 375-396, July 2008.