









# **Os Secretários de Estado**

## **Conflito e Liderança no Ministério**

Pedro Silveira

ICS

Imprensa  
de Ciências  
Sociais

## Imprensa de Ciências Sociais



### Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Av. Prof. Aníbal de Bettencourt, 9  
1600-189 Lisboa – Portugal  
Telef. 21 780 4700 – Fax 21 794 0274

[www.ics.ulisboa.pt/imprensa](http://www.ics.ulisboa.pt/imprensa)  
E-mail: [imprensa@ics.ul.pt](mailto:imprensa@ics.ul.pt)

*Instituto de Ciências Sociais – Catalogação na Publicação*

SILVEIRA, Pedro 1985-

Os secretários de Estado : conflito e liderança no ministério / Pedro Silveira.

- Lisboa : ICS. Imprensa de Ciências Sociais, 2020. -

ISBN 978-972-671-637-2

EPUB 978-972-671-638-9

PDF 978-972-671-639-6

CDU 328



© Instituto de Ciências Sociais, 2021

*Capa:* Aresta Criativa – Artes Gráficas, Lda.

*Projecto gráfico:* Aresta Criativa – Artes Gráficas, Lda.

*Revisão:* Soares de Almeida

*Impressão e acabamento:* Gráfica Manuel Barbosa & Filhos, Lda.

*Depósito legal:* 478604/21

*1.ª edição:* Janeiro de 2021

# Índice

<b>Agradecimentos</b> . . . . .	19
<b>Introdução</b> . . . . .	21
1. Opções metodológicas fundamentais . . . . .	23
2. Estrutura e implicações do estudo . . . . .	32
<b>Capítulo 1</b>	
<b>As elites ministeriais e a cadeia democrática</b> . . . . .	37
1. Ministros e secretários de Estado . . . . .	37
2. A democracia como delegação e responsabilização . . . . .	46
3. Uma posição de charneira: os secretários de Estado na cadeia democrática . . . . .	64
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Os ministérios em Portugal</b> . . . . .	77
1. Contexto institucional do funcionamento ministerial . . . . .	77
2. O cargo de secretário de Estado em perspectiva comparada . . . . .	89
<b>Capítulo 3</b>	
<b>As funções dos ministros e secretários de Estado</b> . . . . .	95
1. «No vaivém dos ministérios»: as relações ministeriais . . . . .	95
2. Relações ministeriais internas . . . . .	98
3. Relações ministeriais externas (governativas) . . . . .	107
4. Relações ministeriais externas (não governativas) . . . . .	118

Capítulo 4	
<b>A escolha dos secretários de Estado e a definição do mandato . . . .</b>	<b>137</b>
1. «Os meus secretários de Estado»? : a autoria da escolha . . . . .	137
2. O processo de escolha: o (des)conhecimento prévio e a prospecção . . . . .	145
3. As razões da escolha: peritos, camaradas ou amigos? . . . . .	151
4. A bússola legal: a delegação de competências . . . . .	160
5. O mapa da relação e da agenda política. . . . .	173

Capítulo 5	
<b>A relação entre ministro e secretário de Estado . . . . .</b>	<b>187</b>
1. A autonomia do secretário de Estado: «ajudante» ou algo mais? . . . . .	187
2. A supervisão do ministro: a busca e a importância da informação . . . . .	196
3. Controlo directo: da «ida a despacho» aos contactos informais. .	198
4. Controlo indirecto: queixosos, espiões & C. <sup>a</sup> . . . . .	213
5. Controlo institucional: as regras vigilantes . . . . .	216

Capítulo 6	
<b>As divergências e a liderança no ministério . . . . .</b>	<b>221</b>
1. Navegando em águas turbulentas: as divergências . . . . .	221
2. Um ou dois pares de mãos no leme? Tipos de liderança ministerial . . . . .	241
3. A liderança ministerial e as divergências graves . . . . .	248
4. Partilhar o poder para governar melhor . . . . .	256

<b>Conclusão</b> .....	265
<b>Bibliografia</b> .....	273
<b>Anexos</b>	
<b>1</b> Lista de entrevistados .....	291
<b>2</b> Guiões das entrevistas .....	299
<b>3</b> Duração, composição e tipos de governos em Portugal (1976-2020) .....	303



# Índice de quadros, gráficos e figuras

## Quadros

I.1	Número de relações entre ministro e secretário de Estado por governo e por ministério . . . . .	24
I.2	Governos incluídos na análise . . . . .	24
I.3	Número de indivíduos entrevistados por cargo e por governo . . . . .	27
I.4	Número de indivíduos entrevistados por cargo e por pasta ministerial . . . . .	27
I.5	Proporção de cobertura das relações entre ministro e secretário de Estado . . . . .	28
I.6	Número de indivíduos entrevistados de modo exploratório por cargo e por governo. . . . .	30
1.1	Causas e tipos de perdas de agência. . . . .	52
1.2	Tipos e mecanismos de responsabilização . . . . .	55
2.1	Tipos de secretários de Estado segundo a natureza do cargo e a responsabilidade sectorial. . . . .	93
4.1	Autoria da escolha dos secretários de Estado. . . . .	138
4.2	Conhecimento prévio entre ministro e secretário de Estado . . . . .	145
4.3	Origens do conhecimento prévio entre ministro e secretário de Estado . . . . .	146
4.4	CrITÉrios de escolha dos secretários de Estado. . . . .	152
4.5	Dimensão das delegações de competências por ministÉrio . . . . .	162
4.6	Alterações da delegação de competências original. . . . .	166
4.7	Tempo decorrido até à primeira delegação de competências . . . . .	167

5.1	Supervisão dos secretários de Estado pelo ministro . . . . .	197
5.2	Tipo de reunião entre ministro e secretário de Estado . . . . .	199
6.1	Gravidade das divergências entre ministro e secretário de Estado . . . . .	222
6.2	As condicionantes das divergências graves entre ministro e secretário de Estado . . . . .	261

## Gráficos

4.1	Ministros com experiência governativa por governo (1976-2015)	141
4.2	Ministros com experiência governativa por governo (2005-2015)	142
4.3	Actividade profissional dos secretários de Estado portugueses por governo (1976-2015) . . . . .	155
4.4	Adequação educativa e profissional à pasta ministerial dos secretários de Estado por governo (1976-2015) . . . . .	155
4.5	Secretários de Estado com experiência política por governo (1976-2015). . . . .	157
4.6	Grau de delegação do ministro nos secretários de Estado . . . . .	164
4.7	Densidade dos objectivos de ministros e secretários de Estado . .	178
4.8	Envolvimento dos membros do governo na elaboração do programa eleitoral . . . . .	182
5.1	Periodicidade e regularidade das reuniões entre ministro e secretário de Estado . . . . .	204
6.1	Regularidade das divergências políticas entre ministro e secretário de Estado . . . . .	227
6.2	Experiência política de ministros e secretários de Estado (1976-2015). . . . .	231

6.3	Causas principais das exonerações dos secretários de Estado. . . .	237
6.4	Gravidade das divergências segundo o tipo de liderança . . . . .	249
6.5	Regularidade das divergências políticas segundo o tipo de liderança . . . . .	249
6.6	Regularidade das divergências políticas de fundo segundo o tipo de liderança . . . . .	250
6.7	Exonerações dos secretários de Estado segundo o tipo de liderança .	251

## Figuras

1.1	A cadeia democrática . . . . .	59
1.2	O secretário de Estado na cadeia democrática . . . . .	66
2.1	Cadeia democrática em Portugal . . . . .	79
3.1	As relações ministeriais . . . . .	96
5.1	Localização geográfica dos ministros e secretários de Estado do XVII Governo sediados em moradas diferentes . . . . .	209
5.2	Localização geográfica dos ministros e secretários de Estado do XVIII Governo sediados em moradas diferentes . . . . .	210
5.3	Localização geográfica dos ministros e secretários de Estado do XIX Governo sediados em moradas diferentes . . . . .	211
6.1	Nuvem de palavras de «liderança partilhada». . . . .	245
6.2	Nuvem de palavras de «liderança tradicional» . . . . .	245



## Lista de abreviaturas

<b>AP</b>	administração pública
<b>cap.</b>	capítulo
<b>CDS</b>	Partido do Centro Democrático Social
<b>CRP</b>	Constituição da República Portuguesa
<b>GC</b>	governo constitucional
<b>GP</b>	governo provisório
<b>PCM</b>	Presidência do Conselho de Ministros
<b>PCP</b>	Partido Comunista Português
<b>PM</b>	primeiro(s)-ministro(s)
<b>PR</b>	presidente da República
<b>PS</b>	Partido Socialista
<b>PSD</b>	Partido Social-Democrata
<b>SE</b>	secretário(s) de Estado
<b>SSE</b>	subsecretário(s) de Estado



*À memória dos meus avós, João, Raquel, Manuel e Maria,  
que, sob o tórrido sol do Alentejo, lançaram à terra  
a semente de que este livro germinou.*



## Agradecimentos

Este livro tem como base a tese de doutoramento «Os secretários de Estado no governo português», que defendi em Março de 2019 na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Tem, no entanto, a vantagem de incorporar os valiosos contributos dos membros do júri de doutoramento (Juan Teruel, António Costa Pinto, Carlos Jalali e Catherine Moury) e dos dois revisores anónimos do manuscrito. Agradeço-lhes muito o olhar crítico e as sugestões. Embora os erros e omissões sejam da minha inteira responsabilidade, este livro deve-lhes muito.

Na verdade, todo o percurso de que ele resulta é devedor de muitas pessoas e instituições. Sinto-me profundamente grato a todas elas e muito afortunado por ter podido contar com tanta qualidade e generosidade humana e institucional.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao meu orientador, professor Pedro Tavares de Almeida, não só por ter acreditado em mim, mas também pelo prazer (e orgulho) de ser seu orientando. Gostaria também de agradecer a todos os meus professores e colegas da FCSH-UNL, pelo constante estímulo por uma investigação criativa e exigente. Neste ambiente pude conhecer pessoas fantásticas, como o (saudosos) Thierry Dias Coelho, cuja fraternidade nunca esquecerei. Estou ainda grato a todos os colegas que, em conferências ou conversas informais, contribuíram com críticas essenciais para o contínuo aperfeiçoamento deste trabalho.

No que à investigação diz respeito, institucionalmente, cabe agradecer à FCSH-UNL, ao CESNOVA e ao IPRI pelo acolhimento excepcional e à FCT pela bolsa de doutoramento (SFRH/BO/92483/2013).

Quero estender ainda os agradecimentos à FAL-UBI, que me deu a oportunidade de realizar esta investigação enquanto exercia os exigentes deveres de docente. Particularmente em relação a este livro, gostaria de agradecer à Imprensa de Ciências Sociais e à sua dedicada equipa editorial pelo acolhimento e profissionalismo e ao IPRI e à FCT pelo apoio financeiro à *publicação* (UIDB/04627/2020).

Um agradecimento especial cabe também a todos os ex-membros do governo entrevistados e observados. Sem a sua disponibilidade, este trabalho simplesmente não existiria.

Finalmente, estou muito grato à minha família por me ter apoiado incondicionalmente, mesmo quando a ideia de abandonar uma carreira como advogado para ingressar numa segunda licenciatura em Ciência Política pareceu um pouco lunática. Em particular, agradeço à Sofia, com quem as melhores páginas ainda estão por escrever.

# Introdução

Em meados de Abril de 2016 vários meios da comunicação social portuguesa noticiavam, com grande destaque, a demissão do secretário de Estado (SE) da Juventude e do Desporto. João Wengorovius Meneses, há menos de cinco meses no cargo, saía, declarando o seu «profundo desacordo com o Sr. Ministro da Educação no que diz respeito à política para a juventude e o desporto e ao modo de estar no exercício de cargos públicos».<sup>1</sup> Apesar de as justificações serem usualmente menos explícitas, é relativamente frequente surgirem relatados na imprensa conflitos entre ministro e SE. Esta não é, naturalmente, uma situação exclusiva de Portugal, registando-se casos concretos de conflitualidade entre estes actores políticos em vários países (Chabal 2003, 41; Knapp e Wright 2006, 138; Riddell, Gruhn e Carolan 2011, 18; Theakston, Gill e Atkins 2014, 18). Através da conceptualização e análise da relação entre ministro e SE, este livro visa revelar os contornos dessa conflitualidade.

Na verdade, este é um problema com impacto no funcionamento do governo, mas também da própria democracia. As divergências entre ministro e SE constituem um problema governativo porque colocam em causa o desempenho na formulação de políticas públicas e contribuem decisivamente para a instabilidade política. Por um lado, limitam a capacidade de o executivo ter uma actuação eficaz no sector e, por outro, estão na origem de saídas precoces do governo,

---

<sup>1</sup> V., por exemplo, <https://www.dn.pt/portugal/interior/gestao-de-nomeacoes-provocou-rutura-na-educacao-5125227.html> (consultado a 13-07-2020).

o que acarreta sucessivas mudanças de orientação política durante o mandato.

Constituem ainda um problema democrático na medida em que desvirtuam a ligação entre a vontade dos cidadãos e as políticas implementadas. Com efeito, a democracia representativa pode ser vista como uma sequência de delegações entre os eleitores e a execução das políticas (Strøm 2000). Como a soberania popular não é exercida directamente, implica uma delegação em representantes legítimos, que, por sua vez, também podem delegar. Numa democracia parlamentar é este o sentido da delegação – feita através do voto – dos eleitores num parlamento e da delegação deste num governo que, por sua vez, confia a execução das decisões à administração pública (AP). Simultaneamente, quem delega detém a legitimidade para controlar a actuação dos delegados, o que significa que, por exemplo, a AP responde perante o governo. Assim, um regime democrático implica *accountability*, ou seja, uma responsabilização que garanta a coerência entre a vontade popular e as decisões.

Neste contexto, qualquer delegação falhada interrompe a ligação à fonte de legitimidade democrática – os cidadãos eleitores (Palmer 1995, 169) –, pelo que se torna importante analisar as várias etapas de delegação. Apesar de relevante – e, como mencionámos anteriormente, possivelmente problemática –, uma das menos estudadas é precisamente a que diz respeito à delegação entre ministro e SE. No entanto, em Portugal o seu estudo é particularmente relevante, já que, embora os SE desempenhem um papel fundamental no dia a dia do ministério e detenham uma relevância assinalável na formulação de políticas (Lobo 2005, 193), a literatura nacional tem-se debruçado principalmente sobre os ministros (Costa Pinto e Tavares de Almeida 2018), ignorando a sua relação com os seus principais colaboradores.

Assim, o objectivo primordial é contribuir para a sua compreensão, em particular no que toca às suas disfuncionalidades. Ou seja, partimos de uma análise compreensiva da relação entre ministro e SE para avaliar os conflitos e os modos como são prevenidos e evitados. Consequentemente, a pergunta de partida que orienta este estudo é a seguinte: «Qual o principal factor responsável pela existência de divergências graves entre ministro e SE?» No entanto, ao longo do livro são explorados processos instrumentais (mas fundamentais) para a compreensão desta relação, como o recrutamento, a formulação de

políticas, dinâmicas de coordenação governativa. Assim, se o foco do livro são os secretários de Estado e a sua relação com o ministro, nas suas páginas poderão ser encontrados muitos outros actores em acção: primeiro-ministro, dirigentes partidários, membros dos gabinetes, dirigentes da administração pública.

O argumento central responde à pergunta enunciada, identificando o estilo de liderança como o factor mais relevante para explicar estas divergências. Verificamos que existe uma conflitualidade latente na relação destes actores, embora só em algumas dê origem a divergências graves que coloquem em causa a delegação. O que explica esta diferença é principalmente a adopção de uma *liderança tradicional*, por oposição a uma *liderança partilhada*. Aquela dificulta a responsabilização do SE, enquanto esta promove a interacção e o trabalho em equipa, reforçando os mecanismos de prevenção e resolução das discordâncias.

Este argumento destaca a importância do tipo de liderança, um factor usualmente pouco explorado quando se olha para a cadeia de delegação democrática. Ou seja, se não abdicamos de compreender em que medida as instituições são fundamentais para enquadrar e racionalizar os comportamentos dos actores políticos, acrescentamos-lhe uma nova perspectiva que valoriza as dinâmicas individuais e relacionais.

## 1. Opções metodológicas fundamentais

A estratégia de investigação através da qual demonstramos a adequação do argumento anteriormente enunciado baseia-se na análise da relação entre os ministros e respectivos SE nomeados em três governos portugueses (2005-2015). A unidade de análise não são, portanto, os governos ou os indivíduos, mas sim as relações entre cada ministro e cada um dos seus SE.<sup>2</sup> Como é visível no quadro I.1, existe neste período um total de 188 casos, permitindo a sua análise avaliar em que medida existem divergências que colocam em causa a delegação entre ministro e SE em Portugal.

---

<sup>2</sup> Na medida em que o primeiro-ministro (PM) também tem, por vezes, SE sob a sua dependência, a relação entre estes também é considerada. Além disso, existem neste período três subsecretários de Estado (SSE), pelo que, ao longo deste trabalho, tem-se em conta este cargo quando se alude a «SE».

**Quadro I.1 – Número de relações entre ministro e secretário de Estado por governo e por ministério**

Ministério	XVII GC (2005-2009)	XVIII GC (2009-2011)	XIX GC (2011-2015)
Primeiro-ministro	3	2	4
Presidência / Assuntos Parlamentares	3	5	9
Defesa	2	1	2
Administração Interna	9	3	6
Negócios Estrangeiros	8	3	8
Finanças	10	4	12
Economia / Trabalho	9	7	17
Justiça	2	2	2
Ambiente / Agricultura	6	4	13
Saúde	4	2	2
Educação / Ciência	3	3	7
Outros (Cultura, Obras Públicas e Desenvolvimento Regional)	4	3	4
Total	63	39	86

Neste âmbito, estudar Portugal é útil porque a composição do governo ao longo das últimas décadas tem sido muito diferenciada. Como resulta da leitura da quadro I.2, tomaram posse governos minoritários e majoritários, monopartidários e de coligação e, entre estes últimos, de diversas combinações partidárias.

**Quadro I.2 – Governos incluídos na análise**

Governo	PM	Partido(s)	Tipo de governo	Duração
XVII GC	J. Sócrates	PS	Monopartidário maioritário	2005-2009
XVIII GC	J. Sócrates	PS	Monopartidário minoritário	2009-2011
XIX GC	P. Passos Coelho	PSD + CDS	Coligação maioritário	2011-2015

Deste modo, a análise de vários e diferentes governos permite uma maior capacidade de generalização, já que aumenta significativamente o número de observações e possibilita que as conclusões não fiquem reféns de um determinado tipo de governo ou conjuntura política. Além disso, ao analisarmos apenas três governos manteremos a capacidade de lidar com a complexidade do funcionamento governativo, bem como com o número de relações entre ministro e SE.

Com efeito, o estudo do governo e das elites governativas é usualmente considerado árduo devido às dificuldades em aceder a fontes essenciais à investigação (Rhodes 1995, 32). Esta situação, que se verifica também em Portugal, deve-se essencialmente ao relativo sigilo quanto ao funcionamento do executivo e à descrição dos seus actores quanto à sua intervenção nos processos governativos (Lobo 2005, 41). Tendo esta dificuldade em conta, entende-se melhor a tradicional profusão de trabalhos não científicos sobre o governo e os seus principais actores políticos, como biografias, memórias e narrativas jornalísticas, a ponto de Rhodes (2006, 323) afirmar que «a literatura sobre o governo nos sistemas parlamentares pode por vezes ser mais divertida de ler porque não é escrita por cientistas políticos».<sup>3</sup>

O modo mais comum de estudar o executivo baseia-se em estudos de caso que permitam uma análise profunda da estrutura e da acção governativa (por exemplo, Rhodes e Dunleavy 1995). Existem, no entanto, importantes trabalhos comparativos, entre os quais os realizados por Jean Blondel (Blondel 1982 e 1995; Blondel e Cotta 2000; Blondel e Müller-Rommel 1988 e 2001). Outra alternativa é a utilização do método estatístico, de modo a captar tendências e/ou diferenças quantificáveis (por exemplo, Blondel e Müller-Rommel 1993). Por fim, mais recentemente, tem sido utilizada uma abordagem etnográfica baseada na observação directa do dia a dia governativo (por exemplo, Rhodes 2011). Existindo vários métodos através dos quais é possível estudar o executivo, a escolha deve ter em conta o fenómeno específico e a exequibilidade do empreendimento. Em geral, as técnicas mais comuns são a realização de inquéritos ou de entrevistas, a análise estatística ou de conteúdo da informação disponível (legislação, imprensa, discursos, documentos governativos) e a observação directa.

---

<sup>3</sup> Todas as citações de textos em língua estrangeira foram traduzidas pelo autor.

A escolha dos métodos e técnicas depende em grande medida das fontes disponíveis, o que, como já foi referido anteriormente, no caso do governo é particularmente desafiante, devido à dificuldade de acesso. No entanto, existem várias fontes que podem ser conjugadas, permitindo avanços decisivos na compreensão das dinâmicas governativas. Rhodes (1995, 32) avança com uma lista variada, que inclui desde entrevistas com os actores a estatísticas oficiais. Neste livro utiliza-se grande parte das fontes referidas por este autor, na medida em que se recorre à observação directa, a registos oficiais do *Diário da Assembleia da República*, actos legislativos, documentos governativos, imprensa, biografias e autobiografias, agendas de ministros e SE, dados sobre o recrutamento ministerial, outras fontes secundárias e, por fim, entrevistas com estes actores políticos.

Deste modo, pese embora se recorra tanto a métodos e técnicas quantitativos (análise estatística, análise de conteúdo) como qualitativos (entrevistas, observação directa), visando uma «triangulação metodológica» (Della Porta e Keating 2008, 34), a abordagem é essencialmente qualitativa. Ou seja, o modo como chega às inferências científicas assenta na interpretação de fontes não numéricas e de um processo tendencialmente discursivo e indutivo (King, Keohane e Verba 2012; Creswell e Creswell 2018). As conclusões são, no entanto, complementadas e reforçadas através da quantificação sempre que esta é possível.

## **As entrevistas**

As entrevistas são um elemento-chave neste trabalho, pois permitiram adquirir uma perspectiva aprofundada sobre a relação entre ministro e SE.<sup>4</sup> Tendo em consideração o elevado número de entrevistas realizadas e analisadas, foi possível estabelecer padrões consistentes e interpretar as excepções registadas. Com efeito, como enfatizam Hecló e Wildavsky (1974, XIII), «[t]he cure for ignorance about how something gets done is to talk with those who do it; the cure for the confusion which then replaces the ignorance is to think about what you are told».

---

<sup>4</sup> No anexo 1 é apresentada a lista de entrevistados e no anexo 2 encontram-se os guiões das entrevistas.

Foram realizadas entrevistas com ex-PM, ex-ministros, ex-SE e ex-SSE dos XVII, XVIII e XIX Governos. No período analisado, ou seja, entre Março de 2005 e Outubro de 2015, exerceram funções governativas 181 indivíduos, tendo sido possível realizar 79 entrevistas semiestruturadas, ou seja, a 43% dos ministros e SE nomeados. No entanto, como decorre do quadro I.3 e do quadro I.4, vários indivíduos foram nomeados mais do que uma vez entre 2005 e 2015, pelo que estes 79 indivíduos representam 98 experiências governativas.

### Quadro I.3 – Número de indivíduos entrevistados por cargo e por governo\*

Governo	PM e ministros	SE e SSE
XVII GC	13	23
XVIII GC	10	16
XIX GC	9	27
Total	32	66

\* Refere-se ao número de nomeações, na medida em que, no período analisado, o mesmo indivíduo pode ter tido mais do que uma pasta, ter sido nomeado em mais do que um governo e/ou ter sido ministro e SE.

### Quadro I.4 – Número de indivíduos entrevistados por cargo e por pasta ministerial\*

Pasta ministerial	PM e ministros	SE e SSE
Primeiro-ministro	3	5
Vice-primeiro-ministro / Presidência / Assuntos Parlamentares	3	3
Defesa	1	3
Administração Interna	2	4
Negócios Estrangeiros	4	5
Finanças	4	6
Economia / Trabalho / Segurança Social	3	11
Justiça	0	4
Ambiente / Agricultura	3	10
Saúde	4	4
Educação / Ciência	2	5
Outros (Cultura, Obras públicas e Desenvolvimento Regional)	3	6
Total	32	66

\* Refere-se ao número de nomeações, na medida em que, no período analisado, o mesmo indivíduo pode ter tido mais do que uma pasta, ter sido nomeado em mais do que um governo e/ou ter sido ministro e SE.

Este tipo de entrevistas permitiu, através de um guião-base, colocar as mesmas questões a todos os actores com o mesmo cargo, mas, simultaneamente, ter a oportunidade para aprofundar determinadas especificidades de cada caso.<sup>5</sup> Ganhou-se, deste modo, comparabilidade e capacidade de quantificação sem se perder profundidade. Para esse efeito, e no intuito de reforçar as conclusões, visou-se entrevistar um número considerável de ex-governantes nomeados em diversos governos e em diferentes pastas ministeriais.

Sendo a unidade de análise a relação entre ministro e SE, visou-se obter uma entrevista a pelo menos um dos intervenientes em cada uma dessas relações. Ou seja, quando foi possível realizar uma entrevista com o SE ou com o ministro, a relação foi considerada coberta (quadro I.5). Felizmente, em muitos casos existiu a oportunidade de entrevistar ministro e SE, o que permitiu uma triangulação importante da informação. Existindo 188 casos no período analisado, foi possível cobrir 144, ou seja, 77% das relações.

**Quadro I.5 – Proporção de cobertura das relações entre ministro e secretário de Estado**

Pasta ministerial	Relações cobertas			Cobertura por pasta
	XVII GC	XVIII GC	XIX GC	
Primeiro-ministro	100%	100%	100%	100%
Vice-primeiro-ministro / Presidência / Assuntos Parlamentares	100%	100%	44%	71%
Defesa	100%	0%	50%	60%
Administração Interna	56%	100%	33%	56%
Negócios Estrangeiros	100%	100%	50%	79%
Finanças	100%	100%	83%	92%
Economia / Trabalho / Segurança Social	67%	57%	82%	73%
Justiça	100%	50%	50%	67%
Ambiente / Agricultura	67%	100%	46%	61%
Saúde	100%	100%	100%	100%
Educação / Ciência	67%	67%	100%	85%
Outros (Cultura, Obras Públicas e Desenvolvimento Regional)	75%	100%	100%	91%
Cobertura por governo	83%	85%	69%	77%

<sup>5</sup> Os guiões das entrevistas podem ser consultados no anexo 2.

Visou-se atingir um equilíbrio entre governos e ministérios, mas nem sempre foi possível. Na verdade, foi mais difícil obter entrevistas com os membros do XIX Governo, porventura devido ao facto de terem exercido funções mais recentemente. Ainda assim, o desequilíbrio não é muito grande.

As entrevistas foram realizadas entre Outubro de 2016 e Julho de 2017, com uma duração média de 60 minutos, não obstante existirem entrevistas com 17 minutos e entrevistas com 233 minutos. A todos os indivíduos foi garantida confidencialidade e a não atribuição da autoria de qualquer citação. Nesse sentido, em todas as citações o género do entrevistado é indiferenciado – por exemplo, mesmo que se trate de uma secretária de Estado, aparece nos excertos como «secretário de Estado». As entrevistas foram gravadas e transcritas, sendo muito poucas as excepções de ex-membros do governo que não permitiram a gravação.

As entrevistas com ministros e SE nomeados entre 2005 e 2015 devem somar-se 32 entrevistas exploratórias realizadas entre Janeiro e Junho de 2016. O objectivo da realização destas entrevistas foi principalmente testar as perguntas, permitindo-nos rectificar inconsistências e suprir lacunas. Além disso, permitiu ganhar desde cedo um bom conhecimento do funcionamento governativo e ministerial. O critério de escolha foi essencialmente a diversidade de pastas e governos e, em particular, a acumulação de diversas experiências governativas.

Com efeito, na medida em que muitos destes 32 indivíduos detiveram vários cargos, foi possível analisar de modo exploratório mais de 100 experiências governativas (quadro I.6). Este facto permitiu obter a perspectiva de indivíduos que ocuparam posições distintas e se relacionaram com vários ministros ou SE em diferentes contextos governativos.

## A análise de conteúdo

As entrevistas foram sujeitas a análise de conteúdo, com recurso ao *software* MAXQDA. Assim, após a realização das entrevistas exploratórias, foram criadas categorias respeitantes aos vários assuntos em análise. No total, foram criadas 288 categorias, que, aplicadas

**Quadro I.6 – Número de indivíduos entrevistados de modo exploratório por cargo e por governo\***

Governo	PM e ministros	SE e SSE
I GP (1974)	0	0
II GP (1974)	0	2
III GP (1974-1975)	0	2
IV GP (1975)	0	0
V GP (1975)	0	0
VI GP (1975)	1	1
I GC (1976-1978)	0	0
II GC (1978)	1	0
III GC (1978)	0	1
IV GC (1978-1979)	0	2
V GC (1979-1980)	0	2
VI GC (1980-1981)	2	2
VII GC (1981)	0	2
VIII GC (1981-1983)	1	3
IX GC (1983-1985)	3	2
X GC (1985-1987)	1	5
XI GC (1987-1991)	4	6
XII GC (1991-1995)	6	5
XIII GC (1995-1999)	2	13
XIV GC (1999-2002)	7	13
XV GC (2002-2004)	7	5
XVI GC (2004-2005)	4	2
Total	39	68

\* Refere-se ao número de nomeações, na medida em que, no período analisado, o mesmo indivíduo pode ter tido mais do que uma pasta, ter sido nomeado em mais do que um governo e/ou ter sido ministro e SE.

às 111 entrevistas, perfizeram 6034 excertos codificados. Tendo em conta a maximização da validade interna, foi construído um *codebook* que orientou a codificação. Além disso, cada entrevista foi codificada duas vezes, em momentos distintos, o que permitiu a validação e uniformização dos resultados.

A análise de conteúdo permitiu sistematizar a informação e tratá-la mais facilmente. Permitiu ainda comparar diferentes situações, introduzir variáveis de controlo (como o ministério, o perfil individual ou o governo), gerar padrões mais sólidos e compreender melhor as excepções. Por fim, permitiu quantificar determinadas categorias, complementando as inferências geradas pela análise qualitativa.

## **A observação directa**

Foi realizada observação directa de um ministro do XXI Governo. Foi pedida autorização para acompanhar, em permanência, este membro do governo durante uma semana. Assim, com pequenas excepções – como as audiências ministeriais, as reuniões com o PM e as reuniões do Conselho de Ministros –, existiu um acompanhamento constante do ministro durante cinco dias.

O objectivo primordial foi observar a interacção do ministro com os SE, o que se concretizou em diversas ocasiões, como reuniões, contactos informais, deslocações e audiências parlamentares. No entanto, permitiu também compreender melhor as funções dos membros do governo e o funcionamento de um gabinete ministerial. Com efeito, para além de se ter observado o ministro, inclusivamente quando este trabalhava sozinho no gabinete, foi ainda possível circular pelo ministério, conversando com as pessoas e observando o seu trabalho quotidiano.

Este acesso foi importante, já que permitiu questionar vários intervenientes sobre a observação. Deste modo, pese embora o tempo de observação ter sido menor do que o ideal, permitiu perceber em que medida aquelas situações eram regulares, ocasionais ou excepcionais.

Com o objectivo de detectar alguma eventual influência da observação nos resultados, no último dia foi perguntado a vários membros do gabinete e ao ministro se algo naquela semana tinha sido atípico e se achavam que alguém tinha agido de modo diferente em função da observação. Foi garantido que não, o que reforça a confiança na informação recolhida.

Foram elaboradas anotações num diário, onde se registaram os acontecimentos e a percepção do autor sobre o que via e ouvia. Ao longo deste livro são transcritos alguns excertos. Neles estão

ocultos quaisquer nomes ou informações que permitam identificar pessoas ou o ministério. Tal como nas entrevistas, um exemplo claro dessa anonimização é a inexistência de diferenciações de género. Foi ainda acordado que o ministro poderia comentar os excertos finais no texto, o que aconteceu através do seu gabinete.

## 2. Estrutura e implicações do estudo

A estrutura deste livro reflecte estas opções teórico-metodológicas, visando responder cabalmente à pergunta anteriormente explicitada e suportar o nosso argumento.

No capítulo 1 procede-se a uma revisão crítica da literatura, o que permite enquadrar os objectivos na literatura especializada. Deste modo, reconhece-se a linhagem deste estudo naqueles que previamente analisaram os ministros, os SE e os governos, mas chama-se a atenção para a escassez de estudos específicos e compreensivos sobre a relação entre ministro e SE. Tendo esta escassez em conta, apresenta-se expressamente um modelo de análise original e o respectivo enquadramento teórico.

Neste âmbito, adopta-se a perspectiva que vislumbra como elementos fundamentais da democracia representativa a delegação e a responsabilização, o que permite examinar sistematicamente o seu funcionamento concreto através da identificação de diversas fases. Assim, justifica-se a utilização da teoria do *principal-agente*, especialmente vantajosa para compreender a relação entre os actores envolvidos em cada fase. Porém, cada uma fica sujeita a problemas de desadequação entre a vontade do *principal* e a actuação do *agente* («perdas de agência»). Identificam-se os principais tipos de perdas de agência, bem como os mecanismos mais relevantes para os evitar ou minimizar. Por fim, situam-se os SE na cadeia democrática, através da autonomização de uma fase específica que tenha em conta as particularidades da relação com o ministro.

No capítulo 2 definem-se os contornos institucionais de actuação dos SE e dos ministros em Portugal. Na medida em que o objectivo passa por apresentar as regras a que estes actores estão sujeitos, a análise foca-se principalmente nas etapas de delegação e responsabilização que os envolvem. Assim, analisa-se a interacção entre primeiro-ministro (PM) e ministros, entre ministros e SE e entre estes

e a AP. Salienta-se o cariz generalista dos SE, bem como a detenção de uma pasta própria, o que lhes confere condições institucionais para assumirem um papel relevante na estrutura e no funcionamento ministerial.

Coloca-se ainda este contexto institucional em perspectiva comparada, através da análise dos ministros e, principalmente, dos SE em vários países. Esta análise permite situar o caso português no panorama internacional e perceber o alcance possível das conclusões. Com efeito, se existem países em que o cargo possui outra natureza e responsabilidades, existem outros – como a Espanha, a França ou o Chile – onde as funções generalistas e a atribuição de uma pasta sectorial o tornam muito semelhante ao português.

No capítulo 3 visa-se superar a perspectiva institucional do capítulo anterior, descortinando o funcionamento concreto de um ministério. Ou seja, pretende-se compreender que tarefas assumem ministro e SE para obter uma visão mais rica sobre a sua relação. Assume-se que cada ministério tem de assumir múltiplas relações. Qual o papel destes actores em cada uma dessas relações? Que relevância assumem os gabinetes ministeriais? Em que medida existem tarefas preteridas e preferidas? Ao responder a estas questões, dá-se cor ao contexto institucional, onde imperavam as regras formais. Deste modo, revela-se o papel fulcral que o SE assume no quotidiano ministerial, assegurando muitas das tarefas mais importantes.

No capítulo 4 analisa-se a escolha dos SE e a contratualização da relação com o ministro, dois importantes mecanismos de responsabilização prévia. O seu principal objectivo é apresentar como são prevenidas as divergências graves entre ministro e SE. No que diz respeito à escolha, têm-se em consideração os autores, as razões e o processo de selecção. Neste âmbito, olha-se para o papel do PM na escolha dos SE, os critérios de escolha, o grau e origem do conhecimento entre ministro e SE, bem como a existência de prospecção quando este conhecimento prévio é inexistente.

Quanto à contratualização, através de uma análise de todos os despachos, examina-se o processo e conteúdo das delegações formais de competências. Avalia-se ainda em que medida ministro e SE definem previamente as regras de funcionamento da relação. Por fim, tem-se em conta a contratualização da agenda política, ou seja, a discussão das opções e prioridades políticas para a subárea ministerial.

No capítulo 5 avalia-se a relação entre ministro e SE durante o mandato, com o objectivo de apresentar de que modo é exercida a responsabilização *ex post*. Depois de, no capítulo anterior, se abordar a responsabilização prévia, tem-se em conta a que tem lugar após o início da relação. Assim, revela-se a autonomia dos SE, abordando o âmbito e os limites da sua actuação. Identificam-se ainda os principais factores que a condicionam, entre os quais se destacam o tamanho do ministério, o conhecimento sectorial, a confiança prévia e a personalidade dos actores.

Em seguida, analisa-se o grau, o modo e a eficácia da supervisão do ministro sobre o SE. Assim, têm-se em conta os principais mecanismos de responsabilização *a posteriori*, através dos quais os ministros podem controlar a actuação dos SE. Este controlo pode ser feito directa ou indirectamente e ainda de modo institucional. O controlo directo diz respeito às reuniões e aos contactos informais. Neste âmbito, analisa-se a regularidade e periodicidade de reuniões e ainda a utilização de reuniões colectivas como forma de fomentar o trabalho em equipa e a partilha de informação. Quanto aos contactos informais, revela-se a importância da utilização quotidiana das telecomunicações, das deslocações ou refeições conjuntas e da proximidade física entre os respectivos gabinetes. O controlo indirecto refere-se à utilização de terceiros para obter informação sobre o comportamento do SE. Apesar de o ministro poder recorrer a uma plêiade de actores, dá-se particular destaque à existência de um membro do gabinete do ministro responsável por acompanhar o trabalho do SE. Já o controlo institucional diz respeito às regras que criam momentos de verificação da actuação dos actores. Estão em causa as regras que derivam do processo legislativo e as que constam expressamente da lei, como as respeitantes a despesas.

Ainda neste capítulo, analisam-se divergências entre ministro e SE. Distinguem-se divergências normais de divergências graves, já que, enquanto as primeiras fazem parte de qualquer relação de agência, as segundas desvirtuam-na. Identificam-se as questões programáticas e a comunicação política como as principais razões dos conflitos. Na medida em que a divergência de políticas assume uma importância particular, avalia-se a sua regularidade, bem como o seu conteúdo – opções de fundo (sobre o que fazer) ou processuais (sobre como fazer). Em seguida, examinam-se os modos de resolução das

divergências. Como tendem a ser dirimidas? Prevalece a vontade do ministro ou do SE? É usual chegar-se a uma resolução consensual? Para além dos modos típicos de resolução, têm-se em consideração outras estratégias para lidar com estas discordâncias – a repreensão do ministro ao SE, o aumento da supervisão e ainda a avocação de assuntos. No final do capítulo analisam-se os casos em que as divergências são tão graves que levam à saída do governo. Verifica-se que o motivo mais relevante para os SE abandonarem precocemente o cargo se prende com divergências com o ministro, o que acarreta consequências relevantes no funcionamento governativo.

No capítulo 6 identifica-se a liderança como o factor determinante para lidar eficazmente com as divergências entre ministro e SE. Diferenciam-se dois tipos de liderança ministerial – o *tradicional* e o *partilhado*. Enquanto o primeiro se baseia numa relação hierárquica, formal e distante, o segundo fomenta o trabalho de equipa, a partilha de informação, a co-decisão e ainda a proximidade. Deste modo, beneficia a responsabilização – tanto prévia como posterior – do SE, o que permite prevenir e lidar mais eficazmente com as divergências. Esta eficácia é colocada em perspectiva comparada com outros factores previsivelmente relevantes, como o perfil individual e a confiança prévia. Demonstra-se por que é que estes factores são menos importantes e de que modo a liderança partilhada permite lidar com eles.

Por fim, na conclusão evidencia-se a importância de olhar para o ministério quando se visa compreender as dinâmicas governativas e para factores como a liderança quando o objectivo passa por entender mecanismos institucionais de delegação e responsabilização. Ao permitir uma análise compreensiva sobre os secretários de Estado, este estudo visa dar um contributo para o estudo das elites políticas e da instituição governativa em Portugal. O objectivo é que ele possa ser útil tanto para académicos como para os cidadãos que se preocupem sobre quem governa e como governa.



# Capítulo 1

## As elites ministeriais e a cadeia democrática

### 1. Ministros e secretários de Estado

A existência de elites políticas afigura-se comumente como uma realidade evidente e inescapável. Desde os autores clássicos da teoria das elites que a percepção geral da existência de uma dicotomia entre «quem governa» e «quem é governado» ganhou consistência teórica. Assim, apesar de hodiernamente persistirem perspectivas que defendem a possibilidade de inexistência de elites políticas, não são conhecidos casos históricos onde tenham subsistido com sucesso e de modo duradouro comunidades políticas sem uma elite governante (Higley 2010, 15). Perante essa constatação, e ancorada na importância de responder empiricamente às perguntas «Quem governa? E com que consequências?» (Czudnowski 1982, 4), nas últimas décadas verificou-se uma profusão significativa de literatura de referência na área das elites políticas.

No entanto, o estudo sobre as elites governativas só recentemente tem conhecido um desenvolvimento proporcional à relevância destes actores. Efectivamente, o governo pode ser considerado o órgão-chave de todo o sistema político (Blondel 1995, 267), tendo, inclusivamente, hoje um impacto na vida dos cidadãos muito superior ao que teve no passado (Rose 1984, 1). Enfatizando esta relevância, Blondel (1982, 13) afirmaria que, «quer acreditemos que os governantes são bons

ou maus, eficazes ou ineficazes, fortes ou fracos, acreditamos na sua importância». Este autor sustenta que a posição institucional estratégica destes actores lhes permite deter recursos e condicionar os resultados do sistema político num nível superior. São, por isso, «actores, no verdadeiro sentido da palavra», e, conseqüentemente, merecedores de especial atenção por parte dos investigadores (Blondel 1985, 7). Essa atenção tem-se focado principalmente no perfil sócio-político, na carreira governativa, na selecção e exoneração e ainda nas funções inerentes ao cargo.

Com efeito, vários autores têm contribuído para um conhecimento minucioso, tanto a nível nacional como comparado, das características sócio-demográficas e políticas dos ministros (Blondel 1985; Cohen 1988; Dogan 1989; Blondel e Thiébault 1991; Tavares de Almeida, Costa Pinto e Bermeo 2006). O conhecimento de «quem são» os membros do governo é importante, nomeadamente porque revela o grau de profissionalização e de representatividade da elite governativa. Deste modo, tem sido possível, por exemplo, aprofundar as causas e os impactos da existência de ministros tecnocratas (Costa Pinto, Cotta e Tavares de Almeida 2018; Alexiadou e Gunaydin 2019).

Usualmente associada a estes trabalhos está a exploração da carreira ministerial – como, por exemplo, a mobilidade entre pastas e a relação dessas pastas com a especialização do ministro, a duração da carreira, a sobrevivência no governo ou o percurso pós-governativo (Bakema e Secker 1988; Stefan-Scalat 2004; Huber e Martinez-Gallardo 2008; Rodríguez Teruel 2011; Bright, Doering e Little 2015). Estas questões são relevantes para uma melhor compreensão da *performance* ministerial e da estabilidade governativa, bem como para a transparência do exercício de cargos públicos. Esta é, aliás, uma das razões por que é igualmente tão importante perceber como e por que são escolhidos e dispensados os ministros. Assim, as diversas condicionantes da selecção e exoneração, bem como os respectivos processos, têm sido objecto de estudo (Dowding e Dumont 2009; Berlinski, Dewan e Dowding 2012; Dowding e Dumont 2015).

Por fim, tem existido um tradicional interesse no que fazem os ministros, ou seja, nos papéis que assumem no governo (Headey 1974; King 1992; Searing 1994; Brazier 1997; Marsh, Richards e Smith 2000; Poguntke e Webb 2005; Martinez-Gallardo 2010; Rhodes 2011).

Muitas vezes associada à tentativa de perceber a sua autonomia face ao PM, estes estudos têm contribuído para compreender melhor o conteúdo funcional destes cargos.

Ao contrário dos ministros, os SE têm merecido muito menos atenção. Segundo Thies (2001, 47), «enquanto existem agora detalhadas bases de dados sobre os ministros, dados acerca dos secretários de Estado e outros mecanismos institucionais dentro dos governos são raros achados». Na verdade, dezassete anos depois de estas palavras terem sido escritas, pouco parece ter mudado. Apesar de hoje poderem existir algumas bases de dados que incluem os SE – visando testar a sua utilização enquanto mecanismos de *accountability* em governos de coligação –, como se verá adiante, dificilmente se pode afirmar que tenham contribuído para uma abordagem compreensiva do cargo.

Na verdade, os SE têm sido encarados de maneira muito diversificada pela literatura. Alguns autores vêem o cargo como uma importante etapa para a nomeação como ministro. Nesta perspectiva, seriam uma espécie de «aprendizes de ministro», ou seja, um meio de adaptação aos problemas governativos e ainda uma forma de especialização de indivíduos com experiência política e de politização de indivíduos sem experiência política (Blondel 1991). Como refere Rose (1971), o desempenho do cargo não garante *per se* a aquisição de competências úteis em cargos superiores, mas, empiricamente, é notória a sua importância no acesso ao cargo de ministro (Tavares de Almeida, Costa Pinto e Bermeo 2006; Dowding e Dumont 2009). Acresce a este facto que ter sido SE antes de ascender a ministro está relacionado com uma maior longevidade no cargo (Manow 2008).

Outra maneira de encarar a existência dos SE é percepcioná-los enquanto valiosos recursos políticos no momento de composição do governo, já que permitem recompensar os membros mais leais do partido e assegurar a representação das várias facções partidárias (Mershon 2001; Berlinski, Dewan e Dowding 2012). Uma perspectiva similar salienta que os SE são um prémio de consolação por um partido não conseguir nomear um ministro para uma determinada pasta. Assim, este cargo serviria como meio de equilíbrio das posições governativas entre os partidos de uma coligação (De Winter 1991; Manow e Zorn 2004; Giannetti e Laver 2005).

Mais recentemente, os SE foram percepcionados como instrumento de monitorização dos parceiros de coligação. Nesta perspectiva,

serviriam como *watchdogs* dos ministros em governos de coligação (Thies 2001). Ou seja, este cargo seria útil em governos multipartidários, em especial quando existe desconfiança entre os parceiros de coligação, quando estes estão muito afastados ideologicamente ou possuem muitas discordâncias políticas e quando a pasta é valorizada pelos restantes partidos da coligação (Verzichelli 2008; Lipsmeyer e Pierce 2011; Carroll e Cox 2012; Falcó-Gimeno 2014; Greene e Jensen 2016). Como referem alguns autores, esta função pode até ser bastante útil na articulação política da coligação, servindo os SE como *guidedogs*, ou seja, enquanto correias de comunicação entre os partidos da coligação (Andeweg e Irwin 2005; Martin e Vanberg 2007; Müller e Meyer 2010).

Assim, embora alguns destes estudos admitam que os SE de outros partidos executem importantes funções (Askim, Karlsen e Kolltveit 2018), todas estas perspectivas olham para o cargo de modo instrumental, obscurecendo o seu papel no governo e no ministério. Como reconhecem Giannetti e Laver (2005, 98):

Começamos por notar que os secretários de Estado no mundo real quase nunca são actores à rédea solta rondando os corredores do ministério, olhando pelo buraco da fechadura com o único objectivo de espiar o ministro. Regularmente, os secretários de Estado sentam-se em gabinetes e gerem subáreas com responsabilidades delegadas específicas. Com efeito, parte da responsabilidade do ministro é usualmente delegada no secretário de Estado, que adquire efectivamente importantes vantagens face ao ministro dentro da sua subárea em termos de informação e propostas.

Deste modo, o objectivo destas abordagens não é, em primeira instância, compreender o cargo, mas utilizá-lo como mais uma variável. Por este motivo, não permitem uma interpretação válida em países, como Portugal, onde existem vários governos monopartidários, a utilização de *watchdogs* não se verifica (Verzichelli 2008) e onde o papel de aprendizagem efectiva para o cargo ministerial é muito mitigado (Silveira 2016, 32-33). Tendo em conta o caso espanhol, Real-Dato e Rodríguez-Teruel (2016, 19) referem:

Apesar de a literatura sobre coligações apontar nesta direcção, sublinhando o papel dos secretários de Estado como *watchdogs* partidários,

pensamos que a abordagem que estes estudos adoptam não se adequa para revelar em detalhe o conteúdo da relação e delegação e as complexidades que ela implica – essencialmente porque esse não era o seu principal interesse.

Consequentemente, são raros os estudos específicos e sistemáticos sobre o exercício concreto do cargo de SE, pelo que a estes actores políticos têm apenas sido reservados pequenos subcapítulos ou referências pontuais em obras focadas no recrutamento ministerial ou na orgânica governativa (Blondel 1982 e 1985; Blondel e Müller-Rommel 1988; De Winter 1991; Brazier 1997; Müller e Strøm 2003; Blondel, Müller-Rommel e Malova 2007; Dowding e Dumont 2009, 2015).

A principal excepção surge na literatura britânica. Na verdade, Milne (1950) foi um dos primeiros autores a dedicar-se ao seu estudo e Theakston publicou em 1987 *Junior Ministers*, uma obra que iria ser uma referência neste tema (Theakston 1987). Com efeito, apesar de o sistema governativo e administrativo britânico ter especificidades que não permitem uma transposição mecânica do significado do cargo para os sistemas continentais (v. cap. 2, n.º 2), muitas das dimensões de análise revelam-se extremamente úteis.

Na referida obra, o autor demonstra o aumento exponencial de SE no governo britânico desde 1945 (Theakston 1987, 43), evidenciando que a escolha destes indivíduos se encontrava muito centralizada no PM. As razões subjacentes a essa escolha personalizada eram quase sempre exclusivamente do foro político, o que afectava o perfil dos SE. Estes eram normalmente mais jovens do que os ministros, mas tinham já exercido alguns mandatos no parlamento, requisito essencial de experiência e lealdade políticas (Theakston 1987, 47). Apesar disso, as suas funções foram-se estabilizando e afirmando progressivamente em torno de três eixos: trabalho departamental, trabalho parlamentar e trabalho representativo. O trabalho departamental diz respeito às funções exercidas no âmbito da área de governação específica ao qual o SE está adscrito. Estas funções registaram uma evolução significativa em termos de volume de trabalho nas últimas décadas, mas existe uma variação muito significativa de pasta para pasta, com as mais técnicas – como o Tesouro – a terem volumes de trabalho substancialmente maiores (Theakston 1987, 82). O trabalho parlamentar é considerado uma função típica dos SE no Reino Unido,

não só pelo tempo que passam no parlamento, mas também pela relação que estabelecem com as pessoas ou grupos de interesses que lá se dirigem com sugestões, perguntas ou reclamações (Theakston 1987, 128). Por fim, o trabalho representativo implica a presença institucional em eventos nacionais e internacionais onde a representação do ministério possa ser considerada importante (Theakston 1987, 138). Neste sentido, num recente relatório do Institute for Government baseado em entrevistas, um destes referia: «Junior ministers tend to be the workhorses of the department» (Durrant e Lloyd 2019, 1). Este tipo de trabalhos tem beneficiado o conhecimento acerca dos governantes britânicos, permitindo uma abordagem mais realista sobre as suas funções e desafios dos diferentes cargos considerados como secretários de Estado no Reino Unido (Haddon *et al.* 2019; Durrant e Lloyd 2019).

O aumento da importância de todas estas funções dos SE é expressão do aumento das funções do governo e da sua crescente mediação (Theakston 1999; Theakston, Gill e Atkins 2014). Para fazer face a mais áreas de actuação, mas também a uma maior necessidade de interacção e resposta ao eleitorado (*responsiveness*), os SE serviram como mecanismo institucional de *accountability*. Continuam, no entanto, a ter muitas vezes um estatuto pouco uniforme, variando significativamente a sua autonomia e importância em função da relação que têm com o ministro e da pasta que ocupam (McMaster e Bairner 2012; Theakston, Gill e Atkins 2014).

Outro autor britânico que constitui uma referência no estudo dos SE é Searing (1989 e 1994). Uma das inovações fundamentais que este autor introduz é a identificação de dois percursos distintos entre os indivíduos que exercem este cargo: os que visam utilizar o cargo como rampa de lançamento para cargos políticos mais elevados (*journeymen*) e os que o cargo lhes foi atribuído como uma sinecura (*placemen*). Para Searing (1989, 143-147), estes percursos têm efeitos nas atitudes perante as funções, sendo os *journeymen* mais focados no trabalho departamental e os *placemen* mais interessados nas funções parlamentares.

Mais recentemente, alguns estudos abordam o recrutamento e a carreira governativa destes actores políticos. Neste âmbito, tem sido principalmente explorado o perfil político, verificando-se uma significativa politização em alguns países, como Itália (Marangoni 2012), e uma elevada especialização noutros países, como Portugal

(Silveira 2016), ou uma compatibilização entre um perfil especialista e um perfil político, como em Espanha (Real-Dato, Rodríguez-Teruel e Jerez-Mir 2013). Outro estudo importante sobre os SE é o de González-Bustamante e Lavados (2015), em que os autores exploram a mobilidade e sobrevivência destes actores no governo chileno. Analisando o período compreendido entre 1990 e 2010, revelam a importância que os factores contextuais (como, por exemplo, crises económicas ou contestação social) e políticos (as remodelações governativas) possuem na permanência dos SE no cargo.

No entanto, este tipo de trabalho, ao focar-se especificamente no recrutamento ou na sobrevivência no cargo, não permite obter uma imagem global e realista sobre as dinâmicas políticas que o envolvem, nomeadamente as que dizem respeito à relação com o ministro. A exploração desta relação tem surgido em estudos dedicados ao governo, aos ministros ou aos SE (Theakston 1987; Searing 1994; Chabal 2003; Theakston, Gill e Atkins 2014; Rhodes 2011). Por esse motivo, até hoje apenas algumas páginas foram sendo dedicadas aos contornos específicos da interacção entre ministro e SE.

Na verdade, numa das obras mais significativas sobre os SE, Theakston (1987) dedica-lhe cerca de dez páginas, apesar de reconhecer que «a relação entre um secretário de Estado e o seu ministro [...] é o factor mais importante para definir o seu papel e influência». Nestas páginas (Theakston 1987, 92-102), o autor refere a relevância das relações pessoais, já que uma relação próxima com o ministro ou o PM potencia a influência do SE. Indica ainda, a este propósito, a importância do perfil e das percepções sobre o cargo. A capacidade e personalidade do ministro e do SE, tal como as ideias que têm sobre o próprio cargo e o cargo do outro, afectam a maneira como os desempenham e se relacionam.

Uma das fontes de conflito apontadas é a natureza da nomeação, já que a maioria não é escolhida pelo ministro, o que pode acentuar a já usual competição política («o típico olhar desconfiado da autoconsideração e da autopreservação», nas palavras de um entrevistado do autor). Outra questão importante diz respeito à organização do governo, pois pequenos ministérios parecem facilitar a relação, enquanto superministérios tornam-na mais formal e distante. Por fim, é enfatizada a importância da utilização de *special advisers* pelos ministros, o que é usualmente visto com desconfiança pelos SE.

Para além de alguns destes factores, Searing (1994, 294–296) destaca ainda a interacção nem sempre fácil dos SE com a AP, passível de gerar desautorizações e afectar a relação e confiança entre ministro e SE. Já Chabal (2003, 40) dedica cerca de uma página a caracterizar a relação entre estes actores, identificando dois tipos nos casos estudados: «Esta relação é de maior ou menor ‘complementaridade’ [...] em três dos países estudados (Reino Unido, Espanha e Alemanha) e de ‘confiança aperfeiçoável’ em França, ou, de acordo com algumas entrevistas, de constante ‘vigilância’».

Já a análise etnográfica de Rhodes (2011, 84 e 104) permitiu-lhe assistir e compreender algumas destas interacções. Por exemplo:

A discussão é detalhada. O ministro aprofundou um detalhado relatório e comenta, ‘Voltei a lê-lo e acho mesmo que temos de finalizar isto’. O secretário de Estado não está convencido. Eles discutem cordialmente numa direcção e na outra:

MINISTRO: As Finanças e o gabinete do primeiro-ministro estão a colocar-nos sob grande pressão.

SECRETÁRIO DE ESTADO: Eu quero ver progressos da União Europeia antes de acabarmos com isto.

MINISTRO: Podemos pôr um limite temporal nisto?

Eles tentam alcançar algum compromisso mas o ministro insiste: «Quero ver-me livre disto.» E eles fazem-no, reclassificando-o. [...] Qual é a recompensa do secretário de Estado por este esforço? É desfrutar da glória reflectida do ministro, que assumirá o palco principal para os grandes anúncios, para os sucessos das políticas.

Apesar de estes contributos serem inestimáveis para o tema – e, consequentemente, de os termos em conta ao longo deste estudo –, constituem abordagens parcelares da relação entre ministro e SE e, na maioria dos casos, muito características dos países com a tradição de governo e administração britânica (sistema de Westminster). Ou seja, mesmo quando os SE são tidos em conta pela literatura, a relação com o ministro não é alvo de atenção particular, resultando em importantes retratos, que, no entanto, não asseguram uma imagem mais abrangente.

Aparentemente, a única tentativa de explorar de modo específico e sistemático a relação entre ministro e SE foi recentemente efectuada por Real-Dato e Rodríguez-Teruel (2016). Estes autores concluíram que a função de SE em Espanha tem um cariz eminentemente especializado e orientado para a formulação de políticas, já que o perfil de recrutamento destes indivíduos revela alto grau de *expertise*, tendo as competências políticas e as ligações partidárias uma importância complementar (Real-Dato e Rodríguez-Teruel 2016, 18). Mais relevante é, no entanto, o seu contributo para a conceptualização da delegação entre ministro e SE, ao utilizarem a teoria do *principal-agente* (Real-Dato e Rodríguez-Teruel 2016, 3-4). Com efeito, estes autores utilizam o modelo teórico que vê a democracia como uma cadeia de delegação e responsabilização (*accountability*) entre os eleitores e a AP (Strøm 2000). Neste quadro, que será examinado detalhadamente mais à frente, o SE é visto como um elo dessa cadeia, ou seja, como alguém que age (*agente*) em nome de outro (*principal*), prestando-lhe contas. Apesar de este enquadramento teórico não ser muito desenvolvido pelos autores, lança as bases para uma abordagem mais compreensiva do cargo de SE.

Na verdade, Real-Dato e Rodríguez-Teruel (2016, 3-4) afirmam que serão necessários três passos para compreender a função do SE na cadeia democrática:

Primeiro, temos de identificar o principal [...]. Segundo, necessitamos de revelar o conteúdo da relação de delegação – ou seja, o que é suposto um secretário de Estado fazer como agente (qual é o seu papel). E, terceiro, seria necessário focar as perdas de agência, ou seja, o grau de congruência entre as expectativas e o real comportamento do secretário de Estado, e analisar de que modo os principais lidam com problemas de agência derivados de divergências quanto às preferências e motivações, bem como quanto à assimetria de informação entre principal e agente (selecção adversa e risco moral).

No entanto, como é expressamente referido pelos autores, o artigo trata apenas da segunda tarefa (Real-Dato e Rodríguez-Teruel 2016, 4 e 10), já que uma perspectiva mais vasta implicaria necessariamente a utilização de outra metodologia: «Claramente, o conhecimento completo da relação de delegação dos secretários de Estado

requer que esta abordagem seja complementada pelo uso de métodos directos de investigação, como questionários, entrevistas qualitativas e/ou observação participante.»

Assim, apesar de dar um importante contributo para enquadrar teoricamente a relação entre ministro e SE, deixa em aberto questões teóricas e empíricas fundamentais. Este estudo entronca neste contributo e segue o repto dos seus autores no sentido de um aprofundamento do conhecimento sobre o papel dos SE na cadeia democrática, o que implica estudar a sua relação com o ministro. Para este efeito, e tendo em conta a escassez teórica específica do tema, torna-se necessário apresentar detalhadamente o modelo de análise. Na medida em que este deriva (e só é compreensível dentro) de um quadro teórico mais geral, apresentam-se previamente essas premissas teóricas.

## **2. A democracia como delegação e responsabilização**

A democracia contemporânea é essencialmente representativa, o que significa que a soberania popular não é exercida directamente, mas através de representantes eleitos. Apesar de o mecanismo político da representação remontar à antiguidade, esta foi a fórmula política encontrada na modernidade para conciliar os princípios democráticos com os princípios liberais e com a abertura da arena política (Manin 1997; Pitkin 1967). Além disso, foi considerada a melhor solução para responder à larga escala e complexidade das sociedades modernas (Dahl 1989, 28-30). Como escreveu John Stuart Mill (1861, 69):

O único governo que pode satisfazer completamente todas as exigências do estado social é um no qual todos participem [...] Mas como, numa comunidade maior do que uma pequena localidade, nem todos podem participar pessoalmente em todos os assuntos públicos, mas apenas em pequenas fracções, conclui-se que o tipo ideal de governo perfeito deve ser representativo.

Assim, a representação visa responder aos problemas de acção colectiva que estão subjacentes à democracia de massas (Olson 1965).

Esta é uma perspectiva que encara a política como estando sujeita ao princípio de divisão do trabalho, em virtude da diferenciação social, que, nas palavras de Hans Kelsen (2009, 155), é «a condição de todo o progresso da técnica social». Neste sentido, tal como na sua vida diária os cidadãos delegam muitas e importantes tarefas em terceiros especializados na sua execução (por exemplo, a educação dos seus filhos nos respectivos professores), também faz sentido delegar a ponderação e decisão dos assuntos públicos em políticos. Tal como na vida de cada cidadão, esta delegação não significa abdicação, ou seja, os indivíduos permanecem com interesse em fiscalizar e responsabilizar os agentes políticos.

Deste modo, a democracia dos nossos dias assenta essencialmente num compromisso entre a necessidade de delegação e a exigência de controlo da actuação por parte de quem delega. Este não é o único modelo de democracia concebível (Held 1987), mas é o que vigora nas sociedades contemporâneas, pelo que se torna relevante perceber o seu funcionamento, os seus problemas e o modo de os corrigir (Przeworski 2010). Foi destas premissas que Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller e Torbjörn Bergman partiram para, numa ambiciosa obra colectiva (Strøm, Müller e Bergman 2003), estabelecerem as bases de uma agenda de investigação sobre o funcionamento democrático. Para estes autores, a democracia é perspectivada como uma cadeia de delegação, que começa nos eleitores e termina na AP, e de responsabilização, que começa na AP e termina nos eleitores. Nas suas palavras, «as constituições democráticas contêm mecanismos que permitem ao principal delegar e responsabilizar os agentes. Efectivamente, o que torna democráticos estes regimes é precisamente conterem mecanismos pelos quais os cidadãos podem seleccionar e controlar os seus representantes» (Müller, Bergman e Strøm 2003, 20). Ou seja, subjacente ao funcionamento das democracias contemporâneas, está a delegação, que consiste na possibilidade de indivíduos ou instituições tomarem decisões em nome de outros indivíduos ou instituições que os legitimaram, e um processo de *accountability*, que consiste na responsabilização de quem decide por parte de quem legitima (Manin, Przeworski e Stokes 1999, 29; Mueller 1996, 17).

Convém, no entanto, salientar que a democracia representativa pode assumir diferentes configurações institucionais, sendo as mais

relevantes o parlamentarismo e o presidencialismo.<sup>1</sup> Estes sistemas de governo constituem diferentes maneiras de se proceder à delegação e responsabilização entre os cidadãos e as instituições políticas, bem como entre as próprias instituições políticas.

Este modo de encarar a democracia contemporânea é, heurística-mente, útil, já que permite simplificar num único modelo teórico a enorme complexidade do processo político democrático.<sup>2</sup> Esta perspectiva, enraizada na tradição do neoinstitucionalismo de escolha racional – na medida em que se centra no comportamento racional e utilitário dos actores políticos e no modo como as instituições condicionam e maximizam esse comportamento (Hall e Taylor 1996; Tsebelis 1990) –, utiliza a teoria do *principal-agente* (*principal-agent theory*) para explicar a relação entre os actores envolvidos na delegação democrática (Moe 1984 e 1996; Pratt e Zeckhauser 1985; Furubotn e Richter 2005).

Segundo esta teoria, a delegação implica uma relação funcional, em que uma pessoa ou grupo, denominado «principal», confia noutra pessoa ou grupo, designado «agente», para actuar em seu nome. Nas palavras de Moe (1984, 756), «uma parte, o principal, considera entrar num acordo contratual com outro, o agente, na expectativa de que o agente vá agir de modo a produzir os resultados desejados pelo principal». Na verdade, ao contrário de uma pura relação de hierarquia, a delegação deve beneficiar ambas as partes, já que o *principal* consegue a realização da tarefa com baixos custos de transacção e o *agente* obtém recursos que de outro modo não obteria (Braun e Gilardi 2006).

Delegar pode ser necessário por diferentes razões – por exemplo, a tarefa pode ser inexecutável por uma única pessoa ou aquele pode não ter o conhecimento especializado ou a certificação legal necessária.

---

<sup>1</sup> Para Müller, Bergman e Strøm (2003, 13), o que caracteriza uma democracia parlamentar é a responsabilidade do governo perante o parlamento: «a governação parlamentar é um sistema de governo no qual o/a primeiro-ministro/a e o seu governo são responsáveis perante qualquer maioria de deputados e podem ser por ela derrubados». Esta é uma noção de democracia parlamentar bastante ampla, o que faz com que nela estejam incluídos vários regimes usualmente considerados semipresidenciais, como o português. Volta-se a esta questão no cap. 2, n.º 1.

<sup>2</sup> Strøm, Müller e Bergman (2003, 20) assumem que o modelo deve ser encarado como um tipo ideal, projectado para captar as características mais salientes da delegação nas democracias parlamentares.

O *agente*, por sua vez, mantém os seus interesses, pelo que cumprirá os objectivos do *principal* na medida em que tiver incentivos para tal (Moe 1984, 754). Além disso, mesmo existindo incentivos efectivos, o *principal* tem de conseguir perceber até que ponto o *agente* desempenha zelosamente a sua função. Como refere Arrow (1985, 38), nem sempre isso acontece:

A relação médico-paciente é um caso notório. Aqui o médico é o agente que escolhe acções que vão afectar o bem-estar do principal (o paciente). A base essencial da relação é o conhecimento superior do médico. Assim, o paciente não consegue garantir que as acções do médico são tão diligentes como deveriam ser.

O sucesso da relação depende, assim, de uma estrutura de incentivos e de monitorização, que encontra resposta no desenho institucional. O objectivo das instituições é, portanto, minimizar a existência de desperdício, desleixo e desonestidade entre os intervenientes (Pratt e Zeckhauser 1985, 4).

Consequentemente, a teoria do *principal-agente* utiliza uma plêiade de conceitos usualmente associados à economia e às organizações empresariais, como a informação, os contratos, a selecção, a motivação, os incentivos, a monitorização ou o custo-benefício. A sua aplicação e adaptação pela ciência política abriu nesta disciplina novas perspectivas de análise (Bendor, Glazer e Hammond 2001; Miller 2005), sendo hoje utilizada em subáreas tão distintas como a AP, as políticas públicas, as coligações ou os estudos europeus. Do mesmo modo, a sua aplicação à teoria democrática tem permitido abordar de modo inovador o funcionamento e relação de várias instituições do sistema político (Braun e Gilardi 2006; Epstein e O'Halloran 1999; Kiewiet e McCubbins 1991; Palmer 1995; Przeworski, Stokes e Manin 1999; Strøm, Müller e Bergman 2003). Sem descuidar muitos destes contributos, segue-se mais de perto a teorização de Strøm, Müller e Bergman (2003). Como refere um destes autores (Strøm 2003, 59-60), a aplicação desta perspectiva à ciência política, em geral, e aos estudos da democracia, em particular, assenta em algumas premissas fundamentais:

1. A comunidade política tem fronteiras bem definidas. Apesar de a realidade ser mais complexa – com a intervenção de entidades

- subnacionais e supranacionais no processo decisório –, assume-se como comunidade política o Estado-nação.
2. As preferências dos *principais* e dos *agentes* são adquiridas exogenamente. Ou seja, esta perspectiva dá como adquirida a existência de preferências, não visando explicar a sua formação.
  3. Todos os actores agem racionalmente, com base na informação que possuem. Isto significa que têm preferências e que agirão visando atingir os resultados preferidos.
  4. A informação é crucial e os *principais* têm de lidar com a sua escassez.
  5. A política é hierárquica, o que significa que as preferências dos *principais* têm primazia.

## As perdas de agência

A democracia representativa implica delegação. Esta é útil porque permite aos *principais* atingir múltiplos objectivos sem um custo demasiado elevado. Os custos podem estar relacionados com tempo, dinheiro, especialização, custo de oportunidade ou outros, mas são um incentivo claro à delegação. Como refere Dahl (1970, 8):

Tenho três critérios principais para julgar se devo aceitar como válido e justo e, conseqüentemente, vincular-me a um processo para tomada de decisões em assuntos que me afectem. Primeiro, o processo deve assegurar que as decisões correspondem à minha escolha pessoal. Segundo, o processo deve assegurar decisões com base numa competência especial que seria mais difícil de alcançar de outro modo. Terceiro, o processo pode ser menos perfeito do que outras alternativas de acordo com os critérios anteriores, mas, no final de contas, mais satisfatório simplesmente porque economiza o tempo, a atenção e a energia que lhe devo dar.

Assim, por exemplo, para um governo conseguir atingir os objectivos multisectoriais que se propôs, delega em diversos ministros responsáveis por áreas específicas de actuação (Lupia 2003, 33).

No entanto, apesar de ser útil, a delegação não é um meio perfeito de um *principal* político atingir os fins desejados, já que implica necessariamente uma cedência de poder e autoridade, ainda que esta

não signifique abdicação (Lupia 2003, 34). Deste modo, um ministro que delega a concretização de uma determinada política na AP está a conferir-lhe autoridade para actuar autonomamente. O perigo da actuação autónoma do *agente* está na possibilidade de actuação diversa face à vontade do *principal*, verificando-se «perdas de agência» (*agency losses*).<sup>3</sup> Qualquer delegação implica sempre alguma perda, na medida em que ser um ou outro a actuar não é indiferente perante a margem de discricionariedade que necessariamente existe em cada situação (Kiewiet e McCubbins 1991, 5; Lupia 2003, 35-36). Não obstante a existência dessas perdas de agência naturais, inerentes à própria relação, existem outras mais graves e salientes, que desvirtuam a delegação, colocando em causa o papel do *principal* enquanto legítimo delegante.

As duas causas fundamentais de perdas de agência são a existência de preferências divergentes e a existência de informação assimétrica (Lupia 2003, 26). Assim, por um lado, estas perdas podem ser causadas por não terem os mesmos objectivos, preferindo o *agente* uma actuação distinta da pretendida pelo *principal*. Por exemplo, se um PM preferir uma descida de um determinado imposto e o ministro responsável preferir mantê-lo inalterado. Por outro lado, podem ser causadas por o *principal* não deter informação suficiente sobre as preferências, competências e/ou actuação do *agente*. Como exemplo, pode imaginar-se a situação em que os cidadãos (*principal*), não têm conhecimento sobre grande parte da actividade do parlamento (*agente*).

