

Policy Brief 2020

GOVERNO E ELITES GOVERNATIVAS EM PORTUGAL (1976-2020)

Autores:

*Marcelo Camerlo, André Paris, Teresa Ruel,
Patricia Silva, Pedro Silveira*

ÍNDICE

2-3

Introdução;
O Semipresidencialismo.

4-5

O XXII Governo constitucional;
Governos 1976-2020.

6-7

Desenho Organizacional do
Conselho de Ministros

7-9

Ministros

9

Secretários e Subsecretários
de Estado

10

Governos Regionais – Açores
e Madeira

INTRODUÇÃO

O Governo Português é "o órgão de condução da política geral do país e órgão superior da administração pública" (art. 182, CRP). Constitui, assim, a instância máxima do poder executivo no sistema político e, por essa razão, ocupá-lo constitui a ambição principal da maioria dos políticos profissionais. Como em todas as democracias institucionalizadas, trata-se da arena onde se juntam e convivem o poder simbólico do prestígio social com o poder real das decisões fundamentais. No entanto, e apesar da sua importância, a investigação sistemática do governo é ainda escassa, particularmente quando comparada com outras áreas chave da política democrática como o parlamento, os partidos políticos ou o comportamento eleitoral. Enquanto contamos com consolidadas investigações coletivas dedicadas àquelas áreas, fortemente inseridas em iniciativas internacionais, o estudo do governo português, em particular dos ministros, ficou – com uma honrosa excepção¹ - subalternizado.

O Projecto SEGov (South European Governments Project) é um projecto de investigação internacional sobre instituições e elites executivas na Europa do Sul, sendo o capítulo português coordenado por Marcelo Camerlo e António Costa Pinto (ICS-ULisboa). Atualmente a equipa nacional é composta por André Paris (Governos e Ministros), Pedro Silveira (Secretários e Subsecretários de Estado), Patrícia Silva (Desenho Organizacional e Pastas), e Teresa Ruel (Governos Regionais).

O *projeto SEGov* tem como objectivo principal a análise comparada das instituições e elites executivas na Europa do Sul ou, mais concretamente, do governo e dos seus membros. Neste *Policy Brief* apresentamos alguns dados recentemente recolhidos e analisados no âmbito deste projeto para o caso português. Quanto à estrutura, depois de uma secção de enquadramento sobre o lugar do governo no *sistema político português*, apresentamos uma breve caracterização do actual governo que servirá como ponto de partida para, nas secções seguintes, analisarmos os atributos básicos do governo e das elites governativas em Portugal desde 1976. Assim, serão analisados os principais atributos dos vários *governos constitucionais*, o *seu desenho organizacional*, assim como algumas das características mais importantes dos *ministros* e dos *secretários e subsecretários de Estado*. Por fim, mesmo tratando-se de uma arena com especificidades próprias, inclui-se uma secção sobre os *governos regionais das regiões autónomas*.

Siglas utilizadas

- PM: Primeiro Ministro
- AR: Assembleia da República
- PR: Presidente da República.
- CRP: Constituição da República Portuguesa

O GOVERNO NO SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL PORTUGUÊS

Com a aprovação de uma nova Constituição democrática, a 2 de abril de 1976, Portugal adotou um sistema de governo semipresidencial. Ao contrário de outros sistemas semipresidenciais – em que se verifica uma partilha do poder executivo com o chefe de Estado –, em Portugal, o poder executivo constitui uma prerrogativa do Primeiro-Ministro (PM) e do governo. A vontade popular expressa no acto eleitoral é um dos elementos fundamentais no processo de constituição de um novo governo, mesmo que este não seja eleito diretamente pelos cidadãos. Após a realização de eleições, o Presidente da República (PR), tendo em conta os resultados eleitorais e depois de ouvir os partidos com representação na Assembleia da República (AR), nomeia um Primeiro-Ministro, geralmente o líder do partido que obteve maior número de votos e de assentos parlamentares.

Cabe também ao PR a nomeação (mas não a escolha) dos restantes membros do governo. A escolha dos ministros e secretários de Estado é uma prerrogativa do PM, processo onde o chefe de governo goza geralmente de grande autonomia, tanto em relação ao PR como aos partidos que servem de suporte parlamentar ao executivo (Lobo, 2005; Almeida e Pinto, 2009). Esta autonomia na selecção dos ministros e secretários de Estado também se verifica no processo de demissão dos membros do governo. Não estando inibido de dar sugestões ou de influenciar, através de mecanismos informais, as opções relativas à composição governativa, ainda assim, são relativamente poucos, ao longo dos últimos 45 anos, os casos conhecidos de intervenção presidencial na escolha ou demissão de membros do executivo (Almeida e Pinto, 2009; Franco, 2020).

O governo responde politicamente perante a AR, o que significa que a sobrevivência do executivo depende essencialmente da confiança e apoio que consegue auferir no seio da instituição parlamentar. Na versão inicial da **Constituição de 1976**, porém, o governo respondia politicamente perante o parlamento e o PR. Esta dupla responsabilidade colocava a sobrevivência do governo dependente também da confiança política do chefe de Estado que, à luz do texto constitucional, detinha alguma margem de manobra para demitir o governo, independentemente deste gozar ou não de um apoio maioritário no parlamento. A **revisão constitucional de 1982** – que subordinou o poder militar ao poder civil e reduziu os poderes presidenciais – suprimiu a responsabilidade política do governo perante o PR e limitou a prerrogativa presidencial de demissão do executivo a casos em que “tal se torne

necessário para garantir o regular funcionamento das instituições democráticas” (art. 195-2º, CRP).

