

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-

A Arte de Governar

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

Introdução

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 patrocinato 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).

A Arte de Governar

controlo que permite assegurar a «capacidade e persistência» (Katz 1986, 51) dos governos partidários e a sua influência sobre o processo de políticas públicas. Com efeito, estas duas formas de patronagem não são mutuamente excludentes. Pelo contrário: elas podem coexistir, na medida em que a lógica das nomeações enquanto recompensa pode subsistir, ao mesmo tempo que emerge um valor instrumental das nomeações, com estas a serem utilizadas (também) para reforçar o controlo político. Tal pode ser particularmente saliente em contextos marcados quer pela existência de recursos económicos e sociais que tornam o eleitorado mais atento e mais exigente, quer pela existência de meios de comunicação social mais «agressivos e intrusivos» (Aucoin e Heintzman 2010, 245).

Este livro pretende contribuir para o debate teórico e empírico sobre o modelo de governos partidários, reconhecendo a importância da patronagem enquanto mecanismo de controlo do processo de políticas públicas. Assim, é testado até que ponto a patronagem pode ser um instrumento que permite aos governos partidários garantir uma continuada influência no processo de políticas públicas e nas atividades do braço operacional do governo, na medida em que pode permitir assegurar a responsividade da administração pública.

Para este efeito, o estudo centra-se no caso português, que apresenta características que o tornam um interessante estudo de caso. A natureza da transição democrática gerou condições para a consolidação estatal dos partidos políticos portugueses, tornando-os exemplos de partidos «internamente mobilizados», de acordo com a classificação de Shefter (1994), que tendem a utilizar a patronagem como forma de obter o apoio eleitoral para permanecerem no poder. Embora tal possa gerar um padrão de continuidade no recurso dos partidos à patronagem, não é expectável que a patronagem se tenha mantido inalterada ao longo do período democrático. Com efeito, embora não invalide a persistência da vertente clientelar da patronagem, a modernização económica, social e política pode gerar uma reconfiguração da patronagem (Kopecký e Mair 2011), reduzindo a eficácia de estratégias personalistas, associadas à patronagem de serviço.

Em paralelo, a crescente complexidade dos processos de governação coloca novas exigências de controlo aos governos partidários. A complexificação da governação no contexto português ocorreu de uma forma mais acelerada do que nos restantes países europeus, uma vez que as restrições à participação política e a economia fechada do regime autoritário deram lugar, no período democrático, a uma expansão massiva do Estado-providência, a uma economia aberta e à integração em estruturas

Introdução

supranacionais. Neste contexto, a relação entre os governos partidários e a cúpula da administração pública pode ajudar a clarificar o desenvolvimento teórico apresentado pela literatura internacional (por exemplo, Kopecký e Scherlis 2008) relativamente às expectativas de reconfiguração das formas de patronagem.

Para além destas características, a investigação sistemática sobre a relação entre governos partidários e administração pública no caso português é ainda escassa. A investigação sobre a elite ministerial e o funcionamento do executivo tem procurado destacar o poder discricionário das nomeações para a administração pública (Portas and Valente 1990; Almeida *et al.* 2003; Lobo 2005), embora esta análise tenda a ser naturalmente limitada pelo seu foco específico. Em paralelo – e em particular durante a recente crise da zona euro – a escolha de ministros tecnocráticos (ou não partidários) tem sido interpretada como um sinal de enfraquecimento dos governos partidários (McDonnell e Valbruzzi 2014; Pastorella 2016; Pinto, Cotta e Almeida 2018a) dada as suas potenciais implicações quanto à probabilidade de perdas de agência (Saalfeld 2000) com disrupções na cadeia de delegação (Neto e Strøm 2006; Pastorella 2016). Neste contexto, a investigação tem-se debruçado sobre o perfil dos ministros e os determinantes da escolha de ministros independentes nos executivos parlamentares (ver o volume editado por Pinto, Cotta e Almeida 2018b). A relação entre ministros e a administração pública tem sido negligenciada, apesar se de estimar que a seleção de ministros independentes pode ter impacto nos «jogos redistributivos» que subjazem à política partidária (Neto e Strøm 2006).