Preferências divergentes e informação assimétrica são, assim, duas causas fundamentais de perdas de agência. São independentes entre si, mas surgem muitas vezes associadas, pois o facto de existirem preferências diferentes é agravado quando o *principal* não consegue ter informação sobre a conduta do *agente* (Strøm 2003, 61 e 85-86). Já se o *agente* e o *principal* tiverem as mesmas preferências, e se este tiver toda a informação relevante sobre aquele, não existem razões de preocupação. Como ficou sistematizado no quadro 1.1, a existência de divergência de preferências ou de informação insuficiente dá origem a diferentes tipos de perdas de agência.

---

<sup>3</sup> Strom (2003, 61) define a ocorrência de perdas de agência do seguinte modo: «Os agentes actuam de modo diferente do que o principal teria feito se estivesse no lugar dos agentes.»

### Quadro 1.1 – Causas e tipos de perdas de agência

Preferências divergentes	Informação assimétrica
Divergência de políticas	Seleção adversa
<i>Leisure-shirking</i>	Risco moral
<i>Rent-seeking</i>	

A divergência quanto a políticas (*policy divergence/slippage*) existe quando as opções políticas de *principal* e *agente* são distintas, originando uma desadequação entre a vontade do primeiro e a actuação do segundo. Esta desadequação pode originar que o *agente* não faça nada ou que sabote a vontade do *principal* [respectivamente, *dissent-shirking* e *sabotage*, segundo a distinção de Brehm e Gates (1999)]. Neste tipo de perda de agência, o que está em causa é, portanto, a inexistência de um alinhamento de preferências políticas. Ou seja, implica que o *agente* não está disposto a executar qualquer medida que o *principal* deseje. Pelo contrário, nesta situação, «os subordinados estão preocupados com o que estão a fazer» (Brehm e Gates 1999, 44). É o que acontece, por exemplo, quando os ministros têm a oposição (passiva ou activa), em determinadas políticas, de responsáveis da AP por estes discordarem da medida. Neste contexto, «não é incomum ouvir subordinados do aparelho burocrático afirmarem que conseguiram prevenir uma determinada política de ser implementada» (Brehm e Gates 1999, 31).

Por sua vez, o *leisure-shirking* tem lugar quando o *agente* não se esforça para atingir os fins desejados pelo *principal*. Ou seja, não cumpre porque não lhe apetece cumprir (Brehm e Gates 1999, 30). Como refere Lupia (2003, 36), «um principal pode preferir que um agente trabalhe arduamente num problema complexo, enquanto o agente pode preferir passar as tardes a pescar ou no bar». Esta é uma questão relevante, já que, em termos teóricos, deve reconhecer-se que a actuação do *agente* acarreta sempre um custo que este terá de suportar. Desde logo, no caso dos políticos, implica um custo de oportunidade, já que ao assumir o cargo está a abdicar de um estatuto alternativo (como, por exemplo, a sua profissão anterior). Na verdade, como refere Strøm (2003, 84), é preocupante o exercício de cargos políticos não motivar os melhores a pagarem os custos pessoais e, por vezes, financeiros do seu envolvimento. Assim, para as condições de incentivo do *agente* estarem satisfeitas, este deve não só actuar de

acordo com os interesses do *principal*, mas também entender que essa actuação vale o seu esforço.

Por fim, existe *rent-seeking* quando o *agente* utiliza o seu cargo para benefício próprio, actuando de acordo com os seus interesses pessoais. Neste caso existe a apropriação de uma renda política, que pode ser entendida como qualquer benefício adicional de que um titular de cargo político usufrui por ocupar aquela posição (Strøm 2003, 84).<sup>4</sup> A nível micro, a proximidade do centro de decisão política, em especial quando esta implica discricionariedade na distribuição de recursos, aumenta o risco deste tipo de perda de agência. A nível macro, as sociedades mais susceptíveis são as que possuem um significativo sector público, as que têm uma fraca mobilidade social e as que detêm fracos mecanismos institucionais para evitar que os políticos utilizem o cargo para benefício próprio (Strøm 2003, 84).

A selecção adversa (*adverse selection*), ou informação escondida (*hidden information*), existe quando o *agente* tem atributos (competências e/ou preferências) que o *principal* não conhece, o que faz com que a escolha seja desadequada face às expectativas. Em suma, a delegação política é arriscada porque os indivíduos atraídos pela política podem não ser os mais idóneos. Já Platão (*A República*, livro VII) tinha reconhecido esta situação como um problema, concluindo que «a cidade em que aqueles que governam são os menos desejosos de o fazerem será a melhor governada». Nesse sentido, alguns autores colocam a escolha dos políticos como o primordial desafio da democracia. Para Fearon (1999, 68) a mais importante tarefa dos eleitores é escolherem um bom candidato, entendido enquanto «candidato com preferências políticas semelhantes que é suficientemente honesto e virtuoso (difícil de corromper) e que é competente». Numa tentativa de ilustrar este problema, Lupia (2003, 42) dá o seguinte exemplo:

Suponha que apenas dois tipos de pessoas decidem concorrer para cargos electivos – os que têm o espírito de dedicação pública e os que encham os seus bolsos com recursos públicos. Se os candidatos sabem o

---

<sup>4</sup> A título exemplificativo, estas rendas podem constituir desde convites para conferências prestigiadas a contrapartidas monetárias que o indivíduo não receberia caso não exercesse as funções em causa. Assim, é possível estar perante situações legais, protagonizadas por indivíduos e instituições que visam agradar ao actor político, ou situações ilegais, protagonizadas por *agentes* políticos corruptos.

seu tipo, mas os eleitores não, existe um problema de selecção adversa. Se os eleitores quiserem eger candidatos com espírito de dedicação pública, então todos os candidatos têm incentivos para se retratarem como tendo espírito de dedicação pública. O nível de perdas de agência para os eleitores nesta delegação irá depender da medida em que conseguem separar os respeitadores dos patifes.

Por sua vez, o risco moral (*moral hazard*), ou actuação escondida (*hidden action*), tem lugar quando o *agente* tem incentivos e a oportunidade para agir de modo diferente do que o *principal* faria e, simultaneamente, este não tem cabal conhecimento dessa actuação, mas somente do resultado. O risco, neste caso, advém de, após escolhido o *agente*, este agir mostrando pouca preocupação com os interesses do *principal*, fazendo, ao invés, valer os seus próprios. Esta questão assume particular relevância na arena política, na medida em que a delegação implica a atribuição de recursos e autoridade socialmente relevantes (Kiewiet e McCubbins 1991, 26). Como refere Ferejohn (1986, 5), «uma vez no cargo, as preferências dos políticos podem divergir das preferências dos seus representados e eles podem, conseqüentemente, escolher políticas diferentes da sua plataforma política».

## A responsabilização

As perdas de agência constituem um desafio ao funcionamento democrático, já que colocam em causa as legítimas expectativas da delegação democrática. No entanto, a cada tipo de perda de agência estão associados mecanismos específicos para prevenir e lidar com essas perdas, assegurando a responsabilização. Esta pode ser perspectivada enquanto resultado (existe quando o *agente* melhora a situação do *principal*) ou enquanto controlo (o *principal* tem capacidade de influenciar as acções do *agente* através da supervisão). Adoptamos aqui a definição de responsabilização (*accountability*) que coloca a ênfase no controlo, já que é ele que melhor expressa a exigência de informação e a capacidade de impor sanções, elementos nucleares da responsabilização (Schedler 1999, 17; Strøm 2003, 62). Assim, um *agente* é responsável (*accountable*) perante um *principal* quando actua em seu nome e este tem o direito de orientar e exigir informação, bem



como de o punir ou recompensar por essa actuação (Strøm 2003, 62). Nas palavras de Lupia (2003, 35):

Um agente é responsável perante um principal se o principal puder exercer controlo sobre o agente e a delegação não é responsável se o principal for incapaz de exercer controlo. Se um principal, na situação *A*, exercer mais controlo do que um principal na situação *B*, então a responsabilização é maior na situação *A* do que na situação *B*.

Esse controlo pode ser exercido de vários modos e em vários momentos (quadro 1.2). A distinção teórica essencial é entre o controlo prévio (*ex ante*) e o controlo posterior (*ex post*) (Kiewiet e McCubbins 1991; Aghion e Tirole 1997; Lupia 2003). Antes de o *agente* actuar, os mecanismos de responsabilização são a prospecção e selecção e ainda a contratualização. Já depois da actuação, os mecanismos mais relevantes são o controlo directo e indirecto e ainda o controlo institucional.

#### **Quadro 1.2 – Tipos e mecanismos de responsabilização**

Responsabilização <i>ex ante</i>	Responsabilização <i>ex post</i>
Prospecção e selecção	Controlo directo
Contratualização	Controlo indirecto
	Controlo institucional

A prospecção e a selecção existem quando, no momento de escolha do *agente* são utilizados mecanismos de distinção entre bons e maus candidatos. Os custos de obter informação sobre o *agente* apenas quando este já está a exercer o cargo são demasiado altos. Ora, em cargos públicos, esta é uma questão muito importante. Kiewiet e McCubbins (1991, 30) resumem-na na seguinte frase: «a sala oval não é um lugar para treino durante o trabalho». No entanto, por um lado, é difícil ao *principal* saber quem pode ser um bom *agente* e, por outro, muitas vezes estes não conhecem as exigências do cargo antes de o começarem a exercer.

A prospecção (*screening*) implica que o *principal* investe recursos na análise de potenciais candidatos, desenvolvendo esforços efectivos



na identificação do melhor candidato. Na arena política, as organizações de interesses, os meios de comunicação e, principalmente, os partidos são importantes meios de prospecção (Strøm 2003, 89). Por sua vez, a selecção diz respeito ao currículo dos potenciais *agentes*, na medida em que o *principal* pode considerar importantes determinadas características (como um grau académico específico ou a experiência num cargo político similar). Como este tem interesse em minimizar as perdas de agência, procura escolher quem possua talento, competências e outras características pessoais adequadas ao cargo (Kiewiet e McCubbins 1991, 30).

A contratualização (*contract design*) refere-se à existência de um acordo entre os actores sobre os contornos do relacionamento, possibilitando assim o alinhamento das preferências e a partilha de informação relevante. Implica um ajuste anterior à relação de agência, onde ficam definidos os incentivos para o cumprimento da vontade do *principal* (Kiewiet e McCubbins 1991, 27-29; Laffont e Tirole 1993). A prioridade estratégica deste é, portanto, definir antecipada e claramente os objectivos e as fronteiras da relação de agência, assegurando a motivação do *agente*. Sendo um compromisso prévio, torna-se difícil desenvolver um acordo totalmente eficaz, em especial quando a prospecção e a selecção são ineficazes. Como referem Kiewiet e McCubbins (1991, 29), «não há, apesar de tudo, melhor informação acerca do desempenho de um agente do que o seu real desempenho».

Estes mecanismos de responsabilização visam evitar perdas de agência através da definição *a priori* da relação entre os intervenientes. Pelo contrário, os controlos directo, indirecto e institucional visam pôr-lhes cobro através de uma supervisão efectiva da actuação do *agente*.

O controlo directo e o indirecto implicam a supervisão das acções do *agente*. Esta pode ser efectuada através do acompanhamento pessoal (*monitoring*), normalmente através de relatórios e reuniões. Este tipo de supervisão é denominado por McCubbins e Schwartz (1984) como «supervisão através de patrulha policial» (*police patrol oversight*), devido ao forte envolvimento do *principal*. Porém, como os custos desta supervisão directa são muito elevados, este pode recorrer às informações prestadas por terceiros. Por oposição à «patrulha policial», McCubbins e Schwartz (1984) denominam este processo como «supervisão através de alarmes de incêndio» (*fire alarms oversight*), devido à sua semelhança com a situação em que cidadãos preocupados activam

os alarmes de fogo para alertar os bombeiros. Com efeito, neste caso, o *principal* liberta-se dos custos da supervisão (podendo, por exemplo, ter mais tempo para outros assuntos) através de terceiros capazes, credíveis e com interesses comuns aos seus (Kiewiet e McCubbins 1991, 32). A obtenção de informação pode ainda ser efectuada com base em múltiplas fontes com perspectivas diferentes, como referem Kiewiet e McCubbins (1991, 33-34): «Ao invés de almejar uma fonte de informação imparcial, um principal pode beneficiar da obtenção de informações parciais de diferentes agentes com incentivos conflitantes.»

É exercido controlo institucional (*institutional checks*) quando a autonomia do *agente* é limitada por regras que prevêm a necessidade de actuação do *principal* ou de terceiros. É o caso de uma empresa que apenas permite a autorização de uma despesa elevada por determinado grau hierárquico ou, na arena política, o caso da necessidade de aprovação formal da legislação em Conselho de Ministros. A existência destas regras visa criar momentos de verificação da actuação do *agente*, permitindo ao *principal* obter informação e, caso o entenda, bloquear essa actuação (Kiewiet e McCubbins 1991, 33-34).

Enquanto os mecanismos de responsabilização *ex ante* são úteis a lidar com os problemas potenciais de divergências políticas e de selecção adversa, a responsabilização *ex post* é mais eficaz a lidar com o risco moral. Efectivamente, a selecção criteriosa, bem como o estabelecimento claro dos limites de actuação do *agente*, são os modos mais comuns que o *principal* tem ao seu dispor para alinhar as preferências e a informação. Já para fazer face a uma actuação que é deliberadamente divergente da que desejaria os mecanismos de que dispõe fomentam o conhecimento da actuação do *agente*, permitindo a sua correcção.

Como resultado do controlo exercido pelo *principal*, este tem o direito de impor sanções ao *agente*. Estas são, na verdade, um mecanismo de responsabilização, na medida em que fornecem ao *agente* incentivos para o cumprimento e tornam efectiva a responsabilização (Mulgan 2003, 9). As sanções mais usuais são o veto (bloquear ou alterar decisões do *agente*), a alteração da relação (limitar a autoridade do *agente*) e a remoção de funções (fim da relação de agência) (Strøm 2003, 62).

Mas então por que não utiliza o *principal* todos estes mecanismos, de modo a limitar ao máximo as perdas de agência? Na verdade, este

deve ter em conta que utilizar mecanismos de responsabilização tem custos, sendo o mais evidente o tempo despendido, mas também a insatisfação do *agente* por um controlo excessivo. Assim, tenderá a utilizar parcimoniosamente estes mecanismos, ou seja, na exacta medida em que lhe permitam garantir que os seus objectivos são cumpridos. Usar indiscriminadamente todos os mecanismos de responsabilização ao seu dispor será, inclusivamente, negar a *ratio* de existência daquela delegação. Como referem Epstein e O'Halloran (2006, 84) a este propósito, «uma das razões da criação das burocracias foi a implementação de políticas em áreas nas quais os políticos não têm o tempo ou a especialização para microgestão».

## **A cadeia democrática**

Assumir a delegação e a responsabilização como elementos constitutivos da democracia contemporânea implica reconhecer que entre os cidadãos e a AP existe uma cadeia, ou seja, que são identificáveis diferentes etapas entre a vontade popular e os seus últimos executores. Com efeito, os eleitores não delegam directamente no aparelho burocrático nem este responde directamente perante os eleitores. Ao invés, esta delegação entre cidadãos e AP é composta de várias relações de delegação, cada uma com os seus intervenientes, as suas especificidades e os seus potenciais problemas.

Esta cadeia inicia-se com as eleições. Através delas, os cidadãos elegem um parlamento que represente a vontade popular. Mas esta é apenas a primeira etapa, na medida em que o parlamento nomeará um governo e este, por sua vez, delegará competências na AP.<sup>5</sup> Cada um destes passos implica a atribuição de alguma autonomia ao delegado, mas não a abdicação total por parte do delegante. Assim, se a delegação se verifica num conjunto de etapas identificáveis, numa direcção (eleitores-AP), às mesmas etapas correspondem momentos

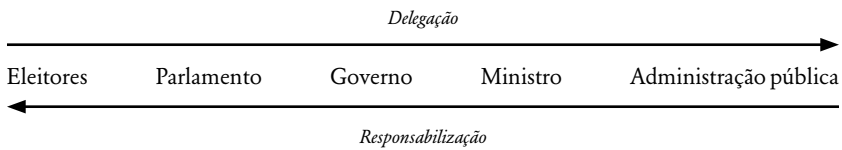
---

<sup>5</sup> Este é um modelo típico dos regimes parlamentares, na medida em que nos regimes presidenciais existem modificações relevantes (Strøm 2003, 65). Deve ter-se ainda em conta que, sendo um tipo ideal, a cadeia pode ter diferentes tamanhos (número de fases), diferentes formatos (múltiplos *agentes* ou *principais*) e diferentes atalhos (desvalorização de etapas), consoante a democracia parlamentar que se analisa empiricamente (Dumont e Varone 2006).

de responsabilização na direcção inversa (AP-eleitores). Nas palavras de Müller, Bergman e Strom (2003, 21), «a democracia parlamentar é uma cadeia de delegação e responsabilização, desde os eleitores até aos definitivos decisores políticos, na qual, em cada elo (etapa), um principal (que detém a autoridade original) delega num agente, a quem autorizou condicionalmente a agir em seu nome e no seu lugar». Esta cadeia está representada na figura 1.1.

O desafio que lhe está subjacente é garantir uma efectiva coerência ao longo das várias etapas, na medida em que qualquer delegação falhada dará azo a interromper-se a ligação à fonte de legitimidade democrática – os cidadãos eleitores. Como refere Palmer (1995, 169): «No contexto governativo, os custos de agência não representam meramente ineficiências organizacionais [...] Se um agente-político ou um agente-burocrata perseguem objectivos diferentes dos do principal, a própria democracia representativa fica em causa.»

**Figura 1.1 – A cadeia democrática**



Elaboração própria. Baseada em Ström, Müller e Bergman (2003).

Na primeira etapa, as eleições assumem uma importância central, pois são o mecanismo institucional através do qual uma minoria de cidadãos recebe um mandato para representar politicamente todos os outros. Estes, sendo a origem da legitimidade democrática, escolhem os seus representantes com base nas suas propostas, ponderando, nomeadamente, as preferências, a integridade e a competência dos candidatos (Fearon 1999, 59). Consequentemente, esta escolha implica a existência de campanhas e programas eleitorais, onde os candidatos se dão a conhecer, a si e às suas ideias e propostas, para o exercício do cargo. As eleições permitem, deste modo, a delegação, mas são simultaneamente um meio de responsabilização, na medida em que, por um lado, recompensam ou punem os políticos

incumbentes e, por outro, esse receio de punição é um forte incentivo para os eleitos se manterem em sintonia com os eleitores (Ferejohn 1986; Sartori 1987, 155-156).

Os partidos assumem nesta etapa um papel muito relevante, pois são não só um instrumento de agregação das preferências dos eleitores, mas também um mecanismo institucional de selecção dos candidatos e de mobilização para a participação. Além disso, são úteis na organização coerente do parlamento e ainda na fiscalização do seu funcionamento pelos eleitores (Müller 2000).

O controlo dos eleitos permanece, no entanto, potencialmente problemático, já que os eleitores têm pouco acesso à informação sobre o comportamento daqueles e menores competências para entender completamente os problemas em questão. Para além disso, os mecanismos institucionais que os ajudam a escolher e a controlar os eleitos nem sempre são eficazes (Lupia e McCubbins 1998, 206-210; Maravall 1999). É tendo estes factores em conta que Mitchell (2000, 335) refere que, «de todas as etapas da cadeia de delegação democrática, a primeira (dos eleitores para o parlamento) pode estar carregada com o maior potencial de perdas de agência». Ainda assim, apesar de não serem um meio suficiente para garantir que os políticos fazem tudo o que está ao seu alcance para maximizar o bem-estar dos cidadãos (Manin, Przeworski e Stokes 1999), as eleições são fulcrais no funcionamento e legitimação da democracia representativa.

A segunda etapa da cadeia democrática corresponde à ligação entre parlamento e governo e implica que os representantes eleitos confirmem e fiscalizem o executivo. Eis como Stuart Mill (1861, 104) resume a necessidade de existência de um governo e do seu consequente controlo parlamentar:

Ao invés da função de governar, para a qual é radicalmente desajustada, o papel adequado para uma assembleia representativa é supervisionar e controlar o governo: fazer luz sobre os seus actos; forçar a completa exposição e justificação de todos os que alguém considere questionáveis; censurá-los, se forem considerados condenáveis, e, se os homens que compõem o governo abusarem da sua confiança, ou a satisfizerem de um modo oposto ao da nação, expulsá-los do cargo e, expressamente ou virtualmente, nomear os seus sucessores.

O momento fundador desta delegação é a aprovação de um voto de investidura do governo pelo parlamento, ainda que exista uma grande diversidade de país para país quanto aos requisitos formais para a sua aprovação (Bergman *et al.* 2003, 148-152). Após a entrada em funcionamento do governo, o parlamento mantém prerrogativas de fiscalização da actividade do executivo, sendo os mecanismos institucionais mais comuns as perguntas endereçadas ao governo, a exigência da presença dos membros do governo no parlamento e a existência de comissões sectoriais especializadas (Saalfeld 2000; Bergman *et al.* 2003). A prestação de contas do governo perante o parlamento torna-se ainda mais evidente quando este aprova moções de confiança ou de censura, viabilizando ou inviabilizando a sua manutenção em funções (Laver e Shepsle 1999).

Estes mecanismos podem não ser, no entanto, suficientes para garantir que um governo actue sempre alinhado com o parlamento. Em primeiro lugar, em muitos países a eleição é muito centrada no candidato a PM, o que lhe concede legitimidade aos olhos da opinião pública e, conseqüentemente, autonomia face ao parlamento e ao partido (Poguntke e Webb 2005). Em segundo lugar, hoje em dia a função legislativa do governo é muito ampla, conferindo-lhe considerável margem de manobra para decidir políticas sem a intervenção do parlamento (Andersen e Burns 1996). Por fim, o governo possui mais informação e *know-how*, o que dificulta um controlo parlamentar eficaz (Saalfeld 2000, 354).

A etapa seguinte consiste na delegação entre o governo e os ministros. Em regra, e em termos formais, é no governo enquanto entidade colectiva que o parlamento delega, mas, na prática, o PM assume um papel preponderante. Com efeito, a responsabilidade colectiva do governo perante o parlamento – a que acresce, em alguns países, os poderes constitucionais do Conselho de Ministros – leva a crer que a delegação é feita no governo. No entanto, na maior parte dos regimes parlamentares, os poderes formais e a influência real do PM, nomeadamente quanto à nomeação e exoneração dos ministros, bem como ao controlo da agenda, fazem dele não só o verdadeiro *agente* do parlamento, como o efectivo *principal* dos ministros (Bergman *et al.* 2003, 178; Dowding e Dumont 2009, 2).

Considerando o PM o *principal* desta etapa de delegação, cabe-lhe chefiar o governo, o que implica delegar em diferentes ministros a execução específica do programa eleitoral. Isto significa que é atribuída uma área específica de responsabilidade a cada um, onde deterão alguma autonomia. No entanto, o PM detém diversos mecanismos de enquadramento e controlo da actividade ministerial. Em primeiro lugar, cabe-lhe escolher os ministros. Mesmo quando os partidos têm um papel importante na selecção, é ao PM que cabe sancionar essas escolhas (Bergman *et al.* 2003). Para além disso, cabe-lhe a organização estrutural do governo e a atribuição das pastas ministeriais. Em segundo lugar, procede a nomeações para cargos cuja função específica é coordenar internamente a iniciativa política e legislativa do governo, o que facilita a comunicação entre todo o executivo e o controlo de cada ministério (Peters, Rhodes e Wright 2000). Cabe-lhe também chefiar as reuniões do Conselho de Ministros, onde se inteira dos assuntos salientes de cada sector e influencia decisivamente o rumo político do executivo. Por fim, pode exonerar os ministros, pelo que estes sabem que necessitam da confiança política do PM para se manterem em funções (Dowding e Dumont 2009; Berlinski, Dewan e Dowding 2012).

No entanto, diversos factores podem afectar esta delegação (Bergman *et al.* 2003, 178-179). Entre os mais relevantes estão a coesão partidária e as coligações (Andeweg 1988). O faccionalismo pode ser um problema, na medida em que dificulta o alinhamento político do ministro com o PM e o partido. Este alinhamento pode ainda ser prejudicado se o ministro for de um partido diferente do partido do PM, pois é expectável que os ministros tentem prosseguir objectivos partidários (Budge e Keman 1990), ainda que os acordos de coligação sejam importantes meios de restrição (Moury 2013).

A última etapa diz respeito à delegação entre o ministro, enquanto responsável por uma determinada área sectorial, e os dirigentes do aparelho burocrático dessa área. No modelo clássico de interacção entre governo e AP, aquele decide e esta realiza. Ou seja, a decisão deve ser política, mas ter em conta informação de natureza técnica fornecida pela burocracia, e a concretização deve ser especializada e efectuada imparcial e rigorosamente de acordo com as especificações políticas (Bergman *et al.* 2003, 196-197).

Deste modo, por um lado, o ministro dá instruções aos responsáveis burocráticos e, por outro, estes ficam sujeitos a prestar-lhe contas da sua actuação (Dunn 1999). Ou seja, o ministro deve enquadrar devidamente a actuação dos serviços burocráticos sob a sua responsabilidade, o que é facilitado pela existência de um conjunto de instrumentos legais, como procedimentos administrativos, legislação e ordens de serviço (Huber 2000, 400). Para além disso, o ministro supervisiona a actuação concreta da AP, seja de modo directo ou através de terceiros, podendo utilizar um conjunto de recompensas e de sanções, como exposição nos meios de comunicação, reduções orçamentais ou mesmo, quando isso seja legalmente permitido, o afastamento do funcionário público (Peters 2001).

No entanto, na prática, como refere Rose (1987b), existem vários modelos possíveis de relação entre governo e AP. Efectivamente, nesta delegação existem problemas potenciais, como a célebre série televisiva britânica *Yes, Minister* tão bem ilustra (Lynn e Jay 1989). Por um lado, em regra, o grau de especialização dos funcionários é substancialmente superior ao dos políticos, o que lhes dá a oportunidade de condicionarem a actuação ministerial. Já Max Weber (1946, 232) reconhecera o problema: «Em circunstâncias normais, a posição de poder de uma burocracia totalmente desenvolvida é demasiado elevada. O ‘mestre político’ encontra-se na posição do ‘diletante’ que enfrenta o ‘especialista’, lidando com o burocrata treinado que está por dentro do funcionamento da administração.»

Por outro lado, podem existir diferenças ideológicas e programáticas entre ministro e dirigentes da AP (Aberbach, Putnam e Rockman 1981; Huber 2000). Esta questão é mais saliente em administrações muito politizadas, mas pode ter lugar mesmo onde exista uma tradição de neutralidade (Bergman *et al.* 2003, 196-206). Em última instância, existe o perigo de captura do ministro pela AP, transformando-o em mero representante político dos interesses específicos da burocracia ministerial (Headey 1974; Suleiman 1984), o que, em caso de ser uma situação generalizada, pode dar origem a um modelo de «governo burocrático» (Laver e Shepsle 1994).

### **3. Uma posição de charneira: os secretários de Estado na cadeia democrática**

Os SE não são considerados um elo fundamental na cadeia democrática. Na verdade, subentende-se que surjam inseridos na quarta etapa, ou seja, na relação de delegação e responsabilização entre ministro e AP. No entanto, em muitos países – como é o caso de Portugal – este é um cargo político relevante. Efectivamente, existem na literatura referências à importância destes actores no dia a dia do ministério, nomeadamente na formulação de políticas públicas e na articulação política do governo com os partidos e o parlamento (Theakston 1987; Theakston, Gill e Atkins 2014). Especificamente quanto ao caso português, apesar de não existirem estudos específicos sobre este assunto, essa importância torna-se evidente tanto em relatos de actores políticos (Miranda e Sousa 1986; Cavaco Silva 2002 e 2004; Pereira 2014; Relvas e Júlio 2015) como em estudos académicos (Portas e Valente 1990; Lobo 2005). Como refere Lobo (2005, 193), «é certo que os ministros trabalhavam com os serviços, mas mantinham os funcionários públicos à margem das decisões políticas. Eram os gabinetes ministeriais e os secretários de Estado que asseguravam o controlo do processo de formulação de políticas públicas».

Para além disso, como se verá no cap. 3, são eles que asseguram na prática a ligação entre o governo e a AP. Assim, mesmo que a delegação entre governo e ministro esteja assegurada – por exemplo, através de uma eficiente coordenação –, os SE poderão quebrar a cadeia democrática. Ou seja, se o SE actuar de modo diferente do que o ministro teria actuado, coloca em causa o funcionamento da democracia. Naturalmente, este efeito apenas se verifica em casos conflituais, marcados pela existência de perdas de agência que colocam em causa a delegação.<sup>6</sup>

Na literatura internacional são narrados diversos casos concretos de conflito entre ministro e SE (Chabal 2003, 41; Knapp e Wright 2006, 138; Riddell, Gruhn e Carolan 2011, 18; Theakston, Gill

---

<sup>6</sup> Ao longo deste estudo têm-se em conta as divergências graves entre ministro e SE, já que estas, enquanto posições antagónicas sobre assuntos considerados importantes pelos actores, constituem perdas de agência que desvirtuam a delegação entre estes dois actores (v. cap. 6, n.º 1).

e Atkins 2014, 18) e em Portugal é relativamente frequente surgirem relatados na imprensa conflitos entre estes actores. Por exemplo, a 20 de Abril de 2007, na sua edição *online*, o *Jornal de Negócios* difundia a seguinte notícia:

O ministro da Economia, Manuel Pinho, vai retirar competências ao secretário de Estado adjunto da Indústria e da Inovação, António Castro Guerra, apurou o *Jornal de Negócios*. Castro Guerra vai, nomeadamente, perder poderes na área da energia, o sector que mais tem ocupado a agenda do secretário de Estado desde a tomada de posse do governo, em Março de 2005.<sup>7</sup>

Ou, mais recentemente, a 22 de Abril de 2015, na sua edição *online*, o jornal *Expresso* noticiava que «Fernando Alexandre, secretário de Estado adjunto da Administração Interna desde Abril de 2013, pediu a sua demissão do cargo, na sequência de divergências profundas com a ministra Anabela Rodrigues».<sup>8</sup>

Deste modo, os SE têm de ser perspectivados como um elo importante na cadeia democrática. Na verdade, esta é uma maneira simplificada de identificar as etapas no processo democrático, desde logo, porque considera unitárias instituições complexas (Palmer 1995, 170). Esta questão aplica-se especialmente ao governo, como Müller e Strøm (2008, 161) admitem quando criticam o cariz unitário que Laver e Shepsle (1996) atribuem aos ministros na formulação de políticas:

Laver e Shepsle [...], no essencial, argumentam que a delegação do primeiro-ministro ou dos líderes da coligação para cada um dos ministros não pode funcionar, já que estes nunca poderão ser induzidos a prosseguir políticas diferentes das suas preferidas (o seu ponto ideal). Porém, Laver e Shepsle assumem implicitamente que a delegação *dos* ministros funciona no sentido em que os seus agentes (secretários de Estado e funcionários públicos) podem ser induzidos a actuar no interesse do ministro.

<sup>7</sup> Disponível em [http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/pinho\\_tira\\_poderes\\_na\\_energia\\_a\\_castro\\_guerra](http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/pinho_tira_poderes_na_energia_a_castro_guerra) (acedido a 13-07-2020).

<sup>8</sup> Disponível em <http://expresso.sapo.pt/politica/divergencias-com-a-ministra-fazem-baixa-na-administracao-interna=f921092> (acedido a 13-07-2020).

Ou seja, ainda que seja analiticamente conveniente, não se deve assumir que a delegação entre PM e ministros tem problemas potenciais, mas que a relação entre ministro e SE está isenta desses problemas. Na verdade, a existência, importância e resposta a esses problemas são questões que devem ter uma resposta empírica.

Consequentemente, podem ser consideradas outras etapas (Müller, Bergman e Strøm 2003, 20). Em particular, será útil equacionar a existência de uma etapa autónoma que inclua os SE. Se estes parecem ser relevantes no ministério e se no exercício da sua função existem indícios de conflitos com o ministro, torna-se analiticamente relevante olhar para este cargo no âmbito da delegação democrática. Assim, o modo mais adequado é proceder à autonomização teórica de uma etapa da cadeia democrática que contemple a relação entre ministro e SE, tal como se representa na figura 1.2.

**Figura 1.2 – O secretário de Estado na cadeia democrática**



Elaboração própria.

O fundamento essencial da delegação ministerial num SE reside na necessidade de distribuir por vários *agentes* as diversas competências de um ministro. Ou seja, tal como um PM não consegue administrar todas as áreas com que um governo tem de lidar, um ministro não consegue arcar com todas as áreas com que um ministério tem de lidar. Esta questão está associada à expansão das funções do Estado, que originou desde a Segunda Guerra Mundial um crescimento exponencial dos governos em praticamente todo o mundo e implicou uma progressiva especialização funcional do aparelho governativo (Blondel 1982; Rose 1984). Assim, os SE são uma resposta institucional ao alargamento das responsabilidades do governo que não comprometa a coerência política. Efectivamente, como refere Weller (1980, 599), «é amplamente aceite que existe um máximo de pessoas que podem ser incluídas num governo, se este quiser ser coerente, expedito e manter aquele sentido de direcção que os governos devem ditar».

A existência e generalização de SE deve-se ainda às necessidades de o governo exercer um controlo mais eficaz sobre a AP (Chenier 1985). Com efeito, os SE são simultaneamente *agentes* (do ministro) e *principais* (da AP). Esta é, portanto, uma posição de charneira entre o aparelho governativo e o administrativo que merece ser perspectivada autonomamente. Como constata Page (2012, 14):

Quanto mais ajuda um político tiver, mais será expectável que ele ou ela tenham a oportunidade de moldar a formulação de políticas dentro do ministério ou da agência [...] Esse apoio implica que o envolvimento do político é usualmente indirecto e mediado por outros. Isto significa que a questão sobre em que medida os vários tipos de cargos que auxiliam os políticos e agem em seu nome reflectem os objectivos, valores e desejos dos políticos permanece em aberto.

A concepção desta nova etapa possibilita trazer alguma luz sobre a formulação de políticas públicas a nível governativo, na medida em que implica encarar o executivo e o ministério como instituições complexas. A análise mais específica da interacção entre ministro e SE contribui para lidar com essa complexidade, o que permite transparecer um pouco mais a «caixa negra» governativa.

Não obstante existirem importantes trabalhos quanto ao funcionamento governativo – nomeadamente no que diz respeito à formulação de políticas e à coordenação do executivo (Blondel e Müller-Rommel 1993; Rhodes e Dunleavy 1995; Marcou e Thiébault 1996; Smith 1999; Peters, Rhodes e Wright 2000; Dahlström, Peters e Pierre 2011) –, o funcionamento ministerial permanece relativamente pouco estudado (Rose 1987a; Laver e Shepsle 1994; Marsh, Richards e Smith 2001; Rhodes 2011). Isto deve-se, em grande medida, ao facto de estarem em causa processos pouco institucionalizados e ainda às dificuldades de acesso às fontes (Müller, Bergman e Strøm 2003, 23; Bergman *et al.* 2003, 195).

No entanto, a importância do modo como o executivo funciona e os seus actores se relacionam sobressai pela sua centralidade no processo político. Como referem Laver e Shepsle (1996, 28-29), «é o governo que simboliza o vértice da responsabilidade política. É ao governo que é esperado guiar os assuntos do Estado através da formulação e implementação das políticas nos assuntos mais

relevantes». Efectivamente, é no governo que se concentra, na prática, o controlo da agenda de políticas públicas (Strøm 2003, 71). Nos sistemas de governo parlamentares, por um lado, os parlamentos funcionam mais como actores de veto quanto às principais políticas e, por outro, na medida em que em muitos países a AP é despolitizada, o governo tende a partilhar pouco a decisão e formulação de políticas. Consequentemente, se é no executivo – mais especificamente nos ministérios – que se desenvolvem as políticas públicas, torna-se imprescindível estudá-lo para entender em toda a sua plenitude a delegação democrática. Assim, nas palavras de Smith, Marsh e Richards (1995, 51), «grande parte do processo de formulação de políticas tem lugar dentro dos ministérios. Consequentemente, é importante analisar as relações existentes dentro dos ministérios. Os ministérios não são organizações unitárias com objectivos únicos».

Deste modo, a autonomização desta etapa permite abordar de modo sistemático o cargo de SE, nomeadamente a sua selecção, a sua autonomia e a sua relação com o ministro e outros membros do executivo. Ao explorar-se a interacção entre ministro e SE, estar-se-á a contribuir para a compreensão do funcionamento do governo, dos ministérios e da delegação democrática. Para o efeito, será necessário examinar as especificidades desta relação, nomeadamente os seus contornos, intervenientes, potenciais problemas e principais formas institucionais de lidar com eles.

## As perdas de agência entre ministro e secretário de Estado

A razão de ser de delegação do ministro no SE é similar à do PM nos ministros. No PM são delegadas pelo parlamento todas as áreas de actuação governativa, pelo que este a reparte, em áreas sectoriais específicas, por vários ministros. Por sua vez, cada ministro reparte a sua área de responsabilidade por SE. Assim, é suposto estes, enquanto *agentes*, actuarem em nome do ministro, ou seja, agirem de acordo com os objectivos, preferências e orientações deste. No entanto, a singularidade desta relação é muitas vezes desafiada pela existência de múltiplos *principais* (Real-Dato e Rodríguez-Teruel 2016). Na verdade, apesar de formalmente o ministro ser o *principal* do SE, existem outros actores que podem agir como tal. Entre estes actores encontram-se o

PM, o partido, a AP e as organizações de interesse do sector. Com efeito, por vezes estes influenciam decisivamente a escolha dos SE, atribuindo-lhes uma tarefa específica (por exemplo, complementar ou controlar o ministro, representar os interesses burocráticos do ministério, defender uma determinada agenda sindical).<sup>9</sup>

Porém, a questão essencial não é identificar o *principal*, mas sim tentar compreender até que ponto a relação entre o legítimo *principal* (ministro) e o *agente* (SE) é afectada por outros actores que agem como *principais*. Ou seja, parte-se do pressuposto de que o *principal* é o ministro, mas que essa relação pode ser perturbada por outros actores, podendo, inclusivamente, gerar preferências divergentes e informação assimétrica. Com efeito, os SE podem divergir das preferências dos ministros, o que, como foi referido anteriormente, pode dar origem a diferentes tipos de perda de agência: divergência de políticas, *leisure-shirking* e *rent seeking*. Para além disso, os ministros podem não deter informação satisfatória, o que, por sua vez, pode originar situações de selecção adversa e de risco moral.

A divergência de políticas diz respeito à existência de um desalinamento de preferências políticas entre ministro e SE. Apesar de existirem diferenças significativas de país para país, como se verá no cap. 2, n.º 2, muitas vezes os SE detêm uma subárea específica sob a sua alçada, pelo que é natural que tenham sobre ela perspectivas próprias. É, aliás, plausível que na sua escolha tenha pesado o facto de possuírem experiência profissional e/ou política nessa subárea, o que lhes permitiu conceber ideias e delinear objectivos próprios. O exercício de um cargo executivo passa a ser a oportunidade de colocar em prática essas ideias e objectivos. Assim, dois factores a ter em conta são a existência de coligações e o perfil político e profissional dos actores.

As coligações potenciam a divergência política entre ministros e SE, na medida em que introduzem a possibilidade de estes actores serem de partidos diferentes. Neste caso, naturalmente, cada um deles tenderá a prosseguir a agenda do seu partido, o que pode originar

---

<sup>9</sup> A importância da relação de cada um destes actores com os SE depende do contexto institucional em análise. Por exemplo, existem países onde o conteúdo da delegação é definido essencialmente pelo PM (Reino Unido), países onde essa definição passa pelo PM e pelo ministro (Espanha) e países onde passa essencialmente pelo ministro (Portugal).

diferendos. Ainda que o acordo de coligação e o programa de governo constituam mecanismos institucionais de alinhamento de preferências políticas gerais, é natural que em questões específicas os diferentes partidos tenham perspectivas diferentes.

Outro factor importante para o surgimento de divergências políticas é o perfil de cada um. Se detiverem experiências políticas e profissionais muito distintas, é expectável existirem mais divergências quanto ao conteúdo, ao *timing* ou ao processo concreto de formulação de políticas. Por exemplo, se um ministro tiver um perfil marcadamente político, tendo exercido vários cargos desta natureza, e o SE, ao invés, tiver um perfil de especialista, sem qualquer experiência política, o modo como percebem as prioridades e a melhor maneira de as realizar podem ser muito diferentes.

Quanto aos fenómenos de *leisure-shirking* e de *rent-seeking*, está em causa a possibilidade de o SE preferir obter vantagens pessoais com o cargo a exercê-lo de acordo com as preferências do ministro. Em regra, os SE são actores importantes a nível ministerial e governativo, possuindo um estatuto político relevante na opinião pública. Em muitos países juntam-se muitas vezes o estatuto de membro do governo, ainda que num plano inferior ao de ministro, e a delegação de uma pasta, o que faz com que sejam os legítimos representantes do governo num determinado sector. Este papel e estatuto acarretam responsabilidade em decisões com efectivo impacto social e económico, pelo que os SE estão sujeitos a pressões externas e a tentativas de corrupção. Tendo em consideração que é natural estes deterem uma maior proximidade dos actores sociais e económicos, esta é uma situação mais preocupante do que a que diz respeito ao ministro ou ao PM. Uma posição governativa implica também regalias materiais e de reconhecimento social. Em especial, nos países em que este é um cargo político e, entre estes, naqueles em que é formalmente membro do governo, os SE detêm um elevado *status*. Assim, alguns indivíduos podem estar mais interessados em aproveitar essas regalias do que em seguir as preferências do ministro e trabalhar afincadamente.

Existem, no entanto, incentivos para que não incorram nestes dois tipos de perdas de agência, nomeadamente o interesse em se manterem em funções e serem novamente chamados a exercer o cargo noutros governos. Incorrer em práticas ilícitas ou em comportamentos

ociosos pode colocar em causa esses objectivos, manchando definitivamente a sua reputação política.

A relação entre ministro e SE está ainda sujeita a problemas de selecção adversa na medida em que nem sempre aquele conhece as preferências e competências deste. Na verdade, apesar de o SE depender formal e funcionalmente do ministro, por vezes não é este que o escolhe. Isto pode acontecer por vários motivos, como clientelismo partidário, preferência do PM, distribuição das pastas em governos de coligação ou incapacidade de o ministro escolher. Independentemente da causa, o efeito é o ministro ter de lidar com um SE que não conhece.

Mesmo quando o ministro escolhe, existem vários factores que condicionam a informação do ministro. Em primeiro lugar, dispõe de pouco tempo após o convite do PM para efectuar a escolha. Em segundo lugar, mesmo que reconheça competência profissional ou experiência no sector a determinada pessoa, é-lhe difícil perceber – principalmente se não tiver qualquer experiência governativa – se essa pessoa irá ser um bom SE. Em terceiro lugar, mesmo que possa livremente escolher, pode ter dificuldade em levar para o governo as pessoas que considera mais indicadas e que melhor conhece. Por um lado, o cargo implica uma grande disponibilidade horária e uma assinalável exposição mediática e, por outro, pode não ser monetariamente aliciante.

Por fim, a relação entre estes dois actores políticos é, à semelhança de outras relações governativas, usualmente pouco institucionalizada, baseando-se, ao invés, em regras informais e delineadas à medida que as necessidades vão surgindo. Deste modo, torna-se mais difícil suprir a assimetria de informação à partida.

Já o risco moral surge na delegação entre ministro e SE quando este actua, sem o conhecimento daquele, com base nas suas preferências. Este é um risco inerente a qualquer relação de agência e neste caso é potenciado por vários factores. O primeiro refere-se à configuração da delegação. Em vários países – como Portugal –, o ministro delega em vários SE, o que naturalmente dificulta o acompanhamento da actuação de cada um. Além disso, ao contrário do PM, que tem uma estrutura forte e institucionalizada de coordenação política, os ministros não dispõem destes mecanismos.

Um segundo factor importante é a semelhança de funções entre ministro e SE. Este é um caso muito particular da cadeia democrática,

pois, ao contrário da relação entre PM e ministro ou entre SE e AP – onde a diferença de funções é muito clara (e amiúde estabelecida constitucionalmente) –, a relação entre ministro e SE é susceptível de gerar diferentes interpretações sobre a função e consequentes sobreposições, fornecendo incentivos aos SE para agirem autonomamente.

Em terceiro lugar, o nível de especialização do SE pode provocar um caso de informação assimétrica quando o ministro tem menor conhecimento sobre a subárea de responsabilidade do SE. Esta é, aliás, uma situação compreensível em virtude do cariz mais generalista do cargo de ministro. Com efeito, apesar de o típico ministro estar hoje longe da clássica descrição de Bagehot (2001, 137-138) como um inteligente generalista, o cargo é, por natureza, mais genérico do que o de SE. Nestas circunstâncias, este terá mais incentivos para agir autonomamente e o ministro terá mais dificuldade em supervisionar eficazmente a sua actuação.

Por fim, se a questão da ambição política está potencialmente presente em todas as etapas da delegação, nesta é muito clara, na medida em que um SE é sempre um possível futuro ministro. Subir um degrau na hierarquia governativa pode constituir um incentivo para o SE actuar de modo estratégico e, consequentemente, nem sempre alinhado com o ministro.

## **A responsabilização**

Como se percebe, a delegação entre ministro e SE está sujeita a diferentes tipos de perda de agência, todas elas influenciadas pelas especificidades desta etapa da delegação democrática. No entanto, tal como nas restantes etapas, existem mecanismos de responsabilização que visam precisamente lidar com estes problemas. O principal e mais drástico é a possibilidade de exoneração do SE. No entanto, antes da sua utilização existe um conjunto mais específico de mecanismos de controlo. Estes, como foi referido anteriormente, podem dividir-se entre os que têm lugar antes de o *agente* actuar – prospecção e selecção, contratualização – e os que operam depois – controlo directo e indirecto, controlo institucional.

A primeira maneira que o ministro tem para lidar *a priori* com a informação assimétrica é proceder a uma eficaz prospecção. Ou seja,

caso o ministro tenha a oportunidade de escolher, terá em conta vários candidatos à nomeação. Existe prospecção quando desenvolve esforços efectivos para conhecer as preferências e capacidades de todos os candidatos, tendo em vista escolher com o máximo de informação possível.

Numa primeira fase, isto implica que, caso não exista um conhecimento pessoal, se utilizem como mecanismos de informação os *media*, os partidos ou redes de sociabilidade. Ou seja, na prática, o ministro pode sentir necessidade de pedir referências das pessoas que pondera nomear a amigos, colegas de profissão, membros do partido e mesmo ao PM. De modo complementar, pode tentar perceber quais as preferências políticas dos candidatos através de eventuais posições públicas que estes tenham assumido sobre a subárea ministerial. Esta questão fica facilitada se o indivíduo tiver exercido cargos políticos e/ou tiver uma profícua exposição mediática.

Numa segunda fase, depois de o ministro escolher o melhor candidato, pode ter com este uma conversa que lhe permita avaliar *in loco* alguns dos atributos referenciados e reconhecidos, bem como perceber as suas preferências políticas. Este é ainda um momento de prospecção, no sentido em que ainda não foi feito qualquer convite, pelo que, em última análise, se o ministro não se sentir confortável com a capacidade ou com o alinhamento de preferências, pode não consumir o convite. Caso não possa escolher, torna-se ainda mais importante uma primeira conversa onde o ministro consiga avaliar claramente quais os objectivos e valências do SE.

Outra maneira para lidar previamente com a informação assimétrica é o recurso a indicadores específicos na selecção. Ou seja, o ministro pode utilizar critérios mais objectivos para escolher o SE, como, por exemplo, o exercício anterior do mesmo cargo, formação académica ou exercício de uma profissão na subárea específica. Deste modo, perante a escassez de tempo e a impossibilidade de uma prospecção eficaz, o ministro utiliza sinalizadores da competência dos candidatos. Como os SE detêm, em comparação com os ministros, responsabilidades por uma área mais específica da governação, é expectável que o ministro tenha em conta o grau de especialização nessa área dos candidatos ao cargo.

Depois de escolhido o SE, o ministro pode utilizar a contratualização, ou seja, a definição clara e antecipada dos objectivos e regras

da relação de agência, como modo de suprir falhas de informação. Em vários países existe um acto de delegação onde são expressamente estabelecidas as áreas de actuação do SE e ainda os actos que pode praticar em nome do ministro. Quando existe, este acto normativo é importante, pois define o conteúdo formal da delegação e o momento da sua elaboração implica um acordo (que pode ser mais ou menos negociado) quanto às fronteiras substantivas da actuação do SE.

Acresce que o ministro pode procurar estabelecer *a priori* as prioridades políticas e as regras de funcionamento do ministério, principalmente quanto ao papel de ambos. Assim, na prática, tem lugar uma conversa com o intuito de alinhar antecipadamente preferências e definir o modo como vão trabalhar em conjunto. Esse esclarecimento pode ser particularmente importante quando os actores não se conhecem pessoalmente ou não têm experiência governativa.

Após o início do exercício de funções do SE, o ministro mantém mecanismos de responsabilização, nomeadamente aqueles que lhe permitem perceber directamente se as suas preferências estão a ser seguidas para, caso tal não se verifique, poder rectificar a situação. Deste modo, é do seu interesse obter informação regular e credível sobre a actuação do SE. Este controlo directo monitoriza o seu trabalho através de reuniões ou contactos informais.

As reuniões, quando existem, podem variar muito em função do estilo de liderança do ministro – sendo mais ou menos periódicas, mais ou menos formais, colectivas ou bilaterais –, mas constituem um momento importante de responsabilização do SE. O ministro pode ainda substituí-las ou complementá-las com contactos informais, muitas vezes facilitados pela proximidade física. Este é um modo mais descontraído de o ministro se inteirar do que se passa na secretaria de Estado, utilizando, por exemplo, telefonemas ou refeições.

O ministro pode ainda recorrer a um controlo indirecto, valendo-se de terceiros que tenham conhecimento efectivo da conduta do SE. Estas fontes de informação devem ser credíveis e ter interesses alinhados com o ministro, pelo que a sua identificação dependerá muito do caso concreto. Podem tanto ser fontes internas do ministério (os outros SE, membros dos gabinetes, dirigentes da AP) como externas (SE de outros ministérios, outros ministros, dirigentes do partido). Em alternativa, o ministro pode recorrer a múltiplas fontes com interesses diferentes. Neste caso, socorre-se de uma pluralidade de relatos

parciais, como, por exemplo, os das organizações de interesses do sector. O recurso a estas fontes pode também ser muito diverso, pois pode ter carácter preventivo ou reactivo, permanente ou ocasional, geral ou específico. Em qualquer caso, são um recurso importante ao dispor do ministro.

Por fim, a actuação do SE pode ainda ser sinalizada ao ministro através de regras que impliquem a intervenção do ministro ou de terceiros, ou seja, através de controlo institucional. Quando existem, estas regras têm como objectivo criar *checkpoints* de verificação da acção governativa, numa lógica de freios e contrapesos dentro do governo e entre o governo e outras instituições. Este controlo depende, assim, do contexto institucional. Este constrange a actuação do SE, dando ao ministro a oportunidade de obter informação e agir em conformidade, caso considere que algo esteja errado. Podem tanto estar em causa regras formais como uma norma jurídica que prevê a obrigatoriedade de despesas superiores a um determinado montante terem de ser aprovadas pelo ministro (mesmo que sejam da subárea de competência do SE), ou regras informais, desde logo, as que foram estabelecidas na contratualização, ou outras, como a eventual necessidade de qualquer medida legislativa passar primeiro pelo gabinete do ministro antes de sair do ministério.



## Capítulo 2

# Os ministérios em Portugal

### 1. Contexto institucional do funcionamento ministerial

Em 1974, Portugal iniciou aquela que viria a ser designada como a «terceira vaga de democratização» (Huntington 1993). Após quarenta e oito anos de autoritarismo, um golpe militar com uma agenda democrática possibilitou a realização de eleições livres e participadas. Não obstante a tutela militar (que se manteria até 1982), assim como as naturais vicissitudes e ambiguidades de uma transição para a democracia, o regime político português seria consagrado com a aprovação da Constituição da República Portuguesa (CRP), em 1976. As eleições de 1975 não só iniciaram este processo de aprovação como estabeleceram um quadro partidário que se manteve relativamente estável até aos dias de hoje.<sup>1</sup>

Nesse acto eleitoral, o Partido Socialista (PS), fundado na Alemanha, em 1973, por um grupo de exilados portugueses, ganhou as eleições com cerca de 38% dos votos. Este partido, que representava a tradição republicana e socialista, situava-se ideologicamente entre o Partido Comunista Português (PCP) e o Partido Social-Democrata (PSD), o que lhe permitiu assumir um papel fundamental nos primeiros anos da democracia. O PS ganhou também as primeiras eleições

---

<sup>1</sup> As excepções mais significativas foram o Partido Renovador Democrático (1985-2000) e o Bloco de Esquerda (1999-hoje).

legislativas, formando o primeiro governo constitucional, em 1976, tendo regressado ao poder em vários momentos, ora sozinho, ora coligado.<sup>2</sup>

O PSD foi o segundo partido mais votado nas eleições para a Assembleia Constituinte, com cerca de 26%. Fundado poucos dias depois da queda do regime autoritário, baseou desde cedo a sua força em estruturas locais fortes, lidando eficazmente com uma composição social muito heterogénea. Ideologicamente à esquerda, à medida que a democracia portuguesa se foi consolidando, o PSD foi-se afirmando como um partido de centro-direita. A par com o PS, foi o partido que mais vezes chefiou o governo.

O PCP, partido com uma longa história na resistência ao regime autoritário, foi fundado em 1921 e obteve cerca de 12% dos votos nas primeiras eleições democráticas. Tradicionalmente com uma forte implantação local e sindical, este partido assumiu um papel de protesto, nunca tendo integrado o governo no período constitucional. No entanto, em 2015, tal como o Bloco de Esquerda – outro partido usualmente considerado contestatário –, providenciou apoio parlamentar a um governo minoritário do PS.

Por fim, o Partido do Centro Democrático Social (CDS) foi fundado dois meses depois do golpe revolucionário de 25 de Abril de 1974 e granjeou cerca de 8% dos votos nas eleições para a Assembleia Constituinte. Inicialmente um partido de quadros, composto por alguns notáveis do regime autoritário, reclamava a herança da democracia-cristã europeia. Nesse sentido, afirmou-se ideologicamente centrista, embora tenha vindo a consolidar uma posição de direita no sistema partidário português.

No dia 2 de Abril de 1976, estes partidos, com excepção do CDS, votaram favoravelmente a CRP, que entraria em vigor exactamente dois anos depois da queda do regime autoritário. Esta lei fundamental instaurou um sistema de governo semipresidencial (Duverger 1980; Sartori 2002) ou *premier-presidential* (Shugart e Carey 1992), na medida em que tornou o governo responsável perante o parlamento e o chefe de Estado, sendo este eleito por sufrágio directo e detendo poderes relevantes (Neto e Lobo 2011). A revisão constitucional de 1982 viria

---

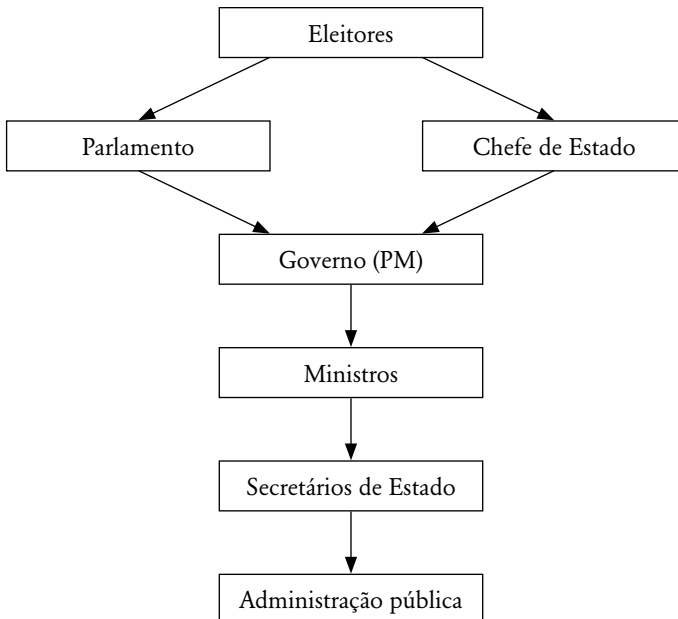
<sup>2</sup> A duração, composição e tipos de governos em Portugal (1976-2020) podem ser consultados no anexo 3.

a redefinir estes poderes, mas não obliterou a importância do presidente da República (PR) no sistema de governo.

O semipresidencialismo português tem sido considerado um elemento relevante na consolidação da democracia portuguesa, já que a sua flexibilidade permitiu adaptar o papel do PR a cada momento histórico e gerar várias soluções governativas (Neto 2003). Se até 1987, ano em que foi obtida a primeira maioria absoluta de um só partido, prevaleceu uma grande instabilidade executiva (com 11 governos em 11 anos), após esta data foi possível inverter a situação. Esta viragem maioritária chegou a ser considerada uma das mudanças mais drásticas experienciadas pelas novas democracias da Europa do Sul (Bruneau *et al.* 2001, 21). Desde então, Portugal conheceu uma diversidade assinalável de tipos de governo, com a participação directa ou indirecta de vários partidos.

A cadeia da democracia portuguesa reflecte estas opções e dinâmicas institucionais. A sua estrutura, apresentada na figura 2.1, revela a especificidade que o sistema de governo português introduz no processo democrático.

Figura 2.1 – Cadeia democrática em Portugal



Elaboração própria.

Porém, esta situação é substantivamente distinta da que existe em sistemas presidenciais, onde o aumento significativo da complexidade da cadeia democrática diminui a eficiência e coordenação das políticas, apesar de acarretar mais transparência e credibilidade (Strøm 2003). Na verdade, a cadeia democrática portuguesa pode ser incluída no modelo parlamentar, já que a singularidade da agência continua a ser a regra e o governo é responsável perante o parlamento. Nas palavras de Müller, Bergman e Strøm (2003, 27):

Acreditamos que os mecanismos comuns de delegação e responsabilização [dos regimes semipresidenciais], particularmente a responsabilização do chefe do governo perante o parlamento (a nossa definição mínima de parlamentarismo), são mais importantes do que as particularidades que os distinguem entre si.

Ainda assim, não se contesta a classificação do sistema de governo português como semipresidencial. De facto, este é um sistema misto, com traços de presidencialismo e de parlamentarismo. No entanto, olhando para a estrutura da cadeia democrática, entre estes dois pólos está muito mais próximo do primeiro. Em qualquer caso, mais importante do que definir a gaveta tipológica onde se insere, é perceber de que modo as escolhas institucionais condicionam o funcionamento concreto do sistema, ou seja, as dinâmicas da cadeia democrática. Percorrendo as etapas que mais influência produzem sobre a relação entre ministro e SE, é o que se fará em seguida.

## **A delegação entre governo e ministros**

De acordo com o artigo 183.º, n.º 2, da CRP, o governo português possui uma estrutura com quatro escalões de membros (PM, ministros, SE e SSE), podendo ainda integrar um quinto (os vice-primeiros-ministros (vice-PM)). No entanto, tal como o cargo de SSE, o de vice-PM tem sido utilizado pontualmente, neste último caso fundamentalmente em governos de coligação.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Na vigência da CRP de 1976, existiram vice-PM apenas em seis governos – no IV, VI, VIII, IX, XI e XIX Governos Constitucionais. Destes, quatro eram governos de coligação – o VI, VIII, IX e XIX Governos Constitucionais.

Não obstante a CRP conferir competências de deliberação ao Conselho de Ministros, é no PM que recaem essencialmente os poderes formais de organização, direcção e representação do governo, fazendo dele o efectivo *principal* dos ministros. Com efeito, a CRP estabelece que ao PM cabe «dirigir a política geral do governo, coordenando e orientando a acção de todos os ministros» bem como «dirigir o funcionamento do governo» [artigo 201.º, n.º 1, alíneas *a*) e *b*), da CRP].<sup>4</sup> Consequentemente, em Portugal, o PM é um orientador (e não um dirigente) da actuação de cada ministro e um coordenador dos assuntos que envolvam, pelo menos, dois ministros.

Por sua vez, os ministros são responsáveis por «executar a política definida para os seus ministérios» [artigo 201.º, n.º 2, alínea *a*), da CRP]. Embora a CRP não o refira, os ministros não se limitam à execução das políticas, competindo-lhes também a iniciativa, a preparação e a proposta ao Conselho de Ministros (Amaral 2015, 226). Na prática é isto que acontece, já que em Portugal, tal como em muitos outros países, o Conselho de Ministros limita-se a ratificar as propostas apresentadas, por escassez de tempo e de especialização (Blondel e Müller-Rommel 1993).

Assim, cabe ao PM atribuir aos diferentes ministros a execução concreta do programa de governo aprovado no parlamento. Esta delegação, sem prejuízo da orientação e coordenação efectuadas pelo próprio PM e pelo *centro do governo*, confere aos ministros uma substancial autonomia no âmbito dos seus ministérios, nomeadamente na formulação de políticas públicas (Lobo 2005, 185-193). Em Portugal, os ministros não têm de ser confirmados pelo parlamento nem de ser deputados, existindo mesmo um impedimento para essa acumulação de funções – quando um deputado é nomeado para o governo suspende as suas funções como parlamentar [artigo 154.º da CRP e Estatuto dos Deputados (Lei n.º 7/93, de 1 de Março)]. Assim, é usual existir um número elevado de membros do governo sem qualquer experiência política (Costa Pinto e Tavares de Almeida 2018; Silveira 2016), desejando aplicar as suas ideias no sector que vão tutelar. Para mais, ao contrário de outros países, como a Itália, todos os ministros têm atribuído um departamento governativo – uma «pasta» –, o que

---

<sup>4</sup> Esta é uma formulação jurídica substantivamente distinta da que constava da constituição do regime autoritário (Constituição de 1933), onde estava preceituado que ao presidente do Conselho competia «coordenar e *dirigir* a actividade de todos os ministros».

lhes confere condições institucionais para serem «barões do seu, por vezes vasto, território de políticas» (Norton 2000).<sup>5</sup>

No entanto, os ministros estão vinculados ao programa de governo e devem ser solidários com as decisões do executivo (artigo 189.º da CRP), pelo que o PM detém diversos mecanismos de enquadramento e controlo da actividade ministerial. Entre estes, destacam-se os que dizem respeito à selecção e exoneração dos ministros, bem como à coordenação da sua actuação.

Ao PM cabe não só definir o número, a designação e as atribuições dos ministérios, como escolher os seus responsáveis (artigos 183.º, n.º 3, e 187.º, n.º 2, da CRP). Na medida em que os ministros respondem perante o PM (artigo 191.º, n.º 2), podem por este ser substituídos, o que, sem prejuízo de casos excepcionais – como escândalos ou doença –, tende a acontecer em vagas colectivas. Apesar de a exoneração caber formalmente ao PR, já que foi este que os nomeou [artigo 133.º, alínea *b*), da CRP], esta é uma decisão do PM.

Para além da escolha e da possibilidade de exoneração, o PM influencia a actividade ministerial através da coordenação governativa. Desde logo, coordena o governo através das reuniões semanais do Conselho de Ministros, onde tem a oportunidade de fiscalizar e direccionar pessoalmente a acção do governo. Conta igualmente com a reunião de secretários de Estado (RSE), uma reunião preparatória do Conselho de Ministros, onde os SE apresentam, debatem e negociam as propostas legislativas. Este é um mecanismo importante, que permite ao PM, através de terceiros, obter informação e controlar a actividade dos ministérios.<sup>6</sup>

O PM conta ainda com o precioso auxílio daquilo a que se convencionou chamar *centro do governo*. Nele se inserem todas as estruturas e membros do executivo que assumem funções concretas de coordenação. Em Portugal, este papel tem sido assumido por uma entidade

<sup>5</sup> Desde 1976, apenas no I Governo Constitucional existiram ministros sem pasta: um ministro sem pasta e um ministro de Estado sem qualquer pasta atribuída. Mesmo quando existiram vice-PM, estes possuíram sempre uma área sectorial associada a esse estatuto.

<sup>6</sup> No âmbito da reserva legislativa do governo (artigo 198.º, n.º 2), o funcionamento do Conselho de Ministros e da RSE é regulado pelo Regimento do Conselho de Ministros. Actualmente, encontra-se em vigor a resolução do Conselho de Ministros n.º 171/2017, de 13 de Novembro, que veio alterar a resolução do Conselho de Ministros n.º 95-A/2015, de 17 de dezembro.

política e administrativa de grande importância, designada «Presidência do Conselho de Ministros» (PCM) (Lobo 2005, 89-123). Usualmente ocupada por um ministro (*ministro da Presidência*) e pelo SE da PCM, pode conter mais ministérios e secretarias de Estado considerados transversais. O *centro do governo* estende-se muitas vezes a outros elementos muito importantes fora da PCM, como o SE adjunto do PM e o ministro ou SE dos Assuntos Parlamentares. Deste modo, mesmo tendo em conta a crescente complexificação da governação (muito influenciada pela europeização), o PM tem saído reforçado – se é verdade que é mais difícil estar a par de tudo o que se passa, está no centro de todo o processo. Adicionalmente, em Portugal é usual manter-se formalmente como líder partidário, o que, especialmente em governos maioritários de um só partido, conduz a um reforço da sua centralidade política (Lobo 2005, 246).

Apesar de a configuração institucional ficar plasmada na lei orgânica do respectivo governo (artigo 183.º, n.º 3), a coordenação tem uma forte componente informal e varia em função do partido, do estilo do PM, do perfil dos protagonistas nessas funções e de existir ou não uma coligação. Uma das estruturas informais mais importantes é o «núcleo duro». Este círculo restrito de membros do governo reúne semanalmente com o intuito de coordenar a iniciativa política do executivo. É composto pelos ministros e SE com maior preeminência no governo, seja por ocuparem as pastas mais relevantes, seja por deterem um maior peso partidário (Lobo 2005, 233-238). Na medida em que essa preeminência é reconhecida por todos, este é mais um mecanismo de coordenação ao dispor do PM.

## A delegação entre ministros e secretários de Estado

Tal como o PM ou os ministros, os SE são formalmente membros do governo português (artigo 183.º da CRP). No entanto, não integram o Conselho de Ministros, embora possam participar, em particular em função da matéria ou da ausência do ministro.<sup>7</sup> Neste

<sup>7</sup> Tem sido usual permitir, no Regimento do Conselho de Ministros, que alguns SE com funções específicas – como o SE da PCM, o SE adjunto do PM e, mais excepcionalmente, o SE dos Assuntos Parlamentares – integrem, sem direito a voto, o Conselho de Ministros e ainda que o chefe de gabinete do PM esteja presente.

último caso, o SE substitui o ministro, pelo que tem, inclusivamente, direito de voto, podendo ainda assinar actos legislativos.<sup>8</sup>

No entanto, ao contrário do PM e dos ministros, os SE não têm as competências estipuladas na CRP. Fica, deste modo, ao dispor de cada governo decidir, na sua lei orgânica, qual a natureza das suas competências. Tem sido prática, desde o VI Governo Constitucional, não conceder competências originárias aos SE.<sup>9</sup> No preâmbulo da Lei Orgânica do VI Governo (Decreto-Lei n.º 3/80, de 7 de Fevereiro) justificava-se esta alteração do seguinte modo:

Interessa ainda sublinhar que o presente diploma determina que, de ora avante, os secretários de Estado deixam de ser órgãos com competência própria, passando a actuar apenas por delegação de poderes. Com efeito, sempre se tem entendido entre nós que os secretários de Estado, ou pelo menos alguns deles, dispõem de competência própria – oponível aos ministros de que dependem – sobre todos os assuntos de natureza administrativa compreendidos no âmbito da sua secretaria de Estado, salvo o direito de avocação pelo ministro em casos específicos.

A experiência mostra, porém, que este sistema se revela muito negativo, pois não dá ao ministro – único responsável politicamente perante a Assembleia da República pela gestão do seu departamento – a autoridade necessária para dirigir o ministério e orientar com eficácia a acção dos seus secretários de Estado.

O esquema agora adoptado, que é, de resto, o vigente na generalidade das democracias europeias, em nada diminui a categoria ou o estatuto dos secretários de Estado, mas ajuda a estabelecer uma orgânica mais coerente e permite iniciar uma actuação departamental solidária e mais produtiva.

---

<sup>8</sup> Apesar do preceituado no artigo 201.º, n.º 3, da CRP, este tem sido o entendimento do Tribunal Constitucional (v., a título de exemplo, o acórdão n.º 833/93, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 108, de 10 de Maio de 1994).

<sup>9</sup> A Lei Orgânica do XXII Governo Constitucional (Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de Dezembro), no artigo 10.º, n.º 1, reproduz, *ipsis verbis*, o preceituado em leis orgânicas anteriores, estabelecendo que «as/os secretárias/os de Estado não dispõem de competência própria, excepto no que se refere aos respectivos gabinetes, e exercem, em cada caso, a competência que neles seja delegada pelo primeiro-ministro ou pela/o ministra/o respetiva/o». A excepção a esta regra é o SE da PCM, que, tradicionalmente, possui competências próprias e detém um estatuto especial no governo – tomando, inclusivamente, posse no mesmo dia dos ministros, ou seja, antes dos restantes SE.

Apesar da omissão da CRP, pressupõe-se que a função primordial dos SE é a colaboração directa com os ministros, bem como a sua substituição (artigos 177.º, n.º 1, e 185.º, n.º 2, da CRP). Cabe ao ministro estipular as competências que lhe entende delegar, através de um despacho ministerial – a «delegação de competências». É a esta luz que se entende que sejam responsáveis perante o ministro e que cessem funções quando este é exonerado (artigos 186.º, n.º 3, e 191.º, n.º 3, da CRP).

Este regime aponta para o cariz generalista do cargo, não se limitando ao desempenho de uma tarefa específica no âmbito do ministério.<sup>10</sup> Ao invés, os SE assumem as mesmas funções que o ministro numa subárea específica do ministério. Naturalmente, fazem-no na sua dependência e de acordo com as suas orientações. No entanto, não estão restritos a tarefas estritamente políticas ou administrativas nessas subáreas. Assim, a natureza do cargo é mais de ajudante de ministro numa determinada subárea do que de ajudante de ministro num determinado tipo de tarefa.<sup>11</sup>

Além disso, como já foi mencionado, os SE exercem as suas funções em subáreas específicas dentro da área ministerial. Cada ministério é dividido em várias áreas sectoriais mais circunscritas, tendo cada uma delas um SE a seu cargo. Assim, tal como é atribuído um departamento governativo a cada ministro, é atribuído um departamento ministerial a cada SE. Ainda que o ministro seja formalmente o responsável por todo o ministério, esta responsabilidade sectorial do SE torna-o, na prática, o titular governativo daquele sector.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Parece desadequada a posição de Amaral (2015, 221) quando afirma que «os secretários de Estado são os membros do governo que, embora com funções administrativas, não têm funções políticas». Por um lado, essa distinção não é efectuada pela CRP, permanecendo a natureza das competências dos SE ao dispor de cada governo e o seu âmbito ao dispor de cada ministro. Por outro, na prática, como é visível no cap. 3, os SE exercem funções políticas muito relevantes.