Para além da demissão do governo ou da dissolução da AR por parte do PR, a demissão do executivo pode efectivar-se por via parlamentar. Nestes casos, a queda do governo pode resultar da rejeição do programa de governo, da não aprovação de uma moção de confiança ou da aprovação de uma moção de censura por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções. Não sendo usual, a demissão do governo também pode resultar da morte ou da impossibilidade física do primeiro-ministro.

Quanto à estrutura, formalmente, **o governo é constituído pelo primeiro-ministro, ministros, secretários de Estado e subsecretários de Estado**. A Constituição também prevê a possibilidade de existir um ou mais vice-primeiros-ministros. A composição dos executivos tem assentado, porém, num tríptico governativo composto essencialmente por primeiro-ministro, ministros e secretários de Estado. A existência de vice-primeiros-ministros nos elencos governativos tem estado sobretudo dependente da existência de governos de coligação e, portanto, da necessidade de distinguir hierarquicamente o líder do segundo partido. Quanto à presença de subsecretários de Estado, como será referido adiante, oscilou bastante nos primeiros governos até se tornar uma realidade excepcional.

O XXII GOVERNO CONSTITUCIONAL

De acordo com o resultado das eleições legislativas, no dia 26 de Outubro de 2019, o Presidente da República indigitou António Costa para um segundo mandato como primeiro-ministro. Desta vez, ao contrário do sucedido em 2015, o PS foi o partido mais votado e constituiu o grupo parlamentar mais numeroso na AR. Não conseguiu chegar, porém, à tão ambicionada maioria absoluta. De qualquer modo, a maioria de esquerda existente na legislatura anterior – e que foi, pela primeira vez na história da democracia, a fonte de apoio e sustentação parlamentar de um governo minoritário do PS – manteve-se no actual quadro parlamentar. Contudo, em vez de uma reedição da “geringonça”, a fórmula política escolhida pelo PS para este segundo mandato governativo foi a formação de um governo minoritário tradicional. Esta opção voltou a colocar o PS mais próximo daquilo que foi a matriz governativa do partido entre 1976 e 2015.

¹ Referimo-nos aos trabalhos publicados por António Costa Pinto e Pedro Tavares de Almeida

O actual executivo – o 22.º governo constitucional – iniciou o seu mandato com 19 ministros e 50 secretários de Estado. Com uma média de idades de 53 anos à data da tomada de posse, 68% dos 19 ministros possuíam habilitações académicas de nível pós-graduado (quase todos com doutoramento) e 42% (8) eram mulheres. Se 47% dos ministros podia ser formalmente considerada independente, cerca de 90% dos ministros sem filiação partidária correspondia àquilo a que temos vindo a chamar semi-independentes (*soft partisans*), ou seja, ministros formalmente apartidários, mas com uma trajectória de colaboração política com um determinado partido. De resto, em contraste com o governo cessante, o actual executivo liderado por António Costa conta com 4 ministro de Estado. Algumas destas características suscitaram interesse e

motivaram debate no espaço público. A título ilustrativo, criticou-se o facto de ser o maior governo desde 1976 e, em contrapartida, elogiou-se o número de mulheres com assento no Conselho de Ministros. Ao mesmo tempo, discutiu-se o reforço do peso político do governo (devido ao aumento do número de ministros pertencentes ao Secretariado do PS) e a importância hierárquica dos ministros (com base no número e na ordenação dos quatro ministros de Estado). Algumas destas dimensões constituem o ponto de partida para a formulação, nas próximas secções, de um olhar retrospectivo sobre a evolução das principais características dos governos e das elites governativas desde 1976. Simultaneamente, esse olhar retrospectivo, servirá como ponto de comparação para analisar e avaliar os atributos do actual governo.

GOVERNOS 1976-2020

Desde a entrada em vigor da Constituição, a 2 de abril de 1976, Portugal assistiu à tomada de posse de 22 governos constitucionais. A primeira década da democracia foi um período marcado por uma grande instabilidade governativa. De facto, até 1987 – data da primeira maioria absoluta monopartidária – nenhum governo conseguiu cumprir integralmente uma legislatura. Apesar das várias fórmulas ensaiadas – governo minoritário de um só partido, governos de coligação com apoio maioritário no parlamento e governos de iniciativa presidencial – nenhum executivo conseguiu produzir uma solução política estável e coesa que lhe permitisse cumprir integralmente o mandato. Só em 1991, depois de uma sólida maioria parlamentar alcançada em 1987, o II governo do PSD liderado por Cavaco Silva conseguiu chegar ao termo da legislatura.

De qualquer modo, e ainda que o ano de 1987 marque uma viragem importante no sentido da estabilidade governativa, até hoje, apenas 6 governos não viram o seu mandato interrompido no decorrer da legislatura. São eles os dois governos maioritários de Cavaco Silva, o primeiro governo (minoritário) de António Guterres, o governo maioritário de José Sócrates, o governo de coligação PSD/CDS liderado por Passos Coelho durante os anos da troika e, mais recentemente, o governo minoritário de António Costa, com o apoio parlamentar dos partidos à sua esquerda, BE, PCP e PEV. Desde 1976, todos os outros governos, embora por diferentes razões, caíram antes do tempo. As causas que conduziram à queda dos executivos

resultaram da intervenção presidencial (através da demissão do Primeiro-Ministro ou da dissolução da Assembleia da República), do parlamento (neste caso por intermédio da rejeição de moção de confiança, da rejeição do programa de governo ou da aprovação de uma moção de censura ao executivo pela oposição) ou, como sucedido várias vezes ao longo dos últimos 45 anos, pela resignação do Primeiro-Ministro. De Mota Pinto a José Sócrates, passando por Pinto Balsemão, António Guterres ou Durão Barroso, vários chefes de governo apresentaram a demissão ao Presidente da República arrastando consigo a queda do governo.

