

Patrícia Silva

A Arte de Governar

**Partidos, Governo
e Administração Pública**



Imprensa
de Ciências
Sociais

Índice

Agradecimentos	15
Capítulo 1	
Introdução	19
A investigação e as fontes	24
Estrutura e implicações do estudo	29
Capítulo 2	
Governos partidários e patronagem	33
Governos partidários	33
De «paliativo» a elemento de «reforço» dos governos partidários	38
Anúncio prematuro do fim dos governos partidários?	41
Os fins justificam os meios: os objetivos dos partidos políticos e a patronagem	52
Os efeitos da competição partidária	59
Capítulo 3	
Patronagem e governos partidários em Portugal	65
Antes do período democrático	66
O período democrático e a consolidação do sistema partidário	73
Capítulo 4	
Discrecionabilidade política formal	99
Discrecionabilidade política	99
Vão as leis como querem os reis	105
A CRE SAP: uma tentativa (frustrada) para limitar a discrecionabilidade política?	125

Capítulo 5	
Freios e contrapesos: a contenção do poder pela oposição	133
O índice composto de discricionariedade legal em Portugal . . .	133
Os partidos da oposição e a discricionariedade política	139
Capítulo 6	
Discricionariedade política formal no contexto europeu	155
Discricionariedade política formal em democracias europeias .	155
Da discricionariedade formal à utilização da patronagem	165
Capítulo 7	
Patronagem em Portugal: as perspetivas dos entrevistados	173
Influência partidária na patronagem	173
Mérito ou <i>jobs for the boys?</i>	181
O papel dos partidos da oposição	196
Para além da administração pública	199
Capítulo 8	
Padrões de nomeações em Portugal	203
Influência partidária nas nomeações	203
A dupla natureza da patronagem	206
A impermeabilidade permeável dos partidos da oposição	215
O mesmo instrumento, lógicas diferentes	223
Os gabinetes ministeriais	236
Capítulo 9	
A arte de governar	241
Referências bibliográficas	257
Legislação consultada	269

Anexos

Anexo 1 – Fontes primárias e entrevistados	275
Anexo 2 – Categorias programáticas e a área sectorial correspondente	279
Anexo 3 – Saliência programáticas dos partidos no governo (%) ..	281
Anexo 4 – Diferenças programáticas entre governos (%)	282
Anexo 5 – Filiação partidária por partido no governo, 1994-2009 .	283
Anexo 6 – Perguntas e requerimentos por partido e sessão legislativa, 1994-2009	284
Anexo 7 – Oposição crítica e proporções de nomeações por nível hierárquico (restantes partidos da oposição)	285

Capítulo 1

Introdução

Os partidos políticos são centrais em democracia. Contudo, é hoje comumente aceite a ideia de que os partidos políticos se encontram em crise, tanto na sua relação com a sociedade civil, como com o governo. Vários desenvolvimentos contemporâneos contribuem para acentuar esta percepção: a comunicação do Estado para a sociedade tende a ser feita mais através dos *media* do que pelos partidos; os partidos deixam de ser o canal através do qual os eleitores comunicam com o governo, sendo substituídos por referendos e sondagens; a filiação partidária encontra-se em pleno decréscimo na maioria das democracias europeias. Estes aspetos apontam para a erosão da relação entre os partidos políticos e a sociedade.

Contudo, não é apenas na relação com a sociedade que se destaca este enfraquecimento do papel dos partidos políticos. Com efeito, a relação dos partidos com o governo atravessa também uma fase de declínio. O mais evidente desafio que hoje se coloca aos partidos políticos é a sua capacidade de controlo do aparelho estatal, num cenário caracterizado pela existência de um amplo sector público e com uma diversidade de instituições responsáveis pela provisão de serviços. Este cenário torna os partidos mais frágeis na sua capacidade de influenciar o processo de políticas públicas, já que outros atores e grupos de interesse procuram, também, intervir nestes processos.

O aparelho administrativo do Estado é muitas vezes percebido, por políticos e partidos, como um obstáculo ao controlo partidário do governo, sobretudo devido à «inércia» da estrutura administrativa (Peters 2001, 156) e ao excesso de legalismo que regula o funcionamento da máquina administrativa do Estado. Estes aspetos tendem a reduzir a eficácia da implementação e a gerar dificuldades acrescidas na adaptação a novas orientações dos partidos no governo (Peters e Pierre 2004). Contudo, a interação entre os governos partidários e a estrutura administrativa é fun-

damental no funcionamento da própria democracia, na medida em que os partidos no governo – que recebem um mandato para desenvolver e implementar determinadas políticas públicas – necessitam de estruturas administrativas e das suas competências técnicas para a formulação e a implementação de políticas públicas (Huber 2000).

A administração pública é, por isso, incontornável. A eficácia dos governos partidários e a da implementação de políticas públicas requer a articulação com a máquina administrativa do Estado, que tem um conhecimento técnico específico quer sobre as diferentes áreas sectoriais, quer sobre o próprio modo de funcionamento da estrutura administrativa do Estado.