<sup>11</sup> A expressão «ajudante de ministro» foi celebrizada por Cavaco Silva, que, enquanto PM, a utilizou para definir o cargo. No entanto, na entrevista realizada, Cavaco Silva afirmou que o objectivo não era desvalorizar o trabalho dos SE, mas somente realçar que é uma posição de apoio ao ministro e que a responsabilidade política é necessariamente deste.

<sup>12</sup> O SE da PCM, o SE dos Assuntos Parlamentares e o SE adjunto do PM são excepções a esta regra, na medida em que executam funções específicas sem conteúdo sectorial. O SE da PCM é responsável pela coordenação do processo legislativo, o SE dos Assuntos Parlamentares está encarregue da articulação entre o governo e os grupos parlamentares e o SE adjunto do PM pode ter funções muito variáveis,

Os SSE, tal como os SE, são formalmente membros do governo e exercem funções no âmbito de competências delegadas pelo ministro ou subdelegadas pelo SE (artigo 183.º da CRP). Possuem igualmente uma pasta que lhes delimita uma subárea de actuação, sendo nesse âmbito específico que as competências lhes são delegadas. Podem ser convocados para as reuniões do Conselho de Ministros e substituir o ministro por determinação do PM (artigos 184.º, n.º 3, e 185.º, n.º 2, da CRP). Em virtude da semelhança das funções e de terem sido feitas apenas três nomeações de SSE entre 2005 e 2015 (e apenas quarenta e nove entre 1976 e 2015), ao longo deste estudo consideram-se estas posições em conjunto.

Estas características do cargo atribuem ao SE importância na estrutura e no funcionamento do ministério e do governo. Todavia, acarretam riscos de divergências graves com o ministro, a que este deve dar resposta com a utilização de mecanismos de responsabilização. Analisam-se detalhadamente esses mecanismos nos caps. 4 e 5.

## **A delegação entre secretários de Estado e administração pública**

Para além de «conduzir a política geral do país», cabe também ao governo agir como «órgão superior da administração pública» (artigo 182.º da CRP). Assim, para além de órgão político, o governo é um órgão administrativo, na medida em que assume responsabilidades sob a AP. Deve, no entanto, ter-se em conta que essas responsabilidades são distintas em função do tipo de administração em causa.

Em sentido orgânico, em Portugal, a AP encontra-se dividida em três tipos – directa, indirecta e autónoma. A primeira diz respeito a todas as entidades integradas na pessoa colectiva Estado – como direcções-gerais, secretarias-gerais ou inspecções-gerais. Estão sujeitas ao poder de direcção do governo, ou seja, às suas ordens e instruções [artigo 199.º, alínea *d*), da CRP]. A segunda compreende as entidades públicas, juridicamente distintas do Estado, mas que prosseguem fins

---

que incluem, usualmente (e não necessariamente de modo cumulativo), o aconselhamento político ao PM, o acompanhamento do cumprimento do programa eleitoral e a coordenação da comunicação interna e externa do governo.

públicas, dotadas de autonomia administrativa e financeira – como entidades públicas empresariais ou institutos públicos. O governo tem sobre elas o poder de supervisão, ou seja, de orientar a sua actuação, bem como de revogar ou suspender os actos administrativos por elas emanados [artigo 199.º, alínea *d*), da CRP]. Por fim, a administração autónoma inclui entidades de natureza territorial ou associativa que prosseguem interesses públicos próprios das pessoas que as constituem, como regiões autónomas, autarquias locais e ordens profissionais. Estão sujeitas ao poder de tutela do governo, que consiste na salvaguarda da legalidade [artigos 199.º, alínea *d*), e 242.º da CRP].

A lei orgânica do governo procede à repartição, por cada ministério, das diversas entidades administrativas existentes. Identifica ainda as que ficam sob a alçada de mais do que um ministério (d direcção, superintendência ou tutela conjunta). Por sua vez, na lei orgânica de cada ministério é possível identificar todas as entidades sobre as quais este exerce poderes, estabelecendo-se a distinção entre os tipos de administração e, conseqüentemente, de relação jurídico-administrativa (artigo 4.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro). Estes diplomas legais determinam, assim, a infra-estrutura administrativa dos ministérios.

A especificidade de cada ministério torna muito difícil a existência de uma organização comum, limitando-se o legislador a tipificar os vários serviços. Na administração central, esses serviços distinguem-se entre executivos – como as secretarias-gerais e as direcções-gerais –, de controlo, auditoria e fiscalização – como as inspecções-gerais – e de coordenação. Por exemplo, o Ministério da Saúde é responsável pelos seguintes serviços da administração central: Secretaria-Geral, Inspecção-Geral das Actividades em Saúde, Direcção-Geral da Saúde; Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências, e Direcção-Geral de Protecção Social aos Trabalhadores em Funções Públicas.<sup>13</sup>

Entre todos, as direcções-gerais assumem uma especial importância, já que têm como atribuição a «concretização das políticas públicas definidas pelo governo» [artigos 13.º, alínea *a*), e 14.º, n.º 1 da Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro]. Assim, em regra, cada ministério tem várias direcções-gerais, que asseguram a execução concreta das políticas do ministério numa subárea específica.

<sup>13</sup> Lei Orgânica do Ministério da Saúde, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 124/2011, de 29 de Dezembro.

As direcções-gerais são lideradas pelo director-geral, coadjuvado por um ou mais subdirectores-gerais. Actualmente, ambos são nomeados pelo membro do governo, para mandatos de cinco anos, após a seriação dos candidatos por uma entidade independente (Cresap), criada em 2011.<sup>14</sup> O modelo estrutural típico de uma direcção-geral é bastante hierárquico, comportando «direcções de serviços» e, dentro destas, «divisões». Estão, no entanto, previstas – e têm sido utilizadas – entidades com uma organização matricial, visando assegurar a constituição de equipas multidisciplinares e ainda de natureza temporária, como as estruturas de missão (artigo 22.º, n.º 1, e 28.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro).

Apesar de a CRP estipular que cada ministro deve «assegurar as relações de carácter geral entre o governo e os demais órgãos do Estado» [artigo 201.º, n.º 2, alínea b)], na prática, fazem-no essencialmente através dos SE, já que são estes que, através de competências delegadas, executam essa tarefa. Nas palavras de José Maria Sousa Rego, secretário-geral da PCM durante catorze anos:

Não é invulgar um secretário de Estado dar indicação de que não quer entradas nem saídas de pessoal dos departamentos sobre os quais tem responsabilidades sem o respectivo processo passar pelo gabinete. Secretário de Estado? Secretário de Estado, pois o ministro não tem tempo, nem apetência para tal [Rego 2018, 69].

Os SE (ou os SSE, quando existam) são o último escalão do governo e, do ponto de vista da AP, aquele que lhe é imediatamente superior. Deste modo, ao contrário de outros países, em que a frase de Blondel (1985, 8) «a fronteira entre o governo e a ‘burocracia’ superior é usualmente pouco evidente» continua actual, em Portugal essa distinção é clara e radica na relação do SE com a AP. Ou seja, neste país não há dúvida de que os SE constituem a última fronteira governativa face à AP. Essa diferença entre política e administração é confirmada por Manuela Ferreira Leite:

Assumi as funções de secretária de Estado do Orçamento em 1990 e senti a diferença entre o trabalho técnico e o trabalho político [...]

<sup>14</sup> Anteriormente encontrava-se em vigor a Lei n.º 51/2005, de 30 de agosto, que estabelecia que os dirigentes de topo eram nomeados directamente pelo governo.

Enquanto estive na Direcção-Geral da Contabilidade Pública o meu papel era, rigorosamente, o de me cingir a preparar a decisão política, que cabia a outras pessoas. Depois passei eu a ter essa função e responsabilidade [Bettencourt e Pereira 1995, 159].

Contudo, sem prejuízo de alguns estudos recentes (Silva e Jalali 2018), as dinâmicas da interacção específica entre os SE e os dirigentes da AP em Portugal permanecem pouco exploradas. Ainda assim, existem alguns contributos pontuais sobre o papel destes dirigentes na formulação de políticas. Portas e Valente (1990, 341-343) descrevem um cenário conflitual, com vários ministros a queixarem-se da capacidade, qualidade e lealdade do trabalho dos «serviços» (como é usualmente designada a AP). Deve, no entanto, ter-se em conta que o período analisado (1976 a 1983) corresponde ao processo de consolidação da democracia portuguesa. Na verdade, Marina Costa Lobo, que analisou o período entre 1976 e 1999, concluiu que era essencialmente nos ministérios maiores – como os da Educação, da Agricultura e da Saúde – que existiam problemas (Lobo 2005, 192). Esta autora reconhece ainda que o papel dos directores-gerais é muito importante no processo de formulação de políticas. Apesar disso, estes mantinham-se alheados da decisão política e, em geral, não tinham iniciativa nem coordenavam a fase da formulação propriamente dita, que cabia aos SE, em conjunto com os ministros (Lobo 2005, 193). Já outros estudos (Jalali, Silva e Moreira 2014; Silva e Jalali 2016; Silva 2018) demonstram como a patronagem pode servir para facilitar, à partida, o alinhamento de preferências entre os governantes e a AP.

## **2. O cargo de secretário de Estado em perspectiva comparada**

O cargo de ministro é universal não só por ser difícil conceber um executivo nacional que prescindia dessa posição, mas também pelo reconhecimento generalizado do papel que um ministro assume no governo. Efectivamente, apesar de existirem variações – em virtude das condicionantes político-institucionais, sociais e económicas específicas de cada país (Blondel 1985) –, as suas funções essenciais são comuns a qualquer governo.

Blondel (1985, 8) define o cargo como «aqueles homens e mulheres que constituem o escalão superior do governo, directamente abaixo ou ao lado dos líderes. Sejam eles totalmente responsáveis por uma parte da governação ou estejam ‘à solta’ ou ‘sem pasta’, o seu papel é assistir esses líderes nas tarefas que estes lhes atribuírem». É essencialmente um critério posicional, tanto quanto à estrutura do governo quanto à proximidade ao líder do executivo, mas também funcional, já que define como principal tarefa do ministro a colaboração com o PM (ou o presidente).

Ao contrário dos ministros, os SE podem assumir funções muito distintas de país para país, pelo que o cargo se torna mais difícil de definir. Müller e Strøm (2003, 23) referem-se-lhes como «nomeações políticas que não detêm direito de voto no Conselho de Ministros» e Manow (2008) contrapõe com uma definição mais específica: «posições governativas e nomeações políticas que não formulam políticas públicas nem preparam legislação própria». No entanto, estas descrições do cargo têm graves limitações, já que a definição pela negativa não permite identificar clara e adequadamente quem detém este cargo. Na verdade, ambas permitem, por exemplo, incluir os membros dos gabinetes ministeriais, já que são nomeados politicamente, não têm direito de voto no Conselho de Ministros e não preparam autonomamente legislação. Simultaneamente, a definição de Manow pressupõe que os SE não têm autonomia no processo de formulação de políticas. Se, em vários países, isto é verdade em termos formais, o exacto papel destes actores nesse processo carece de exploração empírica – para a qual se pretende contribuir com este estudo. A estas críticas, Real-Dato e Rodríguez-Teruel (2016, 20) acrescentam o argumento de a segunda definição possibilitar indevidamente incluir cargos de nomeação política eminentemente administrativos, como o *subsecretario*, em Espanha. No entanto, a natureza (política ou administrativa) das funções que executam não constitui um critério suficiente e adequado. Na verdade, Blondel (1982, 214-215), ao analisar as várias possibilidades de utilização de SE, utiliza a ideia de um *continuum*, onde, num extremo, se situam os SE com funções generalistas (*pure «line»*) e, no outro, os SE com funções administrativas (*pure «staff»*).

Deste modo, podem considerar-se mais apropriados os seguintes critérios cumulativos para definir um SE:

- 1) Assistirem um membro do governo na execução das suas competências;
- 2) Exercerem as suas funções sob a dependência desse membro do governo;
- 3) Terem sido politicamente nomeados;
- 4) Integrarem oficialmente a estrutura do governo;
- 5) Gozarem de um estatuto inferior ao de ministro.

O primeiro critério diz respeito à colaboração directa com um membro do governo, auxiliando-o nas tarefas de que este estiver incumbido. Assim, por um lado, define-se o conteúdo funcional do cargo – sem excluir qualquer tarefa – e, por outro, incluem-se os cargos que correspondem à quarta camada do governo, quando esta exista – como o SSE, em Portugal, ou o *Podsekretarz stanu*, na Polónia. Deste modo, não se assume que a colaboração tem necessariamente de ser com o ministro, já que existem SE que dependem de outros membros do governo (como o PM ou o vice-PM).

O critério seguinte exige que o SE exerça funções na dependência do membro do governo que auxilia. Esta situação não significa que os SE não desempenhem as suas funções com autonomia, mas que existe uma relação de supremacia política do membro do governo que assistem.

O terceiro requisito refere-se à necessidade de nomeação política. Independentemente de as funções exercidas serem de natureza política e/ou administrativa, o SE é um cargo de confiança política, pelo que é politicamente nomeado. Deste modo, são excluídas da definição de SE posições na AP cuja nomeação e permanência são indiferentes aos ciclos políticos, como é o caso do *permanent under-secretary*, no Reino Unido.

O quarto requisito implica que o cargo seja institucionalizado e reconhecido como um dos escalões do governo.<sup>15</sup> Ainda que, legalmente, o SE não seja membro do governo, é necessário que o seja

---

<sup>15</sup> Por escalões do governo entendem-se os diferentes níveis que compõem um governo em termos funcionais. A este propósito, Cotta (2000, 76) utiliza a imagem do governo como um conjunto de círculos concêntricos, cada vez mais restritos em função da importância dos seus membros.

*de facto*, ou seja, que ocupe um espaço de autonomia funcional na estrutura governativa. Ficam assim excluídas quaisquer posições *ad hoc*, bem como os membros dos gabinetes, que se limitam a apoiar quem, em cada escalão governativo, integra o governo.<sup>16</sup>

O último critério exige que o cargo tenha um estatuto inferior ao de ministro. Na estrutura governativa devem ocupar um lugar abaixo (mas não necessariamente a seguir) dos ministros. Assim, por um lado, incluem-se os cargos com as características anteriores que se situam mais abaixo na hierarquia governativa (como os SSE, em Portugal) e, por outro, excluem-se os casos dos vice-PM ou ministros sem pasta.

Consequentemente, os SE podem ser definidos como *membros da estrutura do governo, com estatuto inferior ao de ministro, nomeados politicamente e com o objectivo de assistirem outro membro do governo, do qual dependem*. Sob o chapéu desta definição cabem, no entanto, variações institucionais importantes, reflectindo diferentes modos de utilização do cargo. Desde logo, nem todos os países contam com SE na sua estrutura governativa. Por exemplo, na Dinamarca, entre o ministro e o mais alto funcionário público de carreira do ministério, não existe qualquer posição. Entre os países onde os SE exercem funções existem diferenças relevantes, principalmente no que diz respeito à natureza do cargo e à responsabilidade sectorial. Ou seja, independentemente das especificidades de cada caso nacional, existe uma dupla diferenciação institucional que pode ser feita com utilidade para comparar os SE em vários países.<sup>17</sup>

Em primeiro lugar, os SE distinguem-se quanto às funções que exercem, ou seja, à natureza do papel que desempenham. Em alguns países este papel é generalista, na medida em que o SE está incumbido de assistir o membro do governo num conjunto alargado de tarefas governativas. Porém, noutros os SE levam a cabo incumbências específicas, sejam de natureza política ou administrativa. Em segundo lugar, os SE podem ser distinguidos entre os que exercem as suas funções no âmbito de um domínio sectorial específico e aqueles a quem não

<sup>16</sup> Convém aqui distinguir entre Conselho de Ministros (*cabinet*) e governo (*executive*). Se, em regra, os SE não fazem parte do primeiro, integram o segundo (Blondel 1995, 276), pelo que é a este que a análise se refere.

<sup>17</sup> Apesar de em cada país poderem existir excepcionalmente diferentes tipos de SE (por exemplo, o SE da PCM em Portugal), a análise refere-se aqui à utilização comum deste cargo.

**Quadro 2.1 – Tipos de secretários de Estado segundo a natureza do cargo e a responsabilidade sectorial**

		Natureza do cargo	
		Funções generalistas	Funções específicas
Responsabilidade sectorial	Titular de pasta	Portugal ( <i>secretário de Estado</i> )	Reino Unido ( <i>parliamentary under-secretary</i> )
	Não titular de pasta	Itália ( <i>sottosegretario</i> )	Alemanha ( <i>parlamentarischer staatssekretär</i> )

é atribuída qualquer pasta. Esta questão é relevante porque indicia a capacidade de o SE, ainda que na dependência de outro membro do governo, ser responsável *de facto* por uma subárea de actuação do governo.<sup>18</sup>

Cruzando estas duas dimensões, podem identificar-se quatro tipos de SE (quadro 2.1). O primeiro diz respeito aos que têm funções generalistas e uma pasta sectorial. É o caso de Portugal, mas também da Espanha (*secretario de Estado*), do Reino Unido (*minister of state*), da França (*secrétaire d'État*) ou do Chile (*subsecretarios*). O segundo tipo compreende os que exercem funções particulares e são responsáveis por uma subárea sectorial no ministério. Estes SE existem em governos como o britânico (*parliamentary under-secretary*), o alemão (*beamteter staatssekretär*), o maltês (*Segretarju Parlamentari*) ou o australiano (*assistant minister*). Usualmente, estas funções são políticas, visando o reforço da ligação do ministério com o parlamento. No entanto, podem ser administrativas, cabendo ao SE auxiliar o membro do governo na direcção da AP, como é o caso do *beamteter staatssekretär*.<sup>19</sup> O terceiro tipo diz respeito aos SE que são generalistas e não têm uma pasta. Assim, apesar de exercerem várias tarefas no ministério, não possuem formalmente uma subárea própria. É o que acontece em países

<sup>18</sup> Esta é, no entanto, uma questão que necessita de ser analisada empiricamente. A atribuição de uma pasta ao SE cria condições institucionais para uma maior preponderância, responsabilização e visibilidade pública do cargo num determinado sector, mas não as garante *per se*.

<sup>19</sup> Apesar de ocupar a primeira posição da AP, visando exactamente facilitar a ligação entre o governo e a administração, este é um cargo de nomeação política, usualmente considerado como integrando a estrutura do governo.

como a Itália (*sottosegretario*), os EUA (*deputy secretary*), a Áustria (*Staatssekretär*), o Brasil (*secretários executivos*) ou Angola (*secretário de Estado*). Por fim, o quarto tipo de SE compreende os que têm funções particulares e não são responsáveis por uma subárea específica. É o caso de países como a Alemanha (*parlamentarischer staatssekretär*), o Japão (*daijin seimukan*), a Letónia (*parlamentārā sekretāre*), a Nova Zelândia (*parliamentary under-secretary*) ou o Canadá (*parliamentary secretary*).

À semelhança do Reino Unido, alguns países utilizam dois tipos diferentes de SE – um com funções generalistas e um com funções específicas. É o que acontece, por exemplo, no Japão, onde o *fuku-daijin* coexiste com o *daijin seimukan*. Enquanto o primeiro assume funções genéricas, o segundo tem como tarefa principal a articulação do ministério com o parlamento. No entanto, em muitos países, como Malta ou o Canadá, os SE com funções parlamentares têm ganhado relevância, sendo cada vez mais importantes noutras tarefas, como a intervenção nas políticas do ministério.

Como decorre dos exemplos anteriores, os SE são utilizados um pouco por todo o mundo como um importante meio de auxílio dos ministros (ou de outros membros do governo). Cada país, nomeadamente em função da sua tradição administrativa e política, utiliza este cargo de modo diverso, mas sempre com o intuito de reforçar a capacidade de resposta do governo. Assim, este reforço tem também variações importantes quanto à quantidade. Na verdade, existem países – como a Austrália – onde o cargo de SE é excepcional no governo (e, nalguns casos, está mesmo limitado legalmente), o que faz com que apenas alguns membros do governo disponham deste auxílio. Por oposição, em países como Portugal, o número de SE é muito superior ao dos ministros, na medida em que cada ministro tem cerca de dois. Uma situação intermédia verifica-se quando a cada ministro cabe um SE, pelo que o número de uns e outros é tendencialmente igual.

No entanto, independentemente do tipo de SE adoptado e do seu número no governo, a sua relevância deve ser avaliada empiricamente. É o que se faz no capítulo seguinte, através da análise das tarefas ministeriais.

## Capítulo 3

# As funções dos ministros e secretários de Estado

### 1. «No vaiyém dos ministérios»: as relações ministeriais

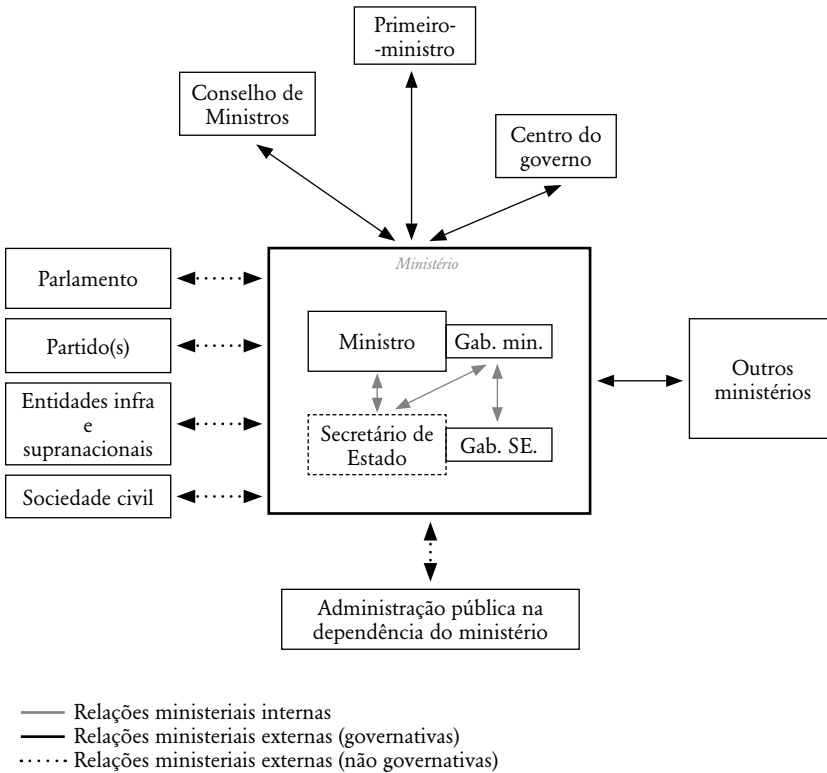
O governo é um órgão complexo, já que, numa democracia, assume um papel representativo e administrativo (Cotta 2000, 74). Ao mesmo tempo que representa a vontade popular, deve dirigir a máquina burocrática que visa executá-la. Consequentemente, no seu seio coexistem dinâmicas de especialização funcional (traduzidas na existência de diferentes ministérios) com dinâmicas de interdependência das diferentes áreas (traduzidas em estruturas como o Conselho de Ministros) e de responsabilização (traduzidas na prestação de contas a outros órgãos e aos cidadãos). Se, por um lado, o executivo deve garantir a eficácia das políticas, deve também fazê-lo de modo politicamente responsável e coerente.

Este duplo papel do executivo implica uma pluralidade de estruturas e actores em constante interacção dentro do governo, mas também a interacção deste com outras entidades políticas e sociais. Assim, as relações do governo podem ser internas ou externas (Andeweg 2003). Se as primeiras dizem respeito à coordenação interna do executivo, as segundas consistem, por exemplo, na interacção com o parlamento, os partidos ou as organizações de interesses. Nas relações internas

estão subjacentes dinâmicas de coordenação interna, enquanto nas relações externas prevalece uma lógica de responsabilização (vertical e horizontal).

Tanto as relações de coordenação do governo como de responsabilização têm efeitos nas suas estruturas internas, nomeadamente nos ministérios. Assim, por um lado, estes necessitam de deter capacidade de coordenação própria – desde logo, para responderem eficazmente à coordenação governativa. Por outro, a relevância e multiplicidade das relações governativas externas fazem com que no dia a dia sejam os ministérios a assumir, em nome do governo, grande parte dessa interação. O interesse neste estudo, em geral, e neste capítulo, em particular, centra-se no funcionamento governativo do ponto de vista

Figura 3.1 – As relações ministeriais



do ministério, descortinando o papel dos seus principais actores – os ministros e os SE – nas relações com outras entidades (internas ou externas ao governo).<sup>1</sup>

Como revela a figura 3.1, para cumprir as suas incumbências, um ministério necessita de encetar um conjunto alargado de interações. O primeiro tipo diz respeito às relações internas do ministério, ou seja, ao relacionamento entre os actores ministeriais. O segundo refere-se às relações ministeriais externas ao ministério, mas internas ao governo, correspondendo às interações do ministério, no âmbito da coordenação governativa. Por fim, o ministério interage com um conjunto de entidades exteriores ao governo, onde o ministério age em nome do executivo.

Estas relações implicam que tenha a capacidade, enquanto unidade, de responder adequadamente. Se, por exemplo, na relação com o parlamento, os deputados exercem o seu direito de dirigir perguntas ao ministério, este deve responder e fazê-lo de modo apropriado. No entanto, neste exemplo o ministério é tratado como uma caixa negra, onde entram *inputs* e saem *outputs* como por magia. Esta foi uma das principais críticas à abordagem behaviorista dos anos 60 e 70, no que dizia respeito às autoridades governativas. No entanto, a mesma crítica pode ser hoje feita ao modo como se encaram os ministérios, sendo, por conseguinte, necessário analisar o seu interior (Smith, Marsh e Richards 1995, 51).

Assim, este estudo propõe olhar para dentro do ministério, desvendando o papel dos ministros e dos SE em cada uma das tarefas que aquele tem de assumir. Ao fazê-lo, «dá-se vida» ao enquadramento institucional do capítulo anterior e, simultaneamente, define-se o cenário onde, nos próximos capítulos, estes actores governativos vão ser os protagonistas.

---

<sup>1</sup> Apesar de «ministério» designar usualmente o conjunto de estruturas políticas e da AP, a análise refere-se aqui ao ministério enquanto entidade político-funcional, ou seja, incluindo o ministro, SE e respectivos gabinetes. Esta opção visa um enfoque mais específico na relação entre ministro e SE, bem como nas interações destes com outras entidades – entre elas a AP.

## 2. Relações ministeriais internas

Como foi referido anteriormente, as relações ministeriais internas referem-se às interações dentro do ministério, pelo que compreendem principalmente a interação entre ministro e SE, entre gabinetes e entre o gabinete do ministro e o SE.

### Interação entre ministro e secretários de Estado

A relação entre o ministro e o(s) SE é a mais importante dentro de um ministério. Um bom funcionamento ministerial interno implica uma boa coordenação interna, assente num bom entrosamento entre ministro e SE. Sem esta coordenação é muito difícil obter-se um bom desempenho na formulação de políticas públicas e o respectivo reconhecimento político. Como refere Brazier (1997, 125): «Claramente, as relações pessoais entre o ministro e os seus colegas secretários de Estado do ministério serão muito importantes para a harmonia, coesão e eficiência do ministério [...] Essas relações irão também contribuir para o sucesso político desses ministros.» Cabe, portanto, perceber em que medida estes actores intervêm ao longo do processo. Tendo em conta o ciclo de políticas públicas, é possível identificar cinco etapas essenciais: a iniciativa, a formulação, a decisão, a implementação e a avaliação (Howlett, Perl e Ramesh 2009).

A iniciativa de lançamento de políticas pode ter origem interna ou externa ao ministério. Em Portugal, a origem externa é pouco significativa, embora ocorra ocasionalmente em duas situações. Na primeira, o PM (em regra, através do *centro do governo* e influenciado pelo núcleo duro e/ou pelos seus assessores) pode sugerir ao ministro avançar com determinadas políticas. Na segunda, a AP sugere uma determinada actuação do ministério. Estas não são situações correntes, mas são mais comuns do que a iniciativa partir directamente dos partidos ou de grupos de interesses.

Na verdade, usualmente, a iniciativa é interna ao próprio ministério e pertence ao ministro.<sup>2</sup> Na maioria dos casos existe uma

---

<sup>2</sup> Embora esta conclusão coincida com os resultados de Lobo (2005, 185-190) para o período de 1976-1995, difere quanto à importância (ainda que relativa) da iniciativa do PM, bem como à substancial importância dos SE.

tentativa de encontrar medidas concretas que concretizem o programa de governo, embora nem sempre os ministros o valorizem (v. cap. 4, n.º 5). Com efeito, as condicionantes mudam, e com elas novas ideias surgem e outras têm de ser proteladas ou mesmo eliminadas da agenda. O ministro assume esta gestão, criando e controlando as opções essenciais sobre as políticas em todas as subáreas do ministério.

Apesar de o ministro controlar a agenda política, os SE têm um papel importante nesta fase. Assim, embora a regra seja uma iniciativa de tipo *top-down* dentro do ministério, muitos SE assumem as rédeas da agenda na sua subárea, criando uma iniciativa de tipo *bottom-up*. Em certa medida, esta situação permite ao ministro continuar a controlar a iniciativa, sancionando e influenciando as ideias dos SE. Efectivamente, como ficou registado no diário de observação directa (dia 4, 40-41):

19h15: SE [nome] entra no gabinete do ministro após ter pedido uma pequena reunião. A conversa rapidamente se encaminha para uma nova iniciativa política do SE: «Por que é que a gente não cria um grupo de trabalho que tivesse a competência de [formular uma política da subárea do SE]?» Ministro discute a sugestão, em tom de concórdia. SE pergunta: «Acha que podemos fazer isso?» «Acho», responde ministro. Este vai, no entanto, dando indicações: «Acho é que [indicação concreta]». «OK», diz o SE, referindo expressamente que vai ter em conta a indicação.<sup>3</sup>

Com excepção de situações disfuncionais, que serão analisadas no cap. 6, n.º 1, os ministros apreciam e encorajam esta pró-actividade. Nas palavras de um ex-ministro do XIX Governo:

Eu não gosto de *Yes, men* nem de *Yes, women*. Eu gosto de pessoas que tomem decisões [...] [E]u dei indicações em várias áreas que percebo bem. Só que muitas das iniciativas tinham que vir dos SE. É assim que funciona. Se não for assim, não é um bom governo, não é um bom ministério! Para mim, o SE tem que ter a iniciativa.

<sup>3</sup> Um dos instrumentos legislativos mais importantes desta política pública seria publicado cerca de dez meses depois de esta conversa ter tido lugar.

A capacidade de iniciativa política do SE depende principalmente do grau de conhecimento dos actores sobre a subárea. Quando o SE é um especialista e o ministro não, aquele tem mais capacidade de moldar a agenda.

Por fim, é importante ter em conta que, apesar de ministro e SE poderem ter as suas ideias, muitas vezes assumem como suas as iniciativas que surgem nos seus gabinetes. Ou seja, o facto de um SE apresentar ao ministro uma ideia política não significa necessariamente que tenha sido ele o criador. Tal como o ministro sanciona e assume as ideias dos SE, os SE e os ministros sancionam e assumem as ideias dos membros dos seus gabinetes. Tão importante quanto a origem da iniciativa é, portanto, o processo para a transformar numa política do ministério, o que implica a autoridade e legitimidade dos seus principais actores – o ministro e o SE.

A segunda etapa do ciclo de políticas públicas diz respeito à formulação propriamente dita, ou seja, ao processo de elaboração concreta das medidas. Este pode variar em função da complexidade e importância da matéria. Em políticas com estas características, um modo comum é a constituição de equipas mistas entre membros dos gabinetes ministeriais, dirigentes da AP e, por vezes, especialistas externos. Noutras políticas, em regra, o processo fica sediado no gabinete do SE, onde um adjunto, recorrendo aos serviços da AP e, envolvendo o adjunto jurídico, desenvolve as opções políticas concretas, de que são exemplo as propostas legislativas.

Tal como Lobo (2005, 190) tinha assinalado, os ministros não têm uma participação relevante nesta fase. A formulação é dominada pelos técnicos, estejam eles nos gabinetes ministeriais, nos serviços ou na sociedade civil. O papel dos SE é, no entanto, fundamental porque serve como coordenador efectivo da formulação. Neste sentido, é essencialmente uma função de supervisão e orientação da elaboração das políticas. Na prática, isto significa que o SE pode definir os objectivos e dar as orientações gerais, participar em algumas reuniões dos grupos de trabalho, reunir para perceber o ponto da situação ou gerir o ritmo de trabalho, mas a elaboração propriamente dita é efectuada por terceiros. Por maioria de razão, o ministro pode fazer tudo isto, mas é muito menos usual, funcionando mais como supervisor do coordenador. Ou seja, exceptuando casos em que o ministro faça questão de assumir a coordenação directa do processo, o ministro

apoia-se na informação do SE, que apenas lhe reporta as questões mais relevantes ou problemáticas em discussão.

Um ministro do Ambiente dá um exemplo do que considera ter sido um processo típico de construção de uma política no seu ministério:

Primeiro constituía-se um grupo de trabalho [...] A coisa começa com uma troca de impressões, uma conversa, ou do ministro ou dos SE, com a pessoa que vai ter a principal responsabilidade de produzir o documento, balizando um pouco quais são as preocupações. Porque quem trabalha, trabalha com uma margem de autonomia, mas trabalha para responder, entre aspas, a uma encomenda e, portanto, tem que saber qual é a encomenda, onde é que se quer chegar [...] A pessoa começa a trabalhar e depois... vou-lhe dar um exemplo que eu acho bastante característico, que é o da [política pública do ministério]. A pessoa começa a trabalhar, reúne aquele grupo de trabalho para discutir sobre os temas em causa, eventualmente para recolher documentos escritos, etc. E a pessoa tem, depois, a responsabilidade de dar alguma coerência àquilo tudo. Faz um primeiro rascunho, que discute naquele grupo e traz ao SE. O SE lê aquilo, com mais atenção ou menos atenção, ou começa por pedir aos assessores para lerem, sinalizarem algumas coisas que lhes pareçam relevantes ou a precisar de aprofundamento ou com alguma dessintonia, pelo menos aparente. Os assessores fazem muito esse trabalho, que é fazer uma primeira leitura, sobretudo de identificar questões que possam ser objecto de... discussão e de aprofundamento. Os próprios membros do governo julgo que têm obrigação de ler esses documentos. Os SE primeiro e o ministro depois têm de orientar. Depois há as reuniões até se chegar a um documento que é... como é que eu hei-de dizer? Que passa a ser um documento do ministro, que o leva a Conselho de Ministros e que é aprovado enquanto documento do governo. E pronto. Portanto, é um trabalho absolutamente normal.

A etapa seguinte diz respeito à decisão final (dentro do ministério) quanto aos contornos concretos da política pública a adoptar, nomeadamente no que toca aos instrumentos necessários para a colocar em prática. Este é um momento essencialmente protagonizado pelo ministro. Assim, ainda que este se mantenha alheado de todo

o processo de elaboração da política (e até eventualmente da iniciativa), cabe-lhe a decisão final. Deste modo, mesmo os SE que gozam de muita autonomia (v. cap. 5, n.º 1) precisam de uma autorização (pelo menos tácita) do ministro.

Existe, no entanto, uma situação que, não contrariando este padrão, lhe acrescenta uma especificidade importante. Trata-se da decisão conjunta, já que o ministro, nestes casos, não se limita a validar as opções do SE, mas a partilhar com ele o momento decisório. Como se verá no cap. 6, n.º 2, esta é uma situação mais comum do que seria porventura expectável.

Após a decisão no ministério, na medida em que a maioria das políticas implicam instrumentos legislativos, segue-se o circuito dentro do governo até à sua aprovação em Conselho de Ministros. Por fim, a actuação do governo fica ainda dependente da Assembleia da República e do PR.

Após este processo extraministerial, ou no caso de ele não ser necessário, inicia-se a fase da implementação. Esta é uma etapa da formulação de políticas públicas dominada pelos serviços da AP na dependência do ministério. Ao ministro e, principalmente, ao SE cabe acompanhar a sua realização. No entanto, os serviços dispõem de ampla autonomia para executar as políticas. A intervenção dos actores políticos ocorre principalmente quando são detectados desvios aos objectivos traçados ou quando surgem problemas ou dúvidas importantes por parte dos dirigentes da AP.

Por fim, a etapa da avaliação das políticas implica uma apreciação dos resultados das políticas implementadas. Esta é uma fase onde seria previsível que existisse um papel importante dos membros do governo. No entanto, esta análise parece não ter uma natureza sistemática, sendo apenas realizada quando existem problemas de execução evidentes ou uma pressão mediática que implique uma reavaliação da política. No primeiro caso, em virtude da sua maior proximidade dos serviços, é ao SE que chega primeiro essa informação e que cabe delinear uma solução. Já no segundo a pressão pública implica um maior envolvimento do ministro.

## **Interacção entre gabinetes**

Os gabinetes ministeriais são estruturas de apoio, compostas por um conjunto de pessoas com funções muito diversas, mas que, em conjunto, visam auxiliar política, técnica e logisticamente o trabalho dos membros do governo. Cada gabinete inclui uma equipa de apoio político-técnico e uma equipa de apoio logístico. O apoio político-técnico inclui o chefe de gabinete – responsável pela gestão do gabinete –, os adjuntos e os técnicos especialistas. Já o apoio logístico compreende os secretários, os motoristas e o pessoal de apoio técnico-administrativo e auxiliar.

A composição encontra-se sujeita a algumas limitações, como, por exemplo, o tamanho do gabinete variar consoante o membro do governo em causa.<sup>4</sup> De qualquer modo, o ministro e o SE têm a oportunidade de constituir a sua equipa de apoio, principalmente no que toca ao apoio político-técnico (Silva 2017). Esta é, no entanto, uma dificuldade para os que nunca tinham tido experiência governativa ou relacionada com o governo. Como refere um ex-ministro sem qualquer experiência política:

Algo muito negativo é o próprio acolhimento dos membros do governo. Os ministros e os SE chegam ao ministério e aquilo está tudo vazio! Está lá o contínuo e cheio de medo para ver se não o vai mandar embora. No meu caso nem o secretário-geral estava, só estava um subsecretário-geral. E perde-se imenso tempo a escolher um jurista, um economista, etc., que são coisas de que todos os gabinetes precisam e que deveriam formar o corpo-base do gabinete, sem prejuízo das nomeações políticas.

O chefe de gabinete, os adjuntos e os técnicos especialistas constituem escolhas importantes, para as quais tanto os SE como os ministros têm liberdade total, não obstante as inúmeras sugestões recebidas. Assim, o perfil destes indivíduos é muito variado, dependendo principalmente das incumbências específicas do ministério, das políticas prioritárias e das relações pessoais, profissionais

---

<sup>4</sup> Actualmente encontram-se em vigor os Decretos-Leis n.ºs 11/2012 e 12/2012, de 20 de Janeiro, que vieram revogar o Decreto-Lei n.º 262/88, de 23 de Julho.

e políticas dos membros do governo. Por este motivo, coexistem nos gabinetes, por exemplo, jovens com pouca experiência profissional – mas com experiência partidária – com pessoas menos jovens sem experiência política – mas com ampla e específica experiência profissional. De igual modo, coexistem pessoas encarregadas de tarefas ou políticas muito específicas e outras que são mais generalistas. Coexistem ainda pessoas que nunca tiveram qualquer actividade relacionada com o governo ou a AP com pessoas que integraram muitos gabinetes ministeriais ao longo da sua carreira.

Em qualquer caso, apesar desta diversidade, qualquer gabinete possui alguém responsável pela assessoria jurídica («os juristas»), alguém responsável pela assessoria económico-financeira («os economistas») e alguém responsável pela assessoria comunicacional («os assessores de imprensa»). No entanto, neste último caso, os ministérios tendem cada vez mais a centralizar a comunicação num único membro do gabinete do ministro.

Depois de constituído, o gabinete passa a ser a equipa de cada membro do governo. Conterá as pessoas com quem o ministro e o SE trabalharão mais de perto e em quem confiarão a execução de muitas tarefas, como se verá ao longo deste capítulo. Essa constituição de diferentes equipas dentro do mesmo ministério dá muitas vezes azo a rivalidades que perturbam o seu funcionamento. O processo de formulação de políticas implica uma troca constante de informação, propostas de actuação, *drafts* de legislação, etc., entre os gabinetes. Assim, a articulação entre estes é absolutamente fundamental para uma boa coordenação ministerial interna. Um ex-ministro descreve uma destas situações problemáticas:

Foi muito incómodo entre os gabinetes. Pronto, aquilo não foi fácil. Entre os gabinetes não foi fácil. Os gabinetes têm de facto um séquito. Têm a sua gente, muita dela com algum peso institucional porque já lá está há muito tempo... e não foi fácil. A situação, ainda por cima, era delicada porque eu tinha a negociação com os sindicatos e o meu objectivo era [objectivo político]. E eu consegui fazê-lo, mas ninguém gostava do [objectivo político] no gabinete do SE. E isso perturbou o processo. E não imagina! Mas, pronto, houve ali momentos em que não foi fácil chegar ao fim.

Na medida em que os gabinetes existem exactamente para libertar os membros do governo desta gestão quotidiana de pessoas e tarefas específicas, só muito excepcionalmente os ministros e SE intervêm activamente em assuntos internos do seu gabinete ou na interacção entre gabinetes. Neste âmbito, têm particular importância os chefes de gabinete, responsáveis pela partilha de informação entre estas estruturas e pela gestão articulada das equipas e das tarefas.

### **Interacção entre o gabinete do ministro e o secretário de Estado**

O chefe de gabinete é uma figura fundamental no funcionamento de qualquer gabinete ministerial. Em particular, o chefe de gabinete do ministro assume uma função muito relevante. Por um lado, goza da grande proximidade ao ministro e, por outro, tem acesso a toda a informação relevante do ministério, servindo como filtro, mas também como «distribuidor de jogo» ou *pivot*.<sup>5</sup> Possui, portanto, um olhar transversal sobre a actuação de todos os SE e respectivos gabinetes.

Assim, apesar de a regra ser os gabinetes comunicarem entre si e os membros do governo entre si, o chefe de gabinete do ministro interage com os SE. Ao funcionar como *gatekeeper*, mas também como representante da vontade do ministro, fá-lo necessariamente também em relação aos SE. Esta é uma situação que pode gerar conflitos e, conseqüentemente, dificultar a coordenação interna. Nas palavras de um ex-SE:

Sim, às vezes o chefe de gabinete do ministro pode dificultar um bocadinho as coisas. Um bocadinho, um bocadinho. Aconteceu comigo. Por exemplo, eventos, congressos, que de repente o ministro diz que não vai e era tudo um bocado à última hora e deixava-me às vezes um bocado doente! [...] E às vezes... descompunha o chefe de gabinete dele, telefonava-lhe, dizia-lhe que era inaceitável! Pior ainda foi

---

<sup>5</sup> Expressões utilizadas pelo chefe de gabinete do ministro, registadas no diário de observação directa (dia 1, 3).

quando o chefe de gabinete dele decidiu fazer uma apresentação sobre o [assunto do ministério] e aí eu fui directamente falar com ele. Não correu lá muito bem! «Então, é um assunto que eu estou a resolver, eu sou a única pessoa nos últimos trinta anos que encontrou uma solução para o [assunto do ministério] – boa ou má – e vocês fazem uma apresentação da vossa autoria? Até é perigoso, pode estar mal feito.» Houve assim umas situações destas.

Para além do chefe de gabinete, outros membros do gabinete do ministro podem contactar directa e usualmente com o SE se o ministro designar alguém responsável por acompanhar a subárea do SE. São situações em que um membro do gabinete do ministro está incumbido de trocar informação constantemente com o SE. Ainda que muita da interacção seja entre esse membro do gabinete do ministro e o gabinete do SE, é inevitável que existam contactos regulares entre os dois no âmbito da formulação das políticas mais importantes. Como reconhece um ministro que utilizou esta solução, essa interacção pode gerar problemas:

A articulação era melhor entre os membros do governo do que entre os assessores porque há assuntos que, sendo acompanhados pelos SE, têm que ter pessoas do gabinete do ministro também. As áreas não são estanques e, portanto, tem que haver ali também uma certa articulação. E, às vezes, essa articulação era um bocadinho melindrosa para todos. Era aquela coisa de «eu é que tenho o dossiê».

Porém, como o ministro supracitado começa por reconhecer, o essencial é a existência de uma boa relação entre os membros do governo. Se é verdade que conflitos dentro ou entre gabinetes podem dificultar a relação entre ministro e SE e prejudicar a coordenação ministerial, uma relação próxima e aberta permite debelar esses problemas.

Este modelo de funcionamento é um modelo típico, pois a urgência do quotidiano ministerial torna-o muito mais fluído. Tudo depende do que os actores tiverem acordado e da sua satisfação com o funcionamento do ministério. Com efeito, apesar de excepcionais, existem casos de ministros e SE que fazem questão de implementar um modelo completamente informal, onde todos podem e devem

falar com todos e onde os membros dos gabinetes são partilhados entre ministro e SE. Como explica um ex-SE:

Mas nós também tínhamos outra regra – os gabinetes não eram só de um. Nós servíamo-nos de um gabinete de todos para todos, ou seja, cada um de nós tinha a sua equipa mais específica, mas o ministro, em qualquer altura, pedia a um membro do meu gabinete – obviamente, com o meu conhecimento – para fazer determinada tarefa, ou era mesmo eu que lhe oferecia uma pessoa do meu gabinete para fazer essa tarefa [...] Por exemplo, havia uma pessoa que estava encarregue de [tarefa específica do ministério] e que estava sediada no gabinete do ministro, mas que, com grande frequência, esteve a liderar e a trabalhar em grupos de trabalho sob a minha directa orientação. Portanto, tínhamos essa prática de que os gabinetes de cada um não eram de cada um. A única coisa que era, de facto, específica de cada um era o seu chefe de gabinete e o seu secretariado específico. O resto era rolante.

### **3. Relações ministeriais externas (governativas)**

São consideradas relações ministeriais externas governativas as que o ministério executa em articulação com outras entidades no seio do governo. Assim, diz respeito principalmente à interacção com o PM, o Conselho de Ministros, o *centro do governo* e outros ministérios.

#### **Interacção com o primeiro-ministro**

Os contactos directos entre o ministério e o PM são efectuados pelo ministro, quer no âmbito do Conselho de Ministros, quer de reuniões avulsas pedidas pelo próprio ou pelo PM para discutir questões específicas relevantes e/ou urgentes. Por razões hierárquicas e de manutenção da responsabilização política do ministro, as reuniões entre PM e SE têm carácter excepcional.<sup>6</sup> Questão diferente verifica-se

---

<sup>6</sup> Não se incluem aqui os SE sob dependência funcional do PM, o SE da Presidência do Conselho de Ministros (PCM), o SE dos Assuntos Parlamentares (quando

quando este acompanha o ministro à reunião com o PM, se o assunto for muito técnico e a sua presença for considerada uma mais-valia.

As principais excepções a esta regra dizem respeito ao SE em que o PM tenha grande confiança pessoal e em questões de comunicação política. No primeiro caso, este pode, ainda que excepcionalmente, recorrer directamente ao SE, obtendo informação sobre o andamento de algum dossiê particular ou pressionando-o em questões específicas. No segundo caso, são as questões mediáticas que podem, face à urgência de dar uma resposta adequada, levar o PM a contactar directamente o SE.

Assim, em regra, quando o PM necessita de alguma coisa importante de um determinado SE, contacta o ministro. Em assuntos correntes, os respectivos gabinetes trocam informação de modo constante. Com efeito, o PM, tal como os restantes membros do governo, conta com o apoio político-administrativo do seu gabinete. Na verdade, para além de o gabinete do PM ser maior do que os gabinetes ministeriais, inclui ainda o cargo de «assessor», cabendo-lhe prestar apoio político e técnico especializado ao chefe do executivo. A cada assessor do PM está adstrito um ou mais ministérios, ficando responsável por acompanhar a evolução dos respectivos sectores, bem como aconselhar o PM acerca da actuação do governo. Assim, o contacto entre o gabinete do PM, em geral, e dos assessores do PM, em particular, com os gabinetes do ministro e dos SE é muito intenso e fulcral para uma eficaz coordenação governativa. Efectivamente, como escreve o ex-PM Cavaco Silva (2002, 129) nas suas memórias:

Porque a escassez do meu tempo não me permitia reunir regularmente com os assessores e adjuntos, eles tinham de ser capazes de interpretar o meu pensamento quanto ao caminho que a governação devia seguir – e faziam-no geralmente bem – pelas declarações públicas e discursos que eu produzia e outros sinais que lhes enviava.

---

não existe ministro), o SE do Orçamento e o SE dos Assuntos Europeus. Todos estes mantêm um contacto directo regular com o PM.

## **Interação com o Conselho de Ministros**

O Conselho de Ministros é composto pelo PM, ministros e SE da PCM, já que, apesar de serem membros do governo, os SE não têm assento neste órgão. No entanto, na prática, é muito comum a presença de SE nestas importantes reuniões semanais. Por um lado, substituem os ministros quando estes não podem comparecer ou entendam que a presença do SE será mais útil face ao teor específico da discussão. Esta é uma situação muito usual não só porque os ministros têm muitas deslocações ao estrangeiro, mas também porque os ministros, se confiarem no SE, preferem que seja este a pronunciar-se sobre os assuntos mais específicos que constam da ordem do dia, tendo em conta o seu maior domínio técnico. Nestas circunstâncias, o SE substitui de pleno direito o ministro.

Por outro lado, o SE pode acompanhar o ministro exactamente com o mesmo objectivo – utilizar o seu mais aprofundado conhecimento do assunto. Nestas circunstâncias, mais excepcionais, o SE senta-se perto do ministro, não estando formalmente à mesa do Conselho de Ministros. Em qualquer dos casos, os SE têm uma intervenção restrita aos assuntos do seu ministério e, em particular, àqueles que justificaram a sua presença. Este é, no entanto, o reconhecimento cabal do seu peso não só no ministério, mas também no governo. Nas palavras de um ex-SE do XIX Governo:

Ele [o ministro] é envolvido, é informado sempre... do ponto de situação, mas deu-me total autonomia. Tanto que este dossiê da [política do ministério], quando foi a Conselho de Ministros, o ministro [nome do ministro] estava presente e pediu-me para ser eu a defendê-lo. Portanto, fui eu que o defendi em Conselho de Ministros [...] Era um dossiê muito técnico, muito específico, com várias precisões e, portanto, não era fácil.

Este é ainda o reconhecimento de que, mesmo que exista um bom alinhamento de informação entre ministro e SE, o papel deste permanece fundamental no apoio da acção do ministro. Por muito que esteja a par das políticas desenvolvidas pelos SE, são estes que as dominam em maior profundidade. Na maior parte dos ministérios, o tema em discussão é, aliás, o principal critério de escolha do SE que substitui o ministro. No entanto, quando existe um SE «adjunto», este é, na hierarquia

do ministério, o substituto do ministro. Ainda assim, mesmo nestes casos o tema continua a ter muita importância na definição casuística de quem é o substituto do ministro em cada Conselho de Ministros.

Após estas reuniões semanais, alguns ministros optam por fazer uma reunião com os SE para os informarem das principais decisões tomadas pelo governo e, em particular, quanto aos diplomas legais do ministério. Esta é uma iniciativa importante porque supre lacunas de informação, unifica a acção do governo (e do ministério) e promove um momento de discussão política geral.

### **Interacção com o *centro do governo***

Os responsáveis pela coordenação interna do governo são peças fundamentais no seu funcionamento eficaz e coerente. Estas funções estão a cargo de, pelo menos, um ministro (no âmbito da PCM), o SE da PCM, o SE adjunto do PM e o ministro ou SE dos Assuntos Parlamentares. Apesar de cada um destes cargos ter tarefas específicas de coordenação, todos estão numa posição que lhes permite influenciar decisivamente o quotidiano governativo. Por este motivo, e na medida em que as suas funções não detêm conteúdo sectorial, a análise ao longo deste estudo exclui estes SE. No entanto, eles são considerados sempre que se relacionem com os restantes SE e interfiram na relação destes com os seus ministros.

O modo mais directo como esta coordenação se faz sentir num ministério é através do processo legislativo, onde o SE da PCM tem um papel fundamental. Na verdade, após a conclusão de um diploma legal dentro do ministério, o primeiro passo é o envio para a PCM para agendamento. Está aqui subjacente uma fiscalização prévia da qualidade jurídica, mas também da oportunidade política dos diplomas, quando o SE da PCM tem um perfil mais politizado (Lobo 2005, 109-110). Pelo contrário, quando este SE tem outro perfil, o agendamento restringe-se a uma análise técnico-jurídica. Como explica um ex-SE da PCM:

O SE da PCM pode ser duas coisas completamente diferentes. Das duas, uma, ou é um elemento de coordenação política, e então tem um papel, ou não é um elemento de coordenação política, é mais o membro do governo que organiza o Conselho de Ministros e garante, do ponto

de vista jurídico, que os diplomas que vão a Conselho de Ministros estão bem elaborados e aperfeiçoados. E isto é completamente diferente num caso e noutro [...] Qual é a principal diferença? O SE da PCM, que tem um papel de coordenação política, vai, para além da questão jurídica, tentar garantir que o que é aprovado em Conselho de Ministros é sempre qualquer coisa alinhada com a estratégia política do governo. Ah, é que nestes casos ele participa na definição, normalmente semanal, dessa estratégia [núcleo duro do governo]. É alguém que está sempre a impedir que diplomas sejam agendados ou cheguem sequer à PCM para agendamento quando são coisas contrárias à linha política do governo ou quando são coisas que não merecem ser aprovadas porque são agendas de direcções-gerais, o que é muito frequente acontecer.

Em qualquer caso, este SE é um *gatekeeper* legislativo, o que lhe atribui uma importância decisiva para os ministérios, que pretendem fazer avançar as suas propostas. Aos SE – e especialmente aos ministros – cabe lutar pela sua introdução na agenda junto do *centro do governo*. Tendo em conta o contexto britânico, Headey (1974, 48) enfatizava a importância dessa função: «O papel de *machado de guerra do ministério*, lutar por propostas políticas, por orçamento e por tempo parlamentar, é um dos principais papéis de um ministro.»

Após o agendamento, os diplomas são discutidos em reunião de secretários de Estado (RSE). Esta reúne um SE de cada ministério sob a presidência de um membro do *centro do governo* (usualmente, o ministro ou o SE da PCM). O seu principal objectivo é funcionar como uma antecâmara do Conselho de Ministros. Por um lado, libertando este órgão de discussões mais técnicas e prolongadas e, por outro, permitindo uma articulação interministerial prévia. Como explica um ex-membro do governo que presidia a estas reuniões:

Mas para que é que serve a RSE? Fundamentalmente, para impedir que o Conselho de Ministros aprove ou sequer se debruce sobre questões ou problemas por resolver. No fundo, permite resolver problemas de diplomas que irão ser agendados para o Conselho de Ministros [...] Para mim, tinham estes três propósitos: perceber o que é que eles [os ministérios] estão a fazer e impedir que sejam agendadas coisas sem valor acrescentado; segundo, garantir que as directivas são transpostas a tempo e horas; e resolver problemas, divergências e questões que possam

ser resolvidas pelos SE entre si para não encharcar o Conselho de Ministros com questões que não interessam. Quando um diploma é consensualizado em RSE é agendado na parte 2 do Conselho de Ministros. Por causa disso, nessa parte do Conselho de Ministros cada diploma demora cerca de três segundos a ser aprovado e os primeiros-ministros ficam furiosos – e com razão – quando há alguém que levanta problemas, porque é suposto já estar consensualizado.

Este é um fórum eminentemente técnico, na medida em que implica a apresentação e defesa técnica e jurídica dos diplomas pelos SE do respectivo ministério. Assim, por norma, os SE só se pronunciam sobre as suas propostas e sobre aquelas que impliquem uma intersecção com o seu ministério. No entanto, existe liberdade para qualquer SE intervir, o que alguns aproveitam por fazer mais amiúde.

Mas a RSE é simultaneamente um importante fórum político, pois implica que os SE defendam as propostas do ministério, muitas vezes face a interesses contrários de outros ministérios (o exemplo mais evidente é o que opõe tradicionalmente os interesses do Ministério do Ambiente nos do Ministério da Economia ou das Obras Públicas). Essa discussão e a negociação subsequente são um processo político onde os SE são os actores principais. Como refere outro ex-membro do governo que presidia a estas reuniões: «A RSE é condição para tudo funcionar bem no processo legislativo. E o processo legislativo nunca é só legislativo. É legislativo, é político, é... um processo de articulação política. As RSE são muito importantes».<sup>7</sup>

Efectivamente, por um lado, as RSE permitem que o *centro do governo* detecte e promova a resolução de divergências político-legislativas entre ministérios. Por outro lado, têm ainda um papel importante na monitorização do trabalho dos ministérios e no seu realinhamento face às prioridades políticas gerais e conjunturais do governo, usualmente definidas pelo seu «núcleo duro».<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Significativamente, o XXI Governo começou por realizar uma RSE quinzenalmente, mas alterou essa prática para a periodicidade usual de uma reunião semanal (artigo 13.º, n.º 1, da resolução do Conselho de Ministros n.º 95-A/2015, de 17 de Dezembro, e da Resolução do Conselho de Ministros n.º 171/2017, de 13 de Novembro).

<sup>8</sup> Esta tarefa é, de modo complementar, desempenhada pelo SE adjunto do PM, quando este assume tarefas de acompanhamento do cumprimento do programa eleitoral e gestão da iniciativa política, como aconteceu no XVII e XVIII Governos.

Como refere um terceiro ex-membro do governo que presidia às RSE:

Aquilo [RSE] é a sala das máquinas de um governo! É ali que você percebe quais são os ministérios que estão a funcionar, quais não estão, quais têm leitura política, quais não têm, quais têm a leitura dos outros. E é ali que marca a velocidade do governo – agora quer ser mais reformista, menos reformista, agora quer mais isto, mais aquilo [...] Então se o combate político essencial deste governo se está a fazer na área da Defesa e eu na RSE só me aparecem propostas do Ministério do Ambiente, então como é que isto vai andar para a frente? Não vai, não é? «Então e onde é que está o da Defesa?» [...] Onde é que você faz, a sério, a gestão política de um governo? Na gestão dos SE na RSE.

A presença na RSE em representação do ministério é, assim, uma responsabilidade importante que deve ser concertada dentro dos ministérios. Ao contrário da ida a Conselho de Ministros, o critério principal de participação na RSE é a hierarquia dos SE dentro do ministério. Assim, quando existe um SE «adjunto», é este que tende a estar presente. Quando não existe e a hierarquia está contemplada na delegação de competências, cumpre-se essa ordenação. Se esta hierarquia não existe, o ministro designa informalmente um SE. Visa-se assim dar alguma estabilidade tanto à composição da RSE como aos processos de coordenação ministerial interna. Naturalmente, é usual existirem impedimentos e, nesses casos, o SE incumbido de participar nestas reuniões é substituído por um colega. E pode também acontecer que um SE faça questão de defender pessoalmente o seu diploma face à sua relevância ou especificidade técnica.

Apesar de serem excepcionais, existem ainda casos de ministérios onde o tema em discussão continua a ser o principal critério de ida do SE à RSE, bem como casos em que são adoptados outros critérios mais *ad hoc*, como o de um ministério da saúde em que, segundo o SE, «era um mês um, um mês outro».

Na medida em que nestas reuniões os SE representam todo o ministério, as RSE fomentam a interacção dentro do ministério, tanto entre ministro e SE como entre SE. Por sua vez, estas interacções estendem-se aos gabinetes, que trocam a informação útil para a preparação da apresentação e defesa dos diplomas. Em particular, o gabinete do SE

que vai à RSE deve garantir que este tem conhecimento de todos os diplomas que, estando na ordem do dia da reunião, colidem com as políticas do ministério ou necessitem de clarificação quanto à intersecção com as áreas ministeriais. Nas palavras de um ex-SE:

[E]u tinha uma adjunta, que era uma das minhas colaboradoras, que já vinha da [instituição onde o SE tinha trabalhado], uma jurista muito capaz, que ficava alerta e trabalhava durante o fim-de-semana todo, porque os diplomas que iam à RSE entravam, às vezes, na sexta-feira à noite... Portanto, os diplomas eram enviados via internet para todos os gabinetes, e nós tínhamos de os ver, e quase sempre íamos ver o quê nesta azáfama? Íamos ver se algum colidia com as nossas áreas, ou seja, nós não interferíamos muito nas opções legislativas de outros ministérios, a não ser quando elas colidiam com as nossas áreas.

Para além do processo legislativo, onde o ministro ou SE da PCM é um protagonista fundamental, o ministério contacta com o *centro do governo* através do SE adjunto do PM e com o ministro ou SE dos Assuntos Parlamentares.

No primeiro caso, os contactos variam em função das tarefas específicas atribuídas pelo PM a este SE. As tarefas mais comuns, muitas vezes cumulativas, são as de acompanhar a execução do programa de governo e de articular a comunicação interna e externa do governo.

No âmbito da primeira tarefa, estes contactos realizam-se essencialmente com o objectivo de monitorizar o cumprimento do programa pelo ministério. São, assim, regularmente pedidas informações sobre o andamento das políticas, com o intuito de permitir uma melhor gestão da iniciativa política do governo. No entanto, face à sua proximidade ao PM, este SE tem um peso particular no governo, pelo que pode pressionar directamente os ministros – e, por natureza de razão, os SE – a iniciarem, acelerarem ou adiarem determinadas políticas. No âmbito da segunda tarefa, o SE adjunto do PM coordena os responsáveis pela comunicação de cada ministério, de modo a «fazer o balanço das coisas boas e más que aconteceram», «antecipar problemas potenciais e o modo de lidar com eles» e «passar mensagens unificadas para todos os ministérios».<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Expressões utilizadas pelo «assessor de imprensa» do gabinete do ministro registadas no diário de observação directa (dia 1, 5).

No caso do ministro ou SE dos Assuntos Parlamentares, o contacto visa a articulação e negociação do ministério com os grupos parlamentares. No âmbito da coordenação governativa, este é um cargo fundamental na ligação entre o parlamento e o governo, situando-se no centro do eixo executivo-legislativo. O cargo ganha uma importância ainda mais substancial em governos de coligação ou minoritários com apoio parlamentar. Nestes casos existe necessariamente um contacto frequente e politicamente muito relevante com ministros e SE.

### **Interacção entre ministérios**

Tendo em conta o cariz multidimensional de muitos dos assuntos da governação moderna, muitas políticas têm impacto em múltiplos sectores e dizem respeito a vários ministérios. Como se viu anteriormente, o *centro do governo* está encarregue de promover estas articulações. No entanto, antes dessa coordenação governativa tem lugar um conjunto de interacções importantes entre ministérios.

Em primeiro lugar, contactos frequentes entre ministros ou SE de diferentes ministérios são inevitáveis, em virtude da existência de responsabilidades partilhadas por serviços da AP. Por exemplo, na primeira versão da Lei Orgânica do XIX Governo (Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de Julho), o n.º 4 do artigo 13.º dispunha o seguinte:

4 – A competência relativa à definição das orientações estratégicas para o Instituto Hidrográfico, I. P., bem como o acompanhamento da sua execução, são exercidos pelo ministro da Defesa Nacional, em articulação com a ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território e com o ministro da Educação e Ciência.

Assim, neste caso concreto, os três ministérios tiveram de articular as decisões sobre aquele instituto público. Como este tipo de disposições é bastante comum, cada ministério tem múltiplas articulações a fazer. Por regra, são os SE que concretizam esta interacção, contactando directamente o seu homólogo, pois o usual é estar-lhes delegada a responsabilidade sobre os serviços da AP. No entanto, os ministros podem intervir se o serviço em causa ou o assunto for considerado suficientemente importante.

Em segundo lugar, a formulação das políticas implica necessariamente uma partilha de informação constante entre ministérios. Este tipo de contacto é assegurado pelos gabinetes, mas pode requerer a intervenção pessoal dos membros do governo quando existem demoras de resposta ou a informação requerida é politicamente sensível.

Por fim, uma boa parte dos contactos directos entre membros do governo de diferentes ministérios, em especial entre SE, baseia-se na tentativa de solucionar mais expeditamente situações que bloqueiam a acção do ministério. Neste âmbito, as características pessoais, as competências interpessoais e a capacidade «diplomática» contam. Ganhar a confiança e sensibilizar os colegas, bem como formar coligações de interesses dentro do governo, podem constituir a diferença entre uma política implementada e uma política que nunca vê a luz do dia. Um ex-SE dá dois exemplos concretos:

Por exemplo, a questão da [política do ministério desenvolvida pelo SE] exigia soluções financeiras. Só quando houve um SE no Ministério das Finanças, que foi o [nome do SE], que era especialista em [política do ministério desenvolvida pelo SE] e entendia o que verdadeiramente se pretendia, é que nós conseguimos avançar com o regime jurídico da [política do ministério desenvolvida pelo SE] e com o respectivo pacote fiscal [...] E, de facto, eu tive experiências nos dois sentidos. Por exemplo, tive uma experiência de um tema que eu queria avançar, a que eu dei prioridade. Fui falar com um colega meu e o colega disse que isso não era prioridade para ele. Alguns anos depois – antes nós não nos conhecíamos –, dois anos depois, quando já tínhamos mais à-vontade, ele diz que teve medo, porque pensava que eu ia invadir o espaço dele.

No âmbito da interacção entre ministérios suscitada pela tentativa de desbloqueio, ganha particular importância o Ministério das Finanças. Se é verdade que cada ministério interage com praticamente todos os outros ministérios, a regularidade com que necessita de recorrer aos colegas do Ministério das Finanças é muito superior. Este ministério é tradicionalmente um elemento preponderante na coordenação intersectorial, utilizando principalmente (mas não só) o exercício orçamental anual para balizar as despesas das políticas de cada ministério (Lobo 2005, 199-205). Face ao aumento da importância das instituições financeiras da União Europeia e às dificuldades

financeiras de Portugal dos últimos anos, esta preeminência parece ser ainda mais vincada. Em particular no período em que Portugal esteve sob auxílio financeiro externo (2011-2014), o peso deste ministério foi intenso e a relação com os outros nem sempre fácil (Moury e Standring 2017). Numa conferência recente na Universidade da Beira Interior,<sup>10</sup> o ex-PM Pedro Passos Coelho justificava deste modo o papel preponderante do ministro das Finanças em Portugal:

A importância do ministro das Finanças varia com as circunstâncias de cada país. Se um país tiver, como Portugal tem, de há uns anos a esta parte, um nível de dívida pública muito elevado, claro que o ministro das Finanças tem que ter relevância [...] Eu diria que, quando a política falha e ficamos entregues, um bocadinho, ao que tem de ser, àquilo a que se chama a ditadura das Finanças, a importância que se dá à área financeira decorre estritamente da emergência em que se caiu. Nessas alturas, se o ministro das Finanças não for empoderado e, portanto, não tiver realmente um mandato muito forte, dificilmente conseguirá cumprir o seu papel, e aí o preço a pagar pela sociedade no seu conjunto será ainda maior e mais pesado.

Naturalmente, as grandes opções orçamentais são discutidas e negociadas entre os ministros e envolvem o PM e o Conselho de Ministros. No entanto, após essas opções, mantém-se um escrutínio apertado do Ministério das Finanças sobre a despesa de todos os ministérios. Como foi referido, esta situação foi muito mais exacerbada no XIX Governo,<sup>11</sup> mas está longe de ser exclusiva deste governo (ou dos dois anteriores). Assim, na formulação de muitas políticas, os membros do governo tinham de «convencer» o Ministério das Finanças da bondade da medida e ter em conta o seu impacto orçamental. Esta interacção permanente era essencialmente assegurada pelos vários SE de cada ministério e pelo SE do Orçamento. Como referia um ex-SE, «a seguir ao [ministro], de longe, a pessoa do governo

<sup>10</sup> Conferência «Como funciona um governo?», realizada no dia 9 de Maio de 2018, co-organizada pelo autor e pelo Núcleo de Estudantes em Ciência Política e Relações Internacionais.

<sup>11</sup> Neste governo, pelo menos entre 2011 e 2013, o SE do Orçamento reunia mensalmente com um SE de cada ministério para analisar minuciosamente a execução orçamental daquele ministério.

com quem eu falei mais vezes foi o SE do Orçamento». No entanto, esta interacção pode passar para o nível ministerial, se a política for considerada essencial pelo ministro (e envolver mesmo o PM, se os ministros não se entenderem). Em qualquer caso, eram os SE a vanguarda no combate pelas políticas do ministério, o que é considerado desgastante e frustrante pela maioria. Um ex-SE afirma mesmo que esta foi uma das razões para ter abandonado o governo:

Foram imensas questões, mas veja esta: se eu queria rescindir três contratos de [assunto específico do ministério], que custavam, imagine [um valor], para concentrar tudo num que custava [metade desse valor], eu tinha de pedir autorização ao Ministério das Finanças. E, às vezes, estive à espera, meses e meses, de autorizações desta natureza. Coisas ridículas! E cada mês que passava mais pagávamos [...] E com o SE [do Ministério das Finanças] reuni para tratar de assuntos tão graves como o [assunto específico do ministério] e nunca consegui resolver nada. Não fizeram parte da solução! E, portanto, quando eu tenho colegas que não fazem parte da solução... já não estou a fazer nada num governo.

## **4. Relações ministeriais externas (não governativas)**

As relações ministeriais externas não governativas dizem respeito às interacções que o ministério estabelece com entidades extra-governativas, como a AP, o parlamento, os partidos, entidades infra e supranacionais e ainda a sociedade civil.

### **Interacção com os serviços da administração pública**

Entre as relações ministeriais externas, a relação com os serviços na dependência do ministério é a mais importante, porque implica uma interacção constante. Por um lado, como foi referido anteriormente, a AP tem um papel central na implementação das políticas públicas. Por outro lado, colabora activamente na sua elaboração, seja de modo directo – integrando grupos de trabalho –, seja de modo indirecto – fornecendo informação, emitindo pareceres, etc.

Tendo em conta o intenso fluxo de informação entre serviços e governo, esta interacção é protagonizada no dia a dia pelos membros dos gabinetes e pelos membros dos serviços. Ministros e SE não têm um contacto permanente com os serviços, utilizando, ao invés, reuniões periódicas com os dirigentes máximos das entidades públicas sob dependência do ministério (director-geral, inspector-geral, presidente de instituto público, presidente do conselho de administração de empresa pública, etc.). Naturalmente, a periodicidade varia em função do tipo de entidade, já que, como consta do cap. 2, n.º 1, os poderes do governo variam conforme os serviços integrem a AP directa ou indirecta.