Verificamos que apenas os executivos maioritários de um só partido aparentam ter uma esperança média de vida coincidente com os quatro anos da legislatura. Sendo uma condição suficiente para a estabilidade governativa, uma maioria monopartidária não deve ser encarada, porém, como uma condição necessária. De facto, desde 1987, já dois governos minoritários de um só partido (ambos do PS) conseguiram sobreviver à legislatura e, entre 2011 e 2015, pela primeira vez, um governo de coligação conseguiu cumprir integralmente o mandato.

A composição partidária do governo surge como o traço mais recorrente quando olhamos para os diferentes executivos nacionais. Com a breve excepção dos três governos de iniciativa presidencial, desde 1976, os governos têm sido chefiados alternadamente por PS e PSD, e os elencos governativos compostos por indivíduos extraídos dos três partidos

do chamado “arco da governação” (PS, PSD e CDS). Para além destes – mas apenas durante um breve período, que coincidiu com os governos da AD – um pequeno partido (PPM) integrou o executivo. Com efeito, em quarenta anos, um dos traços mais salientes do sistema partidário português foi a exclusão de uma parte da esquerda partidária (PCP e BE) da esfera governativa. Este traço só parcialmente foi removido

no processo de constituição e viabilização parlamentar do XXI governo constitucional. Nunca até então uma maioria de esquerda no parlamento tinha produzido uma solução de apoio a um governo liderado pelo PS. Contudo, a novidade aqui introduzida limitou-se ao apoio parlamentar ao governo, não tendo tido qualquer tradução em termos de composição partidária do executivo.

Tabela 1: Governos inaugurais (1976-2020)

PM	Posse	Tipo	Composição	Término	Vic-Min-Sec-Ssec			
Mário Soares I	Jul-76	MonMin	PS	Rejeição de Moção de Confiança	-	17	39	6
Mário Soares II	Jan-78	ColMai	PS+CDS	Exoneração do PM pelo PR	-	15	30	2
Nobre da Costa	Aug-78	Presi	apartidário	Rejeição programa	-	14	29	2
Mota Pinto	Nov-78	Presi	apartidário	Renúncia do PM	1	15	31	3
Lurdes Pintasilgo	Jul-79	Presi	apartidário	Dissolução da AR	-	16	27	2
Sá Carneiro	Jan-80	ColMai	PSD+CDS+PPM	Morte do PM	1	14	38	1
Pinto Balsemão I	Jan-81	ColMai	PSD+CDS+PPM	Renúncia do PM	-	17	39	1
Pinto Balsemão II	Sep-81	ColMai	PSD+CDS+PPM	Renúncia do PM e dissolução da AR	1	14	43	3
Mário Soares III	Jun-83	ColMai	PS+PSD	Dissolução da AR	1	16	38	1
Cavaco Silva I	Nov-85	MonMin	PSD	Moção de Censura	-	13	32	0
Cavaco Silva II	Aug-87	MonMai	PSD	Final do mandato	1	15	36	0
Cavaco Silva III	Oct-91	MonMai	PSD	Final do mandato	-	16	42	8
António Guterres I	Oct-95	MonMin	PS	Final do mandato	-	17	39	0
António Guterres II	Oct-99	MonMin	PS	Renúncia do PM e dissolução da AR	-	17	42	0
Durão Barroso	Apr-02	ColMai	PSD+CDS	Renúncia do PM	-	17	34	0
Santana Lopes	Jul-04	ColMai	PSD+CDS	Dissolução da AR	-	19	38	0
José Sócrates I	Mar-05	MonMai	PS	Final do mandato	-	16	35	1
José Sócrates II	Oct-09	MonMin	PS	Renúncia do PM e dissolução da AR	-	16	38	0
Passos Coelho I	Jun-11	ColMai	PSD+CDS	Final do mandato	**	11	34	1
Passos Coelho II	Oct-15	ColMin	PSD+CDS	Rejeição programa	1	16	36	0
António Costa I	Nov-15	MonMin	PS	Final do mandato	-	17	41	0
António Costa II	Oct-19	MonMin	PS	A decorrer	-	19	50	0

* Duração em meses.

** Nomeado a meio mandato.
Presi: Iniciativa Presidencial

MonMai: Monopartidário maioritário
MonMin: Monopartidário minoritário

ColMai: Coligação maioritário
ColMin: Coligação minoritário

DESENHO ORGANIZACIONAL DO CONSELHO DE MINISTROS

O desenho organizacional do conselho de ministros compreende o Primeiro-ministro e os ministros que atuam com autonomia para assegurar a execução eficaz do programa do governo. A lei fundamental portuguesa não define quantos ministros ou outros elementos deve ter cada governo. Antes, confia-se na ponderação do primeiro-ministro e na sua capacidade de gestão, tendo em conta o programa do governo e o equilíbrio necessário para a gestão da “coisa pública”. Encontra-se, assim, considerável variabilidade quanto à dimensão dos 22 executivos do período democrático.

Com efeito, os executivos liderados por Santana Lopes e o segundo mandato de António Costa (em funções desde 2019) foram compostos por 19 pastas ministeriais. Em ambos os casos, estes governos apresentam uma estrutura orgânica com número de ministérios superior à média de ministros inaugurais dos 22 governos (16 ministros). Em sentido oposto, podemos destacar o governo liderado por Pedro Passos Coelho, como o executivo historicamente mais pequeno. Da promessa eleitoral, ao programa de governo aprovado pelo parlamento – a destacar a necessidade de redução de custos e de criar uma estrutura eficiente no funcionamento do governo – viria a resultar uma estrutura organizativa composta por apenas 11 ministérios. Note-se, contudo, que estes números reportam-se às pastas ministeriais criadas na lei orgânica aprovada à data de início de funções do executivo. O governo mais pequeno da história do período democrático terminou a sua legislatura com 15 pastas ministeriais. Com efeito, as sete alterações à lei orgânica deste governo acrescentariam o Ministério da Presidência e dos Assuntos Parlamentares; o Ministério Adjunto e do Desenvolvimento Regional; um Vice-primeiro Ministro e o Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia.