Apesar da escassez de estudos que analisem de forma sistemática a relação entre o governo e a administração pública, os estudos tendem a apontar para a politização da administração pública e para a importância das relações pessoais nos processos de recrutamento de altos cargos dirigentes (Araújo 1999; Nunes 2003). Os estudos sobre clientelismo sugerem a importância da filiação partidária na distribuição de cargos no governo e na administração pública (Lopes 1997), embora apresentem poucas evidências empíricas de tal influência e não analisem quem é nomeado e porquê. O trabalho de Nunes (2003), que analisa o perfil dos altos cargos dirigentes em Portugal, destaca como o elevado grau de qualificações dos dirigentes portugueses é combinado com a elevada politização das nomeações, um padrão que não permite clarificar a saliência de diferentes objetivos das nomeações.

A investigação e as fontes

Há muito que os académicos têm debatido qual a melhor estratégia metodológica para compreender a importância da patronagem. Deste debate, têm surgido vários indicadores de proximidade (*proxies*). Entre os mais utilizados, podem destacar-se os gastos com pessoal nos ministérios (Calvo e Murillo 2004; Gordin 2002; Hopkin 2001; Remmer 2007); as alterações na dimensão da máquina administrativa do Estado² (Grzymala-Busse 2003b); índices de corrupção³ (Müller 2007b); ou a construção de variáveis que agregam diferentes indicadores⁴ (Keefer 2005).

Tendo considerado que as nomeações para cargos na cúpula da administração pública são a forma mais importante de patronagem e, além disso, tendo em conta a necessidade de separar diferentes níveis hierárquicos, a investigação apresentada neste livro utiliza os despachos de nomeação de dirigentes para a cúpula diretiva da administração pública. A recolha e a análise dos despachos de nomeação foram limitadas às nomeações para as instituições da administração pública direta e da indireta, quando estas dependem diretamente do governo. Adicionalmente, esta

² É problemática a utilização deste indicador como próximo do conceito de patronagem. O aumento de funcionários da administração pública pode dever-se a reformas administrativas ou à reestruturação do sector público. Por outro lado, quer se considere tratar-se de patronagem de serviço ou de poder, a realidade é que a utilização deste *proxy* parece implicar que os partidos no governo distribuiriam mais empregos na administração pública, sem dispensar o pessoal recrutado pelo anterior partido no governo. Adicionalmente, como não contém informação relativa às posições/cargos específicos que são distribuídos e não considera as nomeações de indivíduos nomeados para grupos de trabalho ou estruturas de missão, arrisca tratar-se de um *proxy* que ignora uma fonte potencial do controlo partidário sobre o governo e sobre o processo de políticas públicas.

³ A utilização dos dados do *Corruption Perceptions Index* foi destacada como passível de permitir uma aproximação ao estudo do clientelismo, na medida em que determinadas questões reportam-se à utilização do acesso ao governo para benefício privado. Embora possa tratar-se de um *proxy* apropriado para inferir a existência da patronagem de serviço, torna-se um indicador incapaz de refletir a importância da patronagem enquanto mecanismo de controlo de políticas públicas.

⁴ Keefer (2005) utiliza vários indicadores para estudar a patronagem: indicadores de corrupção; indicadores sobre a qualidade da burocracia; a inscrição na educação secundária, enquanto indicador para a provisão de serviços públicos; a percentagem de imprensa controlada pelo Estado; e os gastos do Estado em percentagem do PIB. Estes indicadores são aferidos através da análise da perceção de observadores e de elites empresariais e têm problemas de validade na medida em que são muito sensíveis a escândalos governativos ou crises económicas. Além disso, não se reportam especificamente à cúpula da estrutura dirigente.

Introdução

investigação foca-se na análise dos mecanismos de decisão ao nível central e, tendo em conta os níveis de centralização do Estado português, não foram objeto de análise as nomeações efetuadas no âmbito da administração autónoma e da administração autárquica. Com efeito, tal como salienta O'Dwyer (2006, 223), estas nomeações não constituem evidências da patronagem ao nível nacional. Contudo, incluímos as nomeações para cargos na administração periférica, cuja nomeação é feita pelo governo ao nível central, o que permite captar a importância das estruturas periféricas para os governos partidários.⁵

No quadro 1.1, mapeamos a