Os intervenientes políticos destas reuniões dependem da delegação de competências, onde são discriminadas as competências dos SE. Ou seja, se o ministro mantiver sob a sua alçada uma determinada direcção-geral, tenderá a ser ele a reunir com o director-geral. No entanto, como os ministros tendem a fazer amplas delegações nos SE (v. cap. 4, n.º 4), são estes que mantêm reuniões periódicas de despacho com os dirigentes da AP. Esta situação não significa que o ministro não possa ocasionalmente auscultar os dirigentes ou tentar resolver problemas que tenha detectado directamente com os serviços. No entanto, não são reuniões de despacho e, para além disso, o ministro tenta não colocar em causa o papel do SE. Como descreve um ex-ministro em vários governos:

Eu não tinha nenhuma tutela sobre nenhum organismo público, não despachava com nenhum organismo público. Estavam todos delegados aos SE [...] Às vezes intervinha. Por exemplo, se existia um problema qualquer. Depois dizia: «Eh pá, traga aí o director-geral, que a gente vai conversar um bocadinho sobre isso.» Isso é uma coisa essencial para lidar bem com a AP. É bom, mas é óbvio que tem de escolher os assuntos importantes, não é simplesmente o papel. Isso fiz muitas vezes, e foi sempre útil. Mas, atenção, desde que o SE esteja presente e conduza a conversa para não haver atropelos...

Quando o ministro não tem esta sensibilidade, o SE pode sentir-se desautorizado e isso afectar tanto a relação com o ministro como com os serviços. No entanto, se o ministro prescinde do contacto com a AP e, simultaneamente, não exerce uma eficaz supervisão sobre

o SE, está a abdicar de uma fonte de informação importante sobre as políticas daquela subárea. Esta questão é especialmente importante em ministérios muito grandes, onde o ministro tem não só menos tempo para lidar com os SE, como com os dirigentes da AP. Um ministro de um grande ministério relata uma destas situações:

Quer dizer, por exemplo, uma vez um SE dizia-me: «Está a ser feito na secretaria de Estado e estamos a fazer assim e estamos a fazer assado e estamos não sei quê.» E eu dizia: «Ah, porreiro, então vamos chamar o inspector-geral para ele nos dizer como é que está a correr.» «Não, isso não, porque estamos aqui numa discussão política.» E eu dizia: «Não, mas eu gostava de ouvir a opinião dele sobre isto.» E, quando isto começava a acontecer, eu começava a perceber que me estava a faltar informação. Há qualquer coisa aqui que eu não estou a perceber o que é que se está a passar [...] Marquei a reunião e o SE em causa estava lá também, mas com ar angustiadinho. Começo a perceber que eles não tinham tratado bem do assunto [...] Disse ao SE: «Mas por que é que vocês demoraram três meses com esta porcaria? O que é que se passou?» [...] E ficaram todos em pânico porque, de repente, aquela hierarquia de que eles gostam muito, que é «isto é desta secretaria de Estado e eu é que faço e eu é que vou tratar com os serviços e ter tudo pronto, levo ao ministro e ele assina», essa hierarquia desaparece.

Uma relação colaborante entre o ministério e a AP é absolutamente fundamental para o sucesso das políticas e, conseqüentemente, dos próprios actores políticos. Assim, ministro e SE têm de conseguir gerir as múltiplas relações existentes entre cada um deles e cada um dos seus gabinetes com a AP. O grande desafio é fazê-lo de modo equilibrado, ou seja, não ostracizando os serviços, mas também não sendo por eles capturados.

## **Interação com o parlamento**

A arena parlamentar tem uma relevância política assinalável para o governo, principalmente quando este é minoritário ou de coligação. A articulação do governo com o grupo parlamentar e com o ministro ou SE dos Assuntos Parlamentares torna-se, portanto, essencial

para uma boa coordenação governativa. Além do mais, a prestação de contas do governo ao parlamento implica que os deputados e grupos parlamentares disponham de mecanismos de responsabilização, que pressupõem interacções frequentes entres estes dois órgãos.

Do ponto de vista do ministério, esta assenta essencialmente em três encargos específicos: a troca de informação com os deputados do partido (ou partidos) do governo; as idas a plenário e comissão; as perguntas e pedidos de informação requeridos pelos parlamentares.

A troca de informação com os deputados está usualmente a cargo de um membro do gabinete do ministro que assume a incumbência de responder a pedidos de dados estatísticos, pontos de situação de políticas, principais argumentos de defesa de uma proposta, etc. Nos ministérios maiores, os gabinetes dos SE podem ter também alguém responsável por esta tarefa. Os principais destinatários da informação são os deputados pertencentes às comissões especializadas na área sectorial do ministério e esta interacção pode ser directa, mas o mais usual é ser mediada pelo gabinete do ministro ou SE dos Assuntos Parlamentares. Esta é uma interacção em que ministro e SE não têm intervenção, a não ser que se trate de concertação legislativa, ou seja, do acordo acerca da justificação, do *timing* e do modo de apresentação dos diplomas legislativos. No entanto, nestes casos, o contacto é usualmente entre o ministro ou o SE e o ministro ou SE dos Assuntos Parlamentares.

Procedimento semelhante existe quanto às perguntas e pedidos de informação dos deputados. Ao ministério chega um número bastante assinalável de perguntas efectuadas pelos deputados de qualquer partido. Os gabinetes asseguram o processo de resposta, recorrendo apenas aos membros do governo quando o assunto levanta dúvidas ou tem saliência política. Por regra, estas respostas são trabalhadas técnica e politicamente dentro do gabinete e saem sem uma intervenção activa do ministro ou do SE. Como refere um ex-ministro do XVIII Governo:

Isso era tudo muito acompanhado. Eu tinha uma pessoa no meu gabinete que só fazia isso – garantir que aos deputados não faltava informação nenhuma. Era o ministério que mais rapidamente respondia, porque eu achava que tinha que manter isso muito actualizado [...] Quando eles fazem perguntas, mesmo quando são muito chatas e não gostamos,

tem que se dar resposta. E tinha uma pessoa que só fazia isso. Nem sei, mas deve ter havido milhares de perguntas!

As presenças no plenário da Assembleia da República e na respectiva comissão parlamentar constituem momentos importantes, pelo que ocupam uma parte importante da agenda dos membros do governo. Se é verdade que a presença em plenário não é obrigatória nem usual, o ministério deve estar representado quando assuntos da sua alçada estão (ou seja previsível que venham a estar) em discussão. Assim, em função da importância do assunto, o ministro ou o SE estão presentes, sendo que muitas vezes o SE acompanha o ministro quando este marca presença na tribuna governamental. O objectivo é recorrer a ele em questões específicas, de que este possa estar mais inteirado. Quando o assunto é politicamente menos relevante ou o ministro está mesmo impossibilitado de comparecer, o SE assume a representação do ministério (e do governo) na discussão.

Mais comum é a presença nas comissões parlamentares, onde o ministro tem de estar presente várias vezes ao longo da legislatura. A prática é que este se faça acompanhar de todos os SE do ministério, pois as perguntas podem ser sobre qualquer subárea ministerial. Deste modo, não só o ministro pode recorrer a eles para tirar dúvidas, como dar-lhes a palavra em resposta às questões específicas dos deputados. Como se registou no diário de observação directa (dia 3, 25-26):

09h30: Após a intervenção inicial do ministro na comissão, o deputado [nome], do PSD, começa por colocar uma questão e o SE [nome] passa ao ministro uma tabela, dizendo-lhe algo. Ministro assente e recolhe a tabela [...] Ministro faz uma pergunta ao SE, que responde imediatamente. Por sua vez, este pergunta ao adjunto, que confirma: «Sim, 2 anos.» Volta a acontecer logo em seguida. São perguntas curtas e parecem mais de confirmação da informação. O SE passa a informação ao ministro. Estes trocam impressões – é algo constante e dá verdadeiramente a noção de ser uma equipa a funcionar [...] Há muita comunicação durante toda a audição parlamentar (sms's, e-mails, notas, comentários, etc.) entre os SE, entre estes e os seus membros do gabinete presentes e também com os não presentes, ou seja, entre membros do gabinete na sessão e os que ficaram no ministério. É, no fundo, como se estivessem ali todos os gabinetes em peso.

Esta ida do ministro à comissão envolve um minucioso trabalho de preparação por parte dos gabinetes ministeriais. Tanto no gabinete do ministro como no dos SE, esta tarefa está atribuída a, pelo menos, um membro do gabinete. É usualmente alguém com perfil mais politizado, ou seja, com experiência ou, no mínimo, sensibilidade política. Com efeito, este trabalho prévio implica não só a recolha e análise de informação sobre as várias políticas, mas também a tentativa de antecipação de perguntas e respostas. Aos ministros e SE chegam já documentos depurados e sistematizados, que estes podem analisar e alterar. Em muitos ministérios, este é um momento de debate entre ministro e SE, promovendo um alinhamento da informação. Em qualquer caso, cada um deles demora, pelo menos, um dia a preparar-se para a comissão.

A maioria dos membros do governo reconhece como politicamente relevantes as idas ao parlamento, mas tem a percepção de que assumem um peso excessivo. Nas palavras de um ex-ministro da Administração Interna:

Um aspecto que tem muita importância para um ministro é a actividade parlamentar. Eu estava sempre a caminho da comissão! A prestar explicações, por causa do incêndio na [localidade] e não-sei-quê, coisas dessas. Estava sempre em órbita! [...] É desgastante, como é óbvio.

Para os SE, em especial os que não possuem experiência política, todas estas dinâmicas são ainda mais penosas. Ainda que tenha consciência da importância de prestação de contas à Assembleia da República, a maioria entende a regularidade com que acontecem um desperdício de tempo face ao trabalho de gabinete, ou seja, à formulação de políticas. Assim, tendem a desvalorizar o contributo efectivo destas idas à comissão. Eis uma situação concreta descrita por um ex-SE sem experiência política:

Lembro-me de uma vez eu me irritar na Comissão de Obras Públicas e Transportes, em que comecei a falar sobre as vocações dos diversos modos de transportes e, enfim, explicar-lhes que até 5000 passageiros por hora, em cada sentido, em horas de ponta, é autocarro, de 5000 a 8000 é metro ligeiro, de 8000 a 10 000 metro pesado e mais de 10 000, aí sim, é comboio pesado, porque isto são conceitos muito importantes

em engenharia de transportes. Eu lembro-me de começar a falar sobre isso e de uns deputados dizerem que aquilo não era uma sessão técnica, que era uma coisa de apreciação política e eu ter dito: «Pensei que uma Comissão de Obras Públicas e Transportes tivesse algum especialista em transportes. Parece que não.» E perguntei-lhes se seriam, então, especialistas em quê? Em música clássica? A coisa não foi muito bem recebida. Eu lembro-me de o [outro membro do governo] me dizer: «Eh pá, não se pode dizer essas coisas.» E eu disse: «Eh pá, desculpa, mas eu não sou político e não tenho paciência para aturar estes gajos.»

## **Interacção com o(s) partido(s)**

Outra faceta das relações externas dos ministérios diz respeito à relação com o partido do governo (ou partidos, em caso de coligação). No entanto, esta interacção não é muito importante em termos de formulação de políticas. Com efeito, verifica-se em Portugal um fenómeno de governamentalização dos partidos, que os menoriza face ao governo (Lobo 2005, 170-175). Em grande medida, após ganhar as eleições, o partido é o governo, prevalecendo um modelo de primazia do partido no governo (Cotta 2000, 72). Assim, a capacidade de intervenção autónoma do partido-organização nas políticas ministeriais é muito diminuta. Na verdade, como enfaticamente descreve um influente ex-ministro do PSD:

Eu o PS não sei, mas o PSD, quando vai para o governo, o partido fecha, fica lá o senhor Meireles. Essa do partido! As pessoas muitas vezes têm ilusão de que os governos são controlados a partir dos partidos. Eu atiro-me para o chão a rir! Só se for o Meireles que fica na recepção da São Caetano [sede do PSD]. Não está lá mais ninguém, quem é que está lá? Coisa diferente é a permanente, insustentável, insuportável e muitas vezes sem fundamento pressão das estruturas distritais. Mas o partido não!

De facto, a única influência do partido enquanto organização que chega ao ministério é a efectuada através das estruturas regionais e locais. Esta constatação para o PSD é, aliás, igualmente válida para o PS. Este é um contacto inevitável, como admite um ex-ministro sem experiência política do XVII Governo: «Ah, ligar ao aparelho

[partidário] é o mais fácil, porque o aparelho liga-se connosco.» Estas estruturas são especialmente reivindicativas junto dos membros do governo e fazem-no quanto às políticas (por exemplo, *lobbying* para localização de infra-estruturas, queixas sobre políticas específicas que afectam a região ou pedidos de desbloqueio de questões locais específicas), mas também quanto às nomeações para os gabinetes, para serviços regionais da AP ou outras entidades sob responsabilidade do ministério. Como muitas vezes estão em causa dirigentes com peso partidário, os ministros e SE podem ter dificuldade em lidar com estas pressões. Esta questão é ainda mais evidente quando os membros do governo são politicamente inexperientes. Nestes casos, as posições tendem a ser extremadas – o ministro ou o SE aceitam ouvir e ter em consideração os pedidos ou, pelo contrário, evitam qualquer contacto com estes dirigentes. Se o primeiro caso acarreta problemas de equidade e transparência, o segundo resulta na ostracização de interlocutores locais potencialmente importantes para o ministério. Este é um dos motivos que levam alguns membros do governo sem experiência política a decidirem ter no seu gabinete pessoas com experiência partidária. Foi o caso de um ex-ministro do XIX Governo:

E às tantas o SE diz-me: «Nós temos que arranjar maneira de ter aqui [no ministério] um ou dois dos partidos, porque nós somos independentes. Independentemente estão pendurados.» E eu fui falar com o [nome de ex-ministro da mesma pasta], que também não tinha partido, e ele disse-me: «Se tu queres ter alguma estabilidade e alguma segurança, arranja para o teu gabinete alguém dos partidos. Não precisam de ser muitos, mas alguns para tu perceberes, para teres uma ligação com os partidos.» E, portanto, eu tive essa preocupação de ter... um membro de algum partido, ou alguém que tivesse alguma experiência política ou uma boa ligação com os partidos, para poder falar com o partido, neste caso o PSD e o CDS.

No entanto, no dia a dia do ministério, particularmente no que diz respeito à formulação de políticas, o partido-organização está ausente.<sup>12</sup> Não é comum, por exemplo, um ministro ou SE auscultar

---

<sup>12</sup> A análise refere-se à influência directa do partido-organização na formulação de políticas a nível ministerial. Convém, no entanto, ter em conta que existe uma influência indirecta a montante, nomeadamente através da elaboração do programa eleitoral e da selecção ministerial.

os órgãos partidários sobre políticas a desenvolver ou em desenvolvimento. Mesmo que estes órgãos tenham exigências sectoriais, elas são dirigidas ao PM e por este filtradas. Ao ministério chega já uma orientação do PM e não uma orientação do partido.

Ainda assim, existem contactos com os partidos que ajudam os membros do governo que não são filiados a obter *feedback* sobre a sua actuação e também a explicar melhor as opções ministeriais aos militantes. Na verdade, os ministros e SE recebem muitos convites para participar em iniciativas partidárias, pelo que alguns aproveitam o fim-de-semana ou o final do dia para contactar com as estruturas partidárias regionais e locais. São usualmente palestras, onde apresentam o trabalho feito e/ou os objectivos do ministério para o sector, mas onde podem também perceber *in loco* a recepção das suas ideias.

## **Interacção com entidades infra e supranacionais**

A governação é cada vez mais uma actividade multinível, onde o nível estadual assume uma importância central, mas a que crescem outros, tanto inferiores como superiores. A nível inferior, em Portugal, as principais entidades políticas são as autarquias locais. A ligação dos ministérios ao poder local não é, no entanto, relevante na formulação de políticas. Com excepção dos grandes projectos, em especial em Lisboa e no Porto, os dirigentes locais não são envolvidos nas políticas ministeriais.

Ainda assim, existem contactos com os autarcas que, não sendo cruciais no processo de formulação de políticas, podem influenciá-lo. Por um lado, os presidentes de câmaras municipais não se coíbem de tentar influenciar directamente ministro e SE em relação à localização de infra-estruturas do ministério, reclamações sobre os impactos de políticas específicas ou pedidos de desbloqueio de questões locais. A eficácia reivindicativa depende do tamanho da autarquia, mas também do peso político dos seus interlocutores ou do seu acesso a intermediários que possam reforçar essa pressão (usualmente, outros membros do governo ou deputados). Por outro lado, existe uma interacção importante com os autarcas quando existem deslocações às suas autarquias. Estas têm uma componente simbólica, comunicacional e institucional e ocupam um espaço muito significativo na agenda

dos membros do governo – em especial dos ministros. Estes são muito solicitados para representar o governo em eventos autárquicos (celebrações, festividades, conferências, inaugurações, etc.). As «idas ao terreno» – como são designadas pelos próprios – são consideradas oportunidades de contactar com o «país real», ou seja, tentar perceber as necessidades e os efeitos das políticas ministeriais no território.

Os governadores civis constituíram outro importante interlocutor infranacional até 2011, quando foram extintos pelo XIX Governo, já que, enquanto representantes do distrito, mantinham contacto com os ministérios. Naturalmente, ganhavam uma importância mais assinalável em determinados ministérios, como o da Administração Interna, já que detinham competências locais em áreas sob a sua alçada. Mas, mesmo noutros ministérios, a sua utilidade foi amplamente reconhecida pelos membros do governo. Um ex-ministro do Ambiente explica porquê:

Os governadores civis, que já não existem, tinham quase essa função, quer dizer, o emprego deles – passo o exagero, não quero diminuir a função, porque tinham imensas responsabilidades, protecção civil e outras coisas –, mas, em grande parte, era serem antenas locais do governo. Eu só me apercebi da importância que os governadores civis tinham nessa interacção com eles. Quantas e quantas! E alguns, pessoas notáveis, que davam uma visão extremamente objectiva e isenta, respeitadora de outras áreas políticas. Os governadores civis eram de escolha política, inquestionavelmente, mas alguns deles davam uma visão extremamente equilibrada de quem era quem, o que é que os movia. Isso é muito importante para quem está no governo [...] Havia governadores civis notáveis, que ajudavam a compreender a realidade. E às vezes até as pequenas disputas locais que perturbavam o trabalho do ministério.

A nível supranacional, a União Europeia assume um papel fundamental. O grau de integração é tão intenso que todos os ministérios têm regulares interacções com os seus homólogos europeus em diversos organismos, entre os quais se destaca o Conselho da União Europeia. Estes contactos exigem uma preparação minuciosa, pelo que em cada gabinete (ou, pelo menos, no gabinete do ministro) existe alguém com esta incumbência. A representação do ministério, em princípio, cabe ao ministro, mas este faz-se muitas vezes acompanhar

pelo SE que melhor domine o tema em discussão. Por norma, o ministro não abdica da participação nestes fóruns europeus, mas o SE pode substituí-lo em caso de necessidade. Além disso, alguns destes organismos europeus incluem reuniões de preparação, onde os SE assumem o principal papel. Assim, como revela um ex-SE do Ministério das Finanças, a interação entre o ministério e os organismos internacionais implica necessariamente um incremento da articulação entre ministro e SE:

Eu era o número 2 do ministro nos assuntos externos, o que significava que eu ia, em representação de Portugal, a determinados grupos, comités, que preparavam as reuniões do Eurogrupo, do ECOFIN. E para isso, naturalmente, tinha de haver também um entrosamento muito grande [com o ministro] e, muitas vezes, até para obter orientações, porque era para a posição ser assumida ao nível de SE, para depois poder ser assumida pelos ministros.

As decisões sectoriais europeias têm sempre um impacto bastante efectivo nos respectivos ministérios nacionais. No entanto, este impacto foi avassalador durante o período em que Portugal esteve sob resgate financeiro da Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional. Entre Maio de 2011 e Maio de 2014, Portugal esteve sob um apertado escrutínio, que incluía reuniões sectoriais de fiscalização das medidas negociadas com aquelas entidades internacionais como contrapartidas para o auxílio financeiro. Nestas reuniões, ministro e/ou SE reuniam regularmente com os técnicos da apelidada *troika* e estes sancionavam as escolhas ministeriais e negociavam alterações sugeridas pelos ministérios. Assim, para além de todos os impactos orçamentais que condicionaram as opções dos ministérios, estes estiveram durante três anos sob supervisão e orientação de entidades internacionais. Este foi, por isso, um período difícil também dentro dos ministérios. Nas palavras de um ex-SE:

Tínhamos reuniões da *troika* de três em três meses, e eram uma coisa mesmo muito agressiva! Eu fui a algumas, e era uma coisa mesmo impressionante, porque nós estávamos ali – pessoas do governo – a ser confrontados por técnicos, como se fosse um exame, com análises ao mínimo pormenor.

Para além da União Europeia, os ministérios têm contactos com outras entidades internacionais específicas dos seus sectores, como a NATO, a OMT ou a UNESCO, e outras que são transversais, como a OCDE. Neste âmbito, naturalmente, o Ministério dos Negócios Estrangeiros ocupa um lugar particular, em virtude do permanente contacto com uma pluralidade de entidades externas.

A vertente internacional é importante do ponto de vista ministerial porque tem peso institucional, usualmente grande relevância sectorial, implica coordenação governativa e ocupa muito tempo aos membros do governo – em preparação, viagens, balanço e adaptação.

## **Interacção com a sociedade civil**

Por fim, o ministério interage com os cidadãos. Este contacto pode ser directo ou indirecto, ou seja, pode envolver uma relação imediata com o cidadão ou uma relação intermediada por organizações de interesses.

O contacto directo é bastante escasso, materializando-se principalmente na correspondência que chega ao ministério. Nesta incluem-se, por exemplo, os mais diversos pedidos, queixas, denúncias e pedidos de esclarecimento. Embora existam diferenças entre ministérios, o volume de correspondência implica que o seu tratamento tem de ser assumido por alguém num dos gabinetes ministeriais (usualmente no do ministro). Apenas no caso de ser detectada alguma questão sectorial ou politicamente delicada, o SE ou o ministro são alertados e decidem como agir. O contacto directo existe ainda quando as pessoas abordam directamente os membros do governo nas suas deslocações pelo país. Este é um tipo de contacto menos sistemático, mas que, por vezes, permite alertar o ministro ou o SE para situações que desconheciam.

No entanto, o ministério interage com a sociedade civil essencialmente através das organizações de interesses do sector. O modo tradicional como estas organizações tentam influenciar a política ministerial em benefício dos seus representados é através de audiências

com os membros do governo.<sup>13</sup> Como ficou registado no diário de observação directa (dia 1, 7-8):

17h20: [Nome de um técnico especialista do gabinete do ministro] aponta para uma enorme pilha de processos: «Aquilo são tudo pedidos de audiência.» São dezenas por semana. Leva ao ministro já algumas propostas para este escolher quais pretende aceitar e com que prioridade [...] Enquanto falamos, chega alguém do apoio administrativo e deixa, sem dizer nada, uma pasta em cima da mesa de [nome do técnico especialista do gabinete do ministro]. Quando terminamos, dá uma olhadela e mete para o lado. A mesa está inundada de idênticas pastas esverdeadas.

Em função da importância da organização, estas reuniões formais podem ser protagonizadas pelo ministro, pelo SE ou até mesmo por um membro de um gabinete. No entanto, usualmente, os ministros disponibilizam um dia ou, pelo menos, uma tarde por semana para estes contactos. No fundo, elas são um modo útil de o membro do governo auscultar o sector, detectar problemas e obter outras perspectivas sobre os assuntos.

Entre as organizações de interesses mais importantes encontram-se os sindicatos. Normalmente são os SE que têm um contacto mais regular com estes actores, conduzindo, inclusivamente, as negociações. No entanto, o ministro pode entender que o assunto é politicamente delicado (nomeadamente pelo impacto mediático) e decidir assumi-las. Por exemplo, as negociações da concertação social são sempre dirigidas pelo ministro, ainda que os SE estejam presentes e tenham um papel importante na sua preparação. Para mais, mesmo quando é o SE a conduzir o processo negocial, a intervenção do ministro pode ter lugar nos momentos finais ou mais difíceis.

Ademais, tal como acontece com as autarquias, os membros do governo recebem muitos pedidos para marcarem presença em inaugurações, comemorações ou palestras de instituições ou empresas da área sectorial do ministério. Na verdade, podem ter interesse próprio em promover essas visitas, como meio de aproximação a esses actores

---

<sup>13</sup> Em praticamente todos os ministérios portugueses existe a prática de, no início de funções do membro do governo, os principais actores do sector pedirem uma audiência para apresentar cumprimentos (mas, naturalmente, também os seus pontos de vista sobre o sector).

e, principalmente, de transmitir publicamente uma mensagem política (de boas práticas, de incentivo a um determinado subsector, etc.). No entanto, elas são essencialmente responsabilidades institucionais, a que os próprios não conseguem escapar. Como se registou no diário de observação directa (dia 2, 11 e 15):

09h20: A caminho de um evento da [instituição do sector do ministério], o «assessor de imprensa» pergunta ao ministro se vai sair logo a seguir à intervenção, acrescentando que o [técnico especialista que preparou o evento] diz que é coisa para demorar só meia hora. Ministro responde imediatamente: «Isso é o que eles dizem sempre! Mas eu tenho de sair...» [...]

11h30: Entramos no carro a caminho de S. Bento. Ministro atira logo, em tom de piada: «Quem é que dizia que isto demorava meia hora?» [...] O ministro desabafa: «Estas conferências logo pela manhã...»

Na verdade, o modo como muitos ministros evitam a intensa regularidade destas deslocações é fazendo-se representar por um SE – usualmente o que estiver mais ligado ao assunto subjacente à visita. Em alternativa, se o evento em causa for considerado suficientemente importante, podem ir os dois. Pelo contrário, excepcionalmente, em eventos considerados de importância menor (ou em situações de impossibilidade dos membros do governo), um membro do gabinete pode representar o ministério. Como ficou registado no diário de observação directa (dia 5, 47):

10h55: Entrevista com o ministro [...]

– PS: Exerce muito controlo sobre a sua agenda, ou seja, há muitas coisas em que diz «isso eu não quero fazer?».

– Ministro: Sim, muitas, muitas, principalmente em questões de representação externa. Nas presenças externas não estou mais do que num quarto daquelas em que me convidam para estar. Não é fisicamente possível nem é politicamente equilibrado.

Este tipo de interacção tem um cariz mais simbólico, já que diz respeito à representação institucional dos membros do governo em eventos organizados por essas entidades. Deve, no entanto, ter-se em conta que a dimensão simbólica é muito importante na política,

transmitindo mensagens concretas sobre escolhas e prioridades políticas. Um ex-SE relata exemplos concretos da importância dessa dimensão simbólica:

Os [classe profissional do sector do ministério] eram furiosamente contra estas medidas e na área do [ministério] há um hábito péssimo, que é todas estas corporações – [nome de várias organizações de interesses, classes ou ordens profissionais] – sempre tiveram nos seus congressos membros do governo. Não é por mais nada, é porque aquilo lhes dá projecção televisiva e catapulta as suas declarações bombásticas. Ora, a minha relação com os [classe profissional do sector] era uma desgraça! E, portanto, é óbvio que não vamos lá, porque só estaremos a promover uma opinião que é contrária à nossa e a acicatar a onça, não é? O ministro quis que eu fosse lá, pronto. Por que é que ele quis que eu fosse lá? Aquilo não foi nada de castigo, nem nada disso. Ele próprio teve problemas gravíssimos com [outra classe ou ordem profissional do sector] e foi ao congresso deles, porque achou que tinha de ir [...] Ele achou que não se podia não ir a um congresso de [nome de classe ou ordem profissional], que era uma afronta forte de mais. Pronto, eu fui. Aquilo foi absolutamente horrível! Tipos a levantarem-se da sala e por aí fora.

Como fica explícito na declaração deste ex-SE, a escolha de quem representa o ministério nestes eventos depende da importância do evento, mas também do modo como os membros do governo encararam a função de representação institucional do ministério.

Os gabinetes têm um papel muito revelante na preparação da interacção dos membros do governo tanto com as entidades infra e supranacionais como com as entidades da sociedade civil. Mesmo quando estas deslocações não implicam reuniões e negociações, é necessário que o membro do governo tenha informação suficiente sobre a instituição e os seus actores. Além disso, em alguns destes eventos será necessário fazer uma intervenção, o que implica um trabalho preparatório ainda mais substantivo. Os gabinetes respondem a estas situações de modo estruturado, possuindo um membro responsável por esta tarefa ou sendo adstrita pelo chefe de gabinete em função da área de especialização de cada um. Ao ministro ou SE chega uma primeira versão do discurso e as informações estritamente essenciais para o sucesso da deslocação, sem prejuízo de conversas

de orientação. Com efeito, como se registou no diário de observação directa (dia 2, 20-21):

18h40: Bate e entra [nome], «economista» do gabinete. Pergunta quando é boa altura para falar sobre o discurso de 5.<sup>a</sup> feira [evento de organização internacional]. Ministro responde: «Nunca. Entre.» [O «economista»] senta-se e diz: «Acho que a sua intervenção devia ser mais macro, podia falar de algumas medidas – como [exemplos de políticas do ministério] –, mas devia ser algo mais genérico.» Ministro responde: «O essencial é referir que [conjunto longo de mensagens principais].» [O «economista»] toma notas e, em seguida, vai referindo ideias para validar tacitamente. Ministro interrompe e diz: «A única coisa que eu gostava de dizer é ...» Refere duas ou três linhas claras para o discurso. Soa claramente como uma reorientação, mas sem qualquer tensão, ou seja, fazendo parte de um processo normal de construção conjunta do discurso. [O «economista»] aponta enquanto ministro vai dissertando.

Por fim, a interacção do ministério com a sociedade civil implica uma interacção muito intensa com a comunicação social. A comunicação da actuação política é fundamental na *performance* dos membros do governo. O momento, o modo, o conteúdo e o interlocutor da comunicação são alvo de muita atenção e cuidado. Uma frase fora do contexto, uma hesitação comprometedora, uma *gaffe* ou a assunção de um compromisso irrealizável podem colocar em causa a credibilidade individual e fragilizar colectivamente o ministério e o governo. É este o motivo que justifica a reacção, muitas vezes pessoal, do PM face a intervenções públicas dos membros do governo. Com efeito, muitos SE relatam que o PM José Sócrates ou alguém do seu gabinete os contactava para acertar a melhor maneira de responder a assuntos na ordem do dia. Nas palavras de um ex-SE:

Quantas vezes... às três e às quatro da manhã [recebia um telefonema do PM]. Claro, isso era permanente. Então, quando eram notícias nos jornais, ele sabia o que é que ia acontecer, quando era urgente. E eu: «Está bem, eu desminto, pronto.» [...] Eram normalmente questões mediáticas, ou seja, se aparecesse uma notícia, a começar às três da manhã ou às quatro da manhã, a ideia era desmentir logo às seis, sete da

manhã, para não criar o balão, essa era a única preocupação do PM [...] Mas ele tinha razão, ou melhor, a maior parte das vezes.

Tal como o PM, os ministros dão muita atenção à comunicação política, já que são os responsáveis políticos do ministério, aos quais o PM vai pedir contas, directa ou indirectamente (neste caso, através do seu gabinete ou do *centro do governo*). Como se registou no diário de observação directa (dia 2, 9):

09h20: [O motorista, o «assessor de imprensa» e eu] vamos buscar o ministro a casa de carro, já que em seguida iremos a um evento [...] Esperamos 10 minutos, que o «assessor de imprensa» passa a ler o jornal *Público*. O ministro chega. «Então, novidades?» é a primeira coisa que diz, depois de «Bom dia». [O «assessor de imprensa»] responde: «Sim, o [assunto com importância governativa]. Mas trago-lhe aqui o artigo do *Público* [notícia que tinha sido veiculada pelo gabinete dias antes].» É a [política pública do ministério], que teve direito a chamada de capa no *Público* dessa manhã. «Ficou muito bom, muito factual», acrescenta. [...] A conversa com [o «assessor de imprensa»] é leve. Se está muito preocupado com a imprensa (e tem razões para estar, pois a sua área está sob intensos holofotes – e mais tarde terá uma importante entrevista televisiva), não parece. [O «assessor de imprensa»] passa a viagem a ler o jornal e a ler notícias no telemóvel, enquanto enceta conversas curtas com ministro. Este faz o mesmo no telemóvel. Apesar da descontração do ministro, que, inclusivamente, escolhe a banda sonora e faz algumas piadas, o dia começa inevitavelmente sob o espectro noticioso.

Uma das maneiras institucionalizadas de melhorar a comunicação do governo e evitar problemas de protagonismo dentro do ministério é a existência de um único «assessor de imprensa» em cada ministério e da sua permanente articulação com o *centro do governo*. Deste modo, «existe uma mensagem única» e «é a agenda do ministério e não do SE A, B ou C».<sup>14</sup>

Este membro do gabinete tem um papel fundamental na gestão comunicacional do ministério. Em primeiro lugar, serve como filtro às solicitações constantes por parte da comunicação social (entrevistas,

<sup>14</sup> Expressões utilizadas pelo «assessor de imprensa» do gabinete do ministro registadas no diário de observação directa (dia 1, 5).

reacções, esclarecimentos, etc.). Apesar de haver diferenças entre ministérios, estes pedidos são praticamente diários, o que implica um árduo trabalho de pré-selecção do que é suficientemente relevante para pedir a intervenção do SE ou do ministro. Uma segunda incumbência é a de informar os membros do governo acerca da cobertura noticiosa do ministério. Este *clipping* permite um ponto de situação e uma discussão sobre a estratégia comunicacional a seguir. Em terceiro lugar, cabe-lhe auxiliar os membros do governo em momentos críticos, em que o ministério está sob os holofotes mediáticos. Afinal, «há dias que não se passa nada e outros que é de loucos»!<sup>15</sup> Nestes casos, em estreita articulação com o *centro do governo*, o papel do «assessor de imprensa» é fundamental para lidar rápida e eficazmente com crises mediáticas. Outra tarefa diz respeito à gestão estratégica da comunicação, ou seja, sendo pró-activo na definição das principais mensagens políticas a passar na comunicação social (e redes sociais<sup>16</sup>). Trata-se não só de marcar a agenda mediática mas também de explicar o que está a ser feito, como e porquê. Por fim, estes membros do gabinete têm um papel discreto mas muito importante nas deslocações dos membros do governo, na medida em que, tal qual uma sombra, os acompanham permanentemente. O objectivo é o de garantir que o ministro (ou o SE) não seja surpreendido com uma pergunta jornalística sem estar inteirado do assunto e sem ter tido a oportunidade para reflectir sobre a melhor resposta. Por exemplo, «imagine que Mário Soares tinha morrido e pediam ao ministro, que estava numa iniciativa, uma reacção e ele não sabia de nada»!<sup>17</sup>

Como fica explícito, esta é uma tarefa muito exigente e, por esse motivo, nem todos os ministérios seguem a regra de existir apenas um «assessor de imprensa». A comunicação política é crucial no dia a dia de um governo e os ministros e SE, em geral, têm consciência desse facto. Mesmo os que desvalorizam esta tarefa percebem, mais cedo ou mais tarde, que é fundamental para o sucesso das suas políticas, de que depende, em grande medida, o seu sucesso no cargo.

<sup>15</sup> Expressão utilizada pelo «assessor de imprensa» do gabinete do ministro registada no diário de observação directa (dia 1, 7).

<sup>16</sup> No XXI e no XXII Governo, cada ministério possuía uma conta *Twitter*, detendo algumas secretarias de Estado uma conta autónoma.

<sup>17</sup> Frase do «assessor de imprensa» do gabinete do ministro registada no diário de observação directa (dia 1, 6).



## Capítulo 4

# A escolha dos secretários de Estado e a definição do mandato

### 1. «Os meus secretários de Estado»?: a autoria da escolha

Tendo em conta que os SE executam várias tarefas importantes, nomeadamente no âmbito da formulação de políticas, é do interesse do ministro prevenir que ocorram desadequações entre a sua vontade e a actuação daquele. Para esse efeito, um dos principais mecanismos de responsabilização prévia consiste na escolha dos SE. Ao encetarem um esforço para identificar os melhores candidatos ao cargo, os ministros permitem um alinhamento da informação, o que reduz a possibilidade de selecção adversa.

Em geral, a selecção dos SE é restrita a três actores principais – o ministro, o PM e, em governos de coligação, os líderes dos partidos. Em Portugal, essa escolha cabe principalmente aos ministros. Com efeito, em 72% dos casos, o ministro foi o responsável pela escolha (quadro 4.1). No entanto, mais de um em cada quatro SE foi escolhido directamente pelo PM, por alguém próximo do PM ou pelos líderes dos partidos que compõem o governo.

#### Quadro 4.1 – Autoria da escolha dos secretários de Estado\*

Autor da escolha	Citações exemplificativas
Ministro (72%, $n = 94$ )	Os três foram sugeridos por mim ao PM, que concordou inteiramente. Portanto, eu pude convidá-los naquela postura «eu, reflectindo, acho que você é uma boa pessoa para ajudar» e não naquela outra: «Alguém sugeriu o seu nome ou o PM acha que você é boa pessoa. Vamos ver se funciona.» Nada disso!
<i>Ministro do XVII Governo</i>	
Outros (28%, $n = 37$ )	Eu não tinha nenhuma ideia formada sobre a escolha dos SE e... tinha de tomar uma decisão no mesmo dia em que fui convidado. Fui insistentemente solicitado e depois tive algumas dificuldades em encontrar nomes que me parecessem capazes. Algumas escolhas acabaram por recusar [...] E, portanto, eles foram escolhidos, fundamentalmente, por sugestão do PM.
<i>Ministro do XIX Governo</i>	
Total	131

\* Análise de conteúdo das entrevistas realizada com recurso ao *software* MAXQDA. O total corresponde ao número de relações entre MIN e SE cuja informação foi possível apurar. Não foram considerados os SE da PCM, dos Assuntos Parlamentares e adjunto do PM nem os SE sob alçada do PM.

### A liberdade de escolha do ministro

O mais usual é o PM convidar os ministros e, logo na primeira conversa, incitá-los a escolherem a sua equipa ministerial. Neste sentido, poder-se-á afirmar que a primeira tarefa delegada por um PM a um ministro é exactamente a escolha dos SE. Ainda assim, o PM mantém a capacidade de veto, já que é habitual o ministro conversar sobre as suas opções com o PM antes de contactar os escolhidos. Os ministros reconhecem que esta liberdade para compor a sua equipa é positiva. Nas palavras de um ministro do XVII Governo: «[E]u considero que tive o privilégio de todos [os SE], um a um, ter sido eu a sugerir-los ao PM e ter a concordância dele. E considero que isso foi um elemento fundamental para uma relação de confiança que se estabeleceu entre mim e eles.»

Com efeito, esta prática dá aos ministros um sinal de confiança do PM num momento crucial e, para além disso, permite que eles tenham

a oportunidade de ponderar o perfil mais adequado às circunstâncias e que iniciem a relação sem quaisquer condicionalismos externos. No entanto, os ministros encaram com naturalidade a legitimidade de o PM recusar as suas escolhas iniciais. Como refere um ex-ministro das Finanças: «[Q]uis ser eu a escolher os SE com, obviamente, o direito de o PM dizer: «Esse senhor não pode ser, por razões políticas.» Portanto, ele teria esse direito, o governo é dele, não é o meu governo. Agora são os meus SE, portanto, quero ser eu a escolhê-los».

Na prática, é extremamente raro o PM vetar as escolhas do ministro, principalmente porque este tem oportunidade de justificar as suas opções ao PM. Assim, este funciona mais como um *checkpoint* para garantir que não há nada de errado na escolha do que propriamente um sancionador da mesma. Ou seja, o PM não necessita de crer que o ministro está a fazer boas escolhas, mas deve garantir que não está a fazer más escolhas. Esta atitude é, em grande medida, explicada pela necessidade de responsabilização do ministro (Cavaco Silva 2002, 108). Com efeito, para o PM poder exigir resultados ao ministro, é vantajoso deixá-lo formar a sua equipa. É exactamente o que explica outro ex-PM:

Eu disse a todos os ministros: «Tem este número de SE, agora escolha-os, mas antes de os convidar fale comigo. E, caso não estejamos de acordo, a última palavra será sua.» Queria dar toda a confiança ao ministro, não queria lá ter nenhum espião! [...] Portanto, era assim: «Você escolhe, você é responsável.»

Deste modo, o PM coíbe-se de limitar as preferências do ministro após ter dado o aval para este escolher livremente os seus SE. Um exemplo extremo dessa coibição é dado por um ex-ministro da Saúde: «Os dois SE foram escolhidos por mim. Mas, quando comuniquei ao PM, ele disse-me logo que tinham sido ambas más escolhas. Vim a confirmar pensosamente que ele tinha razão.»

## **As «sugestões» do primeiro-ministro**

Ainda que o PM tenda a não vetar as opções do ministro, por vezes, faz sugestões. Ou seja, na primeira conversa em que convida o ministro, o PM pode colocar-lhe à consideração um nome que lhe

parece particularmente adequado para alguma das subáreas. Tendem a ser indivíduos que, para além de uma relativa experiência na área – com a qual o PM justifica a indicação –, são da sua confiança pessoal.

Naturalmente, uma sugestão do PM tem um peso acrescido, sendo dificilmente ignorável e quase sempre encarada pelos ministros como imperiosa. Apesar disso, na maioria dos casos não se trata propriamente de uma imposição, mas de uma proposta efectuada no âmbito de uma conversa aberta, onde o PM pode ser convencido da existência de melhores soluções. Foi isso que aconteceu numa situação relatada por um ex-PM:

Eu tinha um ex-colega do parlamento que queria que fosse para o governo como SE. E eu disse-lhe [ao ministro]: «Olhe, vou sugerir-lhe um nome. É este.» Mas ele disse-me: «OK! Considero uma boa sugestão, mas eu tenho uma alternativa mais competitiva e melhor.» Isto é uma coisa difícil de dizer a um PM, hein? E eu disse-lhe: «Ah, sim? Então e quem é?» Quando ele me diz o nome eu respondi-lhe logo: «Não se fala mais no assunto, tem toda a razão, esse é muito melhor.» É que ele [o ministro] propôs alguém que conhecia melhor, mas que também era um grande amigo meu.

Para além disso, as sugestões do PM são muitas vezes suscitadas pelos próprios ministros. Com efeito, o ministro pode ter dificuldades para seleccionar indivíduos que considere adequados para desempenhar o cargo de SE. Estas dificuldades estão principalmente relacionadas com a escassa experiência sectorial ou governativa do ministro, com constantes recusas de potenciais escolhas e com a urgência da decisão.

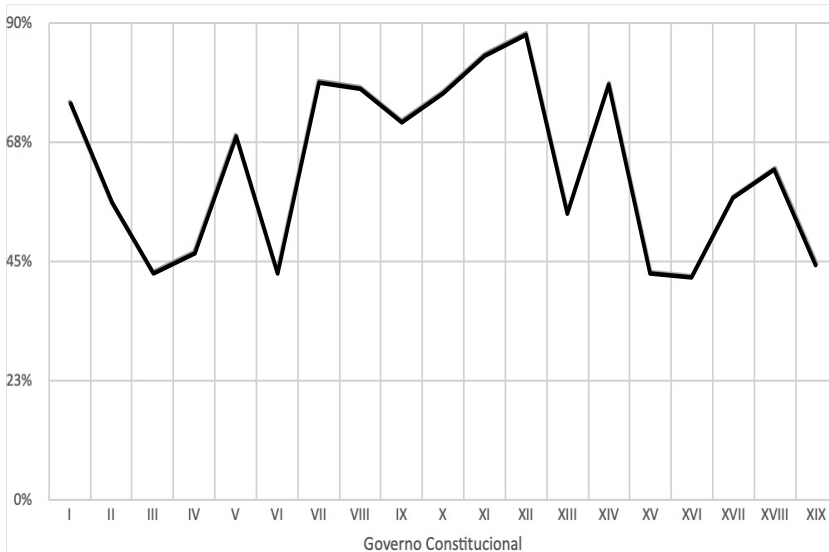
Quando o ministro não conhece suficientemente o sector terá maior tendência para ser susceptível às sugestões do PM. Tendo em conta que muitos ministérios possuem três ou quatro secretarias de Estado, com assuntos por vezes bastante diversos, é natural que o ministro possa necessitar de auxílio para encontrar um SE para uma subárea muito específica. Foi o caso de um ex-ministro do Ambiente:

Quando chegou a altura de escolher o SE de [subárea do Ministério do Ambiente], aí não era a minha área de tradição, porque a minha área era muito [outra subárea do Ministério do Ambiente] e esse tipo de questões. E, por isso, na altura troquei impressões com várias pessoas, nomeadamente com o PM.

Outra razão para o ministro ter dificuldades em efectuar uma escolha própria prende-se com a dificuldade em definir critérios adequados. Na verdade, quando o ministro não tem qualquer noção efectiva do que implica o exercício do cargo de SE, torna-se mais difícil escolher. Consequentemente, estas dificuldades são principalmente experienciadas pelos ministros sem qualquer experiência governativa. Como um destes referia: «E no meio disso eu percebi que tinha de ter SE, que era uma coisa que eu nem percebia bem o que é que era!»

Em Portugal, a maioria dos ministros já é reincidente no governo, ainda que anteriormente sob as vestes de SE (ou SSE). Com efeito, o gráfico 4.1 demonstra bem a importância tradicional desta credencial política no recrutamento ministerial.

**Gráfico 4.1 – Ministros com experiência governativa por governo (1976-2015)\***



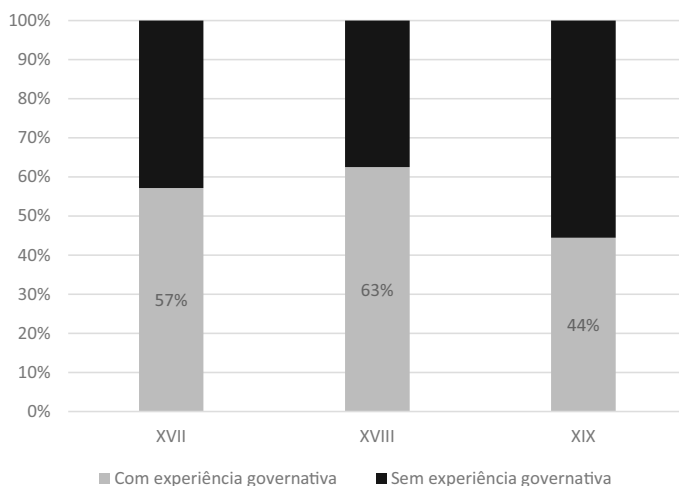
\* Considerou-se que um indivíduo tem experiência governativa quando, à data da sua nomeação como ministro, tinha anteriormente exercido o cargo de ministro, SE ou SSE.

Fonte: Elaboração própria, com recurso à base de dados do projecto «Ministros tecnocratas e independentes nas democracias europeias» (PTDC/CPJ CPO/118086/2010), coordenado pelos professores Pedro Tavares de Almeida e António Costa Pinto.

Existiram governos na democracia portuguesa, como o terceiro governo de Cavaco Silva, em que cerca de 90% dos ministros tinham tido uma passagem pelo governo. Compreensivelmente, as descidas abruptas verificam-se quando existe uma mudança de partido no governo, já que quando este se mantém ocorre uma subida, em virtude de os ministros se manterem ou de alguns SE ascenderem a ministros. Mesmo tendo em conta esta dinâmica, verifica-se, desde 1995, uma tendência para se escolherem menos ministros com experiência no governo.

Com efeito, como é visível no gráfico 4.2, nos três governos em análise, o número de indivíduos sem currículo governativo é bastante elevado, constituindo mesmo a maioria no XIX Governo. Assim, existem, em cada governo, vários ministros sem familiaridade com o funcionamento do governo e, conseqüentemente, sem uma percepção apurada sobre os melhores requisitos para a escolha de um SE.

**Gráfico 4.2 – Ministros com experiência governativa por governo (2005-2015)\***



\* Considerou-se que um indivíduo tem experiência governativa quando, à data da sua nomeação como ministro, tinha anteriormente exercido o cargo de ministro, SE ou SSE. As percentagens foram calculadas em função do número total de ministros nomeados nesse governo.

Fonte: Elaboração própria, com recurso à base de dados do projecto «Ministros tecnocratas e independentes nas democracias europeias» (PTDC/CPJ CPO/118086/2010), coordenado pelos professores Pedro Tavares de Almeida e António Costa Pinto.

Outro factor de dificuldade é a existência de recusas. O ministro pode entender que um indivíduo tem o perfil adequado para ser seu SE, mas este pode não ter vontade ou disponibilidade para aceitar o cargo. Múltiplas recusas impelem os ministros a pedir sugestões ao PM. A existência de recusas para o cargo de SE não é invulgar em Portugal, em grande medida devido à remuneração não se ajustar às exigências de muitos candidatos. Um ministro que teve várias recusas aos convites que endereçou para SE descreve as justificações dos contactados:

E algumas pessoas diziam: «Eh pá comprei uma casita, um apartamento um bocadinho melhor e agora como é que é? Não posso deixar de pagar o apartamento! Não posso ir para SE e ficar a dever ao banco.» E não estamos a falar de ninguém que era multimilionário, nem que queria 50 000 euros por mês, nem nada disso. Eram, pura e simplesmente, questões de sobrevivência. Por exemplo, uma pessoa com três filhos e os três filhos no colégio e se estiver a pagar um apartamento condizente, sem ser nada de extraordinário, em terceira ou quarta mão, o que se paga a um SE não dá.

Associada às razões anteriores está a necessidade de o ministro ter de escolher os SE num curto espaço de tempo. Na verdade, entre a nomeação dos ministros e a nomeação dos SE decorre um período que abrange poucos dias (normalmente, menos de uma semana). O PM estabelece, por isso, desde o início um prazo máximo de dois ou três dias para os ministros constituírem a equipa. Este prazo, que, no caso de remodelações, é ainda mais curto, pode ser manifestamente insuficiente no caso de o ministro não contar com o convite para integrar o governo. Nestes casos, resta ao ministro recorrer ao PM para que este o auxilie na resolução da situação.

O PM pode ter algumas sugestões, que discute logo com o ministro, ou remeter a questão para um dos seus fiéis colaboradores. Com efeito, ainda que o PM se empenhe pessoalmente nos convites a ministros e SE, a grande quantidade de contactos num curto espaço de tempo exige que este se rodeie de um ou dois colaboradores de extrema confiança. Como refere o ex-primeiro-ministro Santana Lopes (2006, 101):

A par do líder do CDS/PP, tinha o meu núcleo duro do PSD numa das salas de Monsanto, onde José Luis Arnaut (já convidado para ministro das Cidades) e Miguel Relvas (entretanto confirmado como

secretário-geral do PPD/PSD) iam acompanhando o processo [...] O processo de formação do governo tinha de ser tratado por quem de direito. Neste caso, por mim e, quando muito, com os que integravam os órgãos próprios do partido e com o parceiro de coligação.

Estes são usualmente futuros membros do núcleo duro do governo, encarados por todos os contactados como legítimos representantes do PM. Freitas do Amaral (2006, 18-19) confirma-o quando recorda o seu convite para ministro dos Negócios Estrangeiros em 2005: «Recebi em casa um telefonema do engenheiro José Sócrates, que me disse: ‘Sr. Professor: desculpe não lhe ter podido falar mais cedo, mas tenho estado com uma pequena gripe. Importa-se de receber o meu amigo e colaborador Dr. Pedro Silva Pereira para ter consigo uma conversa em meu nome?’»

Neste contexto, detêm não só um papel operativo (fundamental nas sondagens de futuros ministros e SE) e de aconselhamento do PM sobre a adequação dessas escolhas, mas também o papel de auxiliar os ministros nestas circunstâncias. Um ex-ministro que foi também um dos colaboradores mais próximos do PM confirma-o: «Havia ministros que sabiam muito bem com quem queriam trabalhar e diziam mesmo ‘Eu só vou se conseguir fazer esta equipa’, mas outros não faziam ideia. Em alguns destes tive, às vezes, de ser eu a escolher!»

Nos governos de coligação é feita previamente a atribuição de ministérios e secretarias de Estado aos partidos, pelo que os líderes dos partidos da coligação limitam-se a informar o PM das escolhas dos seus partidos para ministro e SE. O PM mantém a prerrogativa de discutir os nomes propostos, mas a margem para veto ou sugestões é muito menor e utilizada em casos muito excepcionais (como os de animosidades pessoais entre o PM ou o ministro e o SE proposto). Consequentemente, nestes casos, a possibilidade de interferência do ministro na decisão é muito menor. Um ex-SE do CDS no XIX Governo descreve esta situação do seguinte modo: «[O] convite foi-me dirigido pelo presidente do meu partido [...] Quer dizer, o nome foi validado previamente com o ministro e sei que ele gostou do nome. Não faço a mínima ideia se ele não tivesse gostado o que é que aconteceria. Muito provavelmente, seria SE na mesma.»

## 2. O processo de escolha: o (des)conhecimento prévio e a prospecção

Quando o autor da escolha dos SE é o ministro, este tende a escolher pessoas que conhece bem. Nestes casos, o processo de escolha é relativamente linear, consistindo num convite do ministro a alguém que ele conhece pessoal, profissional e/ou politicamente. Deste modo, não existe propriamente prospecção, já que o nível de informação sobre o candidato a SE é considerado suficiente pelo ministro. Nas palavras de Miguel Relvas, ministro do XIX Governo, «sabia que com ele [SE Paulo Júlio] o processo funcionaria em *piloto automático* e poderíamos até entender-nos por sinais de fumo, porque, além de

### Quadro 4.2 – Conhecimento prévio entre ministro e secretário de Estado\*

Grau de conhecimento	Citações exemplificativas
Nulo (16%, $n = 19$ )	Ambos eram para mim pessoas desconhecidas. Enfim... uma conhecia vagamente, mas não os conhecia na sua qualidade política... e não só política, porque por vezes têm-se grandes surpresas. É como quando se abre uma laranja, não se sabe o que é que depois vai lá estar dentro. Isso é um risco que correm todos, quer os que convidam, quer os que são convidados. <i>Ministro do XIX Governo</i>
Baixo (35%, $n = 40$ )	Eu conhecia-o, mas não o conhecia bem... conhecia-o porque ele tinha sido [cargo público] e também [cargo público] [...] Mas eu não o conhecia ao ponto de saber que ele era uma pessoa com uma formação de base e conhecimento aprofundado na área da [pasta da secretaria de Estado]. Portanto, depois, sondei-o para saber se ele estaria disponível. <i>Ministro do XVIII Governo</i>
Alto (49%, $n = 57$ )	Eu conhecia-os aos dois, por trabalhar directamente com eles, porque eu antes de estar como ministro, já estava a trabalhar no ministério [...] E, portanto, eu, na qualidade de [cargo público], conhecia-os, conhecia o trabalho deles nessas duas áreas [...] Por isso, eu já tinha um conhecimento de... anos de trabalho, não muitos anos, mas de anos de trabalho com eles. <i>Ministro do XVIII Governo</i>
Total	116

\* Análise de conteúdo das entrevistas realizada com recurso ao *software* MAXQDA. O total corresponde ao número de relações entre MIN e SE cuja informação foi possível apurar. Não foram considerados os SE da PCM, dos Assuntos Parlamentares e adjunto do PM.

não haver divergências de fundo entre nós, apoiávamo-nos mutuamente» (Relvas e Júlio 2015, 94).

Na medida em que, como ficou explícito atrás, por regra, são os ministros que escolhem os SE em Portugal, estes actores tendem a conhecer-se previamente, o que implica um conhecimento profundo em 49% dos casos (quadro 4.2). No entanto, a autoria da escolha não explica tudo. Por um lado, quando o ministro não escolhe pode ter um conhecimento suficiente sobre o SE. Por outro lado, existem situações em que os ministros escolhem livremente os SE, mas não os conhecem.

Assim, em 16% dos casos, ministro e SE conhecem-se apenas com o propósito de iniciarem as respectivas funções governativas. Uma situação intermédia acontece quando existe um conhecimento superficial entre estes dois actores políticos, o que se verifica em 35% dos casos.

## As origens do conhecimento prévio

Quando o ministro conhece o SE, esse conhecimento pode ter diversas origens. Essencialmente, estas podem ser agrupadas em torno de três tipos de relação preexistente: pessoal, profissional e política.

**Quadro 4.3 – Origens do conhecimento prévio entre ministro e secretário de Estado**

Tipo de relação anterior	Relação pessoal	Relação profissional	Relação política
Relação pessoal	23%	9%	10%
Relação profissional	–	42%	8%
Relação política	–	–	61%

\* Análise de conteúdo das entrevistas realizada com recurso ao *software* MAXQDA. As percentagens foram calculadas com base no número de relações entre ministro e SE cuja informação foi possível apurar (total = 96). Não foram considerados os SE da PCM, dos Assuntos Parlamentares e adjunto do PM.

Como decorre do quadro 4.3, uma relação pessoal entre ministro e SE tem lugar em 23% dos casos. São situações em que existe uma relação de cariz particular estabelecida antes do exercício de funções,

reflectindo uma proximidade entre estes dois actores políticos, que se materializa numa convivência regular extraprofissional e extrapolítica. São situações em que o ministro tem um conhecimento muito aprofundado do SE em virtude de uma relação de amizade ou familiaridade.

Existe conhecimento profissional quando estes actores trabalharam juntos ou tiveram algum tipo de interacção em virtude das suas actividades profissionais. Este tipo de relação tem lugar em 42% dos casos e implica, portanto, que o ministro atestou, na primeira pessoa, as competências profissionais do SE.

O conhecimento político verifica-se quando o ministro ou o SE exerceram um cargo de natureza política – autarca, deputado ou dirigente partidário, por exemplo – e, por via dessas funções, travaram conhecimento um com o outro. Este tipo de relação existiu em 61% dos casos, demonstrando bem a importância do papel de socialização da arena política.

O parlamento, em particular, funciona como uma importante instituição de socialização política, permitindo, inclusivamente, um interconhecimento que extravasa as barreiras partidárias, o que é particularmente útil em governos de coligação. Como refere um SE do CDS cujo ministro era do PSD: «À época não tinha uma relação pessoal com o ministro, mas tínhamos sido colegas de parlamento, portanto, conhecemo-nos bem aí... mesmo em bancadas diferentes há uma relação institucional frequente.»

Para além do parlamento, os cargos governativos também oferecem oportunidades efectivas de os indivíduos travarem conhecimento. Quando o ministro ou o SE ocuparam anteriormente essas funções, ainda que noutra pasta, tiveram a oportunidade de conhecer um conjunto alargado de pessoas (outros membros do governo, deputados, governadores civis, autarcas, membros de organizações de interesses, dirigentes da AP, membros dos gabinetes governativos, etc). Neste âmbito, os membros dos gabinetes governativos – em especial o chefe de gabinete – ocupam um lugar de destaque porque estabelecem com o ministro ou o SE uma relação muito próxima e intensa. A importância dessa proximidade é descrita por um ex-SE, referindo-se ao seu convite para o cargo:

Eu era membro do gabinete do ministro [...] Quando houve a remodelação de [data da remodelação] eu nem sei... ele, se calhar, nem sequer me convidou. Quer dizer, disse algo do género: «A equipa tem aqui um

novo problema, vai lá tomar conta disso.» Ou seja, o verdadeiro convite foi para o gabinete. Depois o resto foi o prolongamento da experiência de trabalho, não foi mais do que isso.

Como o quadro 4.3 demonstra, os conhecimentos pessoal, profissional e político não são mutuamente exclusivos, podendo coexistir. Ou seja, antes da nomeação, ministro e SE podiam, por exemplo, ter simultaneamente uma relação pessoal e política, o que acontece em 10% dos casos. No entanto, estas são situações residuais, já que as principais razões invocadas pelos actores são de um único tipo – quando se conhecem, esse conhecimento é usualmente político, profissional ou pessoal.

## **A prospecção**

Em todos estes casos, o ministro conhece bem o SE, pelo que não necessita de prospecção, ou seja, ele próprio detém informação sobre as qualidades do indivíduo. Nestas situações, independentemente de o autor da escolha ser ou não o próprio ministro, é iniciada uma relação de trabalho com conhecimento mútuo. No entanto, se o grau de conhecimento for baixo ou inexistente, o ministro pode fazer um esforço no sentido de obter informações relevantes antes de endereçar o convite ou aceitar a sugestão. Nestes casos, o processo de escolha é mais complexo, podendo envolver vários mecanismos de prospecção, como o recurso à opinião de terceiros, a pesquisa sobre o SE e uma avaliação pessoal.

Com efeito, uma das maneiras mais usuais de prospecção é a referência por terceiros, estando entre os mais frequentes os amigos, colegas de trabalho, ex-membros do governo e membros do partido. Caso o ministro tenha liberdade para escolher o SE, mas não tenha qualquer ideia sobre quem deva escolher, recorre a amigos próximos e a colegas de trabalho – em especial se forem do sector – para recolher sugestões. Foi isso que fez o líder do CDS, segundo um SE indicado por este partido:

O Dr. Paulo Portas telefonou-me pouco depois de os ministros tomarem posse e perguntou-me se eu estava disponível porque andava

à procura de uma pessoa com experiência na área [do ministério]. Disse-me que tinha falado com várias pessoas que tinham sugerido o meu nome e disse-me que ele tinha uma regra – que normalmente cumpria porque resultava –, que era quando ouve a três pessoas diferentes o mesmo nome é porque é bom sinal.

Quando o ministro pode escolher o SE e consegue identificar sozinho bons candidatos, mas tem sobre eles um conhecimento insuficiente, socorre-se da opinião de pessoas da sua confiança que possam ter informação complementar sobre a competência, a personalidade e a disponibilidade dos indivíduos em causa. Neste caso, trata-se de reforçar a segurança da decisão ou de optar entre duas ou três soluções que o ministro entenda idóneas.

Nas situações em que o SE é escolhido pelo PM ou pelos líderes dos outros partidos da coligação, a margem de manobra do ministro para influenciar a escolha é muito menor. Ainda assim, tendo em consideração a usual postura de abertura do PM nesta matéria, o ministro pode tentar obter referências sobre os indivíduos sugeridos e tentar propor outra solução.

Para além de recolher referências de terceiros, alguns ministros efectuam uma pesquisa sobre os potenciais SE. Esta estratégia de obtenção de informação pode ser útil para conhecer mais pormenorizadamente o currículo e as posições políticas do SE, caso estas sejam públicas. No entanto, em Portugal, esta é uma prática bastante residual. Um exemplo é o de um ministro do XVII Governo, no relato do seu SE:

Eu sei que houve outros nomes que ele ponderou na altura, e depois terá feito uma coisa que é muito habitual nele, que é o seu trabalho de casa. Ele disse-me que fez mesmo uma pequena investigação, baseada no Google, que o tempo não era muito. E na internet existiam, na altura, alguns trabalhos meus, profissionais, ligados à área.

Em regra, mesmo quando o ministro não conhece o SE, decide baseando-se em opiniões de pessoas de confiança, mas não numa pesquisa exaustiva. Desvaloriza-se, deste modo, a garantia, à partida, de um alinhamento de preferências políticas, como fica patente na seguinte declaração de um ex-SE da Segurança Social: «Depois de me

convidar e de insistir para eu dizer que sim, o PM lá conseguiu que eu aceitasse e perguntou-me, literalmente: ‘Pronto agora que já aceitou, gostava que me dissesse exactamente como é que se situa em termos políticos.’»

Outra oportunidade para obter informações sobre o SE, antes de o convidar, é através de uma avaliação pessoal. Esta pode consistir numa breve conversa telefónica, mas usualmente é efectuada através de um encontro, onde o ministro explora todas as questões que entenda serem relevantes para a sua decisão. Naturalmente, quando o ministro contacta o potencial escolhido, já tem a escolha decidida e muito dificilmente esta será invertida. No entanto, é uma oportunidade que muitos encaram seriamente como um teste à competência e à empatia pessoal, transformando estes encontros em autênticas entrevistas. É o que descreve um ex-ministro:

O PM sugeriu-me uma pessoa [para SE] e pediu para eu o receber. Ele foi ao meu gabinete e conversámos três quartos de hora. Eu perguntei-lhe qual era a experiência dele, o que estava a fazer, como via o ministério. Bom, pareceu-me, em primeiro lugar, uma pessoa simpática, educada, inteligente e com experiência no sector e, portanto, no final, disse: «Sim, senhor, estou satisfeito e vou comunicar ao PM.»

Neste sentido, muitos ministros começam a conversa por abordar questões genéricas do sector e apenas no final fazem o convite. É natural que muitos indivíduos, nestas circunstâncias, possam, ao aceitar reunir com o ministro, suspeitar de que a razão do encontro seja o convite para SE. Existem, no entanto, pelo menos, mais duas razões para uma conversa deste tipo. Em primeiro lugar, o ministro quer ouvir a opinião de alguém que conhece o sector e, em segundo lugar, o convite para membro do gabinete. O ministro mantém, assim, alguma margem para encetar uma conversa sem se comprometer de antemão com um convite. Esta situação é descrita por um ex-SE do Ministério da Saúde:

Não, nunca tinha falado com ele [ministro] até ao dia em que ele me pediu para eu ir lá ao gabinete, depois de ser nomeado. E perguntou-me o que é que eu considerava relevante, na altura, do ponto de vista da política da saúde. Eu lá dei a minha opinião, mas sempre convicto de

que ele, não sendo do sector, quisesse ouvir a minha opinião por eu ser [cargo ligado ao sector da saúde], mas ele depois, no fim, disse: «Não, nem o convidei por isso, convidei-o porque queria ouvir a sua opinião e, olhe, depois de o ouvir, a minha convicção fica mais reforçada, eu gostava que integrasse o governo.»

A existência de um encontro entre o ministro e o potencial candidato a SE é bastante comum em Portugal. No entanto, ele tende a não ser utilizado como mecanismo de prospecção, mas como primeira conversa entre ministro e futuro SE. Ou seja, mais do que visar uma avaliação dos indivíduos, muitos ministros utilizam-no principalmente para conversar sobre o funcionamento e as prioridades da pasta. Quando esta prospecção é necessária, arriscam-se consequências nefastas no funcionamento e na imagem do governo, com a descoberta de características ou posições anteriores comprometedoras. Um caso célebre foi o da escolha de Henrique Diz como secretário de Estado da Ciência e Tecnologia em 1991. Nas palavras do então primeiro-ministro Cavaco Silva (2004, 280-281):

Dentro da prática por mim seguida de conceder aos ministros ampla liberdade na escolha dos seus secretários de Estado, aceitei a proposta do ministro Luís Valente de Oliveira de nomeação do professor Henrique Manuel Diz [...], apesar de eu não o conhecer. Qual não foi a surpresa, tanto para mim como para o ministro Valente de Oliveira, quando, na véspera da posse, surgiram notícias de que Henrique Diz era militante do PS.

### **3. As razões da escolha: peritos, camaradas ou amigos?**

Os critérios de escolha dos SE em Portugal são essencialmente três: especialização, políticos e pessoais. A especialização diz respeito às competências do SE na subárea. O indivíduo é percebido pelo *selector* como alguém que domina os assuntos específicos do cargo para o qual vai ser nomeado. É uma escolha essencialmente baseada no conhecimento sectorial, onde o SE é visto como um perito com créditos firmados. O critério político, por sua vez, baseia-se em juízos

sobre a adequação política da escolha. Está ligado ao contexto político – como os acordos de coligação ou a necessidade de recompensar membros do partido – e diz respeito às competências políticas do indivíduo. O SE é reconhecido como tendo atributos políticos importantes para o exercício do cargo. Quando o critério de escolha é o critério pessoal, significa que o *selector* tem em conta a personalidade do SE. Tendem a ser situações em que existe um bom conhecimento mútuo e onde a questão da confiança pessoal é fundamental para quem escolhe.

Independentemente de o autor da escolha ser o ministro, o PM ou os líderes dos partidos da coligação, a justificação da escolha recai necessariamente em, pelo menos, uma destas hipóteses. Na verdade, como se pode verificar através do quadro 4.4, apesar de por vezes o critério não ser único e acabar por incluir mais do que uma justificação da escolha, existe um critério de escolha predominante.

**Quadro 4.4 – Critérios de escolha dos secretários de Estado**

Critério	Especialização	Político	Pessoal
Especialização	80%	8%	14%
Político	–	25%	4%
Pessoal	–	–	23%

\* Análise de conteúdo das entrevistas realizada com recurso ao *software* MAXQDA. As percentagens foram calculadas com base no número de relações entre ministro e SE cuja informação foi possível apurar (total = 100). Não foram considerados os SE da PCM, dos Assuntos Parlamentares e adjunto do PM.

No caso português, trata-se da especialização, já que foi tida como a razão de escolha em 80% dos casos. Segue-se-lhe o critério político e o critério pessoal, atingindo, respectivamente, cerca de 25% e 23% dos casos analisados.

## O critério da especialização

A importância predominante da especialização contraria não só a percepção da opinião pública sobre as motivações da escolha dos SE, mas também parte da literatura especializada, que, como ficou

patente no cap. 1, n.º 1, aponta para um perfil muito politizado destes actores. Na verdade, apesar de muitos indivíduos se conhecerem na arena política (v. quadro 4.3), a razão da escolha é o domínio de uma determinada subárea. Confirma-se, assim, a importância do perfil híbrido dos actores governativos em Portugal (Costa Pinto e Tavares de Almeida 2018, 112).

A relevância da competência sectorial significa que existe uma consciência da importância de os SE dominarem os assuntos que lhes estarão confiados. Com efeito, escolher alguém com experiência na subárea permite, por um lado, que o indivíduo não necessite de um período de adaptação aos problemas do sector, já que lidou e/ou pensou sobre eles durante muito tempo. Nas palavras de um ex-SE do XVII Governo:

Eu sempre fui independente e, portanto, não fui convidado como um governante político, fui convidado como um governante que é um especialista de uma determinada área. Porque, aliás, corresponde exactamente ao tipo de coisas sobre as quais eu escrevia há muito anos e sobre as quais também, durante um período, tive uma empresa de consultoria. E, portanto, trabalhava bastante na área das políticas públicas do sector, quer do ponto de vista académico, quer do ponto de vista do apoio à administração.

Por outro lado, possibilita um reconhecimento importante por parte dos dirigentes e dos interlocutores da sociedade civil (*stakeholders*). Esta questão torna-se ainda mais relevante quando o ministro não tem um profundo conhecimento do sector, cabendo ao SE assumir discussões mais técnicas e profundas. Como refere um ex-SE:

Apesar de o ministro ser muito inteligente e aprender rápido, às vezes era complicado [o facto de o ministro não ser especialista do sector]. Por exemplo, o [dirigente de uma importante organização de interesses do sector] queixava-se: «Onde já se viu? Ter de falar com um SE porque o ministro não percebe nada de [nome da pasta ministerial]!»

É a esta luz que se deve entender a relevância de determinadas profissões dos SE, como a de docente universitário e a de funcionário público administrativo. Na verdade, considerando os governos da

democracia portuguesa, em todos eles a proporção de docentes do ensino superior e de funcionários públicos é bastante elevada (gráfico 4.3). Efectivamente, em muitos governos, estas eram as profissões de mais de metade dos SE. No total, em média, representam, juntas, cerca de 43% das actividades profissionais principais destes indivíduos.