É necessário recuar até aos anos 80 para se encontrarem executivos com dimensão inferior à média. É o caso dos governos de coligação liderados por Mário Soares (1978) Sá Carneiro (1980), Pinto Balsemão (1981). Em geral, parece haver uma tendência para que os governos monopartidários minoritários tenham maior número de pastas ministeriais inaugurais (uma média de 16.6 ministérios), com os governos de coligação a apresentar um número médio ligeiramente inferior (15.4 pastas ministeriais).

É da competência exclusiva dos executivos a legislação quanto à sua própria **organização e funcionamento**. É assim que, depois de constituído o governo, é emitida a lei com a sua orgânica. Esta lei estabelece a criação ou extinção

de ministérios ou a atribuição de novas designações a alguns ministérios. Das 475 pastas ministeriais analisadas (incluindo remodelações), cerca de 25% representam a criação de novas pastas ministeriais (Figura 2). A “*inovação*” na organização do funcionamento do governo parece estar associada à alternância partidária completa no executivo, com uma média de 8 novas pastas ministeriais criadas nestes cenários. O maior número de novas pastas é identificado nos governos de Guterres, Pinto Balsemão e Santana Lopes.

O funcionamento do aparelho do executivo inclui, frequentemente, pastas ministeriais responsáveis pela **coordenação transversal entre vários ministérios**, assegurando o acompanhamento das medidas interministeriais apresentadas no programa do governo. Este “centro governativo” nem sempre teve uma pasta ministerial associada. Até ao segundo mandato de Cavaco Silva (1987-91), não existia uma pasta ministerial específica, ficando sob a alçada do Primeiro-ministro, ministros de Estado ou secretários de Estado.

De uma forma global, nas últimas duas décadas (desde o segundo mandato de António Guterres), a proporção de pastas que asseguram a coordenação entre políticas e decisões de diferentes ministérios, por forma a promover a eficácia governativa, tem-se mantido constante. No mandato de Pedro Passos Coelho, em 2011, a proporção destes ministérios em função do total do elenco governativo ascende aos 32%; com a proporção mais baixa (4%) a ser identificada no executivo de Mário Soares, nas vésperas da adesão à Comunidade Económica Europeia.

Figura 1 – Tipos de pastas dos Governos Inaugurais (frequências)

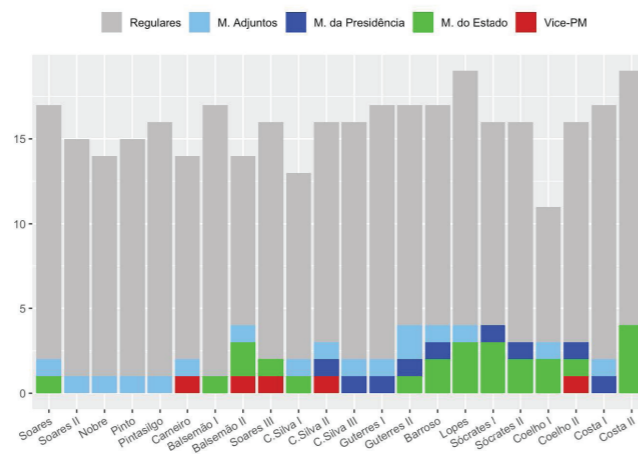
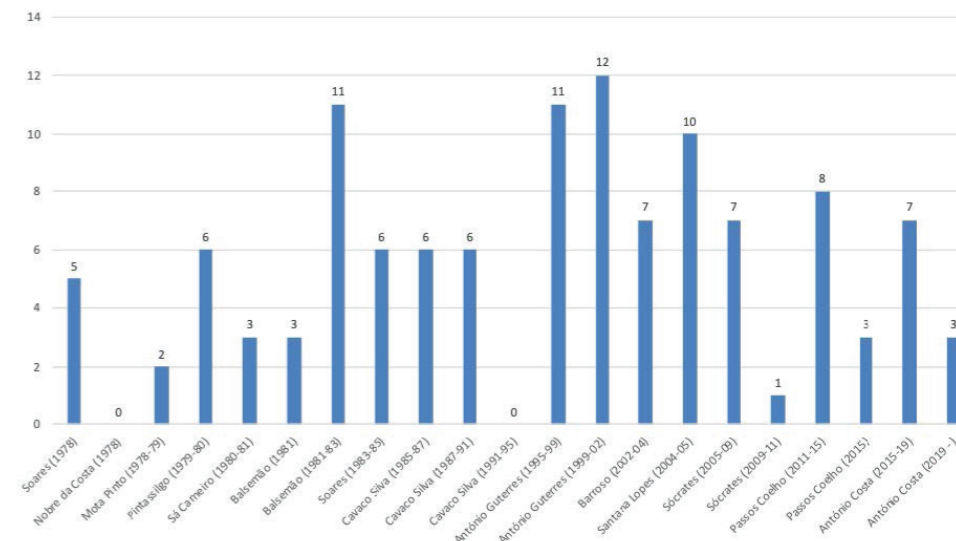


Figura 2 – Novas pastas ministeriais (frequências)



Apenas cinco governos constitucionais previam originalmente a existência de um vice-primeiro ministro. A estes deve somar-se o primeiro mandato de Passos Coelho (2011-15) que, dois anos após a tomada de posse do governo, atribuiu esta pasta a Paulo Portas. Na altura, Portas abandonava o ministério dos Negócios Estrangeiros, ficando com a responsabilidade da coordenação económica. De uma forma global, trata-se de uma posição claramente mais presente em governos de coligação. Excetua-se, neste contexto, a nomeação de Eurico de Melo durante o governo liderado por Cavaco Silva (87-91). Além disso, deve ser destacado que esta pasta não é exercida isoladamente, tratando-se de ministros que gerem outras importantes pastas como o Ministério da Defesa Nacional; ou o Ministério dos Negócios Estrangeiros, pasta que Diogo Freitas do Amaral ocupou durante o governo de Sá Carneiro. O exercício desta pasta isoladamente, sem acumulação com outras pastas é apenas identificado durante os executivos liderados por Pedro Passos Coelho.