Perante a incapacidade da estrutura ministerial de assegurar todas as fases do processo de políticas públicas, grande parte da sua responsabilidade é delegada na cúpula dirigente da administração pública. Neste processo de delegação é crucial assegurar não apenas a competência técnica das estruturas dirigentes mas também a sua capacidade de cumprir os objetivos delineados pelo governo. Este último elo da cadeia de delegação própria dos processos democráticos é decisivo para os governos partidários na medida em que pode permitir reduzir potenciais problemas na relação entre o partido no governo, que detém a autoridade, e a administração pública, que funciona como um agente dos governos partidários (Huber 2000; Müller 2000b).

A fragmentação do sistema de governação, caracterizado por um conjunto diversificado de organizações governamentais e quase governamentais, tende a gerar novos dilemas para o controlo partidário do governo. Em específico, desde a década de 1980, tem crescido a tendência para a criação de serviços autónomos ou quase autónomos (Peters e Savoie 1996) e, em paralelo, a tendência para a atribuição de maior amplitude do poder decisório aos responsáveis pela condução da implementação de políticas públicas (Hood 1991). Estas tendências parecem limitar o papel dos partidos no processo de políticas públicas, reduzindo-o potencialmente a um papel marginal, como sugere Mair (2008). Com efeito, esses novos serviços tendem a operar fora do alcance do governo, o que reduz as possibilidades de controlo (direto) e de *accountability*, através de mecanismos de monitorização aplicáveis à administração direta do Estado (ADE) (van Thiel e Yesilkagit 2011).

Em paralelo, e contrariamente ao que as formulações iniciais de governos partidários assumiam, o pressuposto da neutralidade das estruturas dirigentes, que exercem de forma independente a sua autoridade no processo de políticas públicas (Katz 1986), não é corroborado pela literatura

sobre a administração pública (Aberbach, Putnam, e Rockman 1981). Não sendo neutra, a administração pública também não é subserviente (Katz 1987) e, desta forma, pode tornar-se um obstáculo para os governos partidários (Freddi 1986; Katz 1987; Pasquino 1986).

Neste contexto, a investigação passou a focar-se na discussão sobre os diferentes métodos utilizados pelos políticos para controlar o processo de políticas públicas. A patronagem¹ – definida como a possibilidade de nomeação da estrutura dirigente (Kopecký e Scherlis 2008; Müller 2006) – pode ser considerada um recurso importante para os partidos assegurarem a sua centralidade no processo de políticas públicas. Com efeito, a nomeação discricionária da estrutura dirigente tem sido destacada como um dos mais antigos instrumentos de controlo político ao serviço dos partidos no governo (Mayntz e Derlien 1989, 384), na medida em que pode permitir uma maior proximidade entre as preferências do executivo político e a administração pública, reforçando os mecanismos *ex ante* do processo de delegação.

O modelo de governos partidários tem salientado a importância da patronagem, considerando-a como uma incontornável dimensão da análise da relação entre os partidos políticos e o governo (Blondel 1995b; Cotta 2000b). Contudo, esta literatura centra-se na análise da patronagem na sua dimensão de troca de favores (Blondel 1995b; 2000), descurando a possibilidade de a patronagem se configurar como um mecanismo de

¹ Apenas o conceito de «patronagem» será utilizado neste estudo, em detrimento de conceitos sinónimos com maior tradição lexical no contexto português, como «patrocinato» ou «patrocínio». Trata-se de uma tentativa de precisão conceptual que permite afastar o objeto de estudo desta investigação de conotações relacionadas com a origem etimológica dos outros conceitos. Na realidade, com origem na Roma Antiga, o conceito de patrocínio significava amparo, proteção, auxílio que os senhores da classe superior davam às suas clientelas. Tratava-se, na altura, de uma troca de favores. A literatura portuguesa atribui estas conotações ao conceito. Camilo Castelo Branco, por exemplo, em *Maria da Fonte*, escrevia «... isto é melhor do que ser conselheiro do Tribunal de Contas – uma pechincha, sem concurso, sem instrução primária e sem o *patrocínio* do deputado local...» (Camilo Castelo Branco, 1986, *Maria da Fonte*. Edições Ulmeiro, 185). Também a literatura queirosiana utiliza o conceito «patrocinato político» para se reportar ao apoio que o Governador Civil, André Cavaleiro, daria ao protagonista, Gonçalo Mendes Ramires, de forma a assegurar a tão desejada incursão na vida política (Eça de Queirós, 1988, *A Ilustre Casa de Ramires* (2.ª ed). Editora Ulisseia, 198). No âmbito académico, os conceitos de patrocínio e de patrocínio surgem como sinónimos de clientelismo (ver, por exemplo, Lopes, 1991; Sobral e Almeida, 1982). Utilizar este conceito para designar o que pretendemos estudar corria o risco de associarmos as nomeações a práticas clientelares, negligenciando a potencial reconfiguração dos objetivos associados às nomeações e amplamente discutidos na literatura académica internacional (Grzymala-Busse 2003b; Meyer-Sahling 2006b).