São profissões que implicam um grande grau de especialização num determinado sector, o que, numa pasta tão específica como a de um SE, é visto como uma mais-valia. Com efeito, ao contrário dos ministérios, as secretarias de Estado dizem respeito a áreas de actuação governativa mais confinadas, pelo que o domínio dos assuntos se revela prioritário. Como referia um ex-ministro das Finanças:

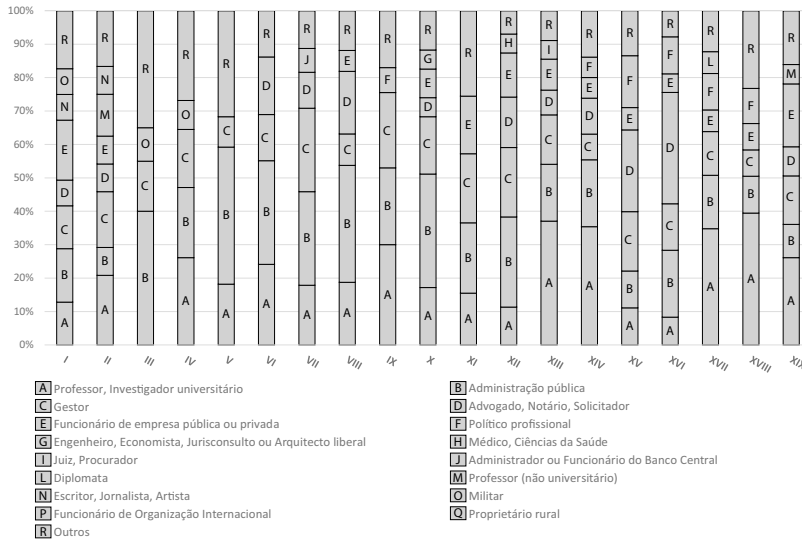
[Na primeira conversa] eu queria era perceber se eles sabiam de impostos e se eles sabiam do orçamento, em detalhe! No fundo, eles teriam... eu precisava de duas pessoas, essencialmente técnicas, uma que soubesse de fiscalidade e outra de orçamento [...] Não é preciso ser um grande estratega político para ser SE.

A escolha de SE especialistas baseia-se principalmente na valorização da adequação do percurso educativo e profissional dos indivíduos à subárea ministerial em que são nomeados. Ou seja, não é apenas uma questão de qualificações académicas elevadas ou de currículo profissional extenso, mas também de esses predicados serem condizentes com a secretaria de Estado que se vai ocupar. O gráfico 4.4 mostra esta adequação ao longo dos diversos governos da democracia portuguesa.

A maioria dos SE possui uma formação académica condizente com a pasta ministerial em que exerce funções. Com efeito, pese embora as variações, nunca nenhum governo teve menos de 58% dos SE com uma formação adequada à pasta. No que diz respeito à adequação da actividade profissional, verifica-se que, com excepções pouco significativas, é menor do que a adequação académica, mas permanece relevante em todos os governos. Ou seja, é usual os SE terem exercido uma profissão na subárea em que são nomeados.

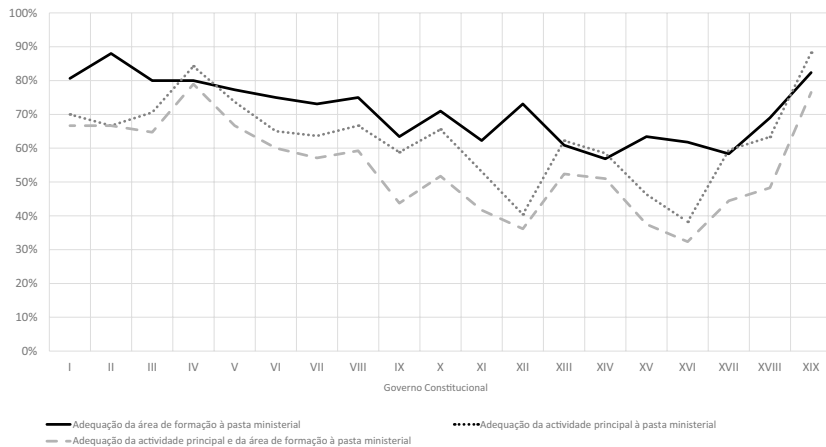
Não obstante a adequação académica e profissional ter tido uma tendência de descida entre 1976 e 2004, deve ter-se em conta que o ponto de partida é bastante elevado. Na verdade, no I Governo dois

**Gráfico 4.3 – Actividade profissional dos secretários de Estado portugueses por governo (1976-2015)\***



\* Diz respeito à actividade profissional principal do indivíduo no momento da nomeação como SE. Todas as actividades profissionais com valores iguais ou inferiores a 5% foram remetidas para a categoria «outros».

**Gráfico 4.4 – Adequação educativa e profissional à pasta ministerial dos secretários de Estado por governo (1976-2015)\***



\* Quando o indivíduo tem mais do que uma pasta no mesmo governo, a análise diz respeito apenas à primeira. Foram excluídas da análise as pastas ministeriais sem conteúdo sectorial ou onde este é muito escasso (primeiro-ministro, Presidência, Assuntos Parlamentares, adjunto do PM, ministro sem pasta, vice-PM, Reforma Administrativa, Administração Interna, Juventude).

em cada três SE tinham uma formação académica e ainda uma actividade profissional na subárea em que foram nomeados. A tendência de descida só foi consistentemente invertida nos governos de José Sócrates e Passos Coelho. Neste último, os valores de adequação são, inclusivamente, superiores a 1976. Com efeito, no XIX Governo 86% dos SE foram nomeados em pastas em cuja subárea exerciam a sua profissão, 82% tinham uma formação adequada à mesma pasta e 76% detinham uma formação adequada e exerciam uma profissão no sector.

O gráfico 4.4 revela que, sem prejuízo das variações de governo para governo e ao longo da democracia portuguesa, o critério da especialização é muito importante na escolha dos SE. No entanto, como fica visível particularmente em alguns governos, como o XII ou o XVI, a especialização está longe de explicar todas as nomeações. Efectivamente, como ficou explícito no quadro 4.4, o facto de a especialização na área ser muito relevante na escolha dos SE não significa que não sejam tidos em conta outros factores e que a avaliação de um bom candidato ao cargo não requeira uma análise cuidada das competências pessoais e políticas.

## O critério político

A consideração das competências políticas implica que o ministro entende como útil que o SE tenha, no mínimo, alguma sensibilidade política. A título de exemplo, um ex-ministro do Ambiente justifica deste modo a escolha de um SE:

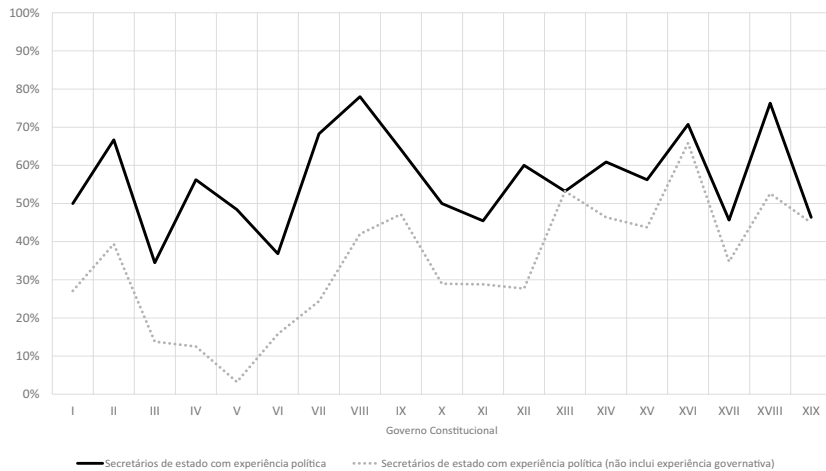
[P]areceu-me que este era uma pessoa com quem eu me entendia e me ia entender bastante bem, porque dominava muito bem aqueles domínios técnicos, mas tinha sensibilidade política [...] Tudo o que tem a ver com ambiente é extremamente transversal [...] e, portanto, é preciso ter um conhecimento das coisas, mas também uma sensibilidade para lidar com outros ministérios, CCDRs, municípios.

As competências políticas estão normalmente associadas ao exercício prévio de cargos políticos, já que é o desempenho nessas posições que permite que os indivíduos sejam reconhecidos pelas suas valências políticas. No entanto, como é visível no gráfico 4.5, nem

todos os SE exerceram anteriormente estes cargos. Considerando todo o período democrático, em média, por governo, 56% dos SE tinham tido experiência política anterior.<sup>1</sup> No entanto, existem grandes oscilações ente governos, ascendendo a 78% no VIII Governo e, por oposição, apenas 34% no III Governo.

Face ao leque alargado de cargos considerados, é significativo que, em média, metade dos SE não tenha exercido nenhum. Este valor é ainda inferior se destes cargos se excluírem os cargos governativos. De facto, muitos indivíduos que são nomeados SE já tinham exercido este cargo no passado, em especial quando o mesmo partido volta a ganhar eleições. No entanto, pode tratar-se de indivíduos que possuem como única experiência política essa participação no governo. Assim, se não se considerar a experiência governativa, a experiência política é ainda menor, sendo, em média, por governo, de 36%.

**Gráfico 4.5 – Secretários de Estado com experiência política por governo (1976-2015)\***



\* Considerou-se que um indivíduo tem experiência política quando, à data da sua nomeação como SE, tinha anteriormente exercido algum dos seguintes cargos políticos: presidente de câmara municipal, vereador, membro de assembleia municipal, governador civil, membro de governo regional, deputado regional, deputado, deputado europeu, dirigente partidário nacional ou regional, ministro, SE, SSE. A linha laranja tem em consideração os mesmos cargos, com exceção dos cargos governativos (ministro, SE, SSE).

<sup>1</sup> Este valor é inferior se se tiver em conta a primeira nomeação, já que apenas 34% dos SE tinham experiência política quando exerceram o cargo pela primeira vez (Silveira 2016, 19).

O exercício de um cargo político possibilita aos indivíduos lidar com mecanismos de negociação, decisão e comunicação diferentes dos seus contextos profissionais. Estas experiências são úteis quando se integra o governo, pois permitem prescindir de um período de adaptação e ainda que se evitem erros na actuação. Um exemplo recente das consequências possíveis da inexperiência política dos SE foi a dificuldade de João Trocado da Mata, SE da Educação do XVIII Governo, numa intervenção na Assembleia da República. Eis a transcrição do *Diário da Assembleia da República* (XI Legislatura, 1.ª sessão legislativa, 1.ª série, n.º 37, 29):

O Sr. Presidente: O governo pediu para esta sua intervenção ter dois intervenientes. Assim sendo, tem a palavra o Sr. Secretário de Estado da Educação.

O Sr. Secretário de Estado da Educação (João Trocado da Mata): Sr.<sup>as</sup> Deputadas, Srs. Deputados...

O Sr. Presidente: Sr. Secretário de Estado, tem de falar de pé e dirigir-se à câmara com a fórmula «Sr. Presidente, Srs. Deputados».

O Sr. Secretário de Estado da Educação: Muito bem! Sr.<sup>as</sup> Deputadas, Srs. Deputados...

O Sr. Presidente: Não! «Sr. Presidente, Srs. Deputados!»

O Sr. Secretário de Estado da Educação: Sr. Presidente, Srs. Deputados...

O Sr. Presidente: Não lhe dou a palavra. Tem de usar a fórmula regimental para se dirigir ao plenário.

Ainda assim, alguns ministros fazem questão de seleccionar SE sem qualquer experiência política. Esta qualidade é vista, principalmente pelos ministros com um perfil especialista, como uma garantia de imparcialidade face à interferência do aparelho partidário nas decisões. Um ex-ministro e ex-SE em vários governos refere o seguinte:

Há ministros que precisam de um SE que seja um tipo da comissão política, eu nunca tendi a valorizar isso [...] Portanto, o meu critério para escolher foi eles entregarem resultados, isto é: «Este tipo é um tipo capaz, a gente mete-lhe uma coisa na mão e ele anda sozinho? E eu posso pedir-lhe contas?» Não quero uns tipos que façam comícios ou

que andem para aí a fazer ligações com o partido, em vez de dominarem os dossiês e decidirem por eles.

## O critério pessoal

Por fim, outro critério relevante de escolha dos SE é a detenção de qualidades pessoais reconhecidas e valorizadas pelo ministro. A mais importante qualidade interpessoal é a confiança. Nestes casos existe uma tentativa por parte do *selector* de designar pessoas em quem confia e cuja lealdade acredita que não constituirá um problema. Para além da confiança pessoal, qualidades como a competência, a ponderação e a capacidade de diálogo e negociação são muitas vezes tidas em conta.

O reconhecimento pelo *selector* das qualidades pessoais do SE está usualmente ligado a uma relação anterior, seja de natureza profissional, política ou pessoal. Ou seja, quem considera a personalidade um factor relevante teve oportunidade de conviver o suficiente com o SE para testemunhar essas qualidades. Nas palavras de um ex-ministro, referindo-se aos quatro SE que escolheu: «Todos eles eram pessoas que trabalharam comigo durante anos. Pessoas que trabalharam directamente comigo durante anos! Eu conhecia-os, e eles conheciam-me perfeitamente.»

No mesmo sentido, um ex-SE do Ministério das Finanças revela a importância da boa relação pessoal que mantinha com o ministro:

Nós conhecemo-nos em 1983 ou 1984. Trabalhámos juntos várias vezes aqui na [instituição]. E, portanto, criámos uma relação de amizade [...] E, portanto, essa conjugação da questão profissional, de nos conhecermos profissionalmente há muitos anos e de termos uma relação pessoal que era boa, obviamente, tornou o convite, julgo eu, natural.

Assim, tal como a autoria e o processo de escolha, as razões invocadas para escolher os SE conhecem importantes variações. No fundo, nem todos os ministros recorrem à selecção e prospecção como mecanismos de responsabilização prévia dos SE. Nestes casos perde-se uma

oportunidade de suprir assimetrias de informação, o que poderá ser compensado com uma eficaz contratualização.

## **4. A bússola legal: a delegação de competências**

Tal como a escolha dos SE, a contratualização constitui um importante mecanismo de responsabilização prévia. Diz respeito à existência de um acordo acerca dos contornos do relacionamento, possibilitando o alinhamento das preferências e a partilha de informação relevante. Ao definir precoce e claramente as fronteiras e os objetivos da relação, visa-se incentivar o SE a comportar-se de acordo com a vontade do ministro.

Uma forma típica de contratualização é através da definição jurídica das competências dos SE. Na medida em que, em Portugal, os SE não têm, actualmente, competências próprias, torna-se necessário existir um acto normativo que concretize a delegação. Este acto designa-se «delegação de competências» e visa estabelecer o enquadramento institucional da actuação do SE. É publicado no *Diário da República*, sob a forma de despacho do respectivo ministro, e explicita o raio de acção do SE.

### **Conteúdo da delegação**

A cada ministério é atribuído, através de lei orgânica, um conjunto de organismos da AP. Cabe ao ministro distribuir as suas competências por si e pelos SE na delegação de competências. Para além da distribuição dos organismos da AP, a delegação de competências pode incluir outro tipo de informação relevante. Por exemplo, existem delegações que atribuem ao SE a responsabilidade integral de determinadas subáreas ou políticas públicas. Apesar de esta ser uma prática relativamente residual (aplicável a cerca de 24% das delegações), tem grande significado, pois atribui formalmente ao SE uma autonomia total num determinado conjunto de assuntos ou numa política concreta. Um exemplo desta atribuição pode ser encontrado no artigo 4.º, alínea *a*), da delegação de competências do ministro da Defesa Nacional do XVII Governo, Nuno Severiano Teixeira, no SE

*A escolha dos secretários de Estado e a definição do mandato*

da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar, João Mira Gomes (despacho n.º 18 236/2006, de 3 de Agosto de 2006):

4 – Ao abrigo do n.º 1 do artigo 35.º do CPA e do n.º 1 do artigo 9.º da LOG, delego no secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar as minhas competências relativas:

- a) Aos assuntos do mar, sem prejuízo da articulação com os demais ministérios com intervenção neste domínio.

Outro tipo de informação significativa que surge em algumas delegações de competências corresponde a orientações sobre procedimentos que o SE deve cumprir na execução das suas competências. Independentemente de estas questões poderem ser primordialmente estabelecidas de modo informal, a sua consagração na delegação de competências confere-lhes maior peso. Este tipo de disposições pode ser ilustrado através do artigo 4.º da delegação de competências do ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social do XIX Governo, Pedro Mota Soares, nos SE Agostinho Correia Branquinho e Octávio Oliveira (despacho n.º 13 264/20 139, de Outubro de 2013):

4 – As competências agora delegadas compreendem a possibilidade de os secretários de Estado superintenderem e despacharem os assuntos relativos a qualquer organismo, serviço ou entidade do ministério, desde que os mesmos se encontrem integrados em razão da matéria no âmbito das respetivas atribuições definidas através do presente despacho, sem prejuízo da necessária articulação entre os respetivos gabinetes e o meu.

Por fim, outra informação pertinente nas delegações é o estabelecimento formal da hierarquia entre os SE. Se bem que muitas vezes esta questão seja omissa no documento, por se inferir da designação formal de SE «adjunto» que é este o número 2 do ministério, existem delegações de competências que o identificam, estabelecendo, inclusivamente, a hierarquia entre todos os SE. É o exemplo da delegação de competências da ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território do XIX Governo, Assunção Cristas (despacho n.º 12 412/2011, de 9 de Setembro de 2011):

9 – Nas minhas ausências e impedimentos representam-me e exercem as competências necessárias à normal gestão dos serviços que se mantêm na minha dependência ou que são por mim tutelados

## Os Secretários de Estado: Conflito e Liderança no Ministério

o secretário de Estado da Agricultura, o secretário de Estado das Florestas e Desenvolvimento Rural, o secretário de Estado do Mar e o secretário de Estado do Ambiente e do Ordenamento do Território, por esta ordem, nos termos do disposto no n.º 9 do artigo 3.º da Lei Orgânica do XIX Governo Constitucional, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de Julho.

Consequentemente, como é perceptível no quadro 4.5, o grau de exaustividade da delegação de competências varia muito em função do ministério, desde logo devido ao número diferenciado de organismos e às diferentes tradições de redacção existentes. Deste modo, existem delegações de competências que ocupam cerca de uma página e meia no *Diário da República* e outras que apenas preenchem um sexto de uma página.

**Quadro 4.5 – Dimensão das delegações de competências por ministério\***

Ministério	Número máximo de palavras	Número mínimo de palavras	Média de palavras
Primeiro-ministro	475	265	369
Presidência / Assuntos Parlamentares	891	326	486
Defesa	1072	761	886
Administração Interna	949	203	519
Negócios Estrangeiros	1187	193	568
Finanças	2341	171	941
Economia / Trabalho	2301	464	916
Justiça	1099	470	646
Ambiente / Agricultura	1921	968	1414
Saúde	587	324	484
Educação / Ciência	886	270	572
Outros (Cultura, Obras Públicas e Desenvolvimento Regional)	1184	264	647
Média total			793

\* Foi considerado o número de palavras presente no primeiro despacho de delegação global de competências. Nos casos em que existiram despachos com delegações específicas antes do despacho de delegação global foi este o considerado. Nos casos em que o mesmo despacho possui delegação em vários SE foram contadas as palavras respeitantes a cada SE.

Dentro de cada ministério existem também variações assinaláveis, o que revela que a delegação é utilizada de modo estratégico para distribuir responsabilidades pelos diferentes SE. Como a definição de quantas e quais serão as secretarias de Estado do ministério é feita pelo PM, esta é a oportunidade que o ministro possui para definir o conteúdo de cada uma delas.

## **Grau da delegação**

O ministro necessita, em primeiro lugar, de definir que competências não vai delegar, ou seja, quais as entidades do ministério que vão ficar sob a sua alçada directa. Por vezes, no próprio articulado da delegação de competências é elencado o que o ministro não atribui a nenhum SE. Um exemplo é o da delegação do ministro da Economia António Pires de Lima nos seus SE (despacho n.º 12 100/2013, de 12 de Setembro de 2013):

8 – Ficam na minha dependência directa os seguintes serviços, organismos e entidades:

- a) Secretaria-Geral do Ministério da Economia;
- b) Gabinete de Estratégia e Estudos;
- c) Autoridade da Concorrência.

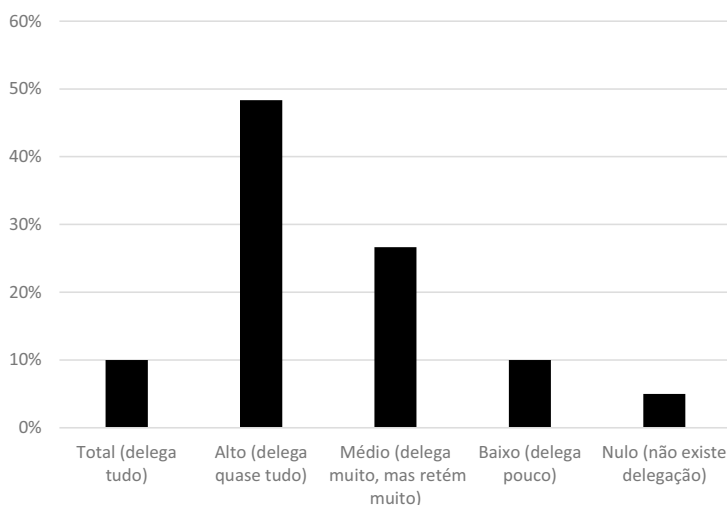
9 – Sem prejuízo das competências ora delegadas, mantenho as competências para a definição das políticas integradas nas áreas da economia, da inovação, do investimento, da competitividade, das infra-estruturas, das obras públicas, dos transportes, das comunicações e do turismo.

9.1 – Mantenho, em concreto:

- a) As competências em matéria de opções fundamentais de acompanhamento das entidades reguladoras objecto da presente delegação;
- b) As competências para a definição de orientações estratégicas e fixação de objectivos em matéria de liberalização dos sectores de atividade;
- c) E as competências para a definição de orientações estratégicas e fixação de objectivos em matéria de parcerias público-privadas.

Esta não é, no entanto, a situação mais comum, pois apenas 15% das delegações possuem esta clarificação das competências directas do ministro. Consequentemente, é necessário ter em conta as delegações de todos os SE do ministério para se deduzir o que o respectivo ministro reteve. Depois de efectuada essa análise para todos os ministros dos XVII, XVIII e XIX Governos, verifica-se que a maioria delega todas ou quase todas as suas competências, mas cerca de 42% optam por delegar menos (gráfico 4.6). O mais comum é uma ampla delegação, onde o ministro, «numa lógica transversal ou centralizadora», retém apenas competências que considera mais importantes.<sup>2</sup>

Gráfico 4.6 – Grau de delegação do ministro nos secretários de Estado\*



\* Foram comparadas as competências de cada ministério (com recurso ao sistema de informação da organização do Estado) e as competências atribuídas aos SE (com recurso aos despachos de delegação de competências). Foram considerados todos os organismos da AP sob responsabilidade do ministério (secretaria-geral, inspecção-geral, direcção-geral, direcção regional, instituto público, órgão consultivo, estrutura de missão, estrutura atípica). O grau de delegação é considerado alto quando, pelo menos, 66% das competências nestes organismos são delegadas e baixo quando, no máximo, 33% das competências nestes organismos são delegadas nos SE.

<sup>2</sup> Expressão utilizada pelo chefe de gabinete do ministro registada no diário de observação directa (dia 1, 2-3).

Com efeito, em termos de organismos mais relevantes (secretaria-geral, inspecção-geral, direcção-geral, institutos públicos), muitas vezes o ministro retém sob a sua tutela aqueles que são transversais ao ministério, com destaque para a secretaria-geral. Assim, cerca de 53% dos ministros não delegaram este organismo a nenhum SE. Acresce que, dos 47% que delegaram, 9% fizeram-no apenas parcialmente, ou seja, dividindo a tutela com um dos SE.

No que toca a outros organismos sectoriais, em especial direcções-gerais e institutos públicos, os dados são similares. Apesar de a maior parte dos ministros fazer uma ampla delegação, apenas 35% prescindem de deter algum destes organismos sob a sua alçada. Destes, 7% prescindem de todos os organismos, mas apenas de modo parcial.

Há ainda que ter em conta que o ministro pode delegar todos os organismos, mas não se sentir confortável a fazê-lo desde o início. Na verdade, como se mostrou anteriormente, à data da sua nomeação, muitos ministros não têm experiência governativa (gráficos 4.1 e 4.2) e não conhecem o SE (quadro 4.2). Nestes casos torna-se mais útil fazer uma delegação de todos os organismos relevantes do ministério numa delegação posterior.

Na verdade, apesar de existir vantagem em estabelecer cedo e de modo claro quais as competências do SE, há sempre espaço para ajustes posteriores. Ou seja, uma delegação de competências não permanece necessariamente igual durante todo o mandato. Quando existe necessidade de a reajustar, é exarado um novo despacho que complementa ou substitui o original. No primeiro caso trata-se de uma delegação específica de competências, enquanto no segundo de uma delegação global de competências. Como fica explícito no quadro 4.6, estas alterações são a regra, já que cada SE tem, em média, mais do que uma delegação de competências. Em alguns ministérios chegam mesmo a ter uma média de cinco delegações de competências. A excepção encontra-se no PM, já que nem todos os SE sob a sua dependência têm delegação.

Estes dados revelam ainda que existem alterações importantes nas competências delegadas. Com efeito, por exemplo, em ministérios como o da Defesa e o da Saúde, cerca de 60% das relações conheceram aumentos significativos de competências após a primeira delegação global. As diminuições substanciais de competências ocorrem menos vezes, mas chegam a atingir 25% no Ministério da Saúde.

**Quadro 4.6 – Alterações da delegação de competências original\***

Ministério	Número de SE	Número de delegações de competências por SE (média)	SE com aumentos substanciais de competências	SE com diminuições substanciais de competências
Primeiro-ministro	11	0,6	0%	0%
Presidência / Assuntos Parlamentares	15	1,3	7%	7%
Defesa	5	2,2	60%	0%
Administração Interna	18	1,4	17%	11%
Negócios Estrangeiros	19	1,6	0%	6%
Finanças	26	2,8	15%	4%
Economia / Trabalho	33	1,7	33%	12%
Justiça	6	3,0	17%	17%
Ambiente / Agricultura	23	2,0	4%	9%
Saúde	8	5,5	63%	25%
Educação / Ciência	13	3,3	18%	18%
Outros (Cultura, Obras Públicas e Desenvolvimento Regional)	11	2,3	9%	0%
Média total	–	2,1	17%	9%

\* Foram tidas em conta todas as delegações de competências (específicas e globais). O aumento ou diminuição substancial de competências implica a adição ou subtracção de organismos relevantes (secretaria-geral, inspecção-geral, direcção-geral, institutos públicos) à primeira delegação global de competências do SE.

A delegação de competências é, nestes termos, um instrumento dinâmico de contratualização da relação entre ministro e SE. Tem um papel de definição inicial das áreas e competências, mas vai sendo ajustada às vicissitudes da própria relação.

## Processo de delegação

Ao discriminar exaustivamente o que o SE pode fazer, a delegação de competências demarca expressamente o perímetro da actuação do SE. Ou seja, ao indicar quais são as competências que este detém, acaba por definir implicitamente as que não estão incluídas nesse leque.

### *A escolha dos secretários de Estado e a definição do mandato*

A actuação do SE é sustentada juridicamente neste documento. Não é, no entanto, imperativo que o ministro efective uma delegação de competências nem existe qualquer prazo legal para o efeito. Deste modo, existem casos de ministros que não delegaram no SE e de ministros que demoraram muito tempo a fazê-lo. O único caso de não delegação de um ministro de uma pasta sectorial no SE, entre 2005 e 2015, é o que envolve o ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Mariano Gago, e o seu SE nos XVII e XVIII Governos, Manuel Heitor.<sup>3</sup>

Menos excepcionais são os casos de ministros que demoraram vários meses a dar o seu aval à delegação de competências. Como decorre da leitura do quadro 4.7, em média, esta é exarada dois meses depois da nomeação, embora existam diferenças entre ministérios.

**Quadro 4.7 – Tempo decorrido até à primeira delegação de competências\***

Ministério	Número mínimo de dias	Número máximo de dias	Média de dias
Primeiro-ministro	17	84	45
Presidência / Assuntos Parlamentares	24	123	79
Defesa	2	52	27
Administração Interna	0	76	33
Negócios Estrangeiros	16	220	70
Finanças	3	150	39
Economia / Trabalho	20	85	51
Justiça	22	146	73
Ambiente / Agricultura	11	217	91
Saúde	20	116	50
Educação / Ciência	5	150	52
Outros (Cultura, Obras Públicas e Desenvolvimento Regional)	13	115	66
Média total			58

\* O número de dias corresponde à diferença entre a data de nomeação do SE e o primeiro despacho de delegação global de competências. Nos casos em que existiram despachos com delegações específicas antes do despacho de delegação global foi este o considerado.

<sup>3</sup> Não existe ainda delegação do PM no SE adjunto do PM e no SE da PCM nem do vice-PM no SE adjunto do vice-PM e na SSE adjunta do vice-PM.

No entanto, existem casos em que o despacho de delegação de competências foi lavrado pelo ministro no mesmo dia da nomeação do SE e casos em que aquele despacho demorou sete meses a ter lugar. O primeiro caso teve lugar no Ministério da Administração Interna em 2008, aquando da remodelação dos SE. O segundo caso teve lugar no Ministério dos Negócios Estrangeiros, no XIX Governo, onde o ministro Paulo Portas demorou 220 dias a assinar os despachos de delegação.

As principais razões que justificam existirem longos períodos sem delegação de competências são o desconhecimento do ministro em relação ao cargo e/ou à área, a incapacidade do gabinete em lidar expeditamente com a exigência e a inexistência de confiança. Esta última motivação é particularmente relevante, já que o ministro adia a contratualização das áreas e das competências atribuídas ao SE até o conhecer suficientemente e, preferencialmente, estabelecer com ele uma relação de confiança.

Entretanto, estas competências podem ser informalmente exercidas *de facto* pelo SE, mas a sua autonomia está, por natureza, muito condicionada. Um ex-SE e ex-ministro com importantes funções de coordenação política do governo confirma a existência destes casos:

Esse atraso normalmente tem a ver com a necessidade de se construir essa confiança quando ela não existe à partida. E, se não existir à partida, o ministro, pelo menos nas áreas que ele acha mais sensíveis, mais delicadas, não delega ou não delega logo e o SE fica um bocadinho... perdido ali no meio, nem sabe o que há-de fazer.

Em termos jurídicos, o período sem delegação de competências é regularizado através de uma norma na delegação de competências, em que o ministro ratifica todos os actos praticados pelo SE. Ou seja, o ministro, *a posteriori*, aprova formalmente a actuação do SE. No entanto, quando esta situação prossegue por um longo período, em termos políticos, a posição do SE fica fragilizada. Como refere um ex-SE: «Eu não sei o que é que os SE fazem durante esses meses todos! [...] Mesmo que depois seja tudo ratificado, entretanto trabalham sem rede!»

Ainda que possuam um significado e um impacto real, estas situações são excepcionais. Com efeito, usualmente, a atribuição a cada

SE de uma determinada subárea específica dentro do ministério é um dos assuntos abordados nas primeiras conversas entre ministro e SE. Os dois meses seguintes são apenas a formalização jurídica do que foi decidido politicamente.

Neste âmbito, podem identificar-se dois tipos distintos de definir a delegação de competências – de modo hierárquico ou negociado. No primeiro não existe uma negociação na distribuição das competências. Não implica necessariamente que o ministro impõe o documento final ao SE, mas que este mantém uma capacidade reduzida de o modificar substancialmente. Como explica um ex-SE do XIX Governo:

Houve um ajustamento da minha parte, porque eu considerava que, porventura, [subárea da secretaria de Estado] e [subárea da secretaria de Estado] não tinham, necessariamente, que estar juntas [...]. Portanto, eu era um pouco contra aquilo que me tinha sido proposto, que era, portanto, ser SE das duas áreas. Eu achava que, organicamente, devia ser de outra maneira. Mas foi para isso que serviu essa reunião, para eu ser informado da orgânica e para nos conhecermos e também para delinear ideias para o programa do governo.

Nestes casos, as delegações são muitas vezes transpostas de governos anteriores, ou seja, existe uma grande tendência para se consultarem as delegações de competências prévias do ministério e fazer pequenas modificações. Como refere um ex-ministro e ex-SE em vários ministérios: «Há despachos que são exactamente iguais de uns governos para os outros. Quando o ministro chega, os serviços ou o gabinete põem-lhe à frente o despacho de delegação de competências, o ministro dá o ‘OK’ e mostra aos SE. É mais ou menos ‘chapa cinco’.»

São situações em que os gabinetes e/ou os serviços assumem uma relevância maior, remetendo a intervenção dos SE, quando exista, apenas para uma fase final. Assim, por vezes o ministro nem reúne com os SE para definir as competências, circulando propostas entre os gabinetes. Quando existe uma reunião com esse propósito, o ministro reúne separadamente com cada SE para o informar do que deseja delegar e realiza, no máximo, uma reunião final com todos para pequenos ajustes.

No sentido oposto, a negociação da delegação implica uma conversa aberta entre ministro e SE acerca das competências. O ministro pode ter uma proposta, mas está disponível para discutir e acomodar alterações. Nas palavras de um ex-ministro:

Cada um tem as suas áreas em que trabalhou mais, em que está mais familiarizado. Eu próprio, por exemplo, a [subárea do ministério] era uma área onde eu tinha sempre trabalhado muito, até por formação académica. E, portanto, quando repartimos competências, eu disse que achava interessante eu ficar com competência directa nessa área. Mas perguntei-lhes o que achavam e o que eles próprios prefeririam. As pessoas trazem realmente áreas a que dão particular atenção ou conhecem mais aprofundadamente, pelas razões mais diversas. Por isso, é normal que digam ao ministro: «Eu gostava muito de ficar com isto porque conheço muito bem o sector e tenho vindo a amadurecer ideias.» Nesse caso: «Muito bem, meu caro amigo, fique lá, então, com essa competência.» É claro que as coisas funcionam melhor assim, sem o ministro chegar ali e dizer: «É assim, assado, cozido e frito.» Se conversa, dialoga, vê os interesses, as motivações, se chega realmente a um acordo, tudo funciona melhor.

Quando a delegação é elaborada deste modo, existem várias reuniões ou uma única reunião de várias horas entre o ministro e todos os SE. A delegação de competências é resultado de uma ampla discussão entre todos os intervenientes e a abertura, nestes casos, é suficiente para os SE exigirem ter ou não ter determinadas competências. Um exemplo de exigência de competências é o de um SE da Justiça:

No momento do convite, eu sabia muito bem quais é que eram as áreas do Ministério da Justiça que precisava de ter para levar o que queria a cabo. Estava a pensar sobretudo nas partes de... [várias subáreas específicas do Ministério da Justiça]. Sabia exactamente quais é que eram os serviços que precisava de tutelar para fazer isto. E, portanto, na primeira conversa que tive com o [nome do ministro] perguntei-lhe se ele estaria disponível para eu tutelar esses serviços. Ele disse logo que sim.

No entanto, os SE também podem não querer determinadas competências. Um ex-SE da Agricultura explica essa posição: «Eu tive que

recusar algumas coisas. A algumas das delegações de competências inicialmente propostas tive de dizer que não havia hipótese de as conseguir ter todas. Eram demasiadas».

Os SE tendem a ficar satisfeitos com as competências que lhes são delegadas. A negociação da delegação facilita essa satisfação, na medida em que permite acomodar algumas das suas preferências e porque a discussão conjunta permite prevenir sobreposições. Porém, algumas destas sobreposições são desde logo previstas na delegação. Como foi referido anteriormente, os ministros podem partilhar com o SE a tutela de organismos relevantes. A mesma situação verifica-se com os SE entre si, ou seja, o mesmo organismo pode ser tutelado por mais do que um SE. O seguinte excerto da delegação de competências do Ministério da Economia do XVIII Governo ilustra esta situação (despacho n.º 523/2010, de 23 de Dezembro de 2009):

1 – Delego no secretário de Estado Adjunto, da Indústria e do Desenvolvimento, Fernando Medina Maciel Almeida Correia, com a faculdade de subdelegação, as seguintes competências:

1.1 – As minhas competências próprias relativas aos seguintes serviços, organismos e entidades, incluindo comissões, programas ou grupos de trabalho criados ou a criar no seu âmbito:

- a) Direcção-Geral das Actividades Económicas, com excepção dos assuntos relativos ao comércio, turismo e serviços, ao relacionamento económico externo e ao comércio internacional;

[...]

2 – Delego no secretário de Estado do Comércio, Serviços e da Defesa do Consumidor, Fernando Pereira Serrasqueiro, com a faculdade de subdelegação, as seguintes competências:

2.1 – As minhas competências próprias relativas aos seguintes serviços, organismos e entidades, incluindo comissões, programas ou grupos de trabalho criados ou a criar no seu âmbito:

[...]

- c) Direcção-Geral das Actividades Económicas, nas áreas relativas ao comércio e serviços, ao relacionamento económico externo e ao comércio internacional;

[...]

3 – Delego no secretário de Estado do Turismo, Bernardo Luís Amador Trindade, com a faculdade de subdelegação, as seguintes competências:

3.1 – As minhas competências próprias relativas aos seguintes serviços e organismos, incluindo comissões, programas ou grupos de trabalho criados ou a criar no seu âmbito:

- a) Direcção-Geral das Actividades Económicas, no que se refere aos assuntos relativos ao turismo.

Independentemente de esta partilha de competências ter origem no tamanho de alguns organismos, na transversalidade de algumas pastas ou na intenção do ministro, tem como efeito uma necessidade maior de articulação entre os envolvidos. Quando é o ministro que, após uma negociação com os SE, promove este tipo de partilha, esta situação pode incentivar o trabalho em equipa. No entanto, quando são as circunstâncias ou a dificuldade de estabelecer a delegação que impõem esta solução, pode trazer dificuldades. Como explica um ex-SE:

As delegações de competências são sempre uma matéria muito sensível [...] Há sempre problemas porque a forma mais rápida e menos eficaz de resolver o problema das delegações de competências é pôr expressões na delegação de competências ou na orgânica do governo que diz «em conjunto com», etc. Isso é muito típico. E depois, no dia a dia, faz com que os SE se odeiem mutuamente, porque não se entendem, e isso é difícil. Portanto, é preferível ter as guerras todas logo ao princípio e ficarem as competências bem definidas.

Nestes casos, em particular nos que comportam decisões importantes, cabe ao ministro arbitrar as discordâncias entre SE motivadas pela intersecção de subáreas. Estas intersecções são mais frequentes quando constam da delegação de competências, mas são inevitáveis face à proximidade dos assuntos. Como se registou no diário de observação directa (dia 3, 29 e 31):

16h00: Reunião com SE [nome] e SE [nome]. Cada um traz um adjunto do seu gabinete, pois é uma reunião de formulação de políticas que dizem respeito às duas subáreas.

[...]

16h55: Secretária chama o ministro, que sai da sala por 15 minutos. A reunião prossegue sem o ministro e há automaticamente uma disputa mais acesa entre os SE. O SE [nome 1] critica a condução do grupo de trabalho. O SE [nome 2] responde: «Por isso é que estamos aqui para resolver isto.» Responde o SE [nome 1]: «Eu sei, [nome 2], mas eu tenho de ser sincero e dizer que na próxima reunião que tivermos teremos mais 15 questões como esta para decidir. Os grupos de trabalho servem para serem balizados por nós, cabe-nos impor-lhes limites.» O SE [nome 2] não aprecia e responde secamente: «Não estou a ver aqui nada que seja pouco relevante para o senhor ministro.» Há um ressentimento pós-disputa no ar. O silêncio prevalece – o árbitro está fora da sala e ninguém quer piorar a situação [...] Ministro reentra no gabinete e, alheado da situação, graceja: «Tenho a expectativa de terem resolvido até ao ponto 10.» Diz em seguida: «Como é que ficou?» O SE [nome 1] responde «ainda não ficou nada» e suspira audivelmente.

Deste modo, apesar de a delegação formal de competências ser um mecanismo comum de contratualização, o modo como é elaborada é distinto e pode fazer a diferença. Com efeito, nem sempre existe uma negociação que permita aumentar os incentivos de cumprimento do SE.

## **5. O mapa da relação e da agenda política**

A delegação de competências limita-se a balizar juridicamente o espaço de actuação do SE, sendo praticamente omissa sobre o funcionamento concreto da relação. No entanto, é natural que, ao iniciarem uma relação de trabalho tão intensa, ambos abordem as principais regras que a irão reger. A importância desta definição é expressa por um ex-ministro e ex-SE do seguinte modo: «Na prática, o que o SE faz é completamente indefinido, porque ele faz aquilo que combinar com o ministro.»

Porém, em Portugal, a prática desta contratualização é muito diferenciada. Se existem casos onde são abordados vários aspectos práticos da relação antes de esta se iniciar, noutros esta contratualização não existe ou é muito superficial, limitando-se a aspectos muito específicos. Nesta última situação, as regras da relação vão-se construindo à medida que as questões e problemas vão surgindo. Nas palavras de

um ex-ministro do XVII Governo: «Não foi algo que fosse falado e eu também não perguntei porque, como adjunto [num governo anterior], já tinha percebido mais ou menos como é que as coisas funcionavam, mas não, foi muito empírico e muito espontâneo.»

A carência do estabelecimento de regras na fase inicial não significa necessariamente que esteja ausente qualquer tentativa de regulação da relação. Na verdade, é comum serem estabelecidas regras à medida que se revelem necessárias. Esta avaliação e redefinição casuística do funcionamento da relação é, no entanto, uma situação qualitativamente diversa da tentativa de um esclarecimento cabal inicial.

Quando tem lugar, esta contratualização é feita numa das primeiras reuniões de modo extremamente informal. O ministro encara-a como uma oportunidade de esclarecer a interacção que espera ter com o SE. Como refere um ex-SE do XIX Governo:

[N]a primeira reunião o ministro disse-me logo o que é que esperava de mim como SE. E depois que, sendo o ministério muito grande, ele dava bastante autonomia aos SE, mas gostava de estar informado sobre todos os assuntos. Para isso existiam reuniões semanais com ele, reuniões semanais com a equipa toda e existia um adjunto do gabinete dele que seguia especificamente as questões da minha secretaria de Estado, contactos com a imprensa. Todos esses géneros de regras foram estabelecidos.

Quando não existe um conhecimento pessoal e quando os actores não têm experiência governativa, esta conversa revela-se muito importante e serve para estabelecer os contornos essenciais da autonomia (por exemplo, o tipo de decisões em que o ministro quer ser consultado) e da supervisão (por exemplo, a periodicidade dos contactos). A importância desta contratualização é revelada por um ex-ministro e ex-SE em vários governos:

[E]u também nunca quis uma regulamentação apertada porque é contra a minha maneira descontraída de trabalhar, sempre à vontade. Nos momentos de maior tensão, tinha de se dizer uma graça pelo meio para o moral não se ir a baixo [...] Mas, no caso do [SE], enganei-me. Enganei-me! Enganei-me porque devia ter pensado em ter uma conversa

com ele e esclarecer a maneira como eu queria trabalhar [...] Pronto, não correu como eu gosto que corra uma relação com o SE.

Para além destas questões fundamentais, quando são estabelecidas, as regras dizem ainda respeito à articulação dos gabinetes, à relação com outros ministérios ou à comunicação política. A centralização numa única assessoria de imprensa na dependência directa do ministro é um exemplo de uma regra de comunicação política muito utilizada. Estas orientações chegam muitas vezes do *centro do governo* nos primeiros dias do mandato e visam não só precaver conflitos de comunicação dentro do ministério, mas também facilitar a monitorização da comunicação a partir de S. Bento.

Em suma, se alguns SE têm a oportunidade de conhecer e influenciar, *a priori*, o funcionamento concreto da relação, outros não têm essa chance. Os custos de não o fazer previamente repercutir-se-ão mais tarde, após a ocorrência de desentendimentos quanto ao papel de cada um e ao modo de trabalhar.

## **Definição dos objectivos programáticos**

Neste âmbito cabe ainda a definição dos objectivos programáticos para o mandato. Esta representa uma oportunidade de alinhar, à partida, as preferências de ambos sobre orientações gerais, prioridades, calendarização e estratégia política. Quando os indivíduos não se conhecem, esta possibilidade revela-se crucial para projectar substantivamente o mandato. No entanto, nem sempre existe uma conversa sobre estas questões no início da relação. Foi o que aconteceu com um SE da Administração Pública:

Claro que [o ministro] tinha ideias muito claras sobre matérias ligadas aos mercados, ao sistema financeiro, à evolução da situação económica, que é a sua área. Sobre administração pública não me deu orientação nenhuma, rigorosamente nada, nem inicialmente nem depois... mas eu tinha que fazer na mesma.

A inexistência deste alinhamento de preferências não permite ao ministro conhecer, desde o início e em profundidade, a perspectiva

do SE sobre a pasta. Consequentemente, perde-se a oportunidade de sanar discordâncias e de construir uma agenda política comum. Um ex-SE dá um exemplo concreto da utilidade prática desta contratualização:

Havia um ponto, em particular, que nós percebemos logo que discordávamos e acordámos desde o princípio que seria ele [o ministro] a tratar desse assunto, apesar de dever ser da minha responsabilidade [...] Tivemos uma longa discussão sobre isso, eu e o [ministro], e chegámos a acordo – eu abstinha-me de mexer naquele assunto [...] Ele tentou convencer-me, mas eu não me deixei convencer.

Mesmo quando existe, pode consistir apenas numa curta e genérica conversa. Nestes casos, usualmente durante a conversa do convite, são trocadas algumas ideias sobre a pasta do SE. O ministro aproveita para avaliar o alinhamento de preferências geral, sem grande preocupação de discutir aprofundadamente as medidas. Como explica um ex-ministro do XIX Governo: «Sim, tive oportunidade de falar com eles [os SE], mas... curtas, muito curtas conversas [...] Basicamente falei das questões políticas do momento e da orientação geral do ministério.»

Porém, noutros casos existe uma longa e pormenorizada conversa sobre as preferências de cada um. Nestas situações, esta decorre usualmente de modo bastante natural durante os primeiros contactos. Alguns ministros fazem questão de reunir todos os SE e outros preferem conversas a dois. No primeiro caso prevalece uma tentativa de criar uma dinâmica colectiva sobre os principais assuntos do ministério, enquanto no segundo se opta por uma responsabilização individual. Tanto num caso como noutro existe usualmente espaço para a incorporação das perspectivas do SE. Nas palavras de um SE do Ministério da Educação:

A segunda conversa já foi com todos os SE e tivemos uma conversa mais aprofundada em que falámos de política de educação, dos aspectos que ela e nós considerávamos importantes. Foi uma conversa de horas. De algumas horas, onde nós, por exemplo, fizemos uma sistematização do programa do governo, do que estava previsto no programa eleitoral. Demos as nossas opiniões, estabelecemos prioridades entre nós, quais

seriam as primeiras medidas a tomar, etc. Portanto, houve uma conversa muito significativa, do ponto de vista do conteúdo, em relação aos objectivos e ao percurso a estabelecer, quer do ponto de vista dos objectivos a atingir, quer do ponto de vista funcional, a forma de organizar o trabalho [...] Foi claramente uma agenda construída em conjunto e partilhada.

No entanto, mesmo quando o ministro apresenta, sem margem para discussão, os objectivos para a pasta do SE, a utilidade do alinhamento mantém-se. Nestas situações, o SE fica a conhecer, *a priori* e em detalhe, a visão do ministro para a sua pasta.

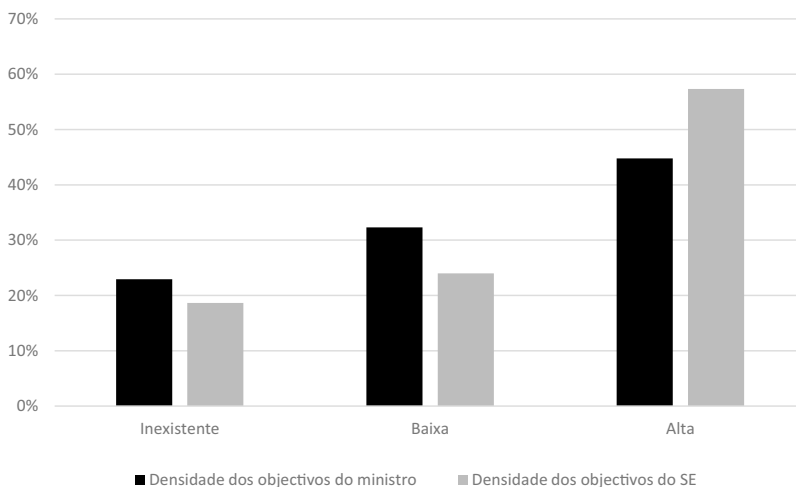
## Os objectivos próprios

A decisão de ter esta conversa sobre opções políticas está a cargo dos actores, em especial do ministro. Assim, esta contratualização substantiva depende da experiência e sensibilidade de cada indivíduo, o que faz com que nem sempre exista e que, quando tem lugar, possa ser insuficiente. Esta é uma questão relevante porque muitas vezes ministro e SE iniciam funções com objectivos programáticos próprios. Na verdade, quando são nomeados para o cargo, apesar de serem *agentes* do ministro, os SE podem ter expectativas de implementarem as suas ideias nas subáreas sob a sua responsabilidade. Em Portugal, com efeito, apenas em cerca de 19% das relações entre estes actores os SE não tinham objectivos próprios para a pasta que iam assumir (gráfico 4.7). Quanto aos ministros, o mesmo acontecia em cerca de 23% dos casos.

No entanto, quando se comparam ministros e SE, estes têm mais vezes objectivos bem definidos do que os ministros. Com efeito, em 57% dos casos, o SE possuía uma visão própria e profunda sobre a sua pasta, enquanto o mesmo acontecia com apenas 45% dos ministros. Assim, embora subsista uma proporção importante sem objectivos próprios, a maioria destes actores tem preferências políticas quando assume estes cargos.

A principal causa da inexistência de objectivos próprios é a falta de conhecimento sectorial, ou seja, deriva do facto de não serem especialistas. Como se viu anteriormente, nem sempre estes actores

Gráfico 4.7 – Densidade dos objectivos de ministros e secretários de Estado\*



\* Análise de conteúdo das entrevistas realizada com recurso ao *software* MAXQDA. O total corresponde ao número de relações entre MIN e SE cuja informação foi possível apurar ( $n = 96$ ). Não foram considerados os SE da PCM, dos Assuntos Parlamentares e adjunto do PM. As categorias foram criadas com base na análise de conteúdo das entrevistas, diferenciando os indivíduos que revelaram não deter quaisquer objectivos, os que tinham poucos objectivos ou estes eram muito gerais e os que tinham muitos objectivos concretos.

têm experiência e/ou conhecimento da pasta, podendo ter sido escolhidos por outras razões. No caso dos ministros, o não domínio do sector está também associado à multiplicidade de subáreas dentro do ministério, em especial nos ministérios maiores. Assim, mesmo que o ministro seja, por exemplo, um especialista na área da economia, é possível que não domine de igual modo questões tão diversas como turismo, transportes ou energia. Naturalmente, esta questão é agravada quando o ministro não tem qualquer experiência na área. Era o caso de um ministro do XVIII Governo, descrito por um dos seus SE:

Eu acho que o ministro tinha, enfim... uma visão global do ministério, mas não tinha uma visão estruturada na minha área. Primeiro, porque não estava ligado ao sector e, depois, porque o ministro não conhecia o ministério como eu. Eu sou funcionário do ministério há

muitos anos e, portanto, tinha uma visão muito clara sobre os problemas que nesses momentos afligiam o ministério na minha área.

O desconhecimento do sector não significa que estes indivíduos não procurem activamente, ao longo e principalmente no início do mandato, informar-se sobre a área e definir uma linha de actuação. No entanto, este processo de aprendizagem demora algum tempo e deixa-os mais dependentes da AP, de membros do gabinete, de representantes de organizações de interesses e, principalmente, do ministro (no caso do SE) ou do SE (no caso do ministro). Com efeito, quando o ministro não tem conhecimento da subárea, mas o SE tem, aquele fica mais susceptível à visão deste, pelo menos numa primeira fase. O mesmo acontece quando os SE não possuem conhecimento do sector, mas o ministro é um especialista, embora esta situação seja menos usual. Existem ainda casos em que tanto o ministro como o SE não têm conhecimento do sector, necessitando ambos de um período de aprendizagem no exercício do cargo. Foi o caso de um SE e respectivo ministro do XVIII Governo:

Eu não tinha objectivos fixados inicialmente. Não, não, fixei-os a seguir, porque o convite foi uma surpresa. Portanto, foi completamente feito *a posteriori* [risos] [...] Eram áreas muito técnicas. Obviamente que aquilo que se tem de fazer quando o convite não vem na sequência de uma especialização... aquilo que qualquer pessoa tem que fazer a seguir é ouvir um conjunto de pessoas, consultar um conjunto de documentos e – ainda que não fique parado, as coisas urgentes têm que ir andando – talvez ao fim de uns meses é que eu passei a ter a capacidade de ter uma perspectiva do que queria para o mandato [...] Fizemos [SE e ministro] uma aprendizagem conjunta. Até com muitas reuniões com alguns sábios, digamos assim, feitas ao fim da tarde, que eram feitas também com o ministro, nós próprios também tínhamos que ganhar *background*. E, a partir do momento em que fui ganhando confiança com os dossiês, *eh pá*, fica muito mais simples, é muito mais fácil. Quer para mim, quer para o ministro.

No caso dos SE, a inexistência de objectivos é também causada pela percepção do cargo e pela postura do ministro. Aqueles que percebem o cargo como pouco autónomo na definição de

políticas, mesmo que tenham *expertise*, não definem objectivos próprios, limitando-se a seguir as orientações do ministro e do programa de governo. Como refere um ex-SE do XIX Governo:

Não tinha propriamente objectivos. Obviamente que depois de ocupar o lugar nós fixamos os nossos objectivos, o nosso plano de actividades, aquilo que pretendemos pôr em prática no tempo que temos à frente. Mas isso foi feito olhando para o programa de governo, sempre dentro de uma estratégia global do ministério e do país.

A postura do ministro também influencia a inexistência de objectivos próprios por parte do SE. Quando o ministro encara o SE como um mero executor e centraliza em si a decisão, resta pouco espaço para objectivos do SE. Estes são, no entanto, casos raros, que podem ser ilustrados pelas palavras de um ex-ministro das Finanças: «Os objectivos eram os objectivos do Ministério das Finanças, definidos pelo ministro e integrados nos objectivos da política económica e financeira do governo [...] Não [nenhum deles tinha objectivos próprios]. Absolutamente nada. Ali, no meu caso, nada!»

Em sentido inverso, quando ministro ou SE detêm um domínio profundo do sector, tendem a ter ideias próprias no momento em que iniciam funções. São pessoas com uma longa carreira profissional ligada ao sector, o que lhes permitiu obter um conhecimento dos problemas e pensar em possíveis soluções. O exercício de um cargo executivo na área é uma oportunidade de as concretizar. Nas suas memórias, Laborinho Lúcio (2012, 245) revela que foi convidado para secretário de Estado da Administração Judiciária com o seguinte argumento: «Você tem um discurso sobre a justiça. Venha executá-lo!» Neste sentido, a possibilidade de colocar em prática essas ideias é, inclusivamente, uma das razões de aceitação do cargo. Como refere um ex-SE do XIX Governo: «Naturalmente que tinha objectivos, porque é uma área que eu conheço muito bem. É uma área na qual trabalho há trinta anos e, portanto, obviamente que sabia, com muita clareza, o que é que queria fazer.»

No mesmo sentido, um ex-ministro e ex-SE referem a importância da especialização na existência de preferências próprias:

Bem, como ministro... devo dizer-lhe, sem modéstia, que estava paradíssimo. E porquê? Repare, tinha quase quatro anos de [instituição

do sector], tinha dois anos de SE, tinha [descrição da experiência em várias instituições]. Tinha uma grande experiência com estas questões e estava muito preparado para exercer as funções de ministro nesta área [...] Portanto, tinha ideias bastante definidas.

A existência de objectivos próprios bem definidos por parte do SE revela-se tão determinante na contratualização que o ministro dificilmente os pode ignorar. Ou seja, mesmo que o ministro não tenha a intenção de ter uma conversa programática, o SE suscita essa conversa quando tem ideias próprias. Foi o que aconteceu com um SE do XVII Governo nomeado a meio do mandato: «Obviamente, o que eu determinei foi uma série de orientações que alteram um bocado a linha do SE anterior, mas fi-lo sem qualquer... basicamente, eu disse-lhe [ao ministro] que queria fazer 'isto, isto e isto' e ele aceitou.» O ministro deste SE expõe a sua perspectiva sobre esta situação:

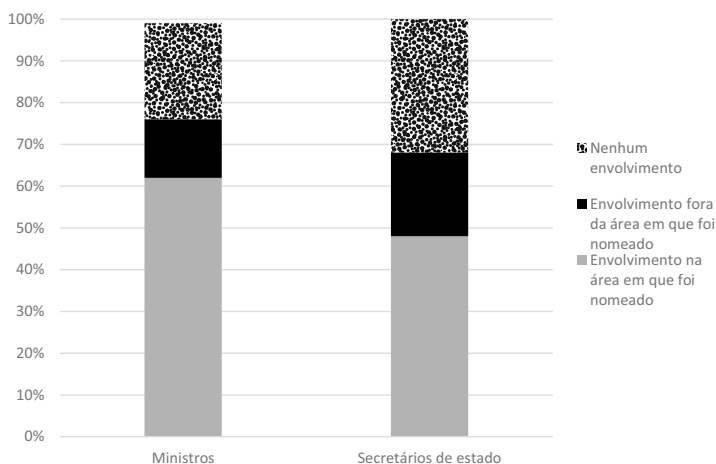
Onde houve mais mudanças foi na [nome da secretaria de Estado]. E eles não tinham todos, digamos, a mesma visão sobre a área. E eu, de alguma forma, mais do que serem eles a alinhar comigo, eu também tive que fazer o esforço de, mudando de SE, preservar, obviamente, aquilo que foi o trabalho feito, mas fazer um esforço e alinhar também com aquilo que eram as preocupações e os objectivos que o SE entendia que deveriam ser prosseguidos nas suas áreas. Cada um trouxe sensibilidades novas, preocupações novas, com as quais eu tive de lidar. Portanto, e nesse sentido, a resposta não é fácil porque não era propriamente a questão de serem eles a alinhar comigo, mas também eu próprio, perante estas mudanças, a ter de fazer um esforço para também me ajustar e alinhar. Portanto, ter de rever ou refazer um pouco o programa de intervenção na área também em conformidade com aquilo que eram as preocupações e as sugestões que o SE trazia.

## **O programa eleitoral e de governo**

Um dos momentos que, na prática, incentiva esta contratualização é a elaboração do programa de governo. Quando ministro e SE iniciam funções, o programa eleitoral já foi sufragado, contendo

orientações sobre cada ministério e, porventura, cada secretaria de Estado. Ou seja, quando aceitam desempenhar o cargo, estão vinculados a determinadas ideias e objectivos legitimados eleitoralmente. Quando participaram na elaboração do programa, em especial se o fizeram na área que irão tutelar, essa vinculação é natural. Em Portugal, um elevado número de ministros e SE participaram na feitura do programa eleitoral e a sua contribuição teve lugar no sector governativo em que foram nomeados.<sup>4</sup>

Gráfico 4.8 – Envolvimento dos membros do governo na elaboração do programa eleitoral\*



\* Análise de conteúdo das entrevistas realizada com recurso ao *software* MAXQDA. O total corresponde ao número de relações entre MIN e SE cuja informação foi possível apurar ( $n = 98$ ). Não foram considerados os SE da PCM, dos Assuntos Parlamentares e adjunto do PM.

Contudo, quando não existe qualquer participação, o que aconteceu em 23% das relações com o ministro e em 32% com os SE, é necessário existir uma conformação com as indicações do programa

<sup>4</sup> Para estes resultados contribui, em grande medida, a promoção de fóruns eleitorais dos partidos políticos (como os «Estados gerais», em 1995, ou as «Novas fronteiras», em 2005 e 2009) ou conotados com partidos políticos (como o «Mais sociedade», em 2011). Sobre a relevância dos «Estados gerais» no recrutamento ministerial do XIII Governo, v. Ferreira-Pereira (2008).

(gráfico 4.8). Nestes casos, essa conformação é facilitada pelo cariz genérico dos programas eleitorais, enunciando essencialmente princípios e orientações gerais, e pela sua transformação em programa de governo. Com efeito, os ministros e SE que compõem o elenco inicial do governo têm a oportunidade de contribuir para o programa da área que vão tutelar. Apesar de este processo ser coordenado pelo *centro do governo* – e poderem existir instruções para seguir de muito perto o programa eleitoral –, são requeridos contributos aos ministérios. Esta situação cria o incentivo para existir uma discussão entre ministro e SE sobre as principais opções políticas para o sector que tutelam. Dentro de cada ministério, os ministros optam por fazer uma discussão conjunta com os SE ou então atribuir a cada um a incumbência de apresentar o texto da respectiva subárea. Este processo é importante enquanto mecanismo de contratualização, sendo, inclusivamente, em alguns casos o único momento inicial em que ministro e SE discutem opções políticas.

Os ministros e SE que iniciam funções a meio do mandato não têm, no entanto, a oportunidade de utilizar a elaboração do programa de governo como mecanismo de contratualização, pois nesse caso já foi aprovado pelo parlamento. De qualquer modo, como descreve um ex-ministro do XIX Governo que entrou a meio do mandato, ele permanece como um referencial de orientações que minimizam as hipóteses de divergências sobre objectivos:

Tive uma conversa grande com ele [SE] para vermos, do programa do governo, o que é que restava cumprir, porque estávamos a meio e, portanto, havia uma boa parte do programa do governo que já estava executada, mas havia muitas outras coisas que faltava fazer. Acertei com ele os aspectos de uma agenda política com base naquilo a que o governo se tinha comprometido.

Nos governos de coligação pós-eleitoral, o programa de governo assume um peso acrescido, já que do acordo de coligação constam apenas as escolhas governativas essenciais. Neste caso, a centralização da elaboração deste programa é ainda mais acentuada, pois implica um equilíbrio partidário, pelo que a intervenção dos ministros e SE está mais condicionada. Em qualquer caso, a existência de um momento, no início da relação, que incita ministro e SE a

debaterem as opções para o ministério e a secretaria de Estado torna este momento importante.

No entanto, apesar de ser um incentivo à contratualização da agenda política, a elaboração do programa de governo não garante que em todos os casos exista uma efectiva discussão política antes do início do mandato governativo. Isto acontece porque existem ministros e SE que desvalorizam o papel do programa eleitoral e do programa de governo. Quando isso acontece, desperdiça-se a oportunidade para uma conversa aprofundada, ou, caso ela tenha lugar, a sua utilidade prática é colocada em causa.

Com efeito, a importância atribuída e o conseqüente grau de vinculação ao programa eleitoral, bem como ao programa de governo, são muito diferenciados. Para alguns ministros e SE estes programas servem de base de trabalho, orientando as propostas concretas que devem ser desenvolvidas no ministério. Nas palavras de um ex-ministro que não participou na feitura do programa eleitoral:

Um programa do governo envolve alguma responsabilidade, tem de ser discutido e votado na Assembleia da República [...] É claro, a primeira coisa que se faz é olhar: «O que é que este partido que ganhou as eleições andou a dizer durante esta campanha?» Obviamente, o nosso plano não se pode abstrair disso e tem de contemplar isso.

No entanto, para outros membros do governo, a relevância prática dos programas é muito diminuta. Como explica um ex-SE do XIX Governo:

Repare, os programas eleitorais são muito vagos. Portanto, eu rever-me ou não no programa não quer dizer nada, percebe? Porque vai olhar para o programa e, se comparar programas eleitorais do PS e do PSD, vai ver que não há grandes diferenças [...] Se ler o programa eleitoral de 2011 vai verificar que nada tem de dramático, são sempre... há sempre uma lógica de continuidade.

Todas estas diferenças estão na base de uma utilização distinta da contratualização, pelo que nem todas as relações beneficiam de um alinhamento da informação e de uma construção prévia de uma agenda programática comum.

*A escolha dos secretários de Estado e a definição do mandato*

Na verdade, como se assinalou, as várias possibilidades de contratualização não são utilizadas de modo uniforme, sendo ignoradas ou menosprezadas em várias relações. Assim, tendo em conta que a prospecção e selecção também nem sempre servem o seu propósito de responsabilização do SE, resta a esses ministros recorrer a mecanismos de responsabilização durante a relação.



## Capítulo 5

# A relação entre ministro e secretário de Estado

### 1. A autonomia do secretário de Estado: «ajudante» ou algo mais?

A escolha dos SE e a contratualização permitem prevenir divergências, mas, como se revelou, nem sempre são eficazmente utilizadas. Torna-se, portanto, fundamental analisar o decurso da relação, nomeadamente a autonomia dos SE. Em que medida podem os secretários de Estado actuar livremente? Quais os limites e condicionantes dessa actuação? Responder a estas questões permite compreender melhor a função de SE e, simultaneamente, abrir espaço para uma análise criteriosa da supervisão ministerial.

#### Âmbito e limites da autonomia

O âmbito típico de actuação autónoma do SE é o que diz respeito às responsabilidades expressamente inscritas na delegação de competências. Ou seja, onde os SE são verdadeiramente soberanos, actuando livremente, é na relação com os organismos que tutelam e nas responsabilidades específicas previstas na delegação de competências. Esta esfera de autonomia inclui aquilo que os próprios designam como

«o despacho diário», «as questões de intendência», «os processos» ou «a gestão corrente». Neste âmbito, por norma, actuam sem qualquer interferência do ministro. Como refere um ex-SE:

Eu não ia maçá-lo [ao ministro] com o despacho quotidiano. Digo a palavra maçar e é falar pouco. Na secretaria de Estado chegaram a estar centenas de processos em atraso. De despachos do quotidiano [...] Aquilo era uma coisa horrível! E desses assuntos não falava com o ministro, como é evidente. Era o que faltava! O despacho corrente é das partes mais maçadoras desses cargos. As questúnculas, as questõezinhas! Obviamente, não o maçava com essas coisas.

A esta primeira esfera de autonomia, que se pode designar por processual, acresce uma segunda, politicamente mais relevante, designável como substantiva, relativa à formulação de políticas. Como se viu no cap. 3, n.º 2, neste âmbito, os SE assumem um papel muito importante na sua subárea de actuação. Independentemente de ser o ministro que usualmente estabelece as orientações mais genéricas, estes têm capacidade para desenvolver autonomamente essas orientações, intervindo decisivamente ao longo do processo.

Porém, existem casos excepcionais em que o SE detém pouca autonomia sobre políticas, limitando-se essencialmente à sua autonomia processual. Nestes casos, o ministro não dá oportunidade de o SE ter um papel independente na formulação de políticas ou este abdica voluntariamente desse papel, envolvendo o ministro em toda a sua actuação nestas matérias. Um exemplo do primeiro caso é relatado por um ex-ministro:

Que autonomia tinham os SE para actuarem sem me consultarem? Nenhuma [...] Ou seja, em medidas que são de expediente têm toda a autonomia. Aprovar despesas que já estavam cabimentadas, isso não há problema absolutamente nenhum. Agora, se há medidas que implicam uma decisão política, eram debatidas comigo para, no fundo, definir se e como é que avançávamos com essas medidas.

Outro exemplo foi o público desentendimento entre a secretária de Estado do Orçamento Manuela Arcanjo e o ministro das Finanças Sousa Franco: «O último escândalo tinha sido a demissão de

Manuela Arcanjo, em ruptura com Sousa Franco [...] Arcanjo tinha dificuldade em aceitar o exílio a que o ministro a condenava relativamente a processos que considerava importantes» (Esteves 2014, 163-164).

Já o segundo caso tem lugar quando o SE não se sente confortável em definir sozinho as políticas da sua subárea. Era o que acontecia com um ex-SE: «Não dava nenhum passo sem ter a confirmação do ministro. Vamos lá a ver, há muitas coisas que não vale a pena maçar o ministro, pelo amor de Deus, não é? Coisas do dia a dia. Agora, medidas políticas... aí é que, tendo autonomia para as pensar, não avançava sem ter a opinião do ministro.»

Assim, apesar de uma pequena autonomia substantiva transformar, na prática, o cargo de SE num cargo mais operacional em termos administrativos, não significa necessariamente que o SE se sinta desagradado com essa situação. Para além disso, os SE com grande autonomia substantiva também a vêem limitada em situações específicas, nomeadamente as relativas à saliência da política e ao impacto mediático da decisão. Ou seja, mesmo quando os SE possuem grande autonomia sobre políticas, o limite dessa autonomia é definido, em primeiro lugar, pela importância da política. Neste sentido, uma política cujo previsível impacto social e político seja considerável possui um maior envolvimento do ministro desde o início até ao fim do processo. Como descreve um ex-SE do XVII e XVIII Governos:

O critério [para envolver o ministro] é a percepção de que isto que eu estou a fazer ou dizer agora vai ter alguma repercussão mediática ou política de algum tipo. E a partir desse momento precisará do «âmen» explícito do ministro. Portanto, há muitas matérias que não é preciso o ministro dar por elas, nem é preciso chegar lá, outras chegarão mais tarde ao conhecimento dele, mas tenho a certeza de que terão a sua bênção. Todas as que impliquem algum risco de decisão, alguma coisa mais afoita, mais complexa, mais estrutural, é que não fazia sem o ministro me dar total cobertura.

Em segundo lugar, o impacto mediático da decisão faz com que o ministro tenha uma intervenção superior. Ou seja, quando uma decisão – seja de natureza política ou administrativa – está (ou se preveja que vá estar) sujeita a maior escrutínio público, o SE recorre mais ao

ministro em busca de orientação. Como ficou registado no diário de observação directa (dia 4, 41-43):

19h45: Reunião com o ministro pedida pelo SE [nome]. Este traz um caderninho, várias pastas e um dossiê. A conversa é sobre a situação nos [instituição do sector], suscitada por uma notícia crítica desta entidade. «Isto já começa a ser demasiado, acho eu», diz o SE. O ministro concorda. O SE explica os contornos do problema. Trata-se da [questão específica dessa instituição no que diz respeito à subárea do SE]. Ao contrário de outras reuniões, como a de hoje com o SE [nome], é uma reunião com mais papéis, mais apoiada na consulta a documentos. Os dois estão constantemente a ler, a consultar informação, a confirmar dados e legislação. É mais uma reunião de *problem-solving*: o SE está claramente em busca de uma solução/orientação e não de debater ou validar a sua opinião [...] O ministro pensa, pede informação, consulta, tira dúvidas, vai pensando alto. O SE vai dando informações, mesmo sem o ministro perguntar. É um ambiente de trabalho em conjunto (e não um mero despacho). Não há lugar, como noutras alturas, a assuntos leves ou conversa de circunstância. É necessário resolver o assunto: «Temos de pensar numa maneira de fazer esta [questão específica]», diz o SE. O ministro responde com uma solução: «A maneira mais fácil é [solução específica].» Mas regressa a ponderação de ambos, a conversa vai-se adensando. O SE não contesta a solução do ministro e este explica melhor, desenvolvendo o seu raciocínio e desenhando paulatinamente a solução. Há alguns silêncios. O SE olha directamente para o ministro – não consigo perceber se está ou não confortável com a solução. Tem a mão na cara, apoiada, vai ouvindo e contribuindo para desenhar a medida [...] O ministro pondera e acaba por dizer: «Amanhã vamos ver melhor as soluções possíveis.» Estão ambos visivelmente cansados. São 21h10.