Em termos sociodemográficos, as pastas de coordenação tendem a ser ocupadas por homens – com Maria Luís Albuquerque (Ministra do Estado e das Finanças durante o XIX Governo Constitucional); Maria Leitão Marques e Mariana Vieira da Silva (como Ministras da Presidência e Modernização Administrativa durante o primeiro mandato de António Costa; e no segundo caso como Ministra de Estado e da Presidência no segundo mandato); e Manuela Ferreira Leite, como ministra do Estado e das Finanças do executivo de Durão Barroso.

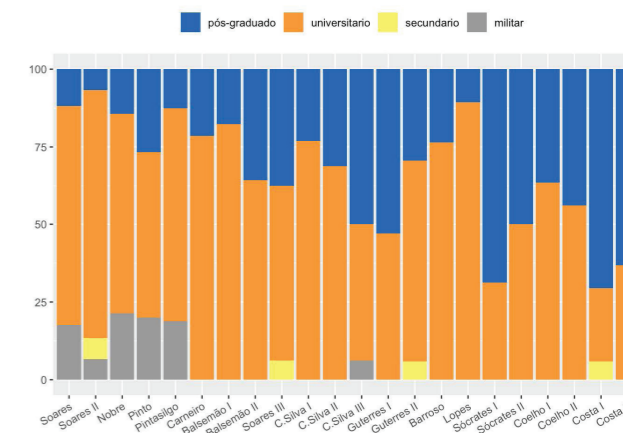
As remodelações governamentais tendem a afetar consideravelmente menos os detentores destas pastas (Ministério do Estado; Ministério Adjunto, Ministério da Presidência e Vice-Primeiro Ministro). Enquanto a proporção de remodelações governamentais ascende aos 32% considerando os ministros

sectoriais, em 25% as remodelações governamentais incidem sobre os detentores destes ministros distinguidos com uma posição hierarquicamente mais distinta no funcionamento interno do executivo.

MINISTROS

Um dos pontos mais salientes do perfil dos ministros portugueses prende-se com o elevado nível de **habilitações académicas** que caracteriza a elite ministerial. Com efeito, em 22 governos, apenas é possível encontrar quatro ministros sem um diploma universitário. O número de ministros com formação de carácter pós-graduado também é bastante significativo ao longo de todo o período em análise, sendo possível identificar uma tendência cada vez mais acentuada para o recrutamento de ministros com formação ao nível de mestrado e doutoramento.

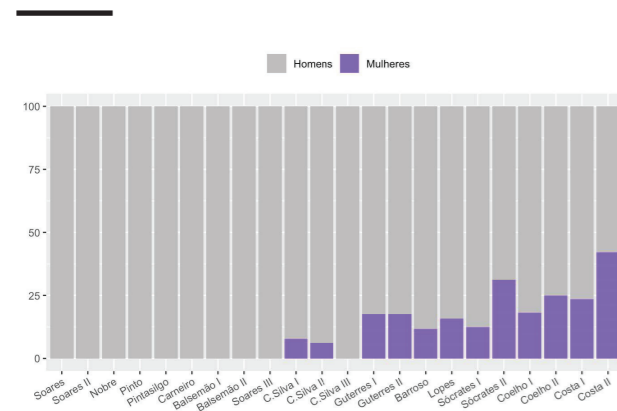
Figura 3 – Nível educativo dos ministros (percentagens)



Como é possível constatar através da Figura 3, o governo actual encontra-se entre os três executivos com níveis habilitacionais mais elevados. Em termos de credenciais académicas, à frente do actual governo, só mesmo o anterior executivo de António Costa e o primeiro governo de José Sócrates. Os dados apresentados no gráfico corroboram – e num certo sentido até acentuam – um dos traços que anteriores estudos sobre o perfil da elite governativa tinham apontado: a importância das habilitações académicas como pré-requisito para o exercício do cargo ministerial (Almeida e Pinto, 2006).

Outro traço fundamental que tem caracterizado elite política portuguesa é escassa presença de **mulheres** na esfera parlamentar e governativa. Se excluirmos o caso atípico do IV governo constitucional – um governo de iniciativa presidencial liderado por Maria de Lurdes Pintasilgo – é necessário esperar até 1985 para encontrar uma mulher elevada à condição de ministro. Ao nomear Leonor Beza para a pasta da saúde no seu primeiro executivo, Cavaco Silva iniciou um tímido processo de recrutamento ministerial feminino. Até então, e ainda que de forma bastante limitada, a presença de mulheres no governo tinha-se manifestado apenas ao nível dos secretários de Estado. De qualquer modo, ao longo dos anos, como a Figura 4 demonstra, o recrutamento de mulheres para postos ministeriais tem aumentado. Não deixa de ser interessante verificar que, olhando para os governos inaugurais, esse aumento seja maior em governos liderados pelo PS. Ao nomear 8 mulheres para um cargo ministerial – tornando-se assim o executivo com maior representação feminina em democracia –, o actual governo constitui um exemplo paradigmático desta tendência.

