

# **Os Secretários de Estado**

## **Conflito e Liderança no Ministério**

Pedro Silveira



Imprensa  
de Ciências  
 Sociais

# Índice

<b>Agradecimentos</b> .....	19
<b>Introdução</b> .....	21
1. Opções metodológicas fundamentais .....	23
2. Estrutura e implicações do estudo .....	32
Capítulo 1	
<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
Capítulo 2	
<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
Capítulo 3	
<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>	
1 Lista de entrevistados .....	291
2 Guiões das entrevistas .....	299
3 Duração, composição e tipos de governos em Portugal (1976-2020) .....	303

## 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 coloquem 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
<b>Total</b>	<b>63</b>	<b>39</b>	<b>86</b>

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 discrição 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.