Subjacente a esta autolimitação da sua autonomia, está a consciência, por parte dos SE, de ser o ministro o máximo responsável político e o representante externo do ministério. Por esse motivo, não deve ser surpreendido, tanto na arena política (PM, Conselho de Ministros, outros ministros, parlamento) como na arena social (comunicação social, organizações de interesses do sector), com decisões relevantes do seu ministério que desconhece. Além disso, na medida em que é ao ministro que cabe a última palavra, ao envolver o ministro na decisão, o SE está também a salvaguardar a sua posição, evitando

divergências e desautorizações posteriores. Como refere um ex-SE do XIX Governo, cuja autonomia era bastante substancial:

Em certas questões mais polémicas ou difíceis era importante falar com o ministro. Mesmo por uma questão de prudência, quer dizer, para eu não estar a fazer a figura de defender no sector umas coisas e depois, quando vou ao ministro, ele chega e diz «não pode ser» e eu já andei a dizer coisas.

Como fica patente, nos casos em que os SE gozam de muita autonomia, não obstante a supervisão que possa existir (cap. 5, n.º 2), são os próprios que decidem quando envolver o ministro. Em virtude da escassez de disposições legais sobre o cargo, prevalecem os entendimentos dos próprios sobre o que deve e não deve fazer um SE. Uma eficiente contratualização poderia colmatar esta situação, mas, como foi assinalado (cap. 4, n.ºs 4 e 5), nem sempre é utilizada. Deste modo, a autonomia efectiva dos SE fica ao seu critério – a identificação do que são políticas relevantes ou decisões com risco mediático fica a cargo de cada SE. A este propósito, vários ex-ministros e ex-SE assumem que se trata de uma questão de bom senso. Um exemplo é o de um ex-ministro do XVII Governo:

Eu diria que era a autonomia do bom senso [...] Eles tinham toda a autonomia, mas eu não me lembro de nenhuma decisão importante que tenham tomado sem conversar comigo ou até sem conversarmos a quatro. Isto incluía o impacto da medida, a projecção externa que tem, obviamente, a natureza mais ou menos irreversível que tem. Mas isso é uma ponderação política... muito subjectiva. Agora, qual é o critério? Eu acho que o critério é o do bom senso e o da própria segurança deles e minha.

No mesmo sentido, um ex-SE do XVII Governo explica o seu critério para envolver o ministro:

Partia essencialmente do meu sentido de bom senso aquilo que eu entendia que devia dizer ou não devia dizer, prestar contas ou não prestar contas, informar ou não informar. Portanto, eu tinha uma ampla liberdade de acção, mas entendia que havia circunstâncias, ou havia

casos, ou havia aspectos, em que, naturalmente, não deveria agir sem antes avisar o ministro ou pedir a opinião do ministro. É algo subjectivo, obviamente... e que vai muito do bom senso das pessoas.

Consequentemente, nem sempre o critério do SE corresponde ao do ministro. Como descreve um ex-ministro, referindo-se à subárea de um dos seus SE: «Eu comecei a perceber, ‘mas eu não sei o que é que se está a passar no turismo neste momento’. E quando um ministro, para perceber o que se passa na área, tem de interrogar o SE, quando tem que tirar a informação a saca-rolhas... temos o caso malparado!»

Assim, as condições institucionais – funções generalistas e uma pasta própria – incentivam a autonomia dos SE. Ainda que ela esteja sujeita a limites circunstanciais, prevalece um âmbito de livre actuação muito amplo. Resta analisar que situações concretas podem influenciar esta autonomia.

## **Condicionantes da autonomia**

Um factor importante que condiciona a autonomia dos SE é o tamanho do ministério. De facto, quando existem várias secretarias de Estado no mesmo ministério, torna-se muito difícil que o ministro não opte por conferir a cada SE uma considerável autonomia. Como revela o ex-ministro Álvaro Santos Pereira, ex-ministro da Economia e Trabalho, um dos megaministérios do XIX Governo, no seu livro *Reformar sem Medo* (Pereira 2014, 27-28):

Como líder, sempre achei que, para as coisas correrem bem, era fundamental dar protagonismo aos secretários de Estado e às nossas equipas. Assim, na minha primeira reunião com cada secretário de Estado comuniquei que pretendia dar-lhes uma grande autonomia e que gostaria que eles «brilhassem» no seu trabalho [...] Sendo o ministério o maior desde o 25 de Abril de 1974 e abarcando tantas e tão variadas áreas, a única forma de o tornar gerível era exactamente dar autonomia aos seis secretários de Estado enquanto monitorizava e controlava o seu trabalho [...] Assim, alguns dos secretários de Estado seriam quase ministros, pois teriam a seu cargo vastas áreas de actuação, como sejam as obras públicas, ou o comércio, serviços e indústria.

No mesmo sentido, um ex-ministro em várias pastas e vários governos relata a sua experiência onde, no mesmo governo, tinha cinco SE:

Mais do que três SE é difícil, porque, se o próprio ministro não consegue conversar com eles, eles próprios tornam-se ministros, o que é mau para a coordenação e é mau para a garantia de que a orientação política é traçada pelo ministro em articulação com o PM. Eu tive uma experiência que considero que foi negativa, sob esse aspecto, que foi no governo do [nome do PM]. Eu tinha cinco SE. Eram de mais! Eram de mais, eu não conseguia conversar com eles tempo suficiente e, naturalmente, houve uns que estiveram de modo mais frequente em contacto comigo e outros menos.

Nestes casos, a quantidade de matérias a que o ministro deve dar atenção é muito elevada, multiplicando-se o número de políticas, deslocações, audiências, negociações, intervenções, audições, etc. A própria disponibilidade para reuniões é compreensivelmente afectada, pelo que o SE tende a assumir uma maior autonomia.<sup>1</sup> Associado a esta considerável autonomia está muitas vezes um grande protagonismo mediático do SE, na medida em que é ele que dá a cara pelas políticas do ministério naquele sector. Um caso paradigmático desta situação foi o do SE das Infraestruturas, Transportes e Comunicações, Sérgio Monteiro, no Ministério da Economia e Trabalho, no XIX Governo. É verdade que este SE teve a seu cargo assuntos muito relevantes, como a privatização da transportadora aérea portuguesa. No entanto, a razão para não ser o ministro a assumi-los publicamente prende-se exactamente com o tamanho do ministério e a consequente autonomia concedida ao SE.

Um segundo factor diz respeito ao conhecimento que os actores têm da subárea. Assim, se o ministro não dominar os temas e, simultaneamente, o SE for um especialista na mesma, este tende a ter mais autonomia. Esta situação é ainda agravada pela especificidade da

---

<sup>1</sup> Por maioria de razão, este argumento aplica-se, de modo ainda mais premente, aos SE com responsabilidades sectoriais dependentes do PM. Como refere Cavaco Silva (2004, 17) nas suas memórias de PM, «como eu não tinha tempo para acompanhar de perto os respectivos problemas, o secretário de Estado Licínio Cunha tinha funcionado, na prática, como se de um ministro de tratasse».

secretaria de Estado, ou seja, nos casos em que, independentemente do tamanho do ministério, existe uma pasta muito específica e com pouca ligação às restantes.<sup>2</sup> Como refere um ex-SE numa destas pastas:

Eu percebi muito rapidamente que ia estar sozinho, o ministro [nome] as áreas que lhe interessavam eram outras – muito mais [outra subárea do ministério], a [outra subárea do ministério], e [outra subárea do ministério]. Eh pá, nada de [pasta do SE]. E, portanto, ele, basicamente, delegou-me mesmo todas as competências [...] Ele perdia basicamente quase o seu tempo todo com o SE de [outra pasta], com o SE de [outra pasta] e com o SE de [outra pasta]. Eu era um *outsider* no ministério... enfim, que não tinha muitos assuntos ligados [ao ministério] [...] E, portanto, de facto, eu acabei por desenvolver quase... um ministério dentro da secretaria de Estado [nome da secretaria de Estado] [...] Eu... era... um ministro. Um SE um bocadinho em rédea solta.

Em sentido inverso, se o ministro tiver um profundo conhecimento da subárea atribuída ao SE, a autonomia deste será menor, particularmente se este não for um especialista. A tendência, nesse caso, será para o SE se sentir menos confortável a decidir sozinho, recorrendo em permanência ao ministro. Acresce que, em virtude do seu conhecimento e interesse, este tenderá a imiscuir-se mais. É exactamente o que refere um ex-SE do Ambiente:

É preciso perceber o seguinte, há temas sobre os quais o ministro não tinha grande conhecimento. Daí, também não tinha grande opinião. Onde ele tinha mais conhecimento e tinha mais opinião e intervenção era naquilo que dizia respeito à sua especialização profissional, que era sobretudo a [subárea do ministério]. Essa era a grande preocupação dele, aí ele tinha opinião e intervinha. Mas essa não era a minha área, era do [outro SE].

Outro factor importante na definição da autonomia dos SE é a relação de confiança prévia entre ministro e SE. Como ficou expresso

---

<sup>2</sup> A pasta da Administração Pública no Ministério das Finanças, a das Comunidades Portuguesas no Ministério dos Negócios Estrangeiros ou a da Juventude e Desporto no Ministério da Educação são exemplos.

no cap. 4, n.º 1, por vezes estes actores conhecem-se bem, mas esse conhecimento nem sempre existe ou então é muito ténue. Quando existe uma relação anterior bastante forte, em que o ministro não só confia totalmente na capacidade e lealdade do SE, como sabe que existe um alinhamento de preferências políticas, a autonomia deste tende a ser superior. Mesmo que, em virtude dessa proximidade pessoal, exista uma interacção grande com o ministro, a capacidade de o SE decidir sozinho sobre políticas é substancial, em virtude da confiança do ministro. Como refere um ex-ministro, distinguindo a autonomia dos seus SE:

O [nome de um SE] era alguém que só quando tinha dúvidas falava comigo, porque... tinha uma relação mais próxima comigo, porque tinha trabalhado comigo na [instituição], também se sentia mais à vontade, mais confortável, porque... o tipo de relação, de proximidade, era, pelo menos no início, mais forte com ele.

Por fim, a autonomia é também condicionada pela personalidade dos actores. Assim, um SE pode ser mais ou menos inseguro, gostar mais ou menos de arriscar, preferir trabalhar mais ou menos isoladamente. Um ex-ministro que teve dez SE ao longo da sua carreira governativa identifica esta questão como sendo fundamental:

Acho que [a diferença entre a autonomia dos SE] tem muito a ver também com as pessoas, a forma de elas estarem. Há pessoas que entendem que têm de manter uma relação de reporte permanente e sistemático, omnipresente. Outras sentem-se mais à vontade no terreno em que mexem e só quando há questões que entendem que são mais delicadas tendem a ouvir e colher a opinião do ministro. Mas eu acho que tem muito a ver com as características pessoais. Há pessoas que, pela sua maneira de ser, gostam de se sentir mais autónomas, há outras que se sentem melhor enquadradas quando têm uma sensação de hierarquia.

Um ex-SE do XIX Governo que gozava de grande autonomia confirma esta importância:

Tudo o que eu considerasse que iria causar polémica ou não ia ser bem recebido, ou no sector, ou pela comunicação social, ou pelos

partidos políticos, o ministro tinha de saber primeiro e ajudar-me a decidir [...] Bem, eu não tenho muito feitio para que mandem em mim, mas... e, portanto, quando eu digo «ajudar a decidir» é dizer-lhe: «É isto, vai passar-se isto, vão dizer isto, estamos a tomar a decisão por isto, portanto, eu preciso de respaldo político.»

Estas são características pessoais, mas por vezes estão associadas aos percursos profissionais e políticos. Por exemplo, os indivíduos com experiência na gestão de empresas ou instituições tendem a preferir trabalhar em equipa, a ser pouco formais e mais directos, enquanto aqueles que são dirigentes da AP valorizam mais a hierarquia, são mais formais e mais avessos ao risco.

Todos estes factores são relevantes, afectando a autonomia dos SE. Porém, em geral, em Portugal, os SE gozam de grande liberdade de actuação no âmbito das suas funções.

## **2. A supervisão do ministro: a busca e a importância da informação**

Tendo em conta que os SE gozam de grande autonomia, cabe perceber se – e de que modo – os ministros acompanham essa actuação. Ou seja, independentemente da autonomia do SE, o ministro pode estar mais ou menos a par da sua conduta. Assim, analisa-se o âmbito e intensidade dessa supervisão, bem como os vários mecanismos específicos de controlo – directo, indirecto e institucional.

A supervisão significa controlo da actividade do SE, embora no sentido de vigilância e não necessariamente no sentido de intromissão. Esta vigilância ou monitorização diz respeito à utilização de todos os mecanismos que permitem ao ministro obter informação sobre o comportamento do SE. Deste modo, inclui reuniões, contactos informais, informações prestadas por terceiros e regras institucionais.

Se todos estes meios forem tidos em conta, pode aferir-se o grau de supervisão global a que os SE estão sujeitos. Tal como se verifica no quadro 5.1, em Portugal, essa supervisão é substancial em cerca de 44% dos casos.

**Quadro 5.1 – Supervisão dos secretários de Estado pelo ministro\***

Grau de supervisão	Citações exemplificativas
Baixo (56%, $n = 70$ )	Havia reuniões. Essas reuniões nem sempre se faziam porque outro problema complicado é que na vida política e, em particular, em ministérios que exigem muitas deslocações nem sempre é possível fazer essas reuniões. Aliás, não eram reuniões propriamente ditas, eram conversas ocasionais. Não tinham uma agenda estabelecida, não eram formais, não tinham uma convocatória, bastava um telefonema quando fosse necessário [...] A regularidade dos contactos dependia das alturas, porque havia alturas em que eu – e eles também – tinha dificuldades de agenda. <p style="text-align: right;"><i>Ministro do XIX Governo</i></p>
Alto (44%, $n = 56$ )	Todos os dias tínhamos reuniões e fazíamos o ponto da situação dos dossiês que cada um de nós estava a gerir. Os dossiês políticos e até administrativos, quando estes eram dossiês com dimensão [...] Nós estávamos em contacto quase permanente, sem nenhuma formalidade de relação entre nós, era uma relação muito informal, muito próxima, muito de almoçar, de conversar no corredor, de... quer dizer, para além das reuniões formais, não é? De conversar no elevador, de pegar muitas vezes no telefone e dizer-lhe «tenho aqui isto, temos de falar», ou «o que é que acha daquilo?». <p style="text-align: right;"><i>SE do XVII e do XVIII Governo</i></p>
Total	126

\* Análise de conteúdo das entrevistas realizada com recurso ao *software* MAXQDA. O total corresponde ao número de relações entre MIN e SE cuja informação foi possível apurar. Não foram considerados os SE da PCM, dos Assuntos Parlamentares e adjunto do PM.

Nestes casos existe um contacto muito intenso e regular entre estes actores, usualmente através de vários meios de supervisão. Tendo em conta que os SE possuem um conjunto de informação específica sobre a sua subárea, um alto nível de supervisão permite combater assimetrias de informação em questões relevantes.

No entanto, em cerca de 56% das relações a supervisão existente é mínima. Nestas situações, o fluxo de informação é substancialmente menor, já que o ministro não tem vontade ou disponibilidade para acompanhar regularmente o trabalho do SE, mantendo contactos pouco intensos. É, naturalmente, impossível o ministro

estar completamente alheado do que o SE está a desenvolver na sua subárea, mas nestes casos a monitorização é mais esporádica, parcelar e formal.

### **3. Controlo directo: da «ida a despacho» aos contactos informais**

A supervisão é realizada através de diversos meios distintos e combináveis entre si, podendo incluir o controlo directo, indirecto e institucional. Existe controlo directo quando o ministro se envolve pessoalmente na supervisão. Este envolvimento baseia-se principalmente em reuniões e contactos informais.

#### **As reuniões**

O acompanhamento directo é, em primeira instância, assegurado por reuniões, que podem ser bilaterais, envolvendo apenas estes dois actores, ou colectivas, em que participam todos os SE do ministério. A existência de reuniões colectivas não invalida necessariamente a existência de reuniões bilaterais, mas em 32% dos casos aquelas não têm lugar, pelo menos de modo estável e com relevância (quadro 5.2).

As reuniões bilaterais são aquilo que na gíria político-administrativa se designa por «ir a despacho», na medida em que determinados assuntos necessitam de ser despachados, ou seja, decididos. Nestas reuniões é suposto ambos apresentarem questões que desejam discutir e decidir. O ministro fica assim ao corrente dos principais assuntos que o SE tem em mãos, tendo ainda a oportunidade de influenciar com sugestões (ou mesmo instruções) o sentido das decisões. Por sua vez, o SE pode auscultar a opinião do ministro, clarificar incertezas e obter suporte para as suas opções.

Há, porém, que distinguir entre estas reuniões, em que os intervenientes são apenas o ministro e o SE e que, quando existem, têm uma periodicidade fixa e alguma formalidade, e as reuniões avulsas, em que ministro e/ou SE identificam assuntos que merecem uma atenção imediata e às quais muitas vezes associam membros dos gabinetes responsáveis pelo assunto. Neste último caso, a identificação

**Quadro 5.2 – Tipo de reunião entre ministro e secretário de Estado\***

Existência regular de reuniões colectivas	Citações exemplificativas
Não (32%, $n = 40$ )	Nós não tínhamos reuniões conjuntas. Havia reuniões do ministro com os três SE, mas não eram assim tão frequentes, por causa da dificuldade de conciliar agendas. Havia depois reuniões, praticamente semanais, do ministro com cada SE, em que ele tinha os tais adjuntos que nos acompanhavam. E eu próprio, consoante os temas da reunião, levava adjuntos meus para as reuniões [...] E eu acho que aí havia espaço para melhorarmos a articulação entre gabinetes e para conhecer melhor o que é que nós fazíamos nas várias áreas, até para explorar um bocadinho as sinergias e as economias de escala que poderíamos obter.
<i>SE do XIX Governo</i>	
Sim (68%, $n = 84$ )	Reuníamos todos em conjunto e era sempre uma forma de cada um saber o que é que se passava com os outros, quer dizer, em vez de eu estar a falar um a um, de forma bilateral. Cada um ficava a saber o que é que se está a passar, qual é a agenda de trabalho, quais são os desafios, quais são os problemas, o que é que durante a semana vamos enfrentar. Em vez de falar um a um, todos sabíamos os problemas uns dos outros. Era uma forma, também, de motivar sinergias e articulação, já que muitas vezes era preciso acertar agulhas entre o funcionamento das várias secretarias de Estado e manter muito esse espírito de equipa, isto é «estamos todos aqui no mesmo barco, estamos a trabalhar juntos.» E eu acho que funcionou. Parece-me importante ter sempre esse espaço, que todos partilhamos, onde cada um pode falar e exprimir as suas preocupações, a sua visão, com toda a gente a ouvir. Ao fim do dia, o problema é de nós todos, não é? É da equipa. E, portanto, tive sempre essa preocupação, enquanto ministro, de manter esse tipo de reuniões. Acho que é fundamental.
<i>Ministro do XVII e do XVIII Governo</i>	
Total	124

\*Análise de conteúdo das entrevistas realizada com recurso ao *software* MAXQDA. O total corresponde ao número de relações entre MIN e SE cuja informação foi possível apurar. Não foram considerados os SE da PCM, dos Assuntos Parlamentares e adjunto do PM nem os ministérios com apenas um SE.

dos assuntos tanto pode ser feita pelo ministro, que convoca o SE, como pelo SE, que pede para ser recebido pelo ministro.

Uma supervisão essencialmente assente em reuniões bilaterais revela um modo de funcionamento do ministério mais desconcentrado, em que cada SE trata, em articulação com o ministro, da sua pasta. É uma dinâmica de trabalho mais compartimentada, onde o ministro mantém a perspectiva global do ministério, assumindo um papel de coordenação geral dos vários sectores. No entanto, esta não é a regra, já que em 68% das situações existe uma reunião regular com todos os SE do ministério. Tal como as reuniões bilaterais, estas reuniões visam proporcionar um momento em que o ministro se possa inteirar do trabalho dos SE e fazer sugestões sobre os assuntos prementes ou quaisquer outros que entenda merecerem a sua atenção e orientação. Todavia, em virtude da sua especificidade, a reunião colectiva serve ainda outros propósitos: a informação de todos, a coordenação de agendas e a discussão e decisão colectivas.

Efectivamente, estas reuniões servem como meio de partilha da informação sobre todos os assuntos relevantes do ministério. Em primeiro lugar, o ministro consegue obter, em permanência e através dos intervenientes directos, uma visão transversal do ministério. Como afirma um ex-ministro em vários governos:

Como eu é que me responsabilizava perante a opinião pública e perante o PM, tinha de acompanhar de muito perto o que se estava a fazer. Sabia responder a tudo! Eu não podia ignorar assuntos. Isso, por si só, é muito trabalho. Eu devo dizer-lhe que conhecer o suficiente de todos os assuntos do ministério para poder responder a qualquer pergunta é talvez das coisas mais difíceis. É muito difícil, tem de o reconhecer! Não pode responder a ninguém: «Por acaso, isso não sei, vou perguntar e depois digo-lhe.»

Além disso, permite ao ministro alcançar, em simultâneo, uma noção precisa sobre quais são as maiores dificuldades naquele momento e, assim, estabelecer mais eficaz e rapidamente as prioridades da sua actuação.

Em segundo lugar, estas reuniões permitem que os SE obtenham informação sobre as subáreas dos colegas. Esta questão é não só útil de um ponto de vista prático, na medida em que muitos assuntos

são conexos e assim a partilha de informação pode ser facilitada, mas também de um ponto de vista organizativo, já que fomenta o espírito de equipa e o sentimento de partilha de problemas e vitórias comuns. Como refere um ex-SE do XIX Governo que teve dois ministros:

Havia ali uma cultura de equipa bastante grande [...] Isto significava que eu estava a par de tudo aquilo que se passava no ministério, muito mais do que estava com o [outro ministro]. Significava que eu estava alinhado com aquilo que era suposto dizermos sobre outras áreas, que eu estava por dentro daquilo que se estava a passar no governo e que estávamos todos a saber o que é que cada um de nós andava a fazer. Podíamos mais espontaneamente colaborar uns com os outros, dizer o que é que ouvimos relativamente aos outros noutros sítios e etc. Havia ali um trabalho de equipa grande.

Em terceiro lugar, estas reuniões permitem ainda que o ministro forneça aos SE informações gerais sobre a política do governo, possibilitando uma rápida transformação das orientações superiores numa actuação coerente de todo o ministério. Neste sentido, não é irrelevante que muitas destas reuniões tenham uma periodicidade fixa correspondente às horas seguintes ao Conselho de Ministros.

Para além de possibilitarem um fluxo de informação permanente entre todos os governantes do ministério, as reuniões colectivas servem o intuito de coordenarem as respectivas agendas. Ou seja, permitem uma articulação permanente, na primeira pessoa, das intervenções, deslocações, audições de cada um. Quando estas reuniões não têm lugar, esta é uma tarefa efectuada pelos chefes de gabinete, mas a existência de reuniões colectivas propicia que sejam os próprios a discutir as prioridades de actuação de cada um, conferindo ao ministro uma percepção mais apurada sobre a actuação de cada SE e do ministério em geral. Neste âmbito, a questão da comunicação política é muito relevante, pois esta interacção permite uma gestão estratégica da mensagem política do ministério pelos próprios membros do governo. Um ex-SE descreve os objectivos destas reuniões, destacando a questão comunicacional:

Servem para se informar, para dar instruções, para dar sugestões, para estarmos todos a par daquilo que andamos a fazer, estarmos todos alinhados com o discurso. No fundo, é tudo isso [...] Havia, de facto,

um bom ambiente na equipa e isso potencia que as reuniões sejam isso tudo ao mesmo tempo. E, sim, com instruções do ministro: «Se acontecer isto, diz-se isto; se acontecer aquilo, diz-se aquilo»; «acho que deves fazer isso»; «não faças isso, faz aquilo».

Por fim, e de modo ainda mais significativo, as reuniões colectivas possibilitam uma discussão alargada e uma decisão partilhada. Ou seja, os assuntos levados à reunião são debatidos com o contributo de todos. Naturalmente, devido à multiplicidade e à natureza técnica das questões, esta discussão é geral e confinada aos temas mais relevantes ou problemáticos. Para além disso, os SE tendem a participar mais na discussão de matérias conexas com a sua subárea ou sobre as quais têm um profundo conhecimento técnico. Em qualquer caso, a existência de reuniões colectivas incentiva a troca de opiniões sobre todos os assuntos. Esta discussão conjunta, por sua vez, permite chegar a uma decisão partilhada. Ou seja, ao invés de uma decisão hierárquica, decorrente de um processo burocrático e vertical, as reuniões colectivas permitem encontrar convergências nos principais assuntos do ministério.

Este *modus operandi* não exclui a predominância do ministro nem a relação bilateral entre este e cada um dos SE, mas abre espaço para que cada um, enquanto membro de uma equipa, se reveja nas principais decisões do ministério. Com efeito, não significa que o ministro abdique, na prática, de impor a sua opinião quando ache essencial. Afinal, «ministro é ministro!», lembrava um ex-ministro as palavras dos seus SE em momentos de impasse na decisão. Quando existe, esta prevalência do ministro não é, no entanto, impositiva, já que este tenta convencer os SE, mas, naturalmente, goza da autoridade que a posição lhe confere. Como refere um ex-SE em vários governos:

Com um ministro inteligente – e eu trabalhei com ministros inteligentes – as orientações percebem-se sem que no fim tenha de dizer: «Vai ser assim, aquele tem razão e aquele não tem». Vão compondo a decisão final, de maneira que ela fique de acordo com o que entendem [...] Esse é o papel político, não é? Fazer uma síntese.

Para além do ministro, há ainda que ter em consideração o SE da pasta a que respeita a decisão, já que este tem mais conhecimento e informação, pelo que goza de uma maior capacidade de influência.

Ainda assim, a discussão permite ouvir outras posições e testar a robustez da solução. Como descreve um ex-ministro:

Nós falávamos em conjunto e debatíamos ideias e, normalmente, gerava-se um consenso de opinião e alinhávamos com as soluções. Por exemplo, se fosse um problema relacionado com a reforma da [subárea de uma secretaria de Estado], falávamos e toda a gente opinava. É evidente que o SE da [subárea] é que, evidentemente, estava mais dentro dos assuntos, conhecia mais pormenores, mas falávamos entre nós, partilhávamos preocupações, sugestões.

O SE da subárea a que se refere o ministro confirma:

Cada um de nós levava para essas reuniões uma folhinha com questões para expor. Questões que considerávamos relevantes para todo o ministério e para serem discutidas em conjunto, até para se perceber qual era o caminho que se deveria seguir. Eu lembro-me de suscitar coisas exactamente para ouvir as opiniões das pessoas. Mas nunca me senti limitado por isso. Eu sou um tipo bastante negociador, conciliador, etc.; portanto, eu nunca senti que me estivessem a condicionar. Sempre achei que era possível eu alterar algumas coisas daquilo que pensava, até porque eles [os outros SE e o ministro] em alguns assuntos pensavam um bocado de uma maneira diferente e eu poderia enriquecer as soluções com o que eles pensavam e até gostava de fazer esse exercício, ouvir as suas preocupações.

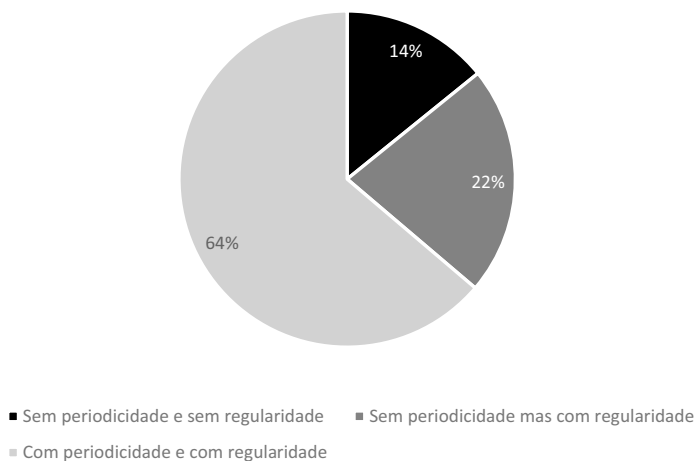
Naturalmente, esta partilha da decisão decorrente de uma discussão entre todos não significa que se consiga chegar sempre a um consenso, mas em muitos ministérios este era efectivamente o modo típico de decisão. Em qualquer caso, existe uma tentativa de deixar todos os intervenientes minimamente confortáveis com a solução encontrada. Nas palavras de um ex-SE e ex-ministro:

Conversávamos. O nosso método de trabalho era o consenso. Portanto, enquanto a divergência não estivesse resolvida, continuávamos a discutir. Nunca aconteceu chegarmos a uma situação... vamos lá a ver, o consenso não é unanimidade, há sempre um tipo que fica mais desconfortável com a solução, mas nunca aconteceu, nas equipas em que eu

trabalhei, o ministro tomar uma decisão com um voto contra. Ou seja, com alguém a dizer: «Eu sou contra isto, mas o que é que queres?» Não, a malta dizia: «OK, se queres fazer assim, faz, eu acho que estás a fazer mal.» Mas não era uma coisa que se dissesse assim: «Fica aqui registado para todo o sempre para que tu saibas que no dia em que isso correr mal eu estive contra.» Não, nada disso. Conformávamo-nos com o resultado da discussão. Nesse sentido, nunca houve um voto contra.

Nestes casos existia um processo de «co-criação» para utilizar a expressão empregada por um ex-governante da área da cultura, referindo-se ao modo como as decisões eram tomadas no ministério. Ou seja, independentemente de o ministro, por vezes, ter de fazer valer, mais ou menos explicitamente, a sua opinião e de os SE da pasta terem um papel capital na decisão, o sentimento prevalecente é o de construção conjunta de uma solução. Nas relações onde predominam reuniões bilaterais também pode existir uma decisão consensualizada, mas não abrange todo o ministério. Ou seja, o consenso é obtido entre o ministro e cada um dos SE, e não entre todos os SE e o ministro.

Gráfico 5.1 – Periodicidade e regularidade das reuniões entre ministro e secretário de Estado\*



\* Análise de conteúdo das entrevistas realizada com recurso ao *software* MAXQDA. O total corresponde ao número de relações entre MIN e SE cuja informação foi possível apurar ( $n = 127$ ). Não foram considerados os SE da PCM, dos Assuntos Parlamentares e adjunto do PM.

A existência de reuniões colectivas não significa necessariamente uma supervisão mais intensa e regular. Na verdade, independentemente do tipo de reunião utilizado, estes contactos podem ser ou não periódicos e ser mais ou menos regulares. A periodicidade diz respeito à existência de uma data fixa para a realização das reuniões, enquanto a regularidade se refere à frequência desse tipo de contactos. Como é possível verificar no gráfico 5.1, na larga maioria dos casos existem reuniões com uma periodicidade fixa e realizadas de modo regular.

Acresce a este dado que apenas em 14% das relações ministros e SE não têm reuniões com uma data fixa nem com regularidade. No entanto, como consta do quadro 5.1, 56% das relações possuem uma baixa supervisão, o que significa que, mesmo com reuniões regulares, o ministro pode ter uma informação deficitária sobre a conduta do SE. Isto acontece porque, embora as reuniões sejam importantes, como se referiu anteriormente, a supervisão engloba um conjunto muito diferenciado de mecanismos de controlo.

## **Os contactos informais**

Os contactos informais têm uma importância muito significativa na relação entre ministro e SE. Apesar de estarem em causa posições governativas, onde os rituais protocolares e as tradições institucionais formalizam o dia a dia, a vivência muito intensa que o exercício destes cargos acarreta faz com que grande parte da informação flua de maneira directa, mas informal, ou seja, sem a existência de uma reunião propriamente dita.

Em primeiro lugar, a evolução tecnológica veio permitir um contacto permanente. Se há umas décadas os telefonemas entre os membros do governo já eram frequentes, hoje em dia, com a generalização dos telemóveis e dos *e-mails*, o contacto é muito mais regular. Esta possibilidade de comunicação constante é especialmente útil porque, como se revelou no cap. 3, n.º 4, os membros do governo – em especial o ministro – passam muito tempo fora dos seus gabinetes. Assim, o telemóvel – que actualmente permite ainda a consulta do *e-mail* e a troca de mensagens mesmo em situações mais formais (como no parlamento ou numa conferência) – tornou-se um instrumento

importante na comunicação directa e instantânea entre governantes. Um ex-SE refere essa importância quando descreve os contactos com o ministro:

Ah, sim, sim, contactávamo-nos muito regularmente. Especialmente telefonemas. Já que o ministro tinha uma agenda complicada, andava muitas vezes fora e, portanto, muitas vezes era preciso tratar as coisas por telefone. Ele telefonava ou eu telefonava-lhe. E às vezes até nós os dois [SE] telefonávamos para ele.

Exactamente devido ao significativo tempo despendido em deslocações, ministro e SE aproveitam as viagens que impliquem a presença de ambos para falar sobre assuntos pendentes. O SE utiliza então a oportunidade para, de modo mais informal do que nas reuniões, expor dúvidas, pedir *feedback* e aprovação. Já o ministro aproveita para pedir informações sobre processos importantes ou para dar orientações sobre qualquer assunto que ache importante, para além dos que forem apresentados pelo SE. Esta situação é muito frequente em ministérios com forte representação internacional, como o Ministério dos Negócios Estrangeiros ou o Ministério das Finanças. Um ex-ministro de um destes ministérios revela, inclusivamente, a importância de se ter uma boa relação pessoal com o SE que o acompanha: «E então, com o SE da [nome da secretaria de Estado], significou um contacto muito frequente, muito regular. Passa-se muito tempo com essa pessoa, inclusivamente nas viagens, e, portanto, convém que seja uma pessoa que nos seja agradável, porque temos que passar muito tempo juntos.»

As refeições constituem outro modo de contacto informal entre ministro e SE. Naturalmente, tanto estes encontros como as conversas em deslocações conjuntas não visam apenas questões de trabalho, servindo ainda o propósito de gerar uma relação de proximidade e de confiança pessoal entre os envolvidos. Ainda assim, são aproveitados para uma espécie de «despacho informal». Em muitos casos existia mesmo uma prática de refeição periódica com o(s) secretário(s) de Estado. Estas refeições visam complementar as reuniões e, nesse sentido, realizam-se antes ou após a reunião semanal ou após a reunião do Conselho de Ministros. Tal como descrito por um ex-SE do Ministério da Educação, eram ainda

utilizadas ocasionalmente quando fosse necessária uma conversa pessoal mais profunda:

Havia alturas em que eu precisava de falar com ele, mas... ele estava sempre muito ocupado e, como sabe, andava sempre muito fora, permanentemente fora, de um lado para o outro, portanto, apanhar o ministro não era fácil. Muitas vezes era por telefonema, outras vezes, quando eram assuntos mais importantes de discussão, não era raro eu convidá-lo para almoçar. Isso dava-nos uma ou duas horas de tranquilidade e de sossego.

Por fim, ministro e SE contactam directa e informalmente, através de pequenos encontros, no gabinete de um deles. Constituem aquilo que os intervenientes designam por «passar no gabinete», já que são conversas induzidas pela necessidade de abordar um assunto específico e que ocorrem mais ou menos espontaneamente pelo aparecimento do SE no gabinete do ministro (ou, mais raramente, vice-versa). Como descreve um ex-SE:

Havia questões que eram mais urgentes, eu dava um toque lá para cima para ver quando o ministro estava disponível e dava lá um salto para falarmos sobre essas medidas. E ele às vezes vinha lá a baixo, à secretaria de Estado. Portanto, um dia que estava assim mais folgado sentava-se ali a conversar um bocado e era uma maneira de ver como é que as coisas estavam a funcionar.

De facto, como se registou no diário de observação directa (dia 3, 29, e dia 4, 39-40):

15h50: Ministro sai do gabinete para a sala das secretárias, a que se dirige sempre que acaba uma reunião. É informado que tinha combinado para hoje uma reunião com os SE [nomes].

16h00: Reunião com SE [nome] e SE [nome].

[...]

19h10: Terminada a chamada telefónica, o ministro vai à sala das secretárias. É como se fosse sentir o que se passa lá fora, onde as solicitações lhe chegam (naturalmente, já filtradas). Desta vez pergunta «Quem é que quer mais falar comigo?», mas na maioria das vezes nem é necessário.

19h15: SE [nome] bate à porta e entra para a reunião.

Como é manifesto, a proximidade física dos gabinetes torna-se um elemento importante para uma relação próxima e uma supervisão eficaz, pois facilita a frequência de contactos directos informais. Assim, «passar no gabinete» torna-se muito mais fácil quando ministro e SE estão, utilizando a expressão de vários ex-governantes, «porta com porta». Por oposição, quando não existe esta proximidade física, as relações são mais formalizadas, pautadas pela existência de reuniões previamente marcadas, inviabilizando, na prática, um contacto pessoal frequente e espontâneo.

Por norma, os ministros detêm o seu gabinete no mesmo edifício dos seus SE. No entanto, tal como é apresentado nas figuras 5.1, 5.2 e 5.3, existem algumas excepções. Dizem principalmente respeito a secretarias de Estado que não possuem uma tradição de pertença a um ministério específico e que, por essa razão, estão sob a tutela do PM ou do Ministério da Presidência. Existem ainda casos particulares, como o do Ministério dos Negócios Estrangeiros, em que, tradicionalmente, o SE dos Assuntos Europeus fica acomodado no Palácio da Cova da Moura, enquanto o ministro e os restantes SE ficam no Palácio das Necessidades. Outra situação ocasional aconteceu quando o ministro das Finanças no XVII Governo, Fernando Teixeira dos Santos, acumulou esta pasta com a da Economia após a saída, no final do mandato, do ministro Manuel Pinho. Neste caso, o ministro permaneceu no Ministério das Finanças e os SE, que se mantiveram os mesmos, ficaram no Palácio da Horta Seca.

Mais significativas são, no entanto, as diferenças de localização dos ministérios no XIX Governo, na medida em que acresce às razões já apresentadas a existência de megaministérios. Em particular, o Ministério da Educação e o Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território agregam áreas que antes se encontravam separadas e que detinham serviços e gabinetes em locais distintos. Com efeito, o Ministério da Educação tem sede na Av. 5 de Outubro e o antigo Ministério da Ciência e Ensino Superior tinha sede no Palácio das Laranjeiras, pelo que a fusão fez com que os SE destas duas subáreas ficassem numa localização diferente do ministro. Do mesmo modo, o Ministério da Agricultura tem sede na Praça do Comércio, onde ficou a ministra, mas o ex-Ministério do Ambiente estava situado no Palácio dos Viscondes de Lançada, pelo que o SE do Ambiente e Ordenamento do Território e o SE das Florestas e Desenvolvimento Regional ficaram aqui acomodados.

Figura 5.1 – Localização geográfica dos ministros e secretários de Estado do XVII Governo sediados em moradas diferentes



1. Primeiro-ministro (José Sócrates); 1.1. SE da PCM (Jorge Lácio); 1.2. SE adjunto e da Administração Local (Eduardo Cabrita); 2. Ministro da Presidência (Silva Pereira); 2.1. SE da Juventude e do Desporto (Laurentino Dias); 4. Ministro dos Negócios Estrangeiros (Diogo Freitas do Amaral); Luís Anadão; 4.1. SE dos Assuntos Europeus (Fernando Oliveira Neves; Maria Teresa Gonçalves Ribeiro); 3. Ministro da Economia (Fernando Teixeira dos Santos); 3.1. SE do Comércio, Serviços e Defesa do Consumidor (Fernando Serrasqueira); SE do Turismo (Bernardo Tinidade).

**Figura 5.2 – Localização geográfica dos ministros e secretários de Estado do XVIII Governo sediados em moradas diferentes**



1. Primeiro-ministro (José Sócrates); 1.1. SE da PCM (João Tiago Silveira); 2. Ministro da Presidência (Silva Pereira); 2.1. SE da Igualdade (Elza Pais); 2.2. SE da Administração Local (José Junqueiro); 2.3. SE da Juventude e do Desporto (Laurentino Dias); 3. Ministro dos Negócios Estrangeiros (Luís Amado); 3.1. SE dos Assuntos Europeus (Petro Lourte).

Figura 5.3 – Localização geográfica dos ministros e secretários de Estado do XIX Governo sediados em moradas diferentes



1. Primeiro-ministro (Pedro Passos Coelho); 1.1. SE da PCM (Luís Marques Guedes); 1.2. SE da Cultura (Francisco José Viegas; Jorge Barreto Xavier); 2. Vice-primeiro-ministro (Paulo Portas); 2.1. SSE adjunta do vice-primeiro-ministro (Vânia Dias da Silva); 3. Ministro adjunto e dos Assuntos Parlamentares (Miguel Relvas); Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares (Luís Marques Guedes); 3.1. SE da Administração Local e Reforma Administrativa (Paulo Júlio; Ana Rita Barosa); 3.2. SE dos Assuntos Parlamentares e Igualdade (Teresa Mórás); 3.3. SE do Desporto e Juventude (Alexandre Mestre; Emídio Guerreiro); 4. Ministro dos Negócios Estrangeiros (Paulo Portas; Rui Machete); 4.1. SE adjunto e dos Assuntos Europeus (Luís Morais Leitão); SE dos Assuntos Europeus (Bruno Maçães); SSE adjunta do ministro dos Negócios Estrangeiros (Vânia Dias da Silva); 5. Ministro da Educação e Ciência (Nuno Crato); 5.1. SE da Ciência (Leonor Parreira); SE do Ensino Superior (João Queiro; José Ferreira Gomes); 6. Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (Assunção Cristas); Ministra da Agricultura e do Mar (Assunção Cristas); 6.1. SE do Ambiente e do Ordenamento do Território (Pedro Alfonso de Paulo; Paulo Lemos); SE das Florestas e Desenvolvimento Rural (Daniel Campelo; Francisco Gomes da Silva).

Naturalmente, esta distância pode ser parcialmente colmatada através de uma interacção frequente através de telecomunicações, mas é inevitável que dificulte um contacto informal muito assíduo. Um ex-SE do Desporto referia-se a essa questão do seguinte modo:

[Não estar no mesmo edifício do ministro] tem as suas vantagens, até porque era um sítio óptimo, em frente do rio, e a pessoa estava tranquila. Mas, muitas vezes, precisamente por necessidade de articulação com o ministro, tinha de andar sempre de Algés até à Gomes Teixeira e é diferente de estar no mesmo andar. E admito que, muitas vezes, se calhar, se estivesse... no mesmo andar, no mesmo edifício, se calhar, tinha mais tentação de ir lá directamente fazer uma pergunta ou mostrar qualquer coisa.

A distância física afecta não só a frequência dos contactos, mas também a dinâmica da discussão e o trabalho em equipa. Se, por um lado, os gabinetes do ministro e do SE estão fisicamente distantes, a propensão para discussões profundas frequentes é menor. Como refere um ex-SE do XIX Governo:

Estarmos no mesmo espaço foi importante. Sabe que há muitas coisas diárias que precisam de um momento de debate que permita remeter para outras questões. Se estivéssemos ao telefone, a conversa tinha terminado aqui, não tinha ido por outro lado, seria mais incompleta. Acho que um governo puramente virtual e a funcionar só com comunicações à distância... acho que não era a mesma coisa.

Por outro lado, os contactos de toda a equipa ministerial, ou seja, do ministro com todos os SE, ficam limitados às reuniões colectivas, nos casos em que estas existam. Neste sentido, a distância física dos gabinetes não inviabiliza o trabalho de equipa, mas torna-o mais formalizado e menos frequente. Um SE de um megaministério do XIX Governo refere essa consequência:

Nós estávamos em locais diferentes de cidade. Portanto, eles estavam na 5 de Outubro, no Ministério da Educação, e nós estávamos no Palácio das Laranjeiras. Estávamos até fisicamente separados e com certeza que isso influencia. Estou convencido de que os meus colegas

subiam um andar e iam ter com o ministro, não é? [...] Mas o que acontecia na 5 de Outubro eu não lhe sei dizer. Eu também ia pouco lá. Tirando a reunião semanal, não ia muito à 5 de Outubro.

Por oposição, um ex-SE de um ministério onde todos os SE e o ministro estavam fisicamente próximos descreve a importância dessa localização para o trabalho em equipa: «Nós nunca fizemos nada sem que os outros soubessem o que é que estávamos a fazer. Era muito fácil, estávamos os três no mesmo edifício, três andares de diferença, estávamos sempre em contacto uns com os outros. Uma verdadeira equipa. Era, de facto, um ambiente fantástico.»

Assim, apesar da importância dos contactos informais e da pluralidade de mecanismos ao dispor dos actores, nem todos os utilizam, relegando a interacção para as reuniões. Esta opção formaliza a relação e diminui a supervisão directa, o que implica que outros meios de controlo do SE terão de ser utilizados.

#### **4. Controlo indirecto: queixosos, espiões & C.<sup>a</sup>**

O controlo directo é particularmente importante na relação entre ministro e SE, na medida em que implica um significativo envolvimento do ministro. No entanto, este necessita de ter em conta os custos elevados (desde logo, em termos de tempo) de uma supervisão directa intensa. Assim, torna-se útil recorrer também a terceiros como fonte de informação sobre o desempenho do SE, ou seja, a um controlo indirecto. Ainda que não sejam pró-activos a esse respeito, os ministros dispõem, de modo natural, de um conjunto diversificado de fontes para este efeito. Nas palavras de um ex-ministro:

Era fácil ver quando havia um problema! Há muitas fontes de informação. Nós estamos a ser completamente bombardeados com informação, até porque um ministro tem de falar com muita gente. E, portanto, se as coisas estão a ser mal conduzidas ou são mal interpretadas, tenho de chamar o SE e dizer-lhe «você tem de pegar nisso de outra maneira». [...] Ai do ministro que se feche no gabinete e que não queira saber de nada! Está tramado!

Efectivamente, de modo inevitável, os ministros dispõem de um verdadeiro panóptico informativo, pois contactam com vários actores (estando entre os mais relevantes o seu chefe de gabinete, outros membros do governo, a AP e as organizações de interesses do sector).

Uma das maneiras mais naturais através da qual o ministro obtém informação sobre a actuação do SE é através do seu chefe de gabinete. Como se mostrou anteriormente (cap. 3, n.º 2), esta é uma posição fundamental no funcionamento quotidiano do ministério, cabendo-lhe, entre outras funções relevantes, a articulação entre os gabinetes. Esta responsabilidade confere-lhe um nível muito elevado de informação sobre a actividade de cada SE, pelo que está em condições de providenciar um *feedback* apurado ao ministro. Nas palavras de um ex-SE:

Quando [o ministro] fazia alguma coisa nas áreas sob minha tutela, eu tinha sempre conhecimento, ou seja, nunca fui apanhado desprevenido com ele a ir a um sítio qualquer, relacionado com as minhas áreas, e eu ser surpreendido por isso, ou vice-versa. Isto porque a relação entre gabinetes estava muito agilizada [...] Havia uma relação entre chefes de gabinete, que mantinham entre eles uma reunião semanal, também. Portanto, essa articulação existia e era muito importante.

Na medida em que as áreas da governação muitas vezes se entrecruzam, o ministro necessariamente recolhe informação sobre a actuação de um SE ao falar com membros de outros ministérios. O trabalho interministerial cria o contexto e o incentivo para estes actores poderem prestar informações úteis ao ministro.

O ministro obtém ainda informação através da AP. Enquanto responsáveis pela execução das orientações políticas, os altos dirigentes do ministério têm uma perspectiva apurada sobre a actuação do SE. Assim, apesar de existirem ministros mais interventivos do que outros no contacto com os dirigentes do ministério, este fluxo de informação *bottom-up* é importante e valorizado pelos ministros. A esse propósito, um ex-ministro dos Negócios Estrangeiros refere que:

O Ministério dos Negócios Estrangeiros tem um esquema de controlo montado, que são os embaixadores. E, portanto, alguma coisa que surgisse, daquilo que eram as directrizes fundamentais dadas, mais tarde

ou mais cedo, o ministro apercebia-se disso, ou por boas razões ou por más razões e, portanto, tinha a oportunidade de corrigir.

Outra fonte de informação são as organizações de interesses do sector. Estes actores, muitas vezes com interesses conflituantes entre si, permitem ao ministro obter vários relatos parciais sobre o desempenho do SE. Em particular, as audições concedidas permitem que o ministro tome conhecimento da satisfação ou insatisfação destas organizações com o trabalho do SE. Assim, para além de permitir ao ministro adoptar uma postura de auscultação, possibilita-lhe perceber se existe um alinhamento com as suas perspectivas.

No entanto, a prestação destas informações não tem necessariamente de implicar uma queixa e, muito menos, um acto deliberado de vigilância. Pelo contrário, constitui uma inevitabilidade da relação do ministro com os seus colegas de governo, os dirigentes do ministério e as organizações do sector. Ou seja, qualquer destas fontes é informal e, em grande medida, independente da vontade do ministro. É possível, por esse motivo, distingui-las de outra que implica uma maior intencionalidade e formalização da monitorização do SE – a existência de um membro do gabinete do ministro responsável por acompanhar a subárea do SE. Com efeito, alguns ministros entendem ser útil ter «a apenas 10 metros» alguém responsável por cada subárea adstrita aos SE.<sup>3</sup> Um ex-ministro do XVII Governo justifica do seguinte modo esta decisão:

Pedia ao SE para ir informando o assessor, que era mais fácil do que ele falar comigo. Não era pôr o SE às ordens do... Nada de confusões! Não há aqui inversão de hierarquias, é apenas um mecanismo de funcionamento. Evidentemente, os SE não são mandados pelo assessor [...] O assessor ia acompanhando o assunto. Os SE também tinham coisas para fazer fora do ministério. Quem estava ali eram os assessores e eu precisava que o meu gabinete estivesse informado de como é que as coisas se estavam a desenrolar [...] Que eu saiba, nenhum deles se sentiu melindrado, mas... convenhamos que não é uma tarefa fácil de gerir.

---

<sup>3</sup> Expressão utilizada pelo chefe de gabinete do ministro, registadas no diário de observação directa (dia 1, 3).

Como fica patente, esta é uma situação com riscos para a relação se o SE se sentir minorizado e com pouco acesso ao ministro. Logo, acontece quando este utiliza esta solução como modo principal de supervisão do SE. Ou seja, se este é o principal mecanismo de controlo, a relação pode sair prejudicada pela diminuição de comunicação directa.

Esta é, no entanto, uma opção associada principalmente a ministérios com muitos SE, já que nestes casos o ministro dispõe de menos tempo para a supervisão directa. São ainda casos em que o ministério comporta um conjunto de subáreas muito diferentes e sobre as quais o ministro não tem conhecimento. Nestas situações, uma solução pode ser escolher um membro do gabinete especialista na subárea e pedir-lhe para acompanhar a actuação do SE. Como refere um ex-SE responsável por uma pasta muito diferente das restantes do ministério:

Havia também uma assessora do gabinete dele, com a área do [subárea da secretaria de Estado], que falava comigo muitas vezes, às vezes até a envolvia na preparação técnica de soluções mais complexas e fiz questão de que os meus assessores também a fossem sempre informando, pondo-a a par dos assuntos que em cada momento estavam sobre a mesa. Portanto, eu penso que ele [o ministro] estava bastante bem informado.

Como fica patente, todos os ministros dispõem de um conjunto diversificado de fontes sobre a actuação do SE, o que lhes possibilita suprir lacunas de informação. Ainda assim, existe uma diferença entre aqueles para quem essa informação é crucial e aqueles para quem constitui um meio complementar ao controlo directo.

## **5. Controlo institucional: as regras vigilantes**

Para além do controlo directo e indirecto, o ministro dispõe de mecanismos institucionais que lhe permitem monitorizar o SE. São regras – formais ou informais – que visam criar momentos de verificação da sua actuação concreta. Em Portugal, as mais relevantes são as que são criadas pelos próprios no início da relação, as que derivam do processo legislativo e as que constam expressamente da lei.

Como se mostrou anteriormente (cap. 4, n.º 5), ministro e SE podem estabelecer, no início da relação, regras de funcionamento. Mesmo que nem todos o façam, é natural que vão sendo estabelecidas ao longo do tempo, permitindo ao ministro criar rotinas e adaptar-se às circunstâncias. Um exemplo é apresentado por um ex-SE:

Estava decidido que tínhamos um dia por semana para reunir e quando demos por isso estávamos a reunir todos os dias [...] Estávamos a iniciar uma política muito reformista e que tinha necessariamente consequências e, portanto, criava uma agitação dos actores. Isso obrigou, da parte de quem gere o processo político, a uma atitude mais intensa do que a prevista.

O processo legislativo implica, de igual modo, um conjunto de procedimentos que promovem a informação do ministro. O primeiro diz respeito à necessidade de as propostas saírem do gabinete do ministro quando iniciam o circuito legislativo dentro do governo. Ou seja, são os ministros que pedem o agendamento de um diploma à PCM, ainda que a iniciativa tenha partido do SE. Esta centralização permite um controlo dos *outputs* legislativos do ministério, dando a oportunidade ao ministro de dar o seu aval ou reajustar a proposta. Nos casos em que os SE possuem grande autonomia na formulação de políticas públicas, revela-se um momento importante de envolvimento do ministro. Em casos extremos, este pode não ter qualquer intervenção na iniciativa e formulação de uma proposta legislativa, mas terá sempre a oportunidade de a conhecer neste momento. Tal como explica um ex-SE do XIX Governo, esta regra serve como um inevitável *checkpoint* da actuação do SE:

É perfeitamente possível o SE esconder a informação do ministro. É possível e, nalguns casos, até inevitável. Agora não é possível é quando você quer fazer actos legislativos ou programas que passem pelo Conselho de Ministros. É impossível! Aí o ministro acaba sempre por saber, até porque tem de partir do seu gabinete.

O processo legislativo incentiva ainda a informação do ministro através das reuniões de secretários de Estado (RSE). Por um lado, estas fomentam a articulação do ministro com os SE, em especial com

aquele a quem cabe representar o ministério nestas reuniões. Com efeito, a necessidade de ter e defender uma posição do ministério num conjunto de assuntos faz com que o ministro acompanhe de perto os SE. Esta dinâmica é descrita por um ex-ministro do XVII Governo:

As RSE são muito importantes [...] É óbvio que quando os assuntos estão em discussão, quando os outros ministérios levantam problemas, é preciso acolher ou não acolher ou dar resposta, o que obriga a interações fortíssimas. Isso passa-se a nível de RSE; portanto, é o SE que tem que tomar uma posição. Bom, mas para isso o SE que ia à reunião articulava comigo. Ele até podia saber mais daquilo, porque foi proposta sua ou assim, mas eu tinha de estar confortável com a solução.

Por outro lado, as RSE permitem a existência de um momento regular em que a actuação dos SE é conhecida pelos responsáveis pela coordenação do governo, nomeadamente o ministro ou SE da PCM, que usualmente dirigem estas reuniões. Ou seja, estas reuniões não só permitem ao *centro do governo* uma perspectiva sobre o funcionamento global do governo como também analisar a *performance* de cada ministério, o que inclui uma apreciação da actuação de cada ministro e SE. Assim, como fica evidente nas palavras de um ex-ministro da Presidência, assumem um papel indispensável na gestão política do governo, mas também na detecção de problemas dentro dos ministérios:

Se eu queria falar com os SE, era ali [nas RSE]. Nas segundas-feiras media a temperatura e marcava a velocidade do governo na prática [...] A casa das máquinas do governo é a RSE, porque, se aquilo não estiver a funcionar, lá no fundo do *pipeline* não sai nada. Portanto, é ali que a coisa acontece, é ali que você marca a cadência do governo, percebe o comprometimento com as reformas e identifica onde é que há chatices nos ministérios.

Na prática, os SE servem, neste âmbito, como sinalizadores do bom funcionamento do ministério, mas, ao cumprirem essa função, a sua actividade também é escrutinada pelo *centro do governo*. Este conhecimento profundo do funcionamento dos ministérios e das

interacções dos seus actores permite intervenções junto dos ministros. Nos casos em que o SE não está totalmente alinhado com o ministro, esta é, portanto, mais uma importante fonte de informação.

Por fim, existem normas legais que forjam momentos de controlo da actividade do SE. As mais importantes correspondem às que constam da delegação de competências, em particular as que dizem respeito à autorização de despesas, reproduzindo os diplomas legais em vigor. Por exemplo, o Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22 de Março, dispõe:

### Artigo 3.º

#### Competência para autorizar despesas

1 – São competentes para autorizar despesas:

- a) Até € 100 000, os directores regionais ou equiparados e os outros órgãos hierárquicos máximos de serviços periféricos de cada ministério;
- b) Até € 150 000, os directores-gerais ou equiparados e os outros órgãos hierárquicos máximos de serviços centrais de cada ministério;
- c) Até € 300 000, os conselhos directivos dos institutos públicos;
- d) Até € 5 625 000, os ministros;
- e) Até € 11 250 000, o primeiro-ministro;
- f) Sem limite, o Conselho de Ministros.

[...]

### Artigo 9.º

#### Delegação de competências ministeriais

1 – A competência prevista na alínea *f*) do n.º 1 do artigo 3.º considera-se delegada no primeiro-ministro, com a faculdade de subdelegação, caso a caso, no membro do governo responsável pela área das finanças.

2 – Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo anterior, os ministros só podem delegar ou subdelegar competência para autorizar despesas superiores a € 3 750 000 noutros membros do Governo.

3 – Considera-se que as delegações e subdelegações de competência efectuadas nos secretários e subsecretários de Estado compreendem a competência para autorizar despesas até ao limite previsto na alínea *d)* do n.º 1 do artigo 3.º e, no caso previsto no n.º 3 do artigo 3.º, até € 6 000 000, salvo indicação em contrário do órgão delegante.

Todos estes mecanismos institucionais permitem que o ministro se inteire da actuação do SE. Porém, tal como acontece com o controlo indirecto, quando estes são os únicos momentos em que o ministro tem informação acerca do trabalho do SE, podem surgir problemas. Com efeito, para alguns ministros que exercem uma baixa supervisão, estes são instrumentos valiosos de controlo, enquanto para os restantes constituem mais um momento na interacção constante.

Consequentemente, em Portugal a supervisão dos SE não é uniforme, coexistindo diferentes maneiras de encarar os mecanismos de controlo directo, indirecto e institucional.

## Capítulo 6

# As divergências e a liderança no ministério

### 1. Navegando em águas turbulentas: as divergências

A supervisão é fundamental para permitir ao ministro alinhar preferências e suprir assimetrias de informação no decurso da relação, garantindo a coerência entre a sua vontade e a actuação do SE. Porém, como ficou patente, os mecanismos de responsabilização posterior – tais como os de responsabilização prévia – são utilizados muito diferenciadamente. Assim, cabe verificar em que medida existem divergências graves entre ministro e SE, que motivos lhes subjazem, como são resolvidas e que consequências acarretam.

#### A gravidade das divergências

Ministro e SE são pessoas diferentes, pelo que têm necessariamente perspectivas distintas em muitos assuntos. Ou seja, é natural que existam divergências em relações tão intensas como as que se desenvolvem no exercício de funções governativas. Neste sentido, uma divergência diz respeito a qualquer discordância entre os actores e não significa necessariamente um conflito ou diferendo insanável.

Consequentemente, a questão que se coloca não é se existem ou não divergências entre ministro e SE, já que elas são naturais e inevitáveis, mas qual o nível de gravidade que cada relação comporta. Os dados do quadro 6.1 revelam que, em 71% dos casos, ministro e SE apenas experienciaram divergências pouco graves. Nestas situações, as divergências tiveram uma relevância relativa, enquadrando-se nas discordâncias normais de qualquer relação de trabalho.

### Quadro 6.1 – Gravidade das divergências entre ministro e secretário de Estado\*

Grau de gravidade	Citações exemplificativas
Baixo (71%, $n = 77$ )	Nunca tivemos qualquer situação de conflito sério. Outra coisa diferente é eu sentir que às vezes uma decisão que o ministro assumia podia não ser exactamente aquela que eu assumiria no lugar dele. Mas isso aí, paciência, temos de nos conformar com isso, porque faz parte das regras do jogo [...] Que pudéssemos ter visões às vezes ligeiramente diferentes ou formas de actuar diferentes, isso é admissível. Porque nós não somos iguais, não pensamos da mesma maneira, somos até de gerações diferentes e, portanto, isso foi acontecendo. <i>SE do XVIII Governo</i>
Alto (29%, $n = 32$ )	De facto, aconteceram situações em que eu e o ministro [nome do ministro] não chegámos a entendimento e isso, mais tarde, levou a que eu deixasse o ministério [...] Houve situações em que eu pretendia fazer coisas que o ministro não... permitiu e houve outras situações em que o ministro pretendia fazer coisas com as quais eu, de todo, não podia concordar [...] Em termos práticos, o ministro acabou por alterar decisões que eu já tinha tomado... embora, às vezes, nem sequer o tenha assumido enquanto tal. Mas... pronto, isso aconteceu em alguns dossiês [...] Havia já um conjunto de medidas e iniciativas que o ministro queria tomar na área [da secretaria de Estado] com as quais eu estava radicalmente em desacordo. E disse-lhe «ó senhor ministro, estas medidas não posso viver com elas». E o ministro disse «estas medidas vão ser tomadas», e eu respondi: «Então, se essas medidas vão ser tomadas, eu não posso continuar.» Foi basicamente isso. E depois, quando houve uma remodelação no governo – que não demorou muito –, eu saí. <i>SE do XVII Governo</i>
Total	109

\* Análise de conteúdo das entrevistas realizada com recurso ao *software* MAXQDA. O total corresponde ao número de relações entre MIN e SE cuja informação foi possível apurar. Não foram considerados os SE da PCM, dos Assuntos Parlamentares e adjunto do PM.

Efectivamente, tanto ministros como SE encaram com naturalidade as pequenas diferenças de ponto de vista, valorizando a riqueza proporcionada por sensibilidades distintas. Esta aceitação da diferença é importante para o SE, que vê a sua opinião valorizada, mas também para o ministro, que tem a oportunidade de testar a robustez das suas posições. Como descreve um ex-ministro em vários governos: «Mas o melhor que há para o ministro é ser corrigido pelo SE! ‘Eh pá, não faça isso, olhe que...’ Isso é óptimo quando sucede, quer dizer que há ali um espírito de equipa. Quando o ministro ou o SE decidem e o outro nem sabe ou não sabe porquê, é porque não está formada uma equipa.» De igual modo, um ex-ministro da Educação enfatiza a naturalidade com que encarava a existência de perspectivas diferentes por parte dos seus SE:

[Os SE] são pessoas que pensam pela sua cabeça. Eu, aliás, não conseguia trabalhar com uma pessoa que não pensasse pela cabeça dela e que não me confrontasse com divergências e com debate, porque então não vamos a lado nenhum. Se as pessoas dizem que sim a tudo, não vale a pena sermos vários! Se não, então, nesse caso, basta ter executantes e não governantes. E os SE são governantes.

Porém, em 29% dos casos, para além destas divergências normais, tiveram lugar divergências graves. Nestas situações, a relação é marcada pela existência de posições antagónicas sobre assuntos considerados importantes pelos actores. Já não se está perante casos em que existem pequenas fricções naturais, mas de circunstâncias em que as opiniões se extremam em questões relevantes. Um dos casos mais conhecidos na democracia portuguesa ocorreu no XIII Governo, entre Daniel Bessa e Manuel dos Santos: «A terceira vítima foi Daniel Bessa, o ministro da Economia, que perdeu a chamada ‘guerra dos horários dos hipermercados’ com o seu secretário de Estado, o militante socialista Manuel dos Santos, que defendia a restrição do período de abertura para o período entre as 8 e as 13 horas nos domingos e feriados» (Esteves 2014, 147).

Esta situação é grave, já que, ao ter uma posição radicalmente oposta à do ministro, o SE está a colocar em causa a delegação e, conseqüentemente, a cadeia democrática. Tendo em conta a importância que os SE têm no dia a dia do ministério e a autonomia que possuem,

esta é uma questão problemática no funcionamento de um governo. Na verdade, em muitas destas divergências graves, o ministro assume que teria agido de outro modo. Um exemplo é o de um ex-ministro dos Negócios Estrangeiros:

Tive alguns conflitos com um SE que agiu de forma diferente daquela que eu penso que devia ter sido a decisão ou, no mínimo, que me devia ter consultado [...] Quando o assunto é importante tem de ser resolvido, muitas vezes alguém tem de perder a face. Normalmente quem perde a face é o SE [...] No caso em questão a decisão estava tomada pelo SE para [sentido da decisão] e a decisão que eu tomei foi contrária a isso.

A existência de perdas de agência muito significativas é igualmente evidente quando o SE assume que agiu conscientemente contra a vontade do ministro. Configuram, portanto, situações paradigmáticas de risco moral (*moral hazard*), já que a actuação do SE é deliberadamente contrária à que o ministro teria empreendido se tivesse conhecimento. Ou seja, o SE age com pouca preocupação com as preferências do ministro, fazendo, ao invés, valer as suas próprias, aproveitando e subvertendo a autoridade concedida pela delegação. Nestes casos, o SE entende que nas subáreas que lhe estão confiadas deve ter a capacidade de decidir, independentemente da vontade do ministro. Nas palavras de um ex-SE:

Agora dizer «se calhar, ele preferia que eu fizesse o contrário, mas eu acho que assim é melhor», *eh pá* isso é a vida, é a vida! Eu tenho que decidir no caso concreto e, portanto, se ele confiou em mim para decidir, tem que confiar que o meu julgamento também vai ser... Claro que, a seguir, ele pode dizer que não faria assim ou que teria pensado diferente e não-sei-o-quê.

Naturalmente, os SE agem deste modo estrategicamente, ou seja, tendo em conta a importância que atribuem aos assuntos e a antecipação que fazem da reacção do ministro. Uma das preocupações de muitos dos SE que assumem ter agido de modo consciente contra a vontade do ministro é o de isso não ter acontecido em questões que implicassem a responsabilização pública deste. Como

se aludiu anteriormente (cap. 5, n.º 1) e como refere um ex-SE, as questões com potencial impacto mediático são uma linha vermelha da autonomia:

A minha preocupação não era saber se o ministro estava de acordo ou não, era saber se a minha posição estava correcta, era fazer aquilo que eu achava que estava certo [...] Portanto, nunca senti essa sensação de «se eu vou fazer isto, será que ele não concorda?». Não, eu vou fazer isto e não estou preocupado com isso. A não ser em questões muito pontuais, que tinham sobretudo impacto público, questões polémicas que poderiam ter impacto público, eu achava que lhe devia comunicar ou dar conhecimento: «Eu vou fazer assim, penso que está certo, mas gostava de saber se tens alguma objecção.»

No entanto, em assuntos que não implicam essa exposição pública e em que antecipam a discordância do ministro, mas consideram relevantes e no âmbito das suas competências, os SE podem avançar, criando factos consumados. Este comportamento, que um ex-SE designa por «esticar um bocado a corda», implica que o SE actue deliberadamente contra o que acredita ser a preferência do ministro, criando um novo *status quo*, a que este se deve adaptar. Como refere um ex-SE da Administração Interna:

Às vezes tinha de levá-los [aos ministros] a ir... um pouco além, se calhar, do que aquilo que poderia ser a sua intenção. Estou-me a lembrar de um caso concreto em que eu não tutelava a Inspecção-Geral da Administração Interna e, portanto, para abrir um processo tinha de ser o ministro. A partir do momento em que eu faço um despacho, uma informação ao ministro a dizer «acho que se deve abrir um processo», eu tenho noção de que é difícil o ministro dizer que não.

Assim, existem relações entre ministro e SE marcadas por conflitualidade grave e outras que apenas conheceram um nível natural de divergência. Mas que motivos estão na base das divergências?

## **As razões das divergências**

Os assuntos que originam divergências entre ministro e SE podem ser diversos, incluindo questões programáticas, questões relativas à comunicação política, às relações com organizações de interesses, à nomeação e exoneração de dirigentes da AP, aos procedimentos administrativos e a questões de natureza estritamente pessoal.

Na verdade, estas estão muitas vezes inter-relacionadas. Por exemplo, a escolha de um director-geral em detrimento de outro pode acontecer por este personificar melhor as posições de quem escolhe. Em qualquer caso, podem distinguir-se as opções programáticas e a comunicação política como as principais razões das divergências entre ministro e SE.

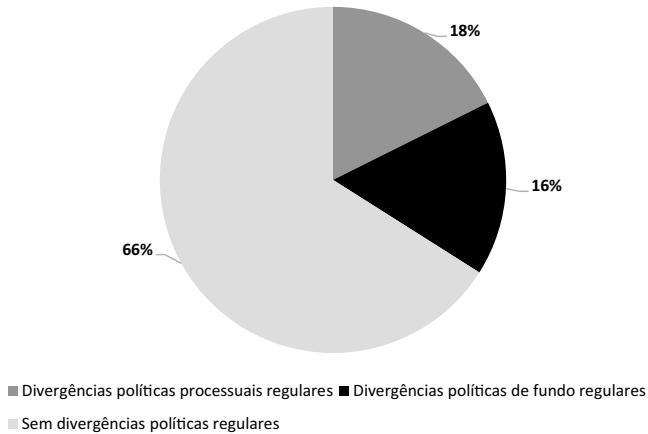
## **As opções políticas**

O motivo de divergência mais relevante, face ao seu significado, é o que implica opções relativas às políticas. Com efeito, quando existem discordâncias entre estes actores quanto aos objectivos ou procedimentos respeitantes a uma determinada política pública, está-se perante «preferências divergentes», uma das principais causas de perdas de agência.

Como se assinalou anteriormente, em todas as relações existem pequenas divergências, pelo que a questão mais relevante se torna, portanto, distinguir os casos em que as divergências políticas, independentemente da sua gravidade, ocorrem sistematicamente, ou seja, com regularidade, daqueles em que são esporádicas.

Os dados revelam que, em cerca de um em cada três casos (34%), existem divergências políticas regulares (gráfico 5.2). É, portanto, bastante relevante o número de casos em que os indivíduos reconhecem ter tido frequentemente discordâncias políticas, ainda que tenham porventura sido pouco graves ou tenham sido resolvidas sem qualquer conflito. Estes resultados não são surpreendentes, considerando que os SE têm muitas vezes objectivos claros quando à sua pasta (cap. 4, n.º 5) e que detêm um elevado grau de autonomia (cap. 5, n.º 1), mas confirmam a existência de uma conflitualidade latente com que os actores têm de lidar.

Gráfico 6.1 – Regularidade das divergências políticas entre ministro e secretário de Estado\*



\* Análise de conteúdo das entrevistas realizada com recurso ao *software* MAXQDA. O total corresponde ao número de relações entre MIN e SE cuja informação foi possível apurar ( $n = 109$ ). Não foram considerados os SE da PCM, dos Assuntos Parlamentares e adjunto do PM.