Figura 4: Ministras mulheres (percentagens)

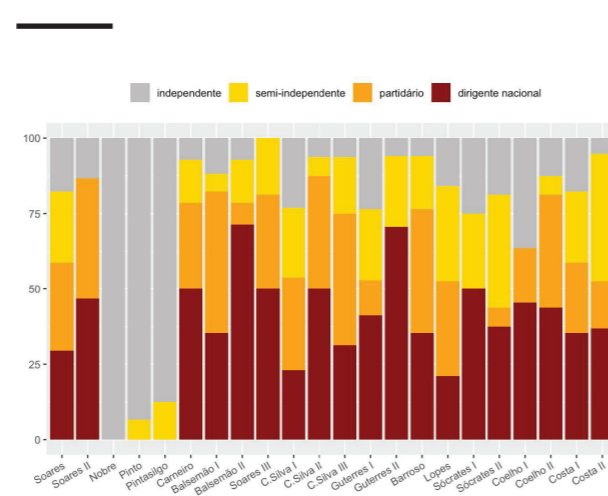


Em relação à idade, os primeiros governos constitucionais apresentam uma média de idade mais baixa. Trata-se de um dado expectável, uma vez que corresponde a uma decorrência

da juventude do próprio regime democrático. O novo milénio – mais concretamente o governo liderado por Durão Barroso – marca um ponto de viragem no sentido da formação de governos com uma média de idades superior a 50 anos. O actual governo insere-se nesta tendência. Ainda assim, com uma média de 52.7 anos, apresenta um elenco ministerial ligeiramente mais novo que o primeiro governo de António Costa (54 anos) ou que os governos socialistas liderados por José Sócrates (53.5 e 54.6 respectivamente).

Uma das dimensões mais analisadas e debatidas sobre a elite governativa em Portugal refere-se à ligação dos ministros aos partidos, salientando-se a presença significativa de ministros sem **filiação partidária** ou com escassa experiência política nos vários executivos (Lobo, 2000; 2005; Almeida e Pinto, 2009). O peso e importância de ministros sem carreira parlamentar ou cargos de direcção partidária tem sido muitas vezes apresentado com uma divergência nacional face aos padrões predominantes na maioria das democracias europeias (Pinto, 2020). Indo além da tradicional visão dicotómica entre ministros partidários e independentes, a Figura 5 permite-nos identificar diferentes dinâmicas existentes nos dois campos.

Figura 5: Vínculo partidário dos ministros (percentagens)



A primeira conclusão que podemos retirar é que o número de independentes é de facto bastante elevado e tende a ser maior nos governos liderados pelo PS. Com cerca de metade de ministros apartidários, os governos liderados por José Sócrates constituíram a expressão esdrúxula do recrutamento de independentes. No entanto, podemos ainda verificar que o número de “independentes puros” não é tão grande como se

poderia pensar. O número de semi-independentes representa uma fatia bastante significativa. Estes são ministros sem filiação partidária que gravitam na órbita de um determinado partido. Sendo próximos politicamente e tendo ligações informais à esfera partidária – na maioria dos casos com uma trajectória de colaboração política e governativa com um determinado partido –, estes independentes têm constituído uma reserva de recrutamento importante para os principais partidos governativos.

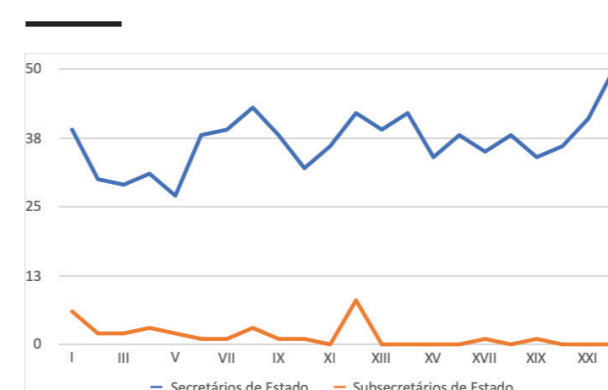
No universo dos ministros com filiação partidária, a figura distingue entre os ministros que, à data da nomeação, se

SECRETÁRIOS E SUBSECRETÁRIOS DE ESTADO

Os secretários de Estado constituem o terceiro dos quatro escalões do governo português (após o Primeiro-ministro e os ministros e antes dos subsecretários de Estado). Exercem funções generalistas e detêm uma pasta própria o que lhes confere uma importância significativa numa subárea específica do ministério, em que são, na prática, os representantes do governo e onde possuem uma autonomia considerável. No entanto, fazem-no sob a dependência de um ministro que, através de um despacho de delegação, estipula as suas competências. Assim, os secretários de Estado são responsáveis perante o ministro e cessam funções quando aqueles deixam o executivo (art. 186-3º e 191-3º, CRP).

Ao assumirem funções concretas de coordenação política, alguns secretários de Estado adquirem peso acrescido no governo. Entre estes, assumem especial importância o secretário de Estado adjunto do primeiro-ministro, o secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, e o secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros. Significativamente, este último toma posse no mesmo dia dos ministros e

Figura 6: Secretários e subsecretários de Estado (frequências)



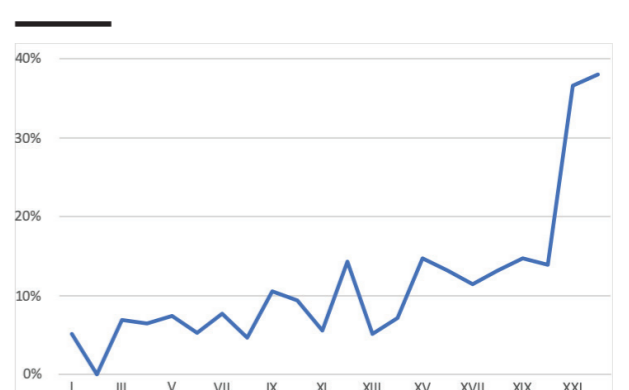
encontravam na simples condição de militantes e aqueles que ocupavam cargos de direcção nos órgãos nacionais do partido. Como seria expectável, os dados demonstram que todos os governos tendem a recrutar para cargos ministeriais uma fatia importante de dirigentes nacionais. Não se trata, porém, de uma condição necessária ou imprescindível para chegar a ministro. A composição do governo actual resulta de uma combinação de semi-independentes com dirigentes nacionais. É um governo que também neste domínio se assemelha muito a anteriores governos socialistas, sobretudo ao segundo governo de António Guterres (Camerlo, Paris, Silvera 2019).

participa nas reuniões do Conselho de Ministros.

Em média, desde 1976 até 2020, os governos portugueses incluíram 37 secretários de Estado no seu elenco inicial. Na verdade, a variação entre governos é relativamente baixa, mantendo-se usualmente entre os 30 e os 40. Apenas em 1978 e 1979, durante dois governos de iniciativa presidencial (o III e o V Governo Constitucional), o mandato governativo foi iniciado com menos de 30 secretários de Estado. No extremo oposto, o executivo mais extenso foi o segundo governo de António Costa, com 50.

Os **subsecretários de Estado** são pouco utilizados em Portugal, sendo nomeados quando as pastas detêm especial complexidade e/ou existam políticas específicas que mereçam ser incumbidas a este membro do governo. O XII Governo contou com 8 subsecretários de Estado mas esta constituiu uma situação excepcional. Como se demonstra na Figura 6, a maior parte dos governos não nomeou nenhum, nomeou muito poucos ou fê-lo durante o mandato para responder a exigências específicas e imprevistas.

Figura 7: Mulheres secretárias de Estado (percentagens)



O cargo de secretário de Estado é ocupado essencialmente por homens. Com excepção dos últimos dois governos (2015 e 2019), a percentagem de mulheres nunca foi superior a 15% no elenco inicial do executivo. Apesar de se ter verificado uma evolução na inclusão de mulheres como secretárias de Estado desde 1976, só recentemente alcançou valores superiores a 35%. Deve ainda ter-se em conta que na primeira década da democracia constitucional algumas mulheres ocuparam várias vezes o cargo. Por exemplo, Maria Manuela Aguiar Dias Moreira foi nomeada em cinco governos (IV, VI, VII, IX e X Governos), Maria Teresa Paulo de Sampaio da Costa Macedo e Aurora Margarida de Carvalho Santos Borges de Carvalho em três (VI, VII e VIII Governos). Assim, o número de mulheres que foi nomeada secretária de Estado

no elenco governativo inicial neste período foi bastante restrito, alargando-se progressivamente a novas intervenientes. Em regra, os secretários de Estado são um pouco mais novos do que os ministros, embora não o suficiente para se poder concluir que este cargo sirva como um trampolim para o cargo ministerial. Pelo contrário, a maioria dos secretários de Estado não detém experiência política quando chega ao governo, a duração no mandato é geralmente curta e grande parte dos que ascendem ao cargo de ministro fá-lo numa pasta distinta. Com efeito, se tivermos em consideração a primeira nomeação dos secretários de Estado que exerceram funções entre 1976 e 2011, a idade média é de 43 anos; cerca de 65,7% não tem experiência política; e a duração média no cargo corresponde a dois anos e meio (Silveira, 2016).

GOVERNOS REGIONAIS – AÇORES E MADEIRA

Os Governos Regionais dos Açores e da Madeira (regiões autónomas) actuam em situação análoga ao Governo da República. Dependem politicamente das respectivas assembleias legislativas regionais e são nomeados pelo Representante da República de cada uma das regiões, tendo em conta os resultados eleitorais (art. 231-3º, CRP). Institucionalmente é o órgão político executivo que conduz a política nos territórios regionais, partilha a competência legislativa com a assembleia regional e coordena a administração pública regional. A orgânica governativa é constituída pelo Presidente do Governo Regional e pelos Secretários Regionais, existindo a possibilidade de incluir Vice-Presidentes e Subsecretários Regionais.

As eleições regionais de 1976 inauguram o período democrático. Estruturam a composição partidária das Assembleias Legislativas Regionais e, conseqüentemente, dos Governos Regionais nos Açores e na Madeira. Em ambas as regiões, o Partido Social Democrata (PSD) obteve a maioria dos votos e formou a sua equipa governativa. Nos Açores, o PSD liderou o executivo regional durante cinco legislaturas (1976-1996), enquanto que na Madeira continua, após 44 anos de democracia, a ser o partido incumbente (1976-2019).

Nas eleições regionais açorianas de 1996, a alternância política ocorreu pela primeira vez, e o Partido Socialista (PS) assumiu o executivo. Desde então, o PS permanece no comando da política regional (24 anos). Em 1996, Carlos César foi nomeado Presidente do Governo Regional dos Açores, e em 2012, Vasco Cordeiro assumiu o leme do executivo insular.

Na Madeira, desde as primeiras eleições democráticas

(1976), o PSD tem concentrado a maioria das preferências dos eleitores, com sucessivas maiorias absolutas. Em 1976 Jaime Ornelas Camacho é nomeado Presidente do Governo Regional, renunciando ao cargo dois anos depois (embora mantendo-se como Secretário Regional dos Equipamento Social até 1980). Em 1978, Alberto João Jardim substituiu Ornelas Camacho (sem eleições) e encabeçou a liderança do II Governo Regional da Madeira. Em Dezembro de 2014, e depois de 37 anos (13527 dias) no exercício do poder, Jardim renúncia ao mandato, em resultado da derrota na eleição interna partidária. Miguel Albuquerque assumiu a liderança do PSD e apresentou-se como candidato às eleições regionais de 2015. Apesar da saída do líder histórico (Alberto João Jardim), O PSD garantiu a maioria dos votos e Albuquerque formou o XII (2015-2019) Governo Regional da Madeira.