Além disso, verificou-se que, nos casos em que há divergências políticas regulares, 16% correspondem a divergências políticas de fundo, dizendo respeito às orientações políticas, aos objectivos, à prossecução ou não prossecução de uma determinada política pública. São discordâncias quanto à substância das medidas, implicando um antagonismo quanto à bondade da solução. Um ex-ministro descreve um desses casos do seguinte modo:

O SE de [nome da secretaria de Estado] tinha visões teóricas, ditas por opções ideológicas, digamos, para facilitar as coisas, bastante mais à direita do que as minhas [...] Mas era muita teoria. Aliás, teoricamente, eram interessantes, mas na prática eu achava-as contraproducentes [...] Algumas não eram exequíveis ou não se adaptavam aos nossos interesses, outras eram contraditórias da política que estávamos a seguir e, claro, outras era interessante experimentar. E eu tentei sempre não cortar as iniciativas por não serem minhas... mas não podia deixar de ser quando as coisas contrariavam o que estava definido.

Por sua vez, as divergências processuais não se referem ao que deve ser feito, mas à maneira como deve ser feito. Os actores até podem estar de acordo nas questões de fundo, mas divergem regularmente quanto à sua estratégia de realização, o que acontece em 18% dos casos. Estas divergências podem, no entanto, dizer respeito a questões diversas, como o método, o ritmo ou o *timing* de formulação de uma política.

As divergências quanto ao método implicam que ministro e SE discordam regularmente quanto aos passos concretos a dar para garantir o sucesso de uma iniciativa política. Tal como fica explícito nas palavras de um ex-SE, estas são divergências quanto à tática a adoptar no desenvolvimento das políticas:

O que acontecia muito eram aqueles casos em que eu achava que era preciso um bocadinho de jogo de cintura, de jogar um bocadinho à margem para levar água ao moinho, enquanto ele queria obter a bênção do PM, que era hostil [por dar prioridade a outros ministérios]. Eu dizia-lhe: «Ó [nome do ministro], desculpe lá, você não está aqui para fazer o que o PM quer. Se o fizer, está desgraçado como ministro!» Fartei-me de lhe dizer isto.

O ritmo é outra das razões para existirem divergências políticas processuais. Nestes casos, um dos indivíduos (usualmente, o SE) entende que determinada medida política deve ser implementada mais rapidamente do que o outro. Por norma, os ministros são mais cautelosos, preferindo um processo mais incremental na formulação de políticas. Trata-se de uma gestão política, já que este está mais directamente condicionado pelo PM e, em particular, pelo *centro do governo*. Esta gestão pode gerar discordâncias quando os SE têm objectivos claros e os desejam fazer avançar rapidamente. Assim, a este propósito, os SE referem-se ao ministro como «receoso», «muito reflexivo», «extremamente meticuloso e cuidadoso», «mais lento», ou «avesso ao risco.» Um ex-SE descreve este tipo de situação:

Eu sou um tipo que gosta de andar depressa e não tenho medo. Não estou a dizer que o [ministro] tinha medo, mas... Também não sou, acho eu, inconsciente, mas não tenho medo, como algumas pessoas na política têm. Algumas que até ficam com grande prestígio, porque

são pessoas excepcionais e não fizeram rigorosamente nada de especial. Estou a lembrar-me de duas ou três figuras de vários quadrantes que passaram pelo governo e, como diz um grande amigo meu, «não voam acima dos candeeiros» [...] Ele [o ministro] muitas vezes dizia: «Eh pá, tenha calma e tal.»

Apesar de muito mais raras, também existem situações contrárias, em que o ministro deseja imprimir um ritmo mais rápido. Foi o caso de um ex-ministro que teve, ao longo do mandato, dois SE na mesma pasta:

Em questões essenciais não [havia divergências], mas em questões operacionais claramente que sim [...] Essencialmente, as coisas serem feitas ao ritmo que é suposto. Há sempre ali alguma resistência passiva, que, de alguma forma, é muito característica da AP, ou seja, nunca se diz que não a um superior hierárquico, mas pode-se bater o pé. O que equivale, às vezes, quase a dizer que não [...] O SE tem que pôr pressão! Quer dizer, não faz sentido ser eu a ligar directamente a um serviço que é tutelado por um SE e dizer: «Eu quero isso amanhã.» [...] Desse ponto de vista, o [nome de um SE] foi menos eficiente do que o [nome de outro SE]. Achava-o mais lento do que eu e o [nome do outro SE] era mais despachado.

Por fim, existem divergências quanto ao momento adequado para iniciar ou finalizar uma política pública. Apesar de muitos SE terem iniciativa, esta é uma avaliação política que cabe ao ministro ou que ocorre com o seu aval (expresso ou tácito). Como refere um ex-SE: «Claro que houve coisas que deixei de fazer porque o ministro disse para não fazer. Dezenas de vezes tomei uma iniciativa ou sugeri uma iniciativa e o ministro ‘eh pá, isso é completamente inconveniente neste momento’.»

No caso de a proposta política estar finalizada, caso ela implique a aprovação em Conselho de Ministros, o ministro tem de articular com o *centro do governo*. A concretização das políticas entretanto desenhadas pode, assim, ficar à espera da oportunidade política ideal. Esta é uma situação particularmente frustrante para o SE, que desenvolveu a medida e que a vê permanecer «na gaveta» por tempo indeterminado.

## A comunicação política

A comunicação da actuação política é extremamente importante para o governo, em geral, e para o ministério e os seus actores, em particular. Em última análise, pode estar em causa o sucesso das políticas, mas também a carreira política do ministro e do SE. Simultaneamente, ligada intimamente à comunicação política, está a gestão do protagonismo dos membros do governo. Todos estes ingredientes podem colocar em causa a relação entre o ministro e o SE. Provando que o provérbio «pela boca morre o peixe» se aplica bem a estes casos, o secretário de Estado Ricardo Sá Fernandes saiu do governo após ter afirmado, numa comissão parlamentar, que o governo de que fazia parte não tinha feito tudo o que era possível para esclarecer o caso Camarate: «Assim que tomou conhecimento das declarações de Sá Fernandes, [o ministro António] Costa colocou Guterres entre a espada e a parede. Era ele ou o advogado. O primeiro-ministro escolheu-o a ele...» (Esteves 2014, 206-207).

Tem vindo a ser costume existir um único «assessor de imprensa» em cada ministério, em permanente articulação com o *centro do governo*. No entanto, esta regra nem sempre é seguida à risca e não evita que existam divergências baseadas em intervenções públicas dos SE. Com efeito, ao conhecer as ideias expressas publicamente pelo SE, o ministro tem a oportunidade de avaliar se estão alinhadas com as suas, o que é particularmente útil quando este não faz um acompanhamento directo muito intenso e frequente.

Por regra, os ministros têm uma maior preocupação quanto à comunicação política, sendo mais afectados pela «tirania das opiniões».<sup>1</sup> Este facto justifica-se principalmente pela maior pressão que o *centro do governo* coloca sobre o ministro e porque este é o responsável político do ministério, mas também é influenciado pelo perfil de recrutamento. Efectivamente, os SE detêm menor experiência política (gráfico 6.1), o que contribui para que relativizem mais a importância do discurso face à acção política.

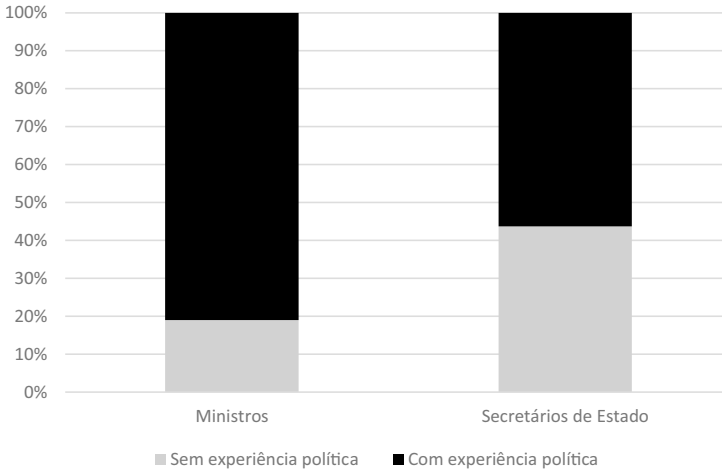
Com efeito, experiências políticas anteriores, ainda que, em alguns casos, impliquem um grau de exposição mediática substancialmente

---

<sup>1</sup> Expressão utilizada pelo ministro registada no diário de observação directa (dia 5, 47).



**Gráfico 6.2 – Experiência política de ministros e secretários de Estado (1976-2015)\***



\* Considerou-se que um indivíduo tem experiência política quando, à data da sua nomeação como SE, tinha anteriormente exercido algum dos seguintes cargos políticos: presidente de câmara municipal, vereador, membro de assembleia municipal, governador civil, membro de governo regional, deputado regional, deputado, deputado europeu, dirigente partidário nacional ou regional, ministro, SE, SSE).

*Fonte sobre ministros:* Base de dados do projecto «Ministros tecnocratas e independentes nas democracias europeias» (PTDC/CPJ CPO/118086/2010), coordenado pelos professores Pedro Tavares de Almeida e António Costa Pinto.

inferior, consciencializam os actores para as vantagens da comunicação política e preparam-nos para o escrutínio público que encontrarão no governo. Pelo contrário, quando estes indivíduos não possuem qualquer experiência política, esta questão não é prioritária e pode mesmo gerar desconforto. Um exemplo é o de um SE sem experiência política cujo ministro tinha vasta experiência política:

Nos domínios em que eu senti mais constrangimento foi... Eu não consigo ter um entendimento da função governativa naquela componente mais folclórica dos cargos. Ou seja, que tem muito a ver com a necessidade de comunicar, de fazer passar a mensagem ou de marcar pontos políticos, etc. Não tenho, de todo! O senhor ministro, pelo contrário, como político que era, essa preocupação era permanente. E, portanto, digamos que os nossos maiores confrontos eram sobre este ponto. Isto é,



eu entendia que não era preciso andar a promover a acção governativa, o que era preciso era executá-la, porque os frutos apareceriam. Ele tinha um entendimento, «com certeza, é preciso executar, mas é preciso promover». E, portanto, quando ele tinha assim umas ideias... Lembro-me sempre de uma que eu tentei contrariar, mas que não consegui, que foi, na altura, uma campanha que ele lançou e a que deu o nome [nome da iniciativa] e que era, claramente, uma campanha de *marketing* político, digamos assim. Ou seja, tudo aquilo espremido não era nada de especial. Eu achava que não valia a pena perder tempo com isso, porque as coisas tinham que se fazer e a sociedade civil podia apreciar ou não apreciar, perceber ou não perceber, mas o importante é que elas fossem feitas.

No fundo, as duas principais razões das divergências entre ministro e SE – as opções programáticas e a comunicação política – constituem elementos essenciais das funções governativas, implicando a formulação de políticas e a sua a comunicação aos cidadãos. Nesta medida, apesar de não serem as únicas, é compreensível que constituam as divergências mais relevantes.

## **Resolução e consequências das divergências**

Independentemente da gravidade e do tema subjacente às divergências, importa perceber como são solucionadas. Um ex-SE foi especialmente eloquente ao afirmar, a este propósito, que «pontos de vista diferentes são normais e saudáveis. O importante é como acaba e não como começa». De facto, como se referiu anteriormente, pequenas divergências são naturais e inevitáveis. Assim, a transformação em graves divergências depende da maneira como os actores lidam com a situação.

São identificáveis dois tipos distintos de resolução – um essencialmente unilateral e outro fundamentalmente consensual.<sup>2</sup> O primeiro diz respeito a situações em que o desfecho implica uma parte manter a sua posição e a outra aceitar, embora não concordando. Ou seja, perante uma divergência, tende a prevalecer a opção do ministro face

---

<sup>2</sup> A avaliação que é feita diz respeito ao tipo predominante em cada relação entre ministro e SE, pelo que não implica que todas as divergências sejam resolvidas da mesma forma.

ao SE ou, mais raramente, do SE face ao ministro. Esta é, portanto, uma situação em que alguém acaba vencido face à solução final, abdicando da sua posição inicial. Quando isto acontece de modo sistemático, desgasta a relação, porque minimiza continuamente o papel de um dos actores.

No segundo tipo de resolução, as divergências são, por regra, dirimidas através de uma decisão consensual, o que favorece que ministro e SE se identifiquem com a solução. Assim, permite que, ao chegarem a um entendimento comum, ambos vejam valorizado o seu contributo. Nestes casos, nem ministro nem SE partem para o debate com posições fechadas, pelo que nem o primeiro está disposto a utilizar argumentos de autoridade nem o segundo parte para a discussão com um posicionamento irredutível. Pelo contrário, do debate de ideias surge um compromisso. Na prática, isto significa que tanto o SE pode influenciar o ministro como o contrário. Nas palavras de um ex-SE do Ministério do Ambiente:

Existiram situações em que consegui convencer o ministro a fazer algo que ele não estivesse inicialmente de acordo da mesma maneira que ele, às vezes, me convenceu a mim. A decisão final reflectia muitas vezes o pensamento de ambos e não era exactamente igual às ideias preconcebidas, digamos assim, que um e outro teriam. Portanto, houve seguramente casos em que eu mudei a mão por força dos argumentos dele e houve seguramente outros casos em que foi o contrário.

Estes são dois modos típicos de resolução das divergências. No entanto, o ministro tem ainda ao seu dispor um conjunto de opções que podem ajudar a dissipar a situação ou a minimizar os seus efeitos. Em primeiro lugar, pode aumentar a supervisão. Ou seja, após se aperceber de que o SE está a actuar de modo distinto do que o próprio faria, o ministro tenderá a acompanhá-lo mais de perto. Este é um mecanismo comum de reacção, através do qual o ministro tenta suprir as assimetrias de informação. Ao estar mais informado, consegue evitar uma actuação que seja contrária às suas preferências. Assim, o aumento de supervisão pode ser ocasional ou permanente. O primeiro caso ocorre em praticamente todas as relações e implica que apenas em certos momentos e em certos assuntos o ministro reforce a vigilância sobre o SE. São situações essencialmente preventivas,

ou seja, em que o ministro pretende não arriscar uma desarticulação. Estão em causa assuntos ou momentos percebidos como politicamente importantes, ainda que estejam sob a alçada do SE. Um exemplo é o da época de incêndios no Ministério da Administração Interna. Ainda que essa subárea esteja adstrita a um SE, o ministro tende a acompanhar de perto as opções tomadas antes e durante este período crítico. A relevância política está também associada à pressão mediática, ou seja, o assunto estar ou poder vir a estar sob os holofotes da comunicação social, o que acarreta a consequente pressão do *centro do governo* sobre o ministro. Como descreve um ex-SE:

Sim, havia dossiês mais delicados em que, obviamente, os ministros tinham de estar mais em cima do acontecimento. Ou porque eram controversos ou porque, por exemplo, tinham calendários apertados e vários passos intermédios que era preciso ir cumprindo. Lembro-me, por exemplo, da legislação sobre a [tema da legislação] que eu promovi e que isso tinha uma interacção com quase todo o governo e, portanto, o ministro também era muito, digamos assim, pressionado pelos outros membros do governo, inclusive pelo próprio PM. Foi, por exemplo, um dossiê que estava sempre a ser acompanhado. Apesar de eu ter conduzido autonomamente os aspectos práticos e legislativos do processo, o ministro estava sempre em cima do acontecimento.

Todavia, o aumento de supervisão pode ser permanente, revelando que o ministro se apercebeu da existência de divergências e que encara ser necessário passar a acompanhar mais o SE. Ou seja, nestes casos, o ministro modifica o seu método de supervisão por reconhecer que existem várias e/ou graves divergências. Como relata um ex-SE acerca de uma situação existente no ministério que integrou:

Houve uma situação, não comigo, mas houve uma situação no ministério, a que eu assisti de perto, em que o ministro passou a acompanhar mais de perto, porque, no fundo, o ministro e o SE começaram a não estar completamente de acordo e o ministro passou a estar mais atento [...] Portanto, evidentemente, o ministro tinha uma visão muito clara de quais eram as áreas nas quais tinha ideias próprias e quando começou a sentir que as coisas estavam a ser feitas... não necessariamente de acordo com as suas ideias, ficou mais atento, sem dúvida.

Para além de aumentar a supervisão, o ministro pode ainda repreender o SE. Ou seja, perante a constatação de que este agiu contrariamente ao que teria feito no seu lugar, o ministro pode chamá-lo à atenção e, assim, contribuir para um realinhamento da actuação. Quando a supervisão é baixa, esta questão torna-se ainda mais importante, pois permite ao ministro ter mais momentos de discussão e orientação do trabalho do SE, seguindo uma lógica de «tentativa e erro».

Estas repreensões não significam necessariamente uma menorização ou desautorização do SE. Pelo contrário, usualmente, são encaradas pelos actores como resultado de uma relação dinâmica, num contexto de constante pressão. Um ex-SE descreve essas situações do seguinte modo:

Acho que em alguns momentos tive de arriscar um bocadinho mais em discussões e negociações que tive. Talvez o ministro preferisse uma postura mais conciliatória, mais institucional ou mais moderada e eu, em alguns casos, tive de esticar um bocado a corda. Em alguns casos, porque achei que era condição necessária para que o processo ou o projecto avançasse [...] Depois, quando ele não concordava, conversávamos sobre o assunto. Nós tínhamos um bocadinho o hábito de nos criticarmos mutuamente, nos julgarmos. Criticarmos construtivamente, e, portanto, ele depois explicava porque discordava e dizia: «Não devias ter feito.»

Uma das principais causas destas repreensões são as declarações públicas do SE, que, como foi mencionado anteriormente, é uma das causas das divergências com o ministro. No entanto, estas declarações podem ser utilizadas como uma oportunidade para o ministro ganhar informação e proceder à correcção da actuação do SE, prevenindo assim novas discordâncias. Para além disso, o SE, ao ouvir ou ler as declarações do ministro, obtém também um conhecimento mais apurado sobre a orientação política que este deseja para o ministério. Com efeito, como se registou no diário de observação directa (dia 3, 26):

12h05: Os SE perscrutam (discretamente) a reacção do ministro aquando das perguntas dos deputados [na audição parlamentar]. Mesmo quando não o fazem, ouvir o ministro em público sobre áreas das suas

tutelas (ou com implicação nas suas áreas) não pode deixar de ser uma condicionante da sua actuação e uma maneira de alinhar o discurso.

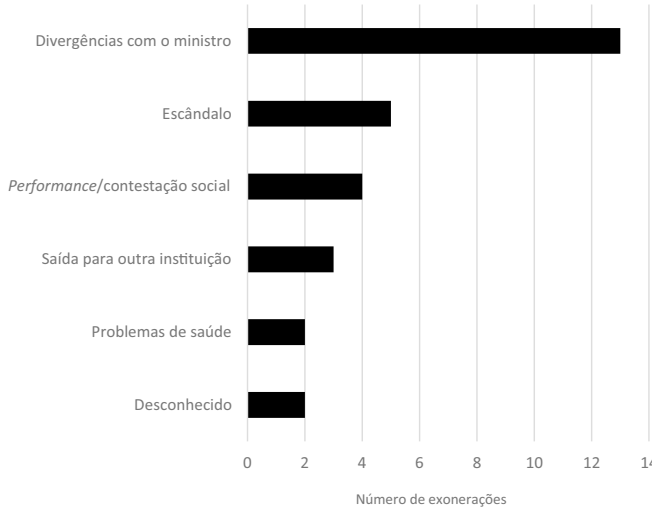
[...]

13h30: O ministro, em regra, tem muita atenção às respostas dos SE quando estes falam. Lembro-me das suas palavras no dia anterior, em que me confidenciava que conseguia estar a fazer muitas coisas ao mesmo tempo, mas, quando se trata de «coisas públicas» tinha dificuldade em se alhear.

Em terceiro lugar, perante a detecção de divergências, o ministro pode avocar o assunto do SE. Não se trata de uma avocação formal das competências delegadas, já que, como se viu no cap. 4, n.º 4, tal não é comum. Pelo contrário, são situações em que não se consegue chegar a acordo e em que o ministro assume o assunto, libertando o SE de lidar com uma matéria onde teria de decidir contra a sua vontade. Esta não é uma situação agradável para o SE – pois vê a sua vontade ser preterida num assunto da sua competência – nem para o ministro, que assume deste modo a incapacidade de solucionar a divergência. Ainda assim, desde que usado muito parcimoniosamente e de mútuo acordo, este pode ser um mecanismo eficaz para evitar que o SE tenha de actuar contra as suas convicções. Ou seja, desde que o SE não encare a situação como uma desautorização, mas como uma maneira de salvaguardar a sua posição, esta pode ser uma maneira útil de «convergir na divergência». É o que explica um ex-ministro do XIX Governo:

Mas em relação a algumas coisas houve até duas ou três vezes que eu tive de chamar a mim processos e tomar eu a decisão, porque o SE não queria decidir naquele sentido e eu achava que tinha de ser decidido. Mas, nesse caso, coisa que eu nunca fiz foi pressionar alguém para dar um parecer, uma informação, fazer um despacho no sentido que eu queria. Conversávamos e, se a pessoa não estava confortável em despachar naquele sentido, eu dizia: «Muito bem, então manda para mim, que eu despacho.» [...] Não foi muito frequente. Eram casos pontuais. Mas, como digo, isto é perfeitamente possível, ou seja, o ministro pode sempre avocar. As competências são sempre suas [...] Não é retirar uma competência, ou seja, não é dizer: «A delegação de competências foi modificada, sobre este assunto esta pessoa já não decide.» Isso teria de ser publicado e era desautorizar a pessoa. Não, é um processo em particular, acordado.

Gráfico 6.3 – Causas principais das exonerações dos secretários de Estado\*



\* Análise de conteúdo das entrevistas realizada com recurso ao *software* MAXQDA. Informação complementada por análise de imprensa. Diz respeito à causa primordial de saída, ainda que tenham existido várias.

Quando a resolução das divergências não é possível, o ministro tem a possibilidade de propor ao PM a substituição do SE. Este é, em si mesmo, um mecanismo de *accountability*, já que o incentiva a comportar-se de acordo com a vontade do ministro. Mas quantas saídas precoces de SE se devem a divergências políticas? Nos XVII, XVIII e XIX Governos existiram 188 relações entre ministro e SE. Destas, 71 (ou seja, 38%) foram interrompidas. No entanto, destas 71, foram interrompidas 42 pela saída do ministro, já que, nestas situações, o SE também é exonerado (ainda que volte a ser nomeado na mesma pasta). Assim, verificaram-se 29 saídas prematuras de SE nestes três governos. Quando se comparam as suas causas principais, percebe-se que as divergências se destacam (gráfico 6.2). Ou seja, quando um SE é exonerado, é muito provável que seja por divergências com o ministro.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Incluem-se as divergências do SE com outros membros do ministério ou do governo, na medida em que estas afectam decisivamente a relação com o ministro. Porém, em apenas três casos (em 13) as divergências que motivaram a saída tiveram origem em conflitos com outros membros do governo.

Em comparação com a informação veiculada à comunicação social, estes dados permitem ter uma imagem mais fidedigna sobre a existência de divergências que originaram saídas precoces do executivo. Com efeito, na imprensa surgem ocasionalmente relatados casos de conflitos e explicações sobre algumas exonerações. No entanto, esta é uma informação que não cobre todos os casos e que reproduz muitas vezes o discurso oficial, em particular a fórmula «razões pessoais» como motivo da exoneração. A título ilustrativo, uma notícia da edição *online* do jornal *Expresso* de 13 de Março de 2012<sup>4</sup> noticiava deste modo a saída do SE da Energia, Henrique Gomes:

### **Henrique Gomes sai por «motivos pessoais e familiares»**

Henrique Gomes, até agora secretário de Estado da Energia, confirmou a sua saída do governo por razões «pessoais e familiares» e enalteceu o papel de Álvaro Santos Pereira na liderança do Ministério da Economia numa nota enviada à Lusa.

«Informei hoje [ontem] o senhor ministro da Economia e do Emprego da minha decisão de abandonar as funções de secretário de Estado da Energia por motivos pessoais e familiares. Quero agradecer ao senhor ministro da Economia e do Emprego o privilégio que me foi concedido para desempenhar estas funções, enaltecendo a importância do seu trabalho na liderança deste ministério», refere Henrique Gomes, numa nota oficial emitida pelo seu gabinete.

O secretário de Estado demissionário faz ainda questão de deixar «uma nota de apreço» à sua equipa e a todos que com ele trabalharam ao longo dos últimos meses.

«Numa altura tão difícil como a que o nosso país atravessa, desejo as melhores felicidades ao ministro da Economia e do Emprego, bem como a todos os membros do governo», acrescenta.

Ao início da noite fonte governamental disse à agência Lusa que o até agora secretário de Estado da Energia, Henrique Gomes, antigo administrador da REN e da Gás de Portugal, deixava o governo por motivos da «índole pessoal e familiar», após nove meses em funções.

<sup>4</sup> Disponível em <http://expresso.sapo.pt/actualidade/henrique-gomes-sai-por-motivos-pessoais-e-familiares=f711241> (consultada em 13-07-2020).

O novo secretário de Estado da Energia, Artur Trindade, exercia o cargo de diretor de Custos e Proveitos da Entidade Reguladora do Setor Energético (ERSE).

O chefe de Estado conferirá posse ao novo secretário de Estado da Energia terça-feira, às 15h30, no Palácio de Belém.

Esta é a primeira «baixa» no XIX Governo Constitucional desde a tomada de posse, a 21 de Junho de 2011, e acontece no Ministério da Economia e do Emprego, tutelado por Álvaro Santos Pereira, um dos ministros que têm estado no centro da polémica sobre a tutela dos fundos comunitários.

Ora, como os dados demonstram, os motivos pessoais raramente são o motivo essencial na saída do SE (registaram-se apenas dois casos respeitantes a problemas de saúde). As razões da utilização da cómoda fórmula «motivos pessoais» são, no entanto, compreensíveis, na medida em que o governo continua em funções e os actores pretendem resguardá-lo de burburinho mediático. Esta é, aliás, uma das principais razões para o PM recusar a substituição imediata dos SE, pois uma remodelação que envolva vários membros do governo dá a aparência de maior estabilidade e evita o escrutínio caso a caso. Este compasso de espera gera uma situação pouco confortável tanto para o ministro como para o SE, já que, persistindo divergências graves, se vêem obrigados a manter a relação, por vezes, durante alguns meses. Como enfatizava um ex-SE: «É muito mais fácil entrar para o governo do que sair de lá!»

A existência de divergências graves tem, pelo menos, três consequências muito importantes. Em primeiro lugar, como se acabou de constatar, está na base de saídas precoces de membros do governo, pelo que contribui decisivamente para a instabilidade governativa. Ainda que a estabilidade política não seja um fim em si mesma, a capacidade de cumprir as promessas eleitorais será necessariamente afectada em ministérios com sucessivas alterações de orientação política. Por um lado, as remodelações implicam um período de adaptação dos novos intervenientes e, por outro, acarretam uma reavaliação constante das políticas.

Em segundo lugar, revela um mau funcionamento da cadeia democrática, na medida em que coloca em causa o papel do ministro como *principal*. Ao interromper o fluxo de legitimidade entre os

eleitores e a decisão, constitui um problema para a própria democracia. Este é um problema eminentemente teórico, mas com uma clara repercussão prática, como relatado por um ex-ministro:

O [SE] às vezes achava que: «ah, o PM está um [apoiente de uma política pública] de primeira!» e eu dizia-lhe: «Pois, está um [apoiente de uma política pública] de primeira porque nós precisamos de [tipo de infra-estrutura pública], está no programa de governo e nós temos de ser solidários com o governo.»

O SE em questão refere-se do seguinte modo a essa política pública e às respectivas infra-estruturas que ela implica:

Eu sempre achei que, quanto menos [tipo de infra-estrutura pública], melhor. E foi um relativo sucesso, porque, das que estavam no plano inicial, [número de infra-estruturas] foram condenadas à morte para sempre. As outras levaram ali com um [procedimento administrativo delegado no SE] draconiano. Muitas, felizmente, nunca se fizeram.

Por fim, enfraquece a capacidade de o governo ter uma actuação eficaz no sector, afectando, nomeadamente, a relação com a AP e com as organizações de interesses. Uma má relação entre ministro e SE fragiliza ambos, diminuindo a margem de manobra do ministério dentro e fora do governo. Acresce que fica em causa a *performance* na formulação de políticas públicas, nomeadamente em termos de coerência. Um exemplo elucidativo é relatado por um ex-SE do XVII Governo:

Com os sindicatos foi muito complicado. A minha relação com o ministro tinha-se deteriorado, eles sabiam disso e eu é que tinha as negociações. Isso não ajudou e fez com que existissem constantes avanços e recuos – com todas as contradições que isso implica –, se desperdiçasse imenso tempo e se deitasse fora um capital político importante para as outras reformas.

Tendo em conta estas consequências, torna-se relevante compreender o que favorece e inibe a existência destas divergências.

## 2. Um ou dois pares de mãos no leme? Tipos de liderança ministerial

Um dos factores fundamentais para compreender a relação entre ministro e SE e que, por conseguinte, percorre este estudo é a liderança. À medida que se analisam as funções, a autonomia, a supervisão ou as divergências, fica patente a centralidade da liderança exercida no ministério. Assim, aqui apresentam-se os tipos de liderança ministerial, distinguindo entre *liderança tradicional* e *partilhada*. Em seguida, revela-se como é que uma liderança ministerial partilhada permite prevenir e lidar eficazmente com divergências. Por fim, sustenta-se que o factor determinante para uma relação ser marcada por divergências graves é o tipo de liderança.

O conceito de «liderança» tem sido sujeito a múltiplas tentativas de definição ou circunscrição, tendo ficado célebre a frase de Bass (1990, 11), segundo a qual «existem quase tantas definições de liderança como pessoas que a tentaram definir».

No âmbito deste estudo, adopta-se a parcimoniosa definição de Robert Tucker (1995, 15): «Um líder é aquele que fornece direcção às actividades do grupo.» Não só esta definição não limita em demasia o conceito, como permite uma adequada transposição para a liderança política. Com efeito, nas palavras deste autor (Tucker 1995, 15):

Se o grupo em causa é uma comunidade política, seja um município, uma província, um Estado-nação, ou uma organização internacional, então estamos a falar de liderança política. Um líder político é aquele que fornece direcção, ou participa significativamente no fornecimento de direcção, às actividades de uma comunidade política.

Se o termo «liderança» indica exercício de orientação ou direcção, o termo «política» remete para o cariz socialmente estrutural do poder político. Neste sentido, a liderança política implica que alguém tenha uma influência efectiva na definição das opções da comunidade política, orientando os restantes membros dessa comunidade (Edinger 1975, 257; Kellerman 1984, 71).

A liderança ministerial é um tipo específico de liderança política, na medida em que diz respeito à instituição governativa e, no âmbito desta, à liderança de cada ministério e respectivas subáreas. Tal como

em qualquer processo de liderança, o que está em causa é a capacidade de definir a direcção do grupo, que neste caso corresponde à definição das políticas nessa área de actuação governativa (Andeweg 2014, 537). Neste sentido, deter responsabilidades de liderança ministerial implica assumir um papel preeminente nas opções políticas do ministério. Apesar de existirem várias tipologias de liderança que poderiam ser aplicadas à liderança ministerial, a mais profícua neste contexto é a que distingue a *liderança tradicional* da *liderança partilhada*.

A liderança *tradicional* (ou *vertical*) remete para a ideia segundo a qual «uma pessoa está firmemente ‘responsável’ enquanto os outros são simplesmente seguidores» (Pearce 2004, 47). Implica, portanto, uma relação de superioridade. Neste tipo de liderança, as tarefas de direcção são executadas por um único indivíduo, através de um processo tendencialmente formal e hierárquico (*top-down*). O líder é o único responsável por orientar o grupo na prossecução dos objectivos colectivos. Por vezes, também designada liderança heróica (Yukl 2009), assenta nas capacidades individuais do líder (experiência, competência, visão, carisma, etc.) para ditar o rumo a seguir pelo grupo.

Por oposição a esta perspectiva clássica de liderança, tem vindo a ser teorizado um tipo de *liderança partilhada*, definida como «um processo dinâmico e interactivo de influência entre indivíduos em grupos de trabalho, no qual o objectivo é liderarem-se uns aos outros para atingir os objectivos colectivos» (Conger e Pearce 2003, 286). Wu e Cormican (2016) sintetizaram as quatro características essenciais que a literatura tem apontado à *liderança partilhada*:

1. **Múltipla:** existe mais do que um actor encarregado de responsabilidades de liderança. Ao invés de um único líder com capacidade de influência superior, existe uma partilha do papel relevante na direcção do grupo (Cox, Pearce e Perry 2003, 53).
2. **Informal:** os actores emergem da equipa e assumem responsabilidades de liderança, mesmo que formalmente tenham um estatuto inferior. Sem prejuízo de existir alguém oficialmente designado como líder, os membros do grupo percebem-se como pares (Pearce e Conger 2003, 2; Pearce e Sims 2002, 176)
3. **Interactiva:** pressupõe um processo de interacção colaborativa na execução das responsabilidades de liderança. O funcionamento do

grupo implica trabalho de equipa, o que acarreta nomeadamente contactos frequentes e uma fluída troca de informação.

4. Dinâmica: tem lugar uma relação de influência mútua constante, onde os membros se desafiam construtivamente na prossecução dos objectivos comuns. Existe uma permanente influência lateral (entre pares), em virtude do cariz horizontal das relações dentro do grupo (Pearce e Sims 2002, 176).

A *liderança partilhada* contraria, assim, a imagem comum da liderança como um indivíduo ao volante. Ao invés, opõe-lhe uma imagem onde os indivíduos decidem conjuntamente quem, quando e como segura o volante, repartindo essa responsabilidade ao longo da viagem. Como resumem Houghton, Neck e Manz (2003, 125):

Na abordagem tradicional à liderança de equipas, o poder e a autoridade residem num único líder, que constitui a principal fonte de influência, sabedoria e direcção para os membros da equipa. Em sentido oposto, a liderança partilhada é um processo colaborativo no qual os membros da equipa partilham papéis-chave de liderança.

Considerando que um ministério compreende usualmente subáreas, a *liderança partilhada* significa, neste contexto, que não é apenas um indivíduo o responsável pela formulação das políticas nessas subáreas. Ou seja, no caso português, implica que não seja apenas o ministro nem apenas o SE a exercer tarefas de liderança. Pelo contrário, esta remete para uma partilha das responsabilidades, onde assumem a direcção da subárea. Assim, se, por exemplo, na pasta da Energia, uma subárea do Ministério da Economia, o ministro e o SE orientarem conjuntamente as políticas, através de um processo tendencialmente múltiplo, informal, interactivo e dinâmico, está-se perante uma *liderança partilhada* dessa subárea.

*Liderança tradicional e liderança partilhada* devem ser entendidas como tipos ideais, na medida em que cada um visa captar determinadas características essenciais da liderança. Assim, é mais útil entendê-los como pontos de um *continuum* do que como categorias rígidas pouco adaptáveis à realidade (Gronn 2002). Com efeito, na *liderança partilhada* também existe influência hierárquica, ou seja, não deixam de ocorrer momentos em que um indivíduo tem proeminência sobre

os outros. No entanto, ao contrário da *liderança vertical*, aquela é caracterizada por um processo essencialmente horizontal (Pearce e Conger 2003, 2).

Assim, num ministério pode existir um tipo de liderança essencialmente *vertical* ou *partilhado*. Formalmente, o ministro é o líder e os SE os seus subordinados, constituindo todos – ministro e SE – o grupo de trabalho do ministério.<sup>5</sup> No entanto, os ministros nem sempre têm a mesma relação com todos os SE, pelo que se torna necessário avaliar o tipo de liderança em cada subárea do ministério, ou seja, em cada relação entre ministro e SE.

Tendo em conta todas estas relações entre 2005 e 2015, os resultados demonstram que em 57% ( $n = 66$ ) dos casos foi adoptada uma *liderança tradicional* e em 43% ( $n = 50$ ) uma *liderança partilhada*. Nas relações onde esta teve lugar ministro e SE trabalhavam em equipa, tinham um contacto permanente, discutiam frequentemente os assuntos da subárea do SE e decidiam em conjunto. Pelo contrário, quando a liderança era *tradicional*, trabalhavam mais isoladamente, interagindo pouco e limitando-se a decidir de acordo com as competências formais. Estas diferenças são mais facilmente visíveis através de duas nuvens de palavras (figuras 6.1 e 6.2). Estas representam graficamente as palavras mais utilizadas pelos entrevistados quando se referiam à liderança na sua relação com o ministro/SE.<sup>6</sup>

A comparação revela duas maneiras muito diferentes de conceber a liderança. Se na primeira se destacam expressões típicas de uma relação com muita interacção e consensualidade (equipa, discutir, conversar, consenso, em conjunto), na segunda remetem para as dificuldades dessa interacção e para a decisão unilateral (agenda preenchida, gabinete, decisão do ministro, minha responsabilidade, aceitar).

<sup>5</sup> Na verdade, existem outros grupos dentro do ministério (por exemplo, gabinete do ministro ou gabinete do SE). Porém, o grupo que interessa analisar, pela sua relevância e legitimidade política, diz respeito aos membros do governo.

<sup>6</sup> As nuvens de palavras foram realizadas, com recurso ao *software* MAXQDA, através da contagem das 50 palavras ou combinações de palavras mais utilizadas nos códigos «liderança partilhada» (imagem 1) e «liderança vertical» (imagem 2). Estes códigos foram utilizados na análise de conteúdo das entrevistas. Foi utilizada lematização, de modo a combinar palavras flexionadas numa só.



Mas será que existem vantagens numa relação em que predomine a *liderança partilhada*? Apesar de existirem efeitos muito díspares (Wu *et al.* 2018, 6), a literatura tem apontado vários benefícios, que se podem resumir em três dimensões: atitudes, *performance* e comportamento do grupo.

No que diz respeito às atitudes, a *liderança partilhada* tem vindo a revelar ter efeitos positivos na satisfação dos membros com as suas funções e com o funcionamento da equipa (Avolio *et al.* 1996). Nas palavras de Bergman *et al.* (2012, 24), «com liderança partilhada, é mais provável os membros encararem os seus colegas de equipa como comprometidos e preocupados com o sucesso da equipa e, assim, ficarem mais satisfeitos com a decisão da equipa». A partilha de responsabilidades permite ainda a criação e manutenção de altos níveis de confiança interpessoal e coesão (Jones e George 1998; O'Toole, Galbraith e Lawler 2002; Bergman *et al.* 2012; Mathieu *et al.* 2015). Adicionalmente, promove o reforço das competências, em particular do capital social, de cada um dos membros e ainda o *empowerment* individual e da equipa (Day, Gronn e Salas 2004).

Quanto à *performance*, têm sido apontadas melhorias de eficácia nas equipas em que predomina uma *liderança partilhada* (Ensley, Hmieleski e Pearce 2006; Carson, Tesluk e Marrone 2007; Wang, Waldman e Zhang 2014; Marion *et al.* 2016). Alguns estudos mostram que na base desta eficácia está muitas vezes a inovação, já que este tipo de liderança beneficia a criatividade (Cox, Pearce e Perry 2003; Wu e Cormican 2016).

Por fim, o comportamento do grupo sai beneficiado na medida em que uma *liderança partilhada* tem como consequência melhorar a sua capacidade de enfrentar problemas e crises (Pearce, Yoo e Alavi 2004), bem como permitir a consensualização como norma de decisão, o que auxilia a redução de conflitos internos (Ensley, Hmieleski e Pearce 2003; Bergman *et al.* 2012). Na verdade, como referem estes últimos autores (Bergman *et al.* 2012, 22):

Quando os membros da equipa partilham a liderança, cada um tendo influência sobre os outros e a decisão da equipa, eles envolvem-se mais profundamente no trabalho de equipa e é mais provável que compreendam melhor tanto a natureza do problema em questão como as

razões pelas quais uma alternativa de resolução é aceite em detrimento de outras, ajudando assim ao processo de construção do consenso.

Acresce que existem situações em que as qualidades da *liderança partilhada* são especialmente adequadas. Pearce (2004) refere que existem três características do trabalho científico que fazem com que este tipo de liderança seja particularmente útil: inovação, complexidade e interdependência. *Mutatis mutandis*, estas características aplicam-se ao trabalho governativo.

Efectivamente, as funções no governo implicam inovação, na medida em que pressupõem a criação de políticas. Assim, a criatividade é fundamental e beneficia do contributo de mais do que um indivíduo com qualificação e legitimidade para decidir, pois surgem perspectivas novas e mais alternativas de solução (Pearce 2004, 49).

Nos casos em que as tarefas são complexas, a *liderança partilhada* é útil, pois permite aproveitar as competências distintas dos vários intervenientes. Como refere Pearce (2004, 49), «quanto mais complexa for a tarefa, mais baixa a probabilidade de apenas um indivíduo ser um especialista em todas as suas facetas». Este é claramente o caso dos assuntos governativos, que lidam com uma grande complexidade técnica e política, a que se associa a necessidade de uma rápida resposta.

Em último lugar, quando as tarefas de cada indivíduo são completamente independentes, a utilidade de *liderança partilhada* é menor. No entanto, num ministério (e, em especial, quanto aos cargos de ministro e SE), estas tarefas estão intimamente interligadas, ou seja, dependem umas das outras e as fronteiras de actuação não são tão claras (v. cap. 2, n.º 1), pelo que este tipo de liderança é especialmente adequado (Pearce 2004, 48-49).

Como se torna manifesto nestas três situações, a *liderança partilhada* é particularmente útil quando os líderes se complementam em termos de competências. Tarefas complexas e/ou interdependentes que exijam criatividade tornam a partilha de liderança adequada porque esta aumenta a probabilidade de entre os líderes coexistirem diferentes aptidões e essas aptidões serem devidamente aproveitadas em prol do grupo (Conger e Pearce 2003, 290). Esta situação é muito clara no caso da relação entre ministros e SE, já que é difícil um ministro ser especialista em todas as pastas do ministério. A existência

de SE dotados de legitimidade política para serem responsabilizados pela sua subárea permite a implementação de uma *liderança partilhada* nesse sector, o que pode trazer vantagens significativas.

### 3. A liderança ministerial e as divergências graves

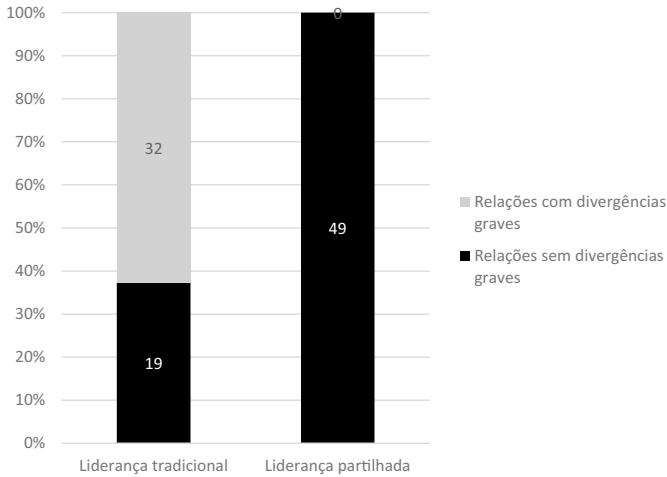
Uma das vantagens da *liderança partilhada* é a redução de conflitos no grupo. Na medida em que existe uma partilha efectiva das responsabilidades de direcção, os membros sentem-se co-responsáveis pelo bom funcionamento da equipa. Assim, existe uma preocupação mútua em dirimir as divergências com permanente comunicação e a tentativa de chegar a consensos. Mas em que medida a *liderança partilhada* inibe as divergências entre ministro e SE? Os dados revelam que as relações onde ela existia eram menos propensas a divergências graves, divergências políticas regulares e exonerações.

Com efeito, em nenhuma relação com *liderança partilhada* se verificaram divergências graves (gráfico 6.3). Como consta do cap. 6, n.º 1, a existência de divergências graves implica que a relação é marcada por posições antagónicas em matérias consideradas importantes pelos actores. Ao contrário das pequenas divergências, constituem circunstâncias em que as opiniões se extremam em questões relevantes e prejudicam a delegação, já que está em causa o papel do ministro enquanto *principal*. Quando existe *liderança tradicional*, as divergências graves não são uma inevitabilidade, mas muito mais prováveis.

No mesmo sentido, a *liderança partilhada* está menos associada a divergências políticas regulares. Estas divergências dizem respeito aos casos em que, independentemente da gravidade, têm lugar discordâncias constantes quanto a políticas públicas. Se é verdade que este tipo de divergências ocorre em relações com *liderança partilhada* e com *liderança vertical*, é nesta que são mais frequentes. Com efeito, como é visível no gráfico 6.4, em apenas 10 casos de *liderança partilhada* se verificaram divergências políticas regulares. Estes são essencialmente casos onde o SE tinha objectivos programáticos muito bem definidos, tendo depois de compatibilizar essas ideias com as do ministro. Em qualquer caso, como se desenvolve mais à frente, o facto de nenhum destes casos



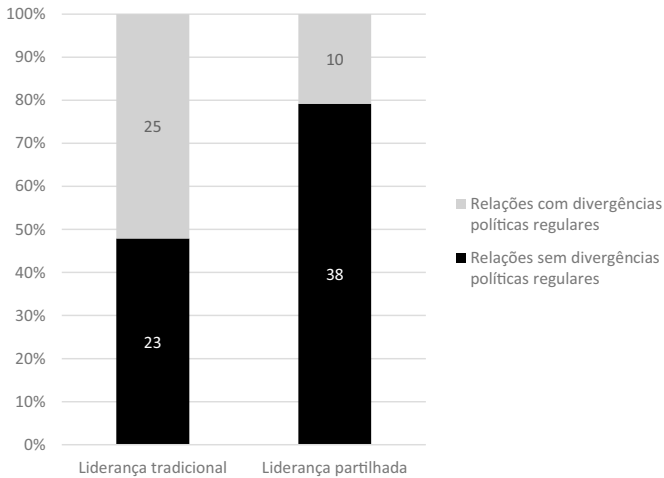
**Gráfico 6.4 – Gravidade das divergências segundo o tipo de liderança\***



\* Análise de conteúdo das entrevistas realizada com recurso ao *software* MAXQDA. O total corresponde ao número de relações entre MIN e SE cuja informação (quanto à divergência em causa e ao tipo de liderança) foi possível apurar. Não foram considerados os SE da PCM, dos Assuntos Parlamentares e adjunto do PM.



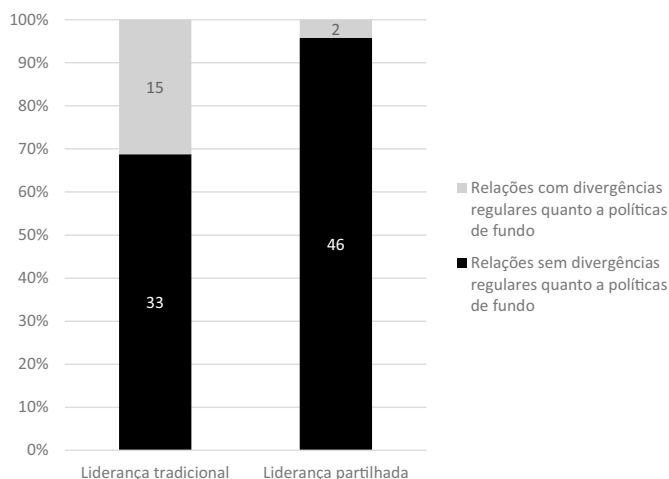
**Gráfico 6.5 – Regularidade das divergências políticas segundo o tipo de liderança\***



\* Análise de conteúdo das entrevistas realizada com recurso ao *software* MAXQDA. O total corresponde ao número de relações entre MIN e SE cuja informação (quanto à divergência em causa e ao tipo de liderança) foi possível apurar. Não foram considerados os SE da PCM, dos Assuntos Parlamentares e adjunto do PM.



Gráfico 6.6 – Regularidade das divergências políticas de fundo segundo o tipo de liderança\*



\* Análise de conteúdo das entrevistas realizada com recurso ao *software* MAXQDA. O total corresponde ao número de relações entre MIN e SE cuja informação (quanto à divergência em causa e ao tipo de liderança) foi possível apurar. Não foram considerados os SE da PCM, dos Assuntos Parlamentares e adjunto do PM.

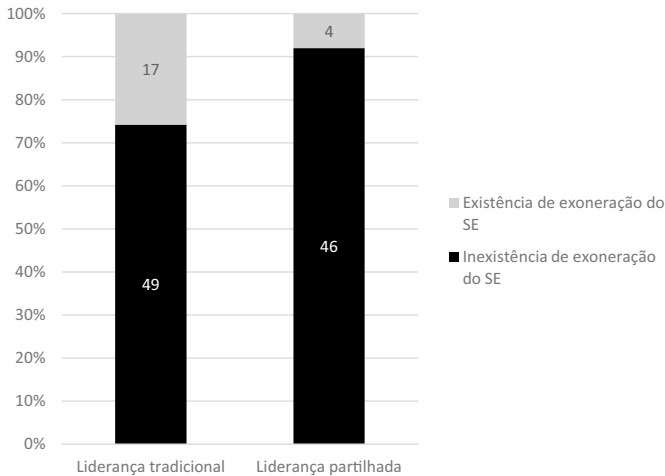
ter resultado em divergências graves é demonstrativo da capacidade de a *liderança partilhada* lidar com estas diferentes preferências políticas.

Se se considerarem apenas os casos em que estas divergências políticas regulares eram de fundo,<sup>7</sup> verifica-se igualmente que existe uma diferença clara entre tipos de liderança. Na verdade, apenas dois casos onde existia *liderança partilhada* experienciaram estas divergências (gráfico 6.5). Num dos casos, ministro e SE eram de partidos diferentes e mantiveram discordâncias importantes quanto às principais opções políticas num ministério onde PSD e CDS tinham posições ideológicas muito distintas. No outro caso, ministro e SE eram ambos do sector e tinham perspectivas diferentes em questões essenciais, embora tivessem, tal como no caso anterior, conseguido dirimir essas divergências. Na *liderança tradicional*, embora a regra também seja a não existência destas divergências, são bastante mais frequentes.

<sup>7</sup> Ou seja, quando diziam respeito a orientações políticas, aos objectivos, à prossecução ou não prossecução de uma determinada política pública (v. cap. 6, n.º 1).



Gráfico 6.7 – Exonerações dos secretários de Estado segundo o tipo de liderança\*



\* Análise de conteúdo das entrevistas realizada com recurso ao *software* MAXQDA. O total corresponde ao número de relações entre MIN e SE cuja informação (quanto à divergência em causa e ao tipo de liderança) foi possível apurar. Não foram considerados os SE da PCM, dos Assuntos Parlamentares e adjunto do PM.

Por fim, de acordo com o gráfico 6.6, das 21 saídas prematuras de SE do governo, em 17 existia uma *liderança tradicional* entre ministro e SE.<sup>8</sup> Estes resultados não são surpreendentes, pois, como se verificou anteriormente, a principal causa de exoneração dos SE são as divergências existentes. Na verdade, dos quatro casos de exoneração com *liderança partilhada*, apenas um foi motivado por divergências. Ainda assim, mesmo neste caso, estas tiveram origem em desavenças com membros de outros ministérios.

A *liderança partilhada* parece, assim, ter um efeito benéfico para a prevenção de divergências entre ministro e SE. Este efeito positivo explica-se pela capacidade de este tipo de liderança fomentar a responsabilização, tanto *ex ante* (contratualização) como *ex post* (supervisão e resolução de divergências).

<sup>8</sup> Como consta do cap. 6., n.º 1, verificaram-se 29 exonerações de SE nos XVII, XVIII e XIX Governos. O número de 21 exonerações corresponde, assim, ao número de casos onde foi possível apurar o tipo de liderança prevalecente na relação com o ministro.



## Os efeitos na responsabilização *ex ante*

O cariz interactivo e dinâmico da *liderança partilhada* torna natural que, desde cedo, ministro e SE acordem algumas das questões essenciais da relação. Deste modo, promove a existência e eficácia da contratualização, nomeadamente da delegação de competências, da definição das regras da relação e dos objectivos programáticos.

Quando ministro e SE partilham a liderança, a delegação de competências tende a ser ampla – pois o ministro antevê uma relação próxima entre os dois – e negociada, na medida em que existe um relacionamento horizontal. Assim, por um lado, o ministro não encara a delegação de competências como um meio de divisão absoluta de tarefas, onde deve existir uma ponderação estratégica das competências de cada um. Por outro lado, ao encarar os SE essencialmente como pares, tem em conta na delegação os interesses, competências e objectivos específicos de cada um, de modo a maximizar a satisfação individual e a *performance* colectiva. Como refere um ex-SE nomeado em dois governos:

Das duas vezes existiu uma reunião com os SE, olha-se para a delegação anterior e vê-se um pouco como é que as coisas ficam melhores com base nas apetências de cada um [...] Portanto, foi uma conversa aberta, franca e entre todos – o ministro com os vários SE à volta, portanto. São precisas umas horas largas para olhar para as várias coisas e definir com o que é que faz mais sentido cada um ficar.

De igual modo, a contratualização da relação sai beneficiada. Quando a liderança é partilhada, os actores sentem-se mais confortáveis para, de modo informal e directo, abordarem todas as questões práticas que achem relevantes, nomeadamente as referentes à autonomia e à supervisão. Independentemente de os indivíduos se conhecerem ou não, a *liderança partilhada* permite criar, à partida, um ambiente de proximidade, abertura e diálogo permanente. Este favorece as conversas sobre a relação e previne que, em fases posteriores de formulação de políticas, tenham lugar desentendimentos quanto ao papel de cada um. Ademais, o ministro tende a ouvir o SE, formulando as regras em conjunto, sem prejuízo do seu ascendente na criação de rotinas de trabalho. A *liderança partilhada* fomenta a construção conjunta da relação, o que beneficia a satisfação com as regras estabelecidas.

Quanto à contratualização programática, é promovida pela partilha de liderança, na medida em que esta promove a definição *a priori* de uma agenda política comum. Assim, independentemente de os indivíduos terem objectivos próprios para a pasta, fomenta-se a consensualização desses objectivos num plano conjunto. Nas palavras de um ex-SE da Cultura:

Eu senti que, desde essa primeira conversa, o nosso diálogo era um diálogo espontâneo. Não senti essa ideia de «os objectivos são estes e, portanto, espero que tu, como SE, os sigas». Não, eu acho que foi mais também ouvir-me e, em diálogo, chegarmos a certas conclusões e certas prioridades quanto à área da cultura.

Este espaço para a incorporação das perspectivas do ministro e do SE é criado pela horizontalidade da relação, em que o ascendente formal é substituído por uma dinâmica informal e de influência mútua. Nestes casos, a proximidade facilita, desde o início, a existência de várias e aprofundadas conversas sobre orientações gerais, prioridades, calendarização e estratégia política.

## **Os efeitos na responsabilização *ex post***

Para além de influenciar positivamente a contratualização, a *liderança partilhada* também beneficia a supervisão. A existência de mais do que um indivíduo com responsabilidades de liderança implica que estes mantenham um contacto permanente. Ao contrário da *liderança tradicional*, em que apenas um deles assume funções de comando – ainda que ocasionalmente discutam questões de orientação geral –, a *liderança partilhada* implica um debate amplo e permanente. Esta interactividade permite a ambos estarem a par de todos os processos relevantes, pois a sua definição implica uma intervenção conjunta. Esta situação é descrita por um ex-SE do seguinte modo:

Nós todos os dias tínhamos trabalho conjunto. Todos os dias. Não havia praticamente dia nenhum que eu e o ministro ou o outro SE e o ministro, ou, eventualmente, os três, não tivéssemos de estar a tratar de problemas em conjunto, ou problemas de agenda, previamente

agendados, ou problemas que, entretanto, surgiam. Havia, nesse aspecto, uma proximidade muito grande. Por exemplo, todas as orientações que eu dava aos serviços, sempre que me parecia que uma decisão podia ter implicações noutros sectores ou na gestão da política daquele processo, eu trocava impressões prévias com ele. E o contrário também era verdadeiro, ou seja, o ministro tinha o hábito, do meu ponto de vista muito positivo, de constantemente envolver os SE com as matérias que estava a tratar. Mesmo quando eram matérias que ele estava a gerir directamente.

Deste modo, a partilha de liderança pressupõe e estimula uma forte supervisão, na medida em que nem o ministro nem o SE estão alheados do trabalho do outro. Pelo contrário, esse é um trabalho comum, de equipa, entre pares, onde é necessária uma partilha contínua de informação, ideias e soluções. Em regra, nestes casos, o contacto directo é muito forte. Este tipo de liderança implica reuniões regulares, mas também um tipo de contacto mais permanente e informal. Na verdade, reuniões periódicas (e até regulares) existem na *liderança tradicional*, mas esses são praticamente os únicos momentos de discussão entre ministro e SE. Se algum assunto surge durante a semana, a não ser que seja muito urgente, é guardado para a reunião de despacho. Grande parte da comunicação entre ministro e SE é, nestes casos, assegurada pelos gabinetes, inviabilizando um contacto directo que facilite o debate continuado. Ao invés, na *liderança partilhada*, as reuniões – muitas vezes colectivas – são apenas mais um momento de debate, já que o contacto é muito intenso no dia a dia. Como refere um ex-ministro, passar no gabinete, refeições ou telefonemas fazem, por isso, parte essencial desta constante interacção:

Todas as semanas nos reuníamos, normalmente uma reunião de trabalho seguida de um almoço, a quatro, em que trazíamos os vários assuntos e conversávamos. E eu, obviamente, como era minha obrigação, estava sempre, sempre disponível – tem de ser! – para conversar com eles a qualquer momento sobre qualquer assunto. E, portanto, muitas vezes, batiam-me à porta, telefonavam-me e, se não logo ali, porque estava a falar com alguém ou a tratar de algum assunto, daí a meia hora estava a falar com eles sobre esse assunto.

É importante ter em conta que este nível de supervisão só é suportável, sem colocar em causa a autonomia do SE, devido ao cariz informal e dinâmico da *liderança partilhada*. Ao ser tratado como um par, o SE não sente que o ministro se intromete nos seus assuntos, mas antes que este permite um ambiente onde ele ouve e é ouvido, sendo a decisão alcançada por consenso. Ou seja, visa-se encontrar uma solução comum para um problema comum, atingindo-se segundo argumentos de racionalidade (política, económica ou outra) e não de autoridade. Como explica um ex-SE:

Eram discussões normais, em que cada um de nós apresenta os seus pontos de vista e depois chegamos a um entendimento sobre o caminho a seguir. Mas eu acho que as discussões eram discussões francas, no sentido de que cada um dava a sua visão do problema sem constrangimentos. Não me lembro de o ministro dizer assim: «Estamos a discutir, mas é assim, porque eu é que sou o ministro!» Não, claramente isso nunca existiu.

A questão da consensualidade é essencial para se entender o modo como a partilha de liderança entre o ministro e o SE evita divergências graves. Como se verificou no cap. 6, n.º 1, a existência de pequenas divergências é natural, pelo que a grande mais-valia da *liderança partilhada* é a capacidade de integrar esse conflito latente num sistema de decisão que tenda para o consenso. A decisão resulta assim de uma discussão aberta, onde cada um pode convencer o outro da bondade do seu ponto de vista. O resultado é uma solução em que ambos participaram e se conseguem rever (e defender externamente). Com efeito, como consta no diário de observação directa (dia 3, 29-33):

16h00: Reunião com SE [nome] e SE [nome]. Cada um traz um adjunto do seu gabinete, pois é uma reunião de formulação de políticas que dizem respeito às duas subáreas [...] Não há uma reverência ao ministro como a que existe fora deste contexto. Este é um ambiente argumentativo, de *brainstorming*. Inicialmente não há interrupções ao ministro, mas, à medida que o debate vai prosseguindo, estas começam a existir (embora nada que mine a sua autoridade) [...] Ministro está recostado na cadeira e envolve-se mais na discussão depois de ter estado largos minutos praticamente só a ouvir [...] A discussão nunca é confrontacional, no sentido

de escolha de lados e argumentação a partir desse ponto. É algo mais fluído, surgindo convergências, dúvidas, sugestões, especificações e por vezes consenso entre os vários intervenientes. O ministro intervém pouco, a não ser quando esboça ou defende uma solução. Não é um fazedor de sínteses das soluções de outros, mas também está longe de impor as suas. Estas vão sendo construídas paulatinamente como resultado do debate.

Tal como já foi referido, uma relação caracterizada por uma *liderança partilhada* não exclui situações pontuais de verticalidade. Ou seja, em determinados momentos específicos ou de impasse na discussão, o ministro pode chamar a si a decisão final, mas essa não é a regra. Na *liderança partilhada*, o comum é existir um compromisso que permita acomodar as diferentes perspectivas quando existe um diferendo. Logo, permite uma partilha constante de informação, bem como um alinhamento eficaz das preferências.

## 4. Partilhar o poder para governar melhor

Ao fomentar a informação e a acomodação de preferências divergentes, a *liderança partilhada* reforça a responsabilização, o que permite prevenir e lidar eficazmente com as divergências entre ministro e SE. Naturalmente, qualquer delegação implica sempre pequenas discordâncias, na medida em que ser o *principal* ou o *agente* a actuar não é indiferente. O que a *liderança partilhada* permite é impedir que se ultrapasse esse âmbito natural de discordância, inibindo as divergências graves.

No entanto, a questão que se coloca é se o tipo de liderança constitui o factor mais relevante para obstar às divergências graves entre ministro e SE. Cabe, portanto, olhar para um conjunto de explicações alternativas, usualmente ligadas à escolha dos SE. Com efeito, pode equacionar-se ser o perfil ou a relação prévia destes actores que as inibe. Se ministro e SE tiverem perfis políticos semelhantes, ou seja, se ambos detiverem experiência em cargos políticos, existirão menos divergências graves? Será relevante pertencerem ao mesmo partido em governo de coligação? E serem ambos especialistas ou generalistas terá um impacto decisivo? Por fim, estes actores conhecerem-se bem antes do início da relação será determinante?

A expectativa de que a mesma experiência política possa impedir divergências graves justifica-se pela mundividência comum. Pelo contrário, quando apenas um tem perfil político, sobressaem percepções diferentes sobre o exercício dos cargos governativos – uns mais centrados nas funções representativas e na necessidade de comunicar a acção política e outros mais preocupados com as políticas em si mesmas. Esse diferente entendimento do cargo pode mais facilmente suscitar preferências divergentes. Perante o mesmo problema, a solução proposta por um indivíduo com um percurso político pode divergir substancialmente da proposta por alguém sem qualquer experiência política. Assim, se o ministro tiver um destes perfis e o SE outro, pode equacionar-se a existência de mais divergências graves. No entanto, os dados revelam o contrário, já que, onde existiam perfis políticos distintos, 31% tiveram divergências graves, enquanto valores similares se verificaram quando o perfil era igual (28%).

Na verdade, o facto de ministro e SE partilharem o mesmo perfil político não inibe que tenham perspectivas diferentes sobre a área ou que as consigam compatibilizar mais facilmente. Nestes casos, os percursos políticos podem ser muito diferentes – por exemplo, uma experiência autárquica é substancialmente diversa de uma experiência parlamentar. Esta diferença pode ser suficiente para inviabilizar uma vivência comum que possa ser unificadora das opções e da acção. O mesmo raciocínio se aplica quando ambos são politicamente inexperientes, na medida em que as experiências educativas e/ou profissionais podem ser muito distintas. Para além disso, ter ou não ter uma carreira política pode criar uma afinidade que beneficia a relação, mas não é suficiente, por si só, para facilitar a resolução de perspectivas diferentes.

Outro factor que pode inibir divergências graves entre ministro e SE é a pertença ao mesmo partido em governos de coligação. Com efeito, é expectável que indivíduos do mesmo partido estejam mais politicamente alinhados e que, em sentido inverso, a pertença a partidos diferentes torne mais provável a existência de preferências divergentes. Nestes casos, ainda que o acordo de coligação e o programa de governo permitam um alinhamento de preferências políticas gerais, é natural que, em questões específicas, os diferentes partidos tenham interesses e opções diferentes. É legítimo, por isso, colocar a hipótese de que, ao prosseguir cada um a agenda do seu partido, ministro e SE

experienciarão mais divergências graves. Porém, no governo de coligação analisado (XIX Governo Constitucional), essa expectativa não se confirma – dos 16 casos de divergências graves nesse governo, 11 diziam respeito a situações em que ministro e SE eram do mesmo partido. Apesar de estes resultados deverem ser lidos com cautela – face ao pequeno número de observações e à necessidade de considerar os independentes como membros do PSD –, não parecem indiciar que ser do mesmo partido inibe divergências graves.

Efectivamente, a pertença ao mesmo partido não garante automaticamente o alinhamento de preferências nem a resolução das divergências que possam existir. Em primeiro lugar, ministro e SE podem ser de diferentes facções partidárias e/ou ter proximidades distintas ao PM. Em segundo lugar, em partidos com um perfil ideológico amplo – como é o caso de PS e PSD – é natural existirem dirigentes com perspectivas muito díspares sobre o mesmo tema. Em terceiro lugar, quando ministro e SE são do mesmo partido, existe uma transposição da lógica partidária para o ministério, o que faz com que seja mais difícil quebrar as hierarquias preexistentes. Nas palavras de um ex-SE que exerceu funções com um ministro do mesmo partido: «Quando se vem do mesmo partido e um é superior no partido, para além de uma relação... pessoal, acompanha-nos também uma relação hierárquica...»

Para além do perfil político e do perfil partidário, também o perfil de especialização pode ser equacionado como um factor inibidor de divergências graves. Se ambos forem especialistas na área ou se, pelo contrário, ambos forem generalistas, pode esperar-se uma maior facilidade de entendimento. Em sentido inverso, quando um destes actores é especialista e o outro não, é natural que existam diferentes maneiras de encarar as soluções políticas. A experiência de cada um ditará necessariamente o modo como olham para os objectivos naquele sector e para a maneira de os atingir.

A existência de um indivíduo com grande conhecimento do sector e outro que não detém esse *know-how* pode criar um ascendente do primeiro. Esta situação faz com que o ministro se sinta sem controlo sobre a subárea ou que o SE se sinta desautorizado e minorizado. Como se conclui no cap. 4, n.º 3, o *expertise* é um factor importante na selecção dos SE, pelo que muitas vezes são estes os especialistas. Como, nestes casos, o ministro mantém responsabilidade política

naquela subárea, tenderá a criar orientações gerais e a intervir quando achar conveniente. Face à diferença de conhecimento e competência técnica, esta dinâmica pode potenciar a existência de divergências graves. No entanto, pelo contrário, os dados mostram que em situações em que ministro e SE tinham o mesmo perfil – ou ambos eram *experts* ou ambos eram generalistas – se verificaram mais casos com divergências graves.

Com efeito, a partilha do mesmo perfil de especialização também pode dificultar o alinhamento de preferências. Quando ambos são especialistas, tendem a possuir ideias e objectivos pré-definidos sobre o sector, já que indivíduos com este perfil percebem o cargo como uma oportunidade de colocar em prática essas ideias. Assim, perante duas posições muito definidas, surge a possibilidade de elas não serem coincidentes. Para além disso, essa rigidez de preferências não é necessariamente acompanhada de uma maior facilidade na resolução das divergências. O facto de dois especialistas conseguirem falar a mesma linguagem técnica pode facilitar a compreensão mútua, mas não assegura que consigam encontrar mais facilmente uma solução conjunta quando as preferências são muito distintas. Esta situação pode ser exemplificada através da seguinte descrição de um ministro especialista que lidou com um SE também especialista na área:

Ele [o SE] já tinha sido SE várias vezes e não foi fácil, não era fácil muitas vezes, pronto. Ele tinha as suas convicções, que são algumas ideias bastante diferentes das minhas, aliás, como se viu [...] Não houve conflito aberto, mas, pronto, houve ali pelo menos um dossiê essencial em que «eu não penso assim» e eu disse: «Então, se não pensas, eu faço de outra maneira. Se não há outra maneira de dar a volta, eu chamo esta questão ao meu gabinete.»

Por fim, pode supor-se que existirão menos divergências graves quando ministro e SE se conhecem bem. A razão de ser desta proposição assenta na importância da confiança pessoal no início da relação, bem como na expectável maior consonância de ideias. Quando se conhecem antes de iniciarem funções, tiveram a oportunidade de se avaliarem mutuamente quanto à competência, à adequação ao cargo e à compatibilidade do que defendem para o sector. Em sentido inverso, quando este conhecimento não existe ou é muito

escasso, é expectável que tanto o alinhamento de preferências quanto o funcionamento da relação sejam mais imprevisíveis. Acresce a esta questão que, como se viu no cap. 4, n.º 1, nem sempre é o ministro que escolhe o SE, pelo que, pelo menos inicialmente, nesses casos, poderá existir alguma desconfiança mútua. Porém, os dados revelam que as divergências graves variam pouco em função do conhecimento entre ministro e SE.

Por um lado, os indivíduos conhecerem-se bem pode fomentar uma maior compartimentação do trabalho. Se o ministro já conhece o SE e confia plenamente nele, pode tender a deixá-lo entregue à sua sorte. Esta baixa supervisão não permite uma articulação eficaz e torna mais provável a existência de discordâncias em fases mais críticas do processo político. Por exemplo, se o SE tiver carta-branca para desenvolver uma política sem qualquer intervenção do ministro, se existirem preferências divergentes, irão ser reveladas apenas depois de o SE ter desenvolvido aquele trabalho. Por outro lado, o que fica patente nas entrevistas é que a confiança é muito importante, mas não é imperioso que seja prévia à relação. Na verdade, em muitos casos não existia inicialmente uma relação pessoal, mas foi criada ao longo do mandato, estabelecendo-se gradualmente uma confiança mútua. Nas palavras de um ex-SE do Ministério da Saúde:

Eu não o conhecia, nunca tinha falado com ele, apenas sabia que ele existia porque tinha feito um trabalho muito comentado e considerado muito positivo, quando estive na [entidade pública], mas nunca tinha falado pessoalmente com ele até ao dia em que ele me convidou e me pediu para eu ir lá falar com ele ao gabinete [...] Como lhe digo, tivemos uma relação fácilima, de grande cooperação, e ficámos bons amigos. Ainda hoje falamos regularmente.

Em sentido inverso, se é verdade que muitos ministros escolhem os SE por terem com eles uma relação pessoal (cap. 4, n.º 3), nada garante que essa relação não seja abalada perante os desafios que um cargo governativo acarreta. Como refere um ex-SE:

Tínhamos uma relação de amizade que já era longa [...] E, portanto, disse-me: «Preciso que venhas comigo.» No meu caso, a questão pessoal, de facto, pesou bastante porque eu pensei que quando se conhece bem

o ministro corre tudo melhor. Sempre me disseram isso. Curiosamente hoje penso o contrário [...] Depois, a [divergência grave entre ministro e SE] dinamitou completamente as minhas relações com o [ministro].

Neste sentido, o governo forja amizades com a mesma voracidade com que as destrói. Mais do que os actores se conhecerem ou não antes do mandato, o relevante é a maneira como lidam com esse conhecimento ou desconhecimento.

Assim, nenhum destes quatro factores – perfil político, pertença ao mesmo partido, perfil de especialização e conhecimento prévio – parece inibir eficazmente divergências graves entre ministro e SE. Esta constatação é reforçada pela análise estatística da associação entre a existência de divergências graves na relação e estes factores (quadro 6.2). Não só o tipo de liderança é o único factor estatisticamente significativo, como a probabilidade de existência de divergências com muita gravidade é cerca de 83 vezes maior nos casos de liderança vertical, comparativamente com os casos de liderança partilhada.

**Quadro 6.2 – As condicionantes das divergências graves entre ministro e secretário de Estado**

	Divergências graves		Teste exato de Fisher	Odds ratio <sup>(*)</sup>
	Não	Sim		
<b>Tipo de liderança:</b>				
Partilhada	49 (100,0%)	0 (0,0%)	$p < 0,001$	Ref. 82,53 <sup>(**)</sup>
Vertical	19 (37,3%)	32 (62,7%)		
<b>Perfil político:</b>				
Igual	44 (72,1%)	17 (27,9%)	$p = 0,833$	Ref. 1,18
Diferente	33 (68,8%)	15 (31,3%)		
<b>Perfil de especialização:</b>				
Igual	43 (69,4%)	19 (30,6%)	$p = 0,451$	Ref. 0,87
Diferente	34 (72,3%)	13 (27,7%)		
<b>Conhecimento prévio:</b>				
Não	35 (70,0%)	15 (30,0%)	$p = 0,361$	Ref. 0,75
Sim	31 (75,6%)	10 (24,4%)		

(\*) A primeira categoria de cada variável é a categoria de referência.

(\*\*) Para o cálculo dos odds ratio foi assumida a frequência 1 na célula com zero.

O *n* corresponde ao número de relações entre ministro e SE cuja informação (quanto às duas variáveis) foi possível apurar. Não foram considerados os SE da PCM, dos Assuntos Parlamentares e adjunto do PM.

Já a *liderança partilhada* fá-lo através do alinhamento da informação e das preferências, ou seja, da promoção da contratualização, de uma supervisão inteligente e da eficaz resolução das discordâncias existentes. Por um lado, fomenta a construção de objectivos comuns, independentemente dos seus perfis ou graus de conhecimento dos actores. A partilha da liderança pressupõe que ambos sejam responsáveis pela subárea, o que implica desde cedo traçar em conjunto o rumo que esta vai tomar. Promove-se, deste modo, a definição de um projecto político em que as preferências de ambos sejam tidas em conta, debatidas e aperfeiçoadas. Ainda que, devido ao perfil, à confiança ou a qualquer outro factor, existam perspectivas iniciais diferentes, a *liderança partilhada* incentiva a sua contratualização de modo aberto, informal e horizontal.

Por outro lado, porventura de modo mais relevante, a interacção permanente permite identificar qualquer pequena divergência que vá surgindo e dirimi-la de modo que se acomodem as várias perspectivas. Esta fluidez da informação, aliada à busca constante pelo compromisso, faz com que seja relativamente indiferente o ponto de partida da discussão. Mesmo que existam discordâncias iniciais, o ponto de chegada tenderá a ser uma decisão conjunta, em que ambos se revêem. Ao terem ambos a oportunidade de forjar a decisão, a divergência é diluída na discussão. Ou seja, independentemente do perfil, da confiança ou mesmo da existência de preferências divergentes, a partilha de liderança lida com essas condicionantes de modo a mitigar os seus potenciais efeitos negativos.

Na verdade, a diferença de perfis só torna a *liderança partilhada* mais adequada, já que, como se referiu anteriormente, é especialmente útil quando os líderes se complementam em termos de competências. Existir alguém com experiência partidária e outro independente, alguém que conhece muito bem o sector e outro que é generalista ou alguém politicamente experiente e outro sem esse percurso não tem de ser um problema. Pelo contrário, essas diferentes experiências e mundividências podem ser aproveitadas para maximizar o sucesso e eficácia da governação ministerial. Como explica um ex-SE do XIX Governo:

Repare, eu e o [outro SE] tínhamos uma larga experiência de [nome do ministério], o [ministro] não, mas estava absolutamente disposto a aprender. Por outro lado, eles eram economistas, eu não. E, portanto,

tivemos ali um casamento, do ponto de vista daquilo que eram as necessidades do país, em termos de [nome do ministério] e daquilo que eram as possibilidades do país em termos económicos [...] Era certo e assumido, da parte de todos, que eu estava, de alguma forma, mais vocacionado para aquilo que tinha a ver com os problemas relacionados com o exercício da [subárea do ministério] e, portanto, constantemente perguntavam-me sobre essa matéria [...] Estabeleceu-se entre nós uma enorme confiança. Ele reconhecia-me conhecimentos em áreas que ele próprio não tinha e eu reconhecia-lhe conhecimentos em áreas que eu não tinha. E, portanto, nós... aliás, os três, fomos ensinando uns aos outros [...] O facto de sermos de áreas diferentes e termos experiências distintas foi de extrema utilidade.

Isto não significa que os factores relacionados com a selecção dos actores políticos sejam irrelevantes. Na verdade, ficou patente ao longo dos capítulos anteriores que eles são essenciais para compreender o exercício dos cargos e a relação entre eles. Porém, o tipo de liderança tem mais poder explicativo do que a selecção no que diz respeito às divergências existentes. Para uma relação entre ministro e SE correr bem é importante saber quem escolhe e quem é escolhido, mas é ainda mais importante saber quem lidera e como lidera.



## Conclusão

O principal objectivo deste estudo consistiu numa análise compreensiva da relação entre ministro e SE. Esta é uma relação fundamental num ministério, pelo que as suas dinâmicas são relevantes para compreender o funcionamento governativo e democrático. Com efeito, nas democracias contemporâneas é o governo que assume, na prática, o controlo da agenda de políticas públicas. Consequentemente, torna-se imprescindível estudar este órgão para entender em toda a sua plenitude a delegação democrática, ou seja, a transformação da vontade popular em medidas políticas concretas.

Uma das maneiras de abordar sistematicamente esse processo é encarar a democracia representativa como uma cadeia de delegação e responsabilização. Assim, no seu âmago está a possibilidade de indivíduos ou instituições tomarem decisões em nome de outros que os legitimaram e a prestação de contas por quem decide. Este modo de encarar a democracia permite identificar diversas fases, entre as quais a que diz respeito à relação entre ministro e SE. Com efeito, o ministro atribui competências importantes ao SE e este deve responder-lhe perante a sua actuação. A concepção e análise desta relação é crucial em países, como Portugal, onde os SE detêm uma grande autonomia, assumem um papel muito relevante na formulação de políticas e existem indícios de divergências graves com os respectivos ministros.

Efectivamente, em Portugal, os SE gozam de uma autonomia considerável. Embora, neste contexto, se deva distinguir entre a autonomia processual – comum a todos – e a autonomia substantiva – que alguns exercem menos –, em geral, os SE agem com grande liberdade.

Essa actuação é muito relevante no ministério, onde intervêm amiúde na iniciativa e no desenvolvimento das políticas públicas. Esta situação é incentivada institucionalmente pelo cariz generalista do cargo e pela responsabilidade de uma pasta sectorial. Assim, ao contrário de outros países, não estão limitados a determinadas funções de apoio parlamentar ou administrativo nem estão privados de uma subárea ministerial própria. Esta ampla margem de actuação faz com que possam existir divergências entre ministro e SE, ou seja, desadequações entre a vontade do *principal* (ministro) e a actuação do *agente* (SE).

De facto, a interacção entre estes actores é caracterizada por uma conflitualidade de base, assente em pequenas discordâncias ocasionais, relacionadas principalmente com questões programáticas e relativas à comunicação política. Trata-se de um nível de conflito natural que em nada belisca a delegação. No entanto, em Portugal, a proporção de divergências graves entre ministro e SE é assinalável (cerca de 29%). Ao contrário das anteriores, estas envolvem um sério antagonismo em assuntos considerados relevantes pelos actores. Assim, implicam uma subversão da delegação, já que minam o papel do ministro enquanto legítimo *principal*. Esta é uma situação preocupante, uma vez que anomalias na delegação entre estes dois importantes actores políticos colocam em causa a *performance* do ministério e a estabilidade do governo, constituindo a principal causa de exoneração dos SE. Acresce que, ao desvirtuarem a cadeia democrática, prejudicam a coerência entre a vontade dos cidadãos e as decisões políticas. Para evitar esta situação, os ministros dispõem de várias maneiras de controlarem, *a priori*, a actuação dos seus SE, entre as quais se encontram a selecção, a prospecção e a contratualização. No entanto, esta responsabilização prévia não é utilizada de modo uniforme.

Em Portugal, os SE são escolhidos essencialmente pelas suas competências especializadas no sector, sendo estas identificadas através de anteriores relações políticas, profissionais e/ou pessoais. Na maioria dos casos, a escolha é feita pelo próprio ministro, mas terceiros – com natural destaque para o PM – condicionam-na decisivamente. Para além disso, muitos ministros têm dificuldade em escolher, em virtude quer do desconhecimento do sector, quer da inexperiência governativa, quer ainda das recusas e do curto espaço de tempo de que dispõem. Assim, coexistem situações em que ministro e SE se conhecem bem com situações em que isso não acontece. Nesta última situação,

alguns ministros utilizam vários meios para colmatar a assimetria de informação, enquanto outros negligenciam essa actuação prospectora.

Simultaneamente, apesar de a contratualização legal, concretizada através da delegação formal de competências, ser pressuposto de todas as relações, é elaborada de diferentes modos. Alguns ministros estabelecem-na ouvindo os SE, aproveitando o momento para uma articulação colectiva, enquanto outros o fazem unilateralmente. Apenas no primeiro caso os SE têm oportunidade de acordar o conteúdo, o *timing* e as alterações à delegação, o que permite uma maior satisfação. De igual modo, a contratualização da relação é utilizada diferenciadamente. Se em algumas relações existe um acordo prévio acerca das regras que as vão reger – definindo questões essenciais, como a autonomia e a supervisão –, noutras este acordo não tem lugar ou limita-se a aspectos avulsos.

No mesmo sentido, coexistem casos de uma profunda discussão programática com outros em que não existe ou é escassa. Assim, apenas na primeira situação ministro e SE discutem intensamente as opções para o mandato, o que permite um alinhamento da informação e a construção de um programa de actuação comum. Tendo em conta que muitos ministros e, principalmente, SE assumem o cargo com objectivos próprios, a inexistência desta articulação inicial pode gerar problemas posteriores. Um instrumento importante para incentivar esta contratualização é a transformação do programa eleitoral em programa de governo, embora estes sejam desvalorizados por vários ministros e SE.

Os ministros dispõem ainda de instrumentos para verificar, a *posteriori*, a actuação dos SE. Porém, tal como a responsabilização prévia, esta – constituída por mecanismos de controlo directo, indirecto e institucional – é usada de modo distinto pelos actores ministeriais.

As reuniões constituem o principal mecanismo de controlo directo do SE, pelo que é usual terem lugar regularmente. No entanto, existem diferenças no tipo de reuniões adoptado. Embora na maioria dos ministérios se realizem reuniões colectivas – envolvendo ministro e todos os SE –, em alguns apenas existem reuniões bilaterais. Enquanto estas revelam um modo de funcionamento do ministério mais desconcentrado, em que cada SE trata da própria pasta, as reuniões colectivas fomentam o trabalho em equipa, possibilitando

uma discussão alargada e uma decisão partilhada. Além disso, algumas relações são marcadas por intensos contactos informais, sendo valorizada a interacção pessoal e a espontaneidade da convivência. Noutras, estes contactos são muito mais ocasionais, em virtude da indisponibilidade do ministro e da distância física entre os gabinetes. Nestes casos, grande parte do contacto diário é feita pelos membros dos respectivos gabinetes.

Os mecanismos indirectos dizem respeito ao recurso a terceiros para obter informação sobre a actuação do SE. Existe, neste âmbito, uma diferença entre os ministros que necessitam desta informação e aqueles para quem esse conhecimento é complementar ao que recolheram directamente. Assim, aqueles tendem a confiar aos seus gabinetes a missão de monitorizarem os seus SE, o que evita os custos elevados do seu envolvimento pessoal, mas gera muitas vezes desconforto do SE.

Por sua vez, o controlo institucional concerne às regras que implicam momentos de verificação do comportamento do SE. Um dos mais relevantes diz respeito à necessidade de as propostas legislativas saírem do gabinete do ministro, dando-lhe a oportunidade de dar o seu aval ou reajustar a proposta. Alguns ministros menos interventivos utilizam este momento para controlar a actuação do SE. Porém, fazê-lo neste momento pode ser particularmente frustrante para o SE, que, entretanto, já desenvolveu a medida. Já para os ministros que acompanhem mais de perto o trabalho do SE este é apenas mais um momento de construção da proposta.

Assim, apesar de existir um conjunto diverso de mecanismos de responsabilização do SE, a sua utilização varia expressivamente. Como são fundamentais para prevenir e lidar com divergências entre ministro e SE, ao avaliar-se o que explica esta diferença, foi possível responder cabalmente à pergunta de partida, «qual o principal factor responsável pela existência de divergências graves entre ministro e SE?». Com efeito, identificou-se o tipo de liderança como a condição decisiva na relação entre ministro e SE. Quando prevalece uma *liderança partilhada* – caracterizada por assentar no trabalho de equipa, na comunicação constante, na co-decisão e na proximidade –, a responsabilização é mais eficaz, permitindo fomentar o alinhamento de preferências, suprir assimetrias de informação e facilitar a resolução de discordâncias.

Na verdade, ao contrário da *liderança tradicional*, este tipo de liderança reforça os mecanismos de responsabilização. Por um lado, favorece a contratualização, incentivando a definição conjunta da relação, bem como a construção de uma agenda comum. O cariz interactivo e dinâmico deste tipo de liderança torna natural que, desde o início, ministro e SE acordem as questões essenciais da sua relação. Por outro lado, a constante interacção permite sinalizar qualquer discordância, já que a existência de mais do que um indivíduo com responsabilidades de liderança implica que estes mantenham um contacto permanente. Uma vez sinalizadas, a horizontalidade da relação facilita que estas discordâncias sejam dirimidas através da discussão e do consenso. Assim, a reacção do ministro não é unilateral nem implica aumentar a supervisão ou avocar as decisões controversas. A partilha da liderança induz a existência de uma preocupação mútua em lidar com as divergências através da consensualização, deixando de lado o protagonismo individual.

O reconhecimento da liderança ministerial como elemento decisivo para a existência de divergências graves entre ministro e SE decorreu indutivamente. Na verdade, tiveram-se em conta outros factores previsivelmente importantes, como os relacionados com a selecção dos actores. Apesar de, em virtude da natureza qualitativa desta investigação, não se terem definido previamente hipóteses, existia alguma expectativa de que o perfil individual pudesse influenciar a conflitualidade ministerial. No entanto, desde cedo foi perceptível que a *liderança partilhada* conseguia lidar eficazmente com diversos perfis sócio-políticos. Na verdade, a diferença de perfis só torna este tipo de liderança mais adequado, já que permite aproveitar a coexistência de diferentes aptidões em prol do grupo.

Ao longo da análise foram ainda tidos em conta outros factores estruturais – como o ministério e o governo – e individuais – como a personalidade. Na verdade, muitos entrevistados consideraram a sua situação excepcional – ora porque o seu ministério (ou pasta) era muito diferente dos restantes, o governo exercia as suas funções num momento muito atípico ou determinada pessoa tinha características pessoais muito particulares. Graças ao elevado número de entrevistas analisadas, chegou-se à conclusão inversa – existe um grande grau de equivalência entre os vários casos concretos. Ainda assim, foram feitos vários controlos para garantir que não existia uma interferência

destes factores nos resultados apresentados. Eles são importantes circunstancialmente – e, por isso, assinalámo-los –, mas não têm a mesma capacidade para justificar a existência ou inexistência de divergências. Assim, a principal conclusão é que só uma *liderança partilhada* entre ministro e SE pode evitar eficazmente divergências graves. Mais importante do que a circunstância específica, a escolha das pessoas ou a relação inicial entre elas, é o modo como é liderada aquela subárea ministerial.

Este estudo permite dar um contributo original a vários níveis – temático, teórico, metodológico e normativo. Em primeiro lugar, quanto aos temas abrangidos, já que aborda assuntos inexplorados ou insuficientemente investigados. Esta contribuição diz, em primeira instância, respeito a Portugal, mas é extensível a outros países em que o cargo de SE, o funcionamento ministerial e a formulação de políticas permanecem negligenciados pela literatura especializada.

Assim, contribui para uma reavaliação do cargo de SE. Este tem sido encarado como sendo útil em governos de coligação e ainda como meio de aprendizagem para o cargo ministerial. No entanto, esta visão instrumental do cargo ofusca a sua real importância. Os SE são mais do que meros espíões ou aprendizes de ministro. Em Portugal são, inclusivamente, mais do que ajudantes de ministro, e o facto de existirem tantos casos de *liderança partilhada* comprova-o.

O presente estudo contribui ainda para mapear o funcionamento dos ministérios, permitindo conceber um modelo de análise das suas diversas relações. Com efeito, um ministério deve assegurar internamente a formulação de políticas públicas, mas também articular a sua actuação com um conjunto alargado de instituições, tanto dentro como fora do governo – PM, parlamento, organizações de interesses, etc. Este modelo permite olhar sistematicamente para a relevância de cada um dos actores ministeriais na execução dessas tarefas, evidenciando o seu exacto papel no ministério. Deste modo, fornece-se um novo olhar sobre o governo, complementando os importantes trabalhos sobre coordenação governativa, que incidiam apenas sobre as estruturas supraministeriais. Ao perspectivar o governo a partir dos ministérios, torna-se menos opaco o seu funcionamento concreto.

Por fim, no que diz respeito aos temas abordados, contribui para o conhecimento do processo de formulação de políticas públicas. Esta é uma área ainda pouco estudada em Portugal, onde predominam

estudos de caso e abordagens jornalísticas e biográficas. As políticas são o resultado de um processo complexo e não apenas opções inevitáveis. Conhecer esse processo é conhecer as virtudes e fraquezas do sistema político. Assim, ao olhar-se para vários ministérios de modo sistemático, foi possível descortinar a centralidade do SE (e a relevância de uma boa relação com o ministro), a importância dos gabinetes ou o peso do *centro do governo* e do Ministério das Finanças.

Em segundo lugar, esta investigação dá um contributo teórico ao conceptualizar uma nova etapa na cadeia democrática. Mostra-se a utilidade de acrescentar a relação entre ministro e SE na análise da democracia, tornando-a mais realista. Com efeito, assume-se que o ministério não é uma instituição unitária, o que permite deixar de o tratar como uma caixa negra na produção de políticas. Presumir que o ministro é o ministério pode ser útil, mas desvirtua a realidade.

Ao utilizar-se a teoria do *principal-agente* e evidenciar-se a relevância da liderança política, contribui-se também para aprofundar o conhecimento sobre as razões de sucesso das instituições. Na verdade, tão importante como saber quais são e como são utilizados os mecanismos de responsabilização é saber porquê. Reconhece-se, assim, a importância das instituições no condicionamento dos actores, mas também a existência de factores interpessoais – como a liderança – que potenciam ou dificultam a eficiência dessas instituições. Deste modo, em termos teóricos, concilia-se uma perspectiva institucional com outra assente no comportamento. As instituições são fundamentais, mas são os indivíduos que lhes dão vida.

Em terceiro lugar, em termos metodológicos, este estudo contribui para contrariar a ideia comum de que estudar os processos governativos é extremamente difícil devido à escassez de fontes. Se é verdade que, em comparação com outras instituições políticas, as fontes são menos acessíveis e a sua análise é mais morosa e custosa, elas existem e merecem ser exploradas. Na verdade, o conjunto de fontes que foi possível utilizar foi bastante vasto, tendo permitido uma abordagem metodologicamente plural, tornando as conclusões mais fiáveis. Neste âmbito, merece destaque a utilização da observação directa, uma técnica ainda muito pouco utilizada na ciência política. Crê-se, aliás, ser a primeira vez que é usada na análise do governo em Portugal, pelo que seria positivo que esta investigação contribuísse para mostrar a sua enorme potencialidade.

*Os Secretários de Estado: Conflito e Liderança no Ministério*

Por fim, este estudo implicou uma reflexão sobre o modo como deve ser exercido o cargo de ministro e de SE. Enquanto acreditarmos que esse exercício diz respeito a todos, haverá boas razões para nos importarmos com ele.

## Bibliografia

- Aberbach, J. D., R. D. Putnam e B. A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Aghion, P., e J. Tirole. 1997. «Formal and real authority in organizations». *Journal of Political Economy*, 105 (1): 1-29.
- Alexiadou, Despina, e Hakan Gunaydin. 2019. «Commitment or expertise? Technocratic appointments as political responses to economic crises». *European Journal of Political Research*, 58 (3): 845-865.
- Amaral, D. F. do. 2006. *Quinze Meses no Ministério dos Negócios Estrangeiros*. Coimbra: Almedina.
- Amaral, D. F. do. 2015. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I. Coimbra: Almedina.
- Andersen, S., e T. Burns. 1996. «The European Union and the erosion of parliamentary democracy: a study of post-parliamentary governance». In *The European Union: How Democratic is it?*, orgs. S. Andersen e K. Eliassen. Londres: Sage Publications, 227-252.
- Andeweg, R. B. 1988. «Centrifugal forces and collective decision-making: the case of the Dutch cabinet». *European Journal of Political Research*, 16 (2): 125-151.
- Andeweg, R. B. 2003. «On studying governments». In *Governing Europe*, orgs. J. Hayward e A. Menon. Oxford: Oxford University Press, 39-60.
- Andeweg, R. B. 2014. «Cabinet ministers: leaders, team players, followers?». In *The Oxford Handbook of Political Leadership*, orgs. R. A. W. Rhodes e P. 't Hart. Oxford: Oxford University Press, 535-547.
- Andeweg, R. B., e G. A. Irwin. 2005. *Governance and Politics of the Netherlands*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

- Arrow, K. 1985. «The economics of agency». In *Principals and Agents: the Structure of Business*, orgs. J. W. Pratt e R. Zeckhauser. Harvard: Harvard Business School Press, 37-51.
- Askim, J., R. Karlsen e K. Kolltveit. 2018. «The spy who loved me? Cross-partisans in the core executive». *Public Administration*, 96 (2): 1-16.
- Avolio, B. J., et al. 1996. «Building highly developed teams: focusing on shared leadership process, efficacy, trust, and performance». In *Advances in Interdisciplinary Studies of Work Teams: Team Leadership*, vol. 3., org. M. M. Beyerlein. Greenwich: Elsevier Science/JAI Press, 173-209.
- Bagehot, W. 2001. *The English Constitution*. Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Bakema, W. E., e I. P. Secker. 1988. «Ministerial expertise and the Dutch case». *European Journal of Political Research*, 16 (2): 153-170.
- Bass, B. 1990. «Concepts of leadership». In *Bass and Stogdill's Handbook of Leadership: Theory, Research, and Managerial Applications*, org. B. Bass. Nova Iorque: The Free Press, 3-20.
- Bendor, J., A. Glazer e T. Hammond. 2001. «Theories of delegation». *Annual Review of Political Science*, 4 (1): 235-269.
- Bergman, T., et al. 2003. «Democratic delegation and accountability: cross-national patterns». In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, orgs. K. Strøm, W. C. Müller e T. Bergman. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press, 109-220.
- Bergman, J. Z., et al. 2012. «The shared leadership process in decision-making teams». *The Journal of Social Psychology*, 152 (1): 17-42.
- Berlinski, S., T. Dewan e K. Dowding. 2012. *Accounting for Ministers: Scandal and Survival in British Government 1945-2007*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bettencourt, A. M., e M. M. S. Pereira. 1995. *Mulheres Políticas: As Suas Causas*. Lisboa: Quetzal Editores.
- Blondel, J. 1982. *The Organization of Governments: a Comparative Analysis of Governmental Structures*. Londres e Beverly Hills: Sage Publications.
- Blondel, J. 1985. *Government Ministers in the Contemporary World*. Londres: Sage Publications.
- Blondel, J. 1995. *Comparative Government: an Introduction*. Nova Iorque: Harvester Wheatsheaf.
- Blondel, J., e F. Müller-Rommel, orgs. 1988. *Cabinets in Western Europe*. Basingstoke: Macmillan.

- Blondel, J., e F. Müller-Rommel. 1993. «Introduction». In *Governing Together: the Extent and Limits of Joint Decision-Making in Western European Cabinets*, orgs. J. Blondel e F. Müller-Rommel. Nova Iorque: St. Martin's Press, 1-19.
- Blondel, J., e F. Müller-Rommel, orgs. 2001. *Cabinets in Eastern Europe*. Nova Iorque: Palgrave.
- Blondel, J., F. Müller-Rommel e D. Malova, orgs. 2007. *Governing New European Democracies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Blondel, J., e J.-L. Thiébault, orgs. 1991. *The Profession of Government Minister in Western Europe*. Nova Iorque: St. Martin's Press.
- Blondel, J., e M. Cotta, orgs. 2000. *The Nature of Party Government: a Comparative European Perspective*. Nova Iorque: Palgrave.
- Braun, D., e F. Gilardi, orgs. 2006. *Delegation in Contemporary Democracies*. Abingdon e Nova Iorque: Routledge.
- Brazier, R. 1997. *Ministers of the Crown*. Oxford: Oxford University Press.
- Brehm, J., e S. Gates. 1999. *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bright, J., H. Doering e C. Little. 2015. «Ministerial importance and survival in government. Tough at the top?». *West European Politics*, 38: 441-464.
- Bruneau, T. C., et al. 2001. «Democracy, southern European style». In *Parties, Politics, and Democracy in the New Southern Europe*, orgs. P. N. Diamandourous e R. Gunther. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 16-82.
- Budge, I., e H. Keman. 1990. *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*. Oxford: Oxford University Press.
- Carroll, R., e G. W. Cox. 2012. «Shadowing ministers monitoring partners in coalition governments». *Comparative Political Studies*, 45 (2): 220-236.
- Carson, J. B., P. E. Tesluk e J. A. Marrone. 2007. «Shared leadership in teams: an investigation of antecedent conditions and performance». *Academy of Management Journal*, 50 (5): 1217-1234.
- Cavaco Silva, A. 2002. *Aníbal Cavaco Silva: Autobiografia Política*. Vol. 1. Lisboa: Temas e Debates.
- Cavaco Silva, A. 2004. *Aníbal Cavaco Silva: Autobiografia Política*. Vol. 2. Lisboa: Temas e Debates.
- Chabal, P. M. 2003. «Do ministers matter? The individual style of ministers in programmed policy change». *International Review of Administrative Sciences*, 69 (1): 29-49.
- Chenier, J. A. 1985. «Ministers of state to assist: weighing the costs and the benefits». *Canadian Public Administration*, 28 (3): 397-412.

- Cohen, J. E. 1988. *The Politics of the U.S. Cabinet: Representation in the Executive Branch, 1789-1984*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Costa Pinto, A., e P. Tavares de Almeida. 2018. «The primacy of experts? Non-partisan ministers in Portuguese democracy». In *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*, orgs. A. Costa Pinto, M. Cotta e P. T. de Tavares de Almeida. Oxford: Palgrave Macmillan, 111-138.
- Costa Pinto, A., M. Cotta e P. Tavares de Almeida, orgs. 2018. *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*. Oxford: Palgrave Macmillan.
- Cotta, M. 2000. «Defining party and government». In *The Nature of Party Government: a Comparative European Perspective*, orgs. J. Blondel e M. Cotta, eds. Nova Iorque: Palgrave, 56-95.
- Cox, J., C. L. Pearce e M. Perry. 2003. «Toward a model of shared leadership and distributed influence in the innovation process». In *Shared Leadership: Reframing the Hows and Whys of Leadership*, orgs. C. L. Pearce e J. A. Conger. Thousand Oaks: Sage Publications, 48-76.
- Creswell, J. W., e J. D. Creswell. 2018. *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. Los Angeles: Sage Publications.
- Czudnowski, M. M. 1982. «Introduction: a statement of issues». In *Does Who Governs Matter?: Elite Circulation in Contemporary Societies*, org. M. M. Czudnowski. DeKalb: Northern Illinois University Press, 3-12.
- Dahl, R. A. 1970. *After the Revolution: Authority in a Good Society*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. A. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahlström, C., B. G. Peters e J. Pierre. 2011. *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto e outras: University of Toronto Press.
- Davis, G. 1997. «Executive coordination mechanisms». In *The Hollow Crown: Countervailing Trends in Core Executives*, orgs. P. M. Weller, H. Bakvis e R. A. W. Rhodes. Nova Iorque: St. Martin's Press, 126-147.
- Day, D. V., P. Gronn e E. Salas. 2004. «Leadership capacity in teams». *The Leadership Quarterly*, 15 (6): 857-880.
- De Winter, L. 1991. «Parliamentary and party pathways to the cabinet». In *The Profession of Government Minister in Western Europe*, orgs. J. Blondel e J.-L. Thiébault. Nova Iorque: St. Martin's Press, 44-69.
- Della Porta, D., e M. Keating. 2008. «How many approaches in the social sciences? An epistemological introduction». In *Approaches and Methodologies in*

- the Social Sciences: a Pluralist Perspective*, orgs. D. Della Porta e M. Keating. Cambridge: Cambridge University Press, 19-39.
- Dogan, M. 1989. «How to become a cabinet minister in Italy: unwritten rules of the political game». In *Pathways to Power: Selecting Rulers in Pluralist Democracies*, org. M. Dogan. Boulder: Westview, 99-140.
- Dowding, K., e P. Dumont, orgs. 2009. *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*. Londres e Nova Iorque: Routledge.
- Dowding, K., e P. Dumont, orgs. 2015. *The Selection of Ministers around the World*. Londres e Nova Iorque: Routledge.
- Dumont, P., e F. Varone. 2006. «Delegation and accountability in parliamentary democracies: smallness, proximity and short cuts». In *Delegation in Contemporary Democracies*, orgs. D. Braun e F. Gilardi. Abingdon e Nova Iorque: Routledge, 52-76.
- Dunn, D. D. 1999. «Mixing elected and nonelected officials in democratic policy making: fundamentals of accountability and responsibility». In *Democracy, Accountability, and Representation*, orgs. A. Przeworski, S. C. Stokes e B. Manin. Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press, 297-326.
- Durrant, T., e L. Lloyd. 2019. «Becoming a junior minister». *IfG Insight. Institute for Government December 2019 Report*. Disponível online, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/becoming-junior-minister.pdf>.
- Duverger, M. 1980. «A new political system model: semi-presidential government». *European Journal of Political Research*, 8 (2): 165-187.
- Edinger, L. J. 1975. «The comparative analysis of political leadership». *Comparative Politics*, 7 (2): 253-269.
- Ensley, M. D., A. Pearson e C. L. Pearce. 2003. «Top management team process, shared leadership, and new venture performance: a theoretical model and research agenda». *Human Resource Management Review*, 13 (2): 329-346.
- Ensley, M. D., K. M. Hmieleski e C. L. Pearce. 2006. «The importance of vertical and shared leadership within new venture top management teams: implications for the performance of startups». *The Leadership Quarterly*, 17 (3): 217-231.
- Epstein, D., e S. O'Halloran. 1999. *Delegating Powers: a Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Epstein, D., e S. O'Halloran. 2006. «A theory of efficient delegation». In *Delegation in Contemporary Democracies*, orgs. D. Braun e F. Gilardi. Abingdon e Nova Iorque: Routledge, 77-98.

- Esteves, F. 2014. *Jorge Coelho: o Todo-Poderoso*. Lisboa: A Esfera dos Livros.
- Falcó-Gimeno, A. 2014. «The use of control mechanisms in coalition governments. The role of preference tangentiality and repeated interactions». *Party Politics*, 20 (3): 341-356.
- Fearon, J. 1999. «Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance». In *Democracy, Accountability, and Representation*, orgs. A. Przeworski, S. C. Stokes e B. Manin. Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press, 55-97.
- Ferejohn, J. 1986. «Incumbent performance and electoral control». *Public Choice*, 50 (1): 5-25.
- Ferreira-Pereira, L. C. 2008. «Mapping the formative dynamics of the 13th constitutional government: from general estates to the governmental mandate and beyond». *Portuguese Journal of Social Science*, 7 (3): 195-217.
- Furubotn, E. G., e R. Richter. 2005. *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Giannetti, D., e M. Laver. 2005. «Policy positions and jobs in the government». *European Journal of Political Research*, 44 (1): 91-120.
- González-Bustamante, B., e A. Olivares. 2015. «Rotación de subsecretarios en Chile: una exploración de la segunda línea gubernamental (1990-2014)». *Revista de Gestion Publica*, iv (2): 151-190.
- Greene, Z., e C. B. Jensen. 2016. «Manifestos, salience and junior ministerial appointments». *Party Politics*, 22 (3): 382-392.
- Gronn, P. 2002. «Distributed leadership as a unit of analysis». *The Leadership Quarterly*, 13 (4): 423-451.
- Haddon, C., et al. 2019. «Becoming a secretary of State». *IfG Insight. Institute for Government July 2019 Report*. Disponível online, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/becoming-secretary-of-state-final.pdf>.
- Hall, P. A., e R. C. R. Taylor. 1996. «Political science and the three new institutionalisms». *Political Studies*, 44 (5): 936-957.
- Headey, B. W. 1974. *British Cabinet Ministers: the Roles of Politicians in Executive Office*. Londres: Allen e Unwin.
- Heclo, H., e A. B. Wildavsky. 1974. *The Private Government of Public Money: Community and Policy inside British Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Held, D. 1987. *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Higley, J. 2010. *Elites e Democracia*. Lisboa: Livros Horizonte.

- Houghton, J., C. Neck e C. Manz. 2003. «Self-leadership and superleadership». In *Shared Leadership: Reframing the Hows and Whys of Leadership*, orgs. C. L. Pearce e J. A. Conger. Thousand Oaks: Sage Publications, 123-140.
- Howlett, M., A. Perl e M. Ramesh. 2009. *Studying Public Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Huber, J. D. 2000. «Delegation to civil servants in parliamentary democracies». *European Journal of Political Research*, 37 (3): 397-413.
- Huber, J. D., e C. Martinez-Gallardo. 2008. «Replacing cabinet ministers: patterns of ministerial stability in parliamentary democracies». *American Political Science Review*: 102 (02): 169-180.
- Huntington, S. P. 1993. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Jalali, C., P. Silva e D. Moreira. 2014. «Party patronage in Portugal: treading in shallow water». In *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, orgs. P. Kopecký, P. Mair e M. Spirova. Oxford: Oxford University Press, 294-315.
- Jenkins, W. I. 1978. *Policy Analysis: a Political and Organizational Perspective*. Nova Iorque: St. Martin's Press.
- Jones, G. R., e J. M. George. 1998. «The experience and evolution of trust: implications for cooperation and teamwork». *Academy of Management Review*, 23 (3): 531-546.
- Kellerman, B. 1984. «Leadership as a political act». In *Leadership: Multidisciplinary Perspectives*, org. B. Kellerman. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 63-89.
- Kelsen, H. 2009. «O problema do parlamentarismo». In *Representação Política: Textos Clássicos*, comp. D. P. Aurélio. Lisboa: Livros Horizonte, 151-176.
- Kiewiet, D. R., e M. D. McCubbins. 1991. *The Logic of Delegation*. Chicago: University of Chicago Press.
- King, A. 1992. *The British Prime Minister*. Basingstoke: Macmillan.
- King, G., R. O. Keohane e S. Verba. 2012. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Knapp, A., e V. Wright. 2006. *The Government and Politics of France*. 5.<sup>a</sup> ed. Londres: Routledge.
- Laffont, J.-J., e J. Tirole. 1993. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge: MIT Press.
- Laver, M., e K. A. Shepsle. 1994. *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press.

- Laver, M., e K. A. Shepsle. 1996. *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Laver, M., e K. A. Shepsle. 1999. «Government accountability in parliamentary democracy». In *Democracy, Accountability, and Representation*, orgs. A. Przeworski, S. C. Stokes e B. Manin. Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press, 279-296.
- Lipsmeyer, C. S., e H. N. Pierce. 2011. «The eyes that bind: junior ministers as oversight mechanisms in coalition governments». *The Journal of Politics*, 73 (04): 1152-1164.
- Lobo, M. C. 2005. *Governar em Democracia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Lúcio, A. L. 2012. *O Julgamento: Uma Narrativa Crítica da Justiça*. Alfragide: Dom Quixote.
- Lupia, A. 2003. «Delegation and its perils». In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, orgs. K. Strøm, W. C. Müller e T. Bergman. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press, 33-54.
- Lupia, A., e M. D. McCubbins. 1998. *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?* Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Lynn, J., e A. Jay. 1989. *The Complete Yes Minister*. Londres: BBC Books.
- Manin, B. 1997. *The Principles of Representative Government*. Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Manin, B., A. Przeworski e S. C. Stokes. 1999. «Elections and representation». In *Democracy, Accountability, and Representation*, orgs. A. Przeworski, S. C. Stokes e B. Manin. Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press, 29-54.
- Manow, P. 2008. «When does junior turn senior? A comparative analysis of junior ministers in western democracies, 1950-2000». Comunicação apresentada à conferência «Cabinet recruitment and parliamentary careers», University of Jena/SFB.
- Manow, P., e H. Zorn. 2004. «Office versus policy potives in portfolio allocation: the case of junior ministers». *MPIfG Discussion Paper*, n.º 04/9, Max Planck Institute for the Study of Societies.
- 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): 135-149.
- Maravall, J. M. 1999. «Accountability and manipulation». In *Democracy, Accountability, and Representation*, orgs. A. Przeworski, S. C. Stokes e B. Manin. Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press, 154-196.

- Marcou, G., e J.-L. Thiébault. 1996. *La décision gouvernementale en Europe: Belgique, Danemark, France, Pays-Bas, Royaume-Uni*. Paris e Montréal: L'Harmattan.
- Marion, R., et al. 2016. «Informal leadership, interaction, cliques and productive capacity in organizations: a collectivist analysis». *The Leadership Quarterly*, 27 (2): 242-260.
- Marsh, D., D. Richards e M. J. Smith. 2000. «Re-assessing the role of departmental cabinet ministers». *Public Administration*, 78 (2): 305-326.
- Marsh, D., D. Richards e M. J. Smith. 2001. *Changing Patterns of Governance in the United Kingdom: Reinventing Whitehall?* Basingstoke e Nova Iorque: Palgrave.
- Martin, L. W., e G. Vanberg. 2007. «Coalition government and political communication». *Political Research Quarterly*, 61 (3): 502-516.
- Martínez-Gallardo, C. 2010. «Inside the cabinet: the influence of ministers in the policymaking process». In *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, orgs. E. Stein, M. Tommasi e C. Scartascini. Washington: Inter-American Development Bank, 119-146.
- Mathieu, J. E., et al. 2015. «Modeling reciprocal team cohesion-performance relationships, as impacted by shared leadership and members' competence». *Journal of Applied Psychology*, 100 (3): 713-734.
- McCubbins, M. D., e T. Schwartz. 1984. «Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms». *American Journal of Political Science*, 28 (1): 165-179.
- McMaster, A., e A. Bairner. 2012. «Junior ministers in the UK: the role of the minister for Sport». *Parliamentary Affairs*, 65 (1): 214-237.
- Mershon, C. 2001. «Party factions and coalition government: portfolio allocation in Italian christian democracy». *Electoral Studies*, 20 (4): 555-580.
- Mill, J. S. 1861. *Considerations on Representative Government*. Londres: Parker, Son, and Bourn.
- Miller, G. J. 2005. «The political evolution of principal-agent models». *Annual Review of Political Science*, 8 (1): 203-225.
- Milne, R. S. 1950. «The junior minister». *The Journal of Politics*, 12 (3): 437-449.
- Miranda, J., e M. R. de Sousa, orgs. 1986. *A Feitura das Leis*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Mitchell, P. 2000. «Voters and their representatives: electoral institutions and delegation in parliamentary democracies». *European Journal of Political Research*, 37 (3): 335-351.

- Moe, T. M. 1984. «The new economics of organization». *American Journal of Political Science*, 28 (4): 739-777.
- Moe, T. M. 1996. «The positive theory of public bureaucracy». In *Perspectives on Public Choice: a Handbook*, org. D. Mueller. Cambridge: Cambridge University Press, 455-480.
- Moury, C. 2013. *Coalition Government and Party Mandate: How Coalition Agreements Constrain Ministerial Action*. Nova Iorque: Routledge.
- Moury, C., e A. Standing. 2017. «‘Going beyond the troika’: power and discourse in Portuguese austerity politics». *European Journal of Political Research*, 56 (3): 660-679.
- Mueller, D. C. 1996. *Constitutional Democracy*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Mulgan, R. G. 2003. *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. Basingstoke e Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Müller, W. C. 2000. «Political parties in parliamentary democracies: making delegation and accountability work». *European Journal of Political Research*, 37 (3): 309-333.
- Müller, W. C., e K. Strøm. 2003. *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Müller, W. C., e K. Strøm. 2008. «Coalition agreements and cabinet governance». In *Cabinets and Coalition Bargaining: the Democratic Life Cycle in Western Europe*, orgs. K. Strøm, W. C. Müller e T. Bergman. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press, 159-200.
- Müller, W. C., T. Bergman e K. Strøm. 2003. «Parliamentary democracy: promise and problems». In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, orgs. K. Strøm, W. C. Müller e T. Bergman. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press, 3-32.
- Müller, W. C., e T. M. Meyer. 2010. «Meeting the challenges of representation and accountability in multi-party governments». *West European Politics*, 33 (5): 1065-1092.
- Neto, O. A. 2003. «Portugal: Changing patterns of delegation and accountability under the president’s watchful eyes». In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, orgs. K. Strøm, W. C. Müller e T. Bergman. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press, 552-572.
- Neto, O. A., e M. C. Lobo. 2011. «Portugal’s semi-presidentialism (re)considered: an assessment of the president’s role in the policy process, 1976-2006». *European Journal of Political Research*, 48 (2): 234-255.

- Norton, P. 2000. «Barons in a shrinking kingdom: senior ministers in British government». In *Transforming British Government: Changing Roles and Relationships*, vol. 2, org. R. A. W. Rhodes. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 101-124.
- Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- O'Toole, J., J. Galbraith e E. E. Lawler. 2002. «When two (or more) heads are better than one: the promise and pitfalls of shared leadership». *California Management Review*, 44 (4): 65-83.
- Page, E. 2012. *Policy without Politicians: Bureaucratic Influence in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Palmer, M. S. R. 1995. «Toward an economics of comparative political organization: examining ministerial responsibility». *Journal of Law, Economics and Organization*, 11 (1): 164-188.
- Pearce, C. L. 2004. «The future of leadership: combining vertical and shared leadership to transform knowledge work». *Academy of Management Perspectives*, 18 (1): 47-57.
- Pearce, C. L., e H. P. Sims. 2002. «Vertical versus shared leadership as predictors of the effectiveness of change management teams: an examination of aversive, directive, transactional, transformational, and empowering leader behaviors». *Group Dynamics: Theory, Research, and Practice*, 6 (2): 172-197.
- Pearce, C. L., e J. A. Conger. 2003. «All those years ago: the historical underpinnings of shared leadership». In *Shared Leadership: Reframing the Hows and Whys of Leadership*, orgs. C. L. Pearce e J. A. Conger. Thousand Oaks: Sage Publications, 1-18.
- Pearce, C. L., Y. Yoo e M. Alavi. 2004. «Leadership, social work, and virtual teams: the relative influence of vertical versus shared leadership in the nonprofit sector». In *Improving Leadership in Nonprofit Organizations*, orgs. R. Riggio e S. Orr. San Francisco: Jossey Bass, 180-203.
- Pereira, Á. S. 2014. *Reformar sem Medo: Um Independente no Governo de Portugal*. Lisboa: Gradiva.
- Peters, B. G. 2001. *The Politics of Bureaucracy*. 5.<sup>a</sup> ed. Londres e Nova Iorque: Routledge.
- Peters, B. G., R. A. W. Rhodes e V. Wright, orgs. 2000. *Administering the Summit: Administration of the Core Executive in Developed Countries*. Nova Iorque: St. Martin's Press.
- Pitkin, H. F. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

- Poguntke, T., e P. Webb, orgs. 2005. *The Presidentialization of Politics: a Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press.
- Portas, P., e V. P. Valente. 1990. O primeiro-ministro: estudo sobre o poder executivo em Portugal. *Análise Social*, 25 (107): 333-349.
- Pratt, J. W., e R. Zeckhauser. 1985. *Principals and Agents: the Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press.
- Przeworski, A. 2010. *Democracy and the Limits of Self-Government*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Przeworski, A., S. C. Stokes e B. Manin. 1999. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Real-Dato, J., e J. Rodríguez-Teruel. 2016. «Politicians, experts or both? Democratic delegation and junior ministers in Spain». *Acta Política*, 51 (4): 492-516.
- Real-Dato, J., J. Rodríguez-Teruel e M. Jerez-Mir. 2013. «The politicisation of the executive elite in the Spanish government: comparing cabinet ministers and State secretaries». Comunicação apresentada ao XI Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Universidad Pablo Olavide, Sevilla, 17-20 September.
- Rego, J. S. (2018). *No Centro do Poder: Governo e Administração Pública em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Relvas, M., e P. Júlio. 2015. *O Outro Lado da Governação: A Reforma da Administração Local*. Porto: Porto Editora.
- Rhodes, R. A. W. 1995. «From prime ministerial power to core executive». In *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, orgs. R. A. W. Rhodes e P. Dunleavy. Nova Iorque: St. Martin's Press, 11-37.
- Rhodes, R. A. W. 2006. «Executives in parliamentary government». In *Oxford Handbook of Political Institutions*, org. S. Binder, R. A. W. Rhodes e B. A. Rockman. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press, 323-343.
- Rhodes, R. A. W. 2011. *Everyday Life in British Government*. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W., e P. Dunleavy. 1995. *Prime Minister, Cabinet, and Core Executive*. Nova Iorque: St. Martin's Press.
- Riddell, P., Z. Gruhn e L. Carolan. 2011. *The Challenge of Being a Minister*. Londres: Institute for Government.
- Rodríguez 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.

- Rose, R. 1971. «The making of cabinet ministers.» *British Journal of Political Science*, 1 (04): 393-414.
- Rose, R. 1984. *Understanding Big Government: the Programme Approach*. Londres e Beverly Hills: Sage Publications.
- Rose, R. 1987a. *Ministers and Ministries: a Functional Analysis*. Oxford: Clarendon Press.
- Rose, R. 1987b. «Steering the ship of state: one tiller but two pairs of hands». *British Journal of Political Science*, 17 (04): 409-433.
- Saalfeld, T. 2000. «Members of parliament and governments in western Europe: agency relations and problems of oversight». *European Journal of Political Research*, 37 (3): 353-376.
- Santana Lopes, P. 2006. *Percepções e Realidade*. Lisboa: Alêtheia Editores.
- Sartori, G. 1987. *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham: Chatham House Publishers.
- Sartori, G. 2002. *Comparative Constitutional Engineering: an Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Schedler, A. 1999. «Conceptualizing accountability». In *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, orgs. A. Schedler, L. Diamond e M. F. Plattner. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 13-28.
- Searing, D. 1989. «Junior ministers and ministerial careers in Britain». In *Pathways to Power: Selecting Rulers in Pluralist Democracies*, org. M. Dogan. Boulder: Westview.
- Searing, D. 1994. *Westminster's World: Understanding Political Roles*. Cambridge: Harvard University Press.
- Shugart, M. S., e J. M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Silva P. 2017. «Political advisers in Portugal: partisanship and loyalty in policy processes». *Public Administration*, 95 (2): 378-392.
- Silva, P. 2018. *A Arte de Governar: Partidos, Governo e Administração Pública*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Silva, P., e C. Jalali. 2016. «Serviço ao poder ou o poder ao serviço? Patrocinato e governos partidários em Portugal». *Análise Social*, 220 (3): 630-656.
- Silva, P., e C. Jalali. 2018. «Explaining perceptions of autonomy in the last chain of delegation». *Public Policy and Administration*, online (<https://doi.org/10.1177/0952076718814896>).

- 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): 13-38.
- Smith, M. J. 1999. *The Core Executive in Britain*. Basingstoke: Macmillan Press.
- Smith, M. J., D. Marsh e D. Richards. 1995. «Central government departments and the policy process». In *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, orgs. R. A. W. Rhodes e P. Dunleavy. Nova Iorque: St. Martin's Press, 38-62.
- Stefan-Scalat, L. 2004. *Patterns of Political Elite Recruitment in Post-Communist Romania*. Bucareste: Ziua.
- Strøm, K. 2000. «Delegation and accountability in parliamentary democracies». *European Journal of Political Research*, 37 (3): 261-290.
- Strøm, K. 2003. «Parliamentary democracy and delegation». In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, orgs. K. Strøm, W. C. Müller e T. Bergman. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press.
- Strøm, K., W. C. Müller e T. Bergman. 2003. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press.
- Suleiman, E., org. 1984. *Bureaucrats and Policy Making: A Comparative Overview*. Nova Iorque: Holmes and Meier Pub.
- Tavares de Almeida, P., A. Costa Pinto e N. Bermeo, orgs. 2006. *Quem Governa a Europa do Sul?: o Recrutamento Ministerial, 1850-2000*. Lisboa, Portugal: Imprensa de Ciências Sociais.
- Theakston, K. 1987. *Junior Ministers in British Government*. Oxford e Nova Iorque: B. Blackwell.
- Theakston, K. 1999. «Junior ministers in the 1990s». *Parliamentary Affairs*, 52 (2): 230-245.
- Theakston, K., M. Gill e J. Atkins. 2014. «The ministerial foothills: Labour government junior ministers, 1997-2010». *Parliamentary Affairs*, 67 (3): 688-707.
- Thies, M. F. 2001. «Keeping tabs on partners: the logic of delegation in coalition governments». *American Journal of Political Science*, 45 (3): 580-598.
- Tsebelis, G. 1990. *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.
- Tucker, R. C. 1995. *Politics as Leadership*. Columbia: University of Missouri Press.

- Verzichelli, L. 2008. «Portfolio allocation». In *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, orgs. K. Strøm, W. C. Muller e T. Bergman. Oxford e Nova Iorque: Oxford University Press, 237-267.
- Wang, D., D. A. Waldman e Z. Zhang. 2014. «A meta-analysis of shared leadership and team effectiveness». *Journal of Applied Psychology*, 99 (2): 181-198.
- Weber, M. 1946. «Burocracia». In *From Max Weber: Essays in Sociology*, comp. H. Gerth e C. W. Mills. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Weller, P. 1980. «Inner cabinets and outer ministers: some lessons from Australia and Britain». *Canadian Public Administration*, 23 (4): 598-615.
- Wu, Q., e K. Cormican. 2016. «Shared leadership: an analysis of the evolution process across the project life cycle». *International Journal of Innovation*, 7 (6): 299-303.
- Wu, Q., K. Cormican e G. Chen. 2018. «A meta-analysis of shared leadership: antecedents, consequences, and moderators». *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 27 (1): 49-64.
- Yukl, G. A. 2009. *Leadership in Organizations*. Upper Saddle River: Pearson.



# ANEXOS



## Anexo 1

# Lista de entrevistados

Adolfo Mesquita Nunes, secretário de Estado do Turismo no XIX e XX Governos.

Agostinho Branquinho, secretário de Estado da Solidariedade e da Segurança Social no XIX e XX Governos.

Alberto Arons de Carvalho, secretário de Estado da Comunicação Social no XIII e XIV Governos.

Alexandre Mestre, secretário de Estado do Desporto e Juventude no XIX Governo.

Álvaro Santos Pereira, ministro da Economia e Emprego no XIX Governo.

Ana Benavente, secretária de Estado da Educação no XIII e XIV Governos.

Ana Jorge, ministra da Saúde no XVII e XVIII Governos.

Aníbal Cavaco Silva, ministro das Finanças no VI Governo, primeiro-ministro do X, XI e XII Governos e presidente da República entre 2006 e 2016.

António Figueiredo Lopes, secretário de Estado da Administração Pública no III e IV Governos, secretário de Estado do Orçamento no VI Governo, secretário de Estado da Reforma Administrativa no VIII Governo, secretário de Estado da Defesa Nacional no IX Governo, secretário de Estado adjunto do ministro da Defesa Nacional no X Governo, ministro da Defesa Nacional no XII Governo e ministro adjunto e da Administração Interna no XV Governo.

António Leitão Amaro, secretário de Estado da Administração Local no XIX Governo.

*Os Secretários de Estado: Conflito e Liderança no Ministério*

- António Mendonça, ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações no XVIII Governo.
- António Pires de Lima, ministro da Economia no XIX Governo.
- António Serrano, ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e Pescas no XVIII Governo.
- Bernardo Ivo Cruz, subsecretário de Estado adjunto do ministro dos Negócios Estrangeiros no XVII Governo
- Bernardo Trindade, secretário de Estado do Turismo no XVII e XVIII Governos.
- Berta Cabral, secretária de Estado adjunta e da Defesa Nacional no XIX Governo.
- Carlos Correia da Fonseca, secretário de Estado dos Transportes no XVIII Governo.
- Carlos Costa Neves, secretário de Estado dos Assuntos Europeus no XV Governo, ministro da Agricultura, Pescas e Florestas no XVI Governo e ministro dos Assuntos Parlamentares no XX Governo.
- Carlos Lobo, secretário de Estado dos Assuntos Fiscais no XVII Governo.
- Carlos Zorrinho, secretário de Estado adjunto do ministro da Administração Interna no XIV Governo e secretário de Estado da Energia e da Inovação no XVIII Governo.
- Carmen Pignatelli, secretária de Estado adjunta do ministro da Saúde no XIV Governo e secretária de Estado adjunta e da Saúde no XVII Governo.
- Catarina Vaz Pinto, secretária de Estado da Cultura no XIII e XIV Governos.
- Conde Rodrigues, secretário de Estado da Cultura no XIV Governo, secretário de Estado adjunto e da Justiça no XVII Governo e secretário de Estado adjunto e da Administração Interna no XVIII Governo.
- Correia de Campos, secretário de Estado do Abastecimento no V Governo Provisório, secretário de Estado da Saúde no V Governo e ministro da Saúde no XIV e XVII Governos.
- Daniel Bessa, ministro da Economia no XIII Governo.
- David Justino, ministro da Educação no XV Governo.
- Diogo Freitas do Amaral, vice-primeiro-ministro e ministro dos Negócios Estrangeiros no VI Governo, vice-primeiro-ministro e ministro da Defesa no VIII Governo e ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros no XVII Governo.
- Domingos Fernandes, secretário de Estado da Administração Educativa no XIV Governo.

- Dulce Pássaro, ministra do Ambiente e do Ordenamento do Território no XVIII Governo.
- Eduardo Catroga, ministro das Finanças no XII Governo.
- Elísio Summavielle, secretário de Estado da Cultura no XVIII Governo.
- Feliciano Barreiras Duarte, secretário de Estado adjunto do ministro da Presidência no XV Governo, secretário de Estado adjunto do ministro adjunto do primeiro-ministro e secretário de Estado adjunto do ministro da Presidência no XVI Governo e secretário de Estado adjunto do ministro adjunto e dos Assuntos Parlamentares no XIX Governo.
- Fernando Leal da Costa, secretário de Estado adjunto do ministro da Saúde no XIX Governo e ministro da Saúde no XX Governo.
- Fernando Santo, secretário de Estado da Administração Patrimonial e Equipamentos do Ministério da Justiça no XIX Governo.
- Fernando Serrasqueiro, secretário de Estado do Comércio, Serviços e Defesa do Consumidor no XVII e XVIII Governos.
- Fernando Teixeira dos Santos, secretário de Estado do Tesouro e das Finanças no XIII Governo e ministro de Estado e das Finanças no XVII e XVIII Governos.
- Filipe Boa Baptista, secretário de Estado adjunto do primeiro-ministro no XVII Governo.
- Francisco Almeida Leite, secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação no XIX Governo.
- Francisco Gomes da Silva, secretário de Estado das Florestas e Desenvolvimento Rural no XIX Governo.
- Francisco Nunes Correia, ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional no XVII Governo.
- Francisco Ramos, secretário de Estado da Saúde no XIII, XIV, XVII e XXI Governos.
- Guilherme d'Oliveira Martins, secretário de Estado da Administração Educativa no XIII Governo e ministro da Educação, ministro da Presidência e ministro das Finanças no XIV Governo.
- Hélder Rosalino, secretário de Estado da Administração Pública no XIX Governo.
- Humberto Rosa, secretário de Estado do Ambiente no XVII e XVIII Governos.
- Isabel Alçada, ministra da Educação no XVIII Governo.
- João Almeida, secretário de Estado da Administração Interna no XIX e XX Governos.
- João Correia, secretário de Estado da Justiça no XVIII Governo.

*Os Secretários de Estado: Conflito e Liderança no Ministério*

- João Ferrão, secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades no XVII Governo.
- João Figueiredo, secretário de Estado da Administração Pública no XVII Governo.
- João Gomes Cravinho, secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação no XVII e XVIII Governos e ministro da Defesa Nacional no XXI Governo.
- João Mira Gomes, secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar no XVII Governo.
- João Queiró, secretário de Estado do Ensino Superior no XIX Governo.
- João Tiago Silveira, secretário de Estado da Justiça no XVII Governo e secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros no XVIII Governo.
- Joaquim Cardoso da Costa, secretário de Estado da Modernização Administrativa no XIX Governo.
- Joaquim Ferreira do Amaral, secretário de Estado das Indústrias Extractivas e Transformadoras no V Governo, secretário de Estado da Integração Europeia no VII Governo, secretário de Estado do Turismo no IX Governo, ministro do Comércio e Turismo no IX e XI Governos e ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações no XI e XII Governos.
- Jorge Barreto Xavier, secretário de Estado da Cultura no XIX Governo.
- Jorge Pedreira, secretário de Estado adjunto e da Educação no XVII Governo.
- José Almeida Ribeiro, secretário de Estado adjunto do primeiro-ministro no XVIII Governo.
- José Arantes, secretário de Estado adjunto do primeiro-ministro no XV Governo.
- José Diogo Albuquerque, secretário de Estado da Agricultura no XIX e XX Governos.
- José Ferreira Gomes, secretário de Estado do Ensino Superior no XIX e XX Governos.
- José Lamego, secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação no XIII Governo.
- José Luís Arnaut, ministro adjunto do primeiro-ministro no XV Governo e ministro das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional no XVI Governo.
- José Miguel Medeiros, secretário de Estado da Protecção Civil no XVII Governo.

- José Pinto Paixão, secretário de Estado adjunto do ministro da Ciência e do Ensino Superior no XV Governo.
- José Sócrates, secretário de Estado adjunto da ministra do Ambiente no XIII Governo, ministro adjunto do primeiro-ministro no XIII Governo, ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território no XIV Governo e primeiro-ministro do XVII e XVIII Governos.
- José Viana, secretário de Estado da Marinha Mercante no II e III Governos Provisórios e secretário de Estado das Pescas no VII e VIII Governos.
- Laborinho Lúcio, secretário de Estado da Administração Judiciária no XI Governo e ministro da Justiça no XI e XII Governos.
- Leonardo Mathias, secretário de Estado adjunto e da Economia no XIX Governo.
- Leonor Parreira, secretária de Estado da Ciência no XIX Governo.
- Licínio Cunha, secretário de Estado do Turismo no IV, V, X e XI Governos.
- Luís Amado, secretário de Estado adjunto do ministro da Administração Interna no XIII Governo e secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação no XIII e XIV Governos.
- Luís Campos e Cunha, ministro das Finanças no XVII Governo.
- Luís Filipe Pereira, secretário de Estado da Segurança Social no X e XI Governos, secretário de Estado da Energia no XII Governo e ministro da Saúde no XV e XVI Governos.
- Luís Marques Guedes, subsecretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros no XI Governo, subsecretário de Estado adjunto do primeiro-ministro no XII Governo, secretário de Estado adjunto do primeiro-ministro no XII Governo, secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros no XIX Governo, ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares no XIX Governo e ministro da Presidência e Desenvolvimento Regional no XX Governo.
- Luís Marques Mendes, secretário de Estado adjunto do ministro adjunto e para os Assuntos Parlamentares no X Governo, secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros no XI e XII Governos, ministro adjunto do primeiro-ministro no XII Governo e ministro dos Assuntos Parlamentares no XV Governo.
- Luís Morais Sarmiento, secretário de Estado do Orçamento no XIX Governo.
- Luís Pais de Sousa, secretário de Estado adjunto do ministro da Administração Interna no XV Governo.

*Os Secretários de Estado: Conflito e Liderança no Ministério*

Manuel Lobo Antunes, secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar e secretário de Estado adjunto e dos Assuntos Europeus no XVII Governo.

Manuela Arcanjo, secretária de Estado do Orçamento no XIII Governo e ministra da Saúde no XIV Governo.

Maria Luís Albuquerque, secretária de Estado do Tesouro e Finanças no XIX Governo e ministra de Estado e das Finanças no XIX e XX Governos.

Mariana Cascais, secretária de Estado da Educação no XV Governo.

Mário de Carvalho, secretário de Estado da Cultura no XVII Governo.

Mário Lino, ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações no XVII Governo.

Miguel Castro Neto, secretário de Estado do Ordenamento do Território e Conservação da Natureza no XIX e XX Governos.

Miguel Poiars Maduro, ministro adjunto e do Desenvolvimento Regional no XIX Governo.

Nandim de Carvalho, subsecretário de Estado da Administração Interna no II e III Governos Provisórios e secretário de Estado do Turismo no VIII Governo.

Nome oculto, secretário de Estado.

Nuno Crato, ministro da Educação e Ciência no XIX Governo.

Nuno Morais Sarmiento, ministro da Presidência no XV e XVI Governos.

Nuno Vieira Brito, secretário de Estado da Alimentação e Investigação Agroalimentar no XIX e XX Governos.

Óscar Gaspar, secretário de Estado da Saúde no XVIII Governo.

Passos Coelho, primeiro-ministro do XIX Governo.

Paulo Macedo, ministro da Saúde no XIX Governo.

Paulo Pedroso, secretário de Estado do Emprego e Formação no XIII e XIV Governos e ministro do Trabalho e da Solidariedade no XIV Governo.

Pedro Lomba, secretário de Estado adjunto do ministro adjunto e do Desenvolvimento Regional no XIX Governo e secretário de Estado adjunto e dos Assuntos Parlamentares no XX Governo.

Pedro Lourtie, secretário de Estado do Ensino Superior no XIV Governo.

Pedro Lynce, secretário de Estado do Ensino Superior no XII Governo e ministro da Ciência e Ensino Superior no XV Governo.

Pedro Martins, secretário de Estado do Emprego no XIX Governo.

Pedro Pereira Gonçalves, secretário de Estado da Inovação, Investimento e Competitividade no XIX Governo.

*Lista de entrevistados*

- Pedro Silva Pereira, secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza no XIV Governo e ministro da Presidência no XVII e XVIII Governos.
- Rui Baleiras, secretário de Estado do Desenvolvimento Regional no XVII Governo.
- Rui Barreiro, secretário de Estado das Florestas e do Desenvolvimento Rural no XVIII Governo.
- Rui Carp, subsecretário de Estado do Orçamento no VI Governo e secretário de Estado do Orçamento no X e XI Governos.
- Rui Machete, secretário de Estado da Emigração no VI Governo Provisório, ministro dos Assuntos Sociais no VI Governo Provisório, ministro da Justiça e ministro da Defesa Nacional no IX Governo e ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros no XIX e XX Governos.
- Rui Nobre Gonçalves, secretário de Estado do Ambiente no XIV Governo e secretário de Estado do Desenvolvimento Rural e das Florestas no XVII Governo.
- Rui Pena, ministro da Reforma Administrativa no II Governo e ministro da Defesa Nacional no XIV Governo.
- Rui Pereira, secretário de Estado da Administração Interna no XIV Governo e ministro da Administração Interna no XVII e XVIII Governos.
- Rui Vieira Nery, secretário de Estado da Cultura no XIII Governo.
- Valter Lemos, secretário de Estado da Educação no XVII Governo e secretário de Estado do Emprego e da Formação Profissional no XVIII Governo.
- Vasco Franco, secretário de Estado da Protecção Civil no XVIII Governo.



## Anexo 2

# Guiões das entrevistas

### Guião das entrevistas realizadas a ex-ministros

1. Como foram escolhidos os secretários de Estado? Conhecia-os bem?
  - 1.1. Teve a oportunidade de conversar com os seus secretários de Estado no período entre a escolha e a efectiva nomeação destes?
  - 1.2. Julga que os seus secretários de Estado tinham ideias e objectivos próprios sobre a área que tutelavam?
  - 1.3. Como foi feita a delegação de competências?
2. Que autonomia tinham os secretários de Estado para actuar sem o consultarem?
  - 2.1. Existiam diferenças na autonomia dos seus secretários de Estado?
  - 2.2. Em algum momento considerou que o secretário de Estado abusou da autonomia?
3. Exercia algum tipo de supervisão sobre o trabalho das secretarias de Estado?
  - 3.1. Essa supervisão foi constante ou teve variações?
  - 3.2. Alguém no seu gabinete supervisionava o trabalho dos secretários de Estado?

4. Como caracteriza a sua relação com os seus secretários de Estado? Era frequente existirem divergências?
  - 4.1. Quando existiam, as divergências eram relevantes? Pode dar exemplos?
  - 4.2. Existiu alguma evolução na existência de divergências ao longo do mandato?
  - 4.3. Teve [número de secretários de Estado] secretários de Estado. Existiram diferenças quanto às divergências com cada um?
  - 4.4. Quando divergia da actuação de um secretário de Estado, o que acontecia?
  - 4.5. Como eram elaboradas as políticas do ministério? Qual o seu papel e o dos secretários de Estado?

### **Guião das entrevistas realizadas a ex-secretários de Estado**

1. Como surgiu o convite para ser secretário de Estado?
  - 1.1. Conhecia bem o ministro ou alguém do governo?
  - 1.2. Quando foi nomeado tinha objectivos fixados sobre a área que ia tutelar? E o ministro? O ministro conhecia esses objectivos?
  - 1.3. Existiu alguma conversa com o ministro entre o convite e a tomada de posse?
  - 1.4. Em algum momento foram discutidas as formas de relacionamento entre ministro, secretário de Estado e respectivos gabinetes?
2. Em assuntos da secretaria de Estado, até que ponto tinha autonomia?
  - 2.1. O que é que podia e não podia fazer sem envolver o ministro? Pode dar exemplos?
  - 2.2. Acha que, por vezes, o ministro o impediu de actuar como desejava? Pode dar exemplos?
  - 2.3. Existiram situações em que conseguiu convencer o ministro a fazer algo que ele não estivesse inicialmente de acordo? Pode dar exemplos?
  - 2.4. Considera que as opções políticas da secretaria de Estado foram principalmente o resultado das suas preferências?

- 2.5. Existiram momentos em que agiu consciente de que poderia estar a divergir da vontade do ministro?
3. O ministro exercia algum tipo de supervisão sobre o trabalho da secretaria de Estado?
  - 3.1. Existia algum tipo de reuniões com o ministro? Quem participava? Qual era o objectivo?
  - 3.2. Existiam outros contactos entre si e o ministro? Eram regulares?
  - 3.3. Existiram momentos em que sentiu mais a supervisão do ministro?
  - 3.4. Como eram elaboradas as políticas na secretaria de Estado?
4. Como caracteriza a sua relação com o ministro? Era frequente existirem divergências?
  - 4.1. Quando existiam, as divergências eram relevantes? Pode dar exemplos?
  - 4.2. Deixou de fazer muitas coisas porque o ministro discordava?
  - 4.3. Pode dar um exemplo de algo que teria feito substancialmente diferente? Disse-o ao ministro?
  - 4.4. Quando o ministro discordava da sua actuação, o que acontecia?
  - 4.5. Existiu alguma evolução na existência de discordâncias ao longo do mandato?
  - 4.6. Alguma vez se sentiu desautorizado ou menorizado pelo ministro?
  - 4.7. Como é que caracterizaria a liderança do ministério pelo ministro?



## Anexo 3

# Duração, composição e tipos de governos em Portugal (1976-2020)

Governo Constitucional	Governo (PM)	Data formação	Duração (meses)	Razão fim do governo	Partidos no governo	Tipo de governo
I	Soares I	23 Julho 1976	18	Falta de apoio parlamentar	PS	Monopartidário minoritário
II	Soares II	23 Janeiro 1978	7	Intervenção do presidente	PS + CDS	Coligação maioritário
III	Nobre da Costa	27 Agosto 1978	3	Falta de apoio parlamentar	–	Presidencial
IV	Mota Pinto	21 Novembro 1978	8	Renúncia do primeiro-ministro	–	Presidencial
V	Pintasilgo	31 Julho 1979	6	Intervenção do presidente	–	Presidencial
VI	Sá Carneiro	3 Janeiro 1980	12	Morte do primeiro-ministro	PSD + CDS + PPM	Coligação maioritário
VII	Balsemão I	9 Janeiro 1981	8	Conflito entre partidos no governo	PSD + CDS + PPM	Coligação maioritário
VIII	Balsemão II	4 Setembro 1981	21	Conflito entre partidos no governo	PSD + CDS + PPM	Coligação maioritário
IX	Soares III	9 Junho 1983	29	Conflito entre partidos no governo	PS + PSD	Coligação maioritário

*Os Secretários de Estado: Conflito e Liderança no Ministério*

Governo Constitucional	Governo (PM)	Data formação	Duração (meses)	Razão fim do governo	Partidos no governo	Tipo de governo
X	Cavaco Silva I	6 Novembro 1985	21	Falta de apoio parlamentar	PSD	Monopartidário minoritário
XI	Cavaco Silva II	17 Agosto 1987	50	Final do mandato	PSD	Monopartidário maioritário
XII	Cavaco Silva III	31 Outubro 1991	48	Final do mandato	PSD	Monopartidário maioritário
XIII	Guterres I	28 Outubro 1995	48	Final do mandato	PS	Monopartidário minoritário
XIV	Guterres II	25 Outubro 1999	30	Renúncia do primeiro-ministro	PS	Monopartidário minoritário
XV	Barroso	6 Abril 2002	27	Renúncia do primeiro-ministro	PSD + CDS	Coligação maioritário
XVI	Santana Lopes	17 Julho 2004	8	Intervenção do presidente	PSD + CDS	Coligação maioritário
XVII	Sócrates I	12 Março 2005	55	Final do mandato	PS	Monopartidário maioritário
XVIII	Sócrates II	26 Outubro 2009	20	Renúncia do primeiro-ministro	PS	Monopartidário minoritário
XIX	Passos Coelho	21 Junho 2011	49	Final do mandato	PSD + CDS	Coligação maioritário
XX	Passos Coelho II	30 Outubro 2015	1	Falta de apoio parlamentar	PSD + CDS	Coligação minoritário
XXI	Costa	26 Novembro 2015	47	Final do mandato	PS	Monopartidário minoritário
XXII	Costa II	26 Outubro 2019	–	–	PS	Monopartidário minoritário