A dimensão do elenco governativo oscila entre os sete a onze membros nos Açores e entre seis a dez na Madeira. No período entre 1976 e 2019 foram nomeados para os Governos das regiões autónomas 73 Secretários Regionais nos Açores e 48 na Madeira, onde se incluem Vice-Presidentes e Subsecretários Regionais.

Foram nomeados doze elencos governativos nos Açores e treze na Madeira. No executivo regional dos Açores, a maioria dos Secretários Regionais (50,6%) cumpriu um mandato e apenas 4,1% dos Secretários Regionais cumpriram três mandatos, registando algum grau de rotatividade no exercício do cargo. A duração média dos mandatos dos Secretários Regionais (inclui Subsecretários e Vice-presidentes) no executivo

açoriano é de 1,3 mandatos. A título ilustrativo, nos Açores o responsável pela área sectorial da Agricultura e Pescas durante a vigência dos governos do PSD (1976-1996), liderado por João Bosco Mota Amaral (até 1995) e por Alberto Madrugada da Costa (20 de Outubro de 1995 a 8 de Novembro de 1996) manteve-se no cargo ao longo dos cinco governos consecutivos (20 anos). Já António Lemos de Meneses assumiu-se Secretário Regional durante 16 anos (1984-1996) entre as áreas da Administração Pública, Saúde e Segurança Social. Álamos de Meneses (Secretário Regional) e Sérgio Ávila (Vice-Presidente) garantem a longevidade no exercício do cargo nos executivos socialistas liderados por Carlos César e Vasco Cordeiro.

Em contraste, a estrutura governativa na Madeira é

extraordinariamente fechada e restrita. O número de membros no elenco governativo é significativamente inferior à congénere açoriana. Dos 48 Secretários Regionais que desempenharam funções governativas 50% estiveram no exercício do cargo um mandato, e 18,8% cumpriram mais de três mandatos. Ainda assim, o Secretário Regional Brazão de Castro repartiu a tutela dos Recursos Humanos, Educação e Trabalho durante oito mandatos (32 anos); Bazenga Marques no Trabalho, Assuntos Sociais, Administração Pública e Agricultura, Florestas e Pescas exerceu sete mandatos (24 anos) e seis Secretários Regionais exerceram o mandatos durante 16 anos. Em média, os Secretários Regionais exercem 2,3 mandatos no executivo madeirense (Ruel, 2020).

Tabela 2: Governos regionais (1976-2020)

	PGR	Posse	Tipo	Composição	Termino	Sec	Ssec
AÇORES	Mota Amaral I	Set-76	MonMai	PSD	Final do mandato	10	1
	Mota Amaral II	Out-80	MonMai	PSD	Final do mandato	10	1
	Mota Amaral III	Nov-84	MonMai	PSD	Final do mandato	9	1
	Mota Amaral IV	Nov-88	MonMai	PSD	Final do mandato	9	2
	Mota Amaral V	Out-92	MonMai	PSD	Renúncia do PGR	9	2
	Madruga da Costa	Out-95	MonMai	PSD	Final do mandato	7	0
	Carlos César I	Nov-96	MonMai	PS	Final do mandato	6	1
	Carlos César II	Out-00	MonMai	PS	Final do mandato	8	1
	Carlos César III	Nov-04	MonMai	PS	Final do mandato	8	2
	Carlos César IV	Nov-08	MonMin	PS	Final do mandato	9	2
	Vasco Cordeiro I	Nov-12	MonMai	PS	Final do mandato	8	1
Vasco Cordeiro II	Nov-16	MonMai	PS	A decorrer	9	0	
MADEIRA	Ornelas Camacho	Out-76	MonMai	PSD	Substituição do PGR	6	0
	A. João Jardim I	Mar-78	MonMai	PSD	Final do mandato	7	0
	A. João Jardim II	Nov-80	MonMai	PSD	Final do mandato	7	0
	A. João Jardim III	Nov-84	MonMai	PSD	Final do mandato	6	0
	A. João Jardim IV	Nov-88	MonMai	PSD	Final do mandato	8	0
	A. João Jardim V	Nov-92	MonMai	PSD	Final do mandato	9	0
	A. João Jardim VI	Nov-96	MonMai	PSD	Final do mandato	9	0
	A. João Jardim VII	Nov-00	MonMai	PSD	Final do mandato	8	0
	A. João Jardim VIII	Nov-04	MonMai	PSD	Renúncia do PGR e dissolução da ALRAM	8	0
	A. João Jardim IX	Jun-07	MonMai	PSD	Final do mandato	8	0
	A. João Jardim X	Nov-11	MonMai	PSD	Final do mandato	6	0
M. Albuquerque I	Abr-15	MonMai	PSD	Final do mandato	9	0	
M. Albuquerque II	Out-19	ColMai	PSD+CDS	A decorrer	10	0	

* Duração em anos.

PGR: Presidente do Governo Regional.

ALRAM: Assembleia Legislativa Regional da Madeira

MonMai: Monopartidário maioritário

MonMin: Monopartidário minoritário

ColMai: Coligação maioritário

ColMin: Coligação minoritário

Observatório da Qualidade da Democracia

O Observatório da Qualidade da Democracia (OQD) é um programa de investigação permanente do Instituto de Ciências Sociais que promove e organiza projectos focados nas diversas características, no funcionamento e na qualidade dos regimes democráticos.

Criado em 2010 com o nome Barómetro da Qualidade da Democracia, o OQD pretende ser um repositório de informações relevantes acerca dos temas que envolvem a democracia em Portugal e nos demais países de língua oficial portuguesa. Nesse sentido, o OQD almeja ser um espaço de divulgação e produção de conhecimento de referência ao nível nacional e internacional.

Bibliografia em

www.oqd.ics.ulisboa.pt

ISBN: 978-972-671-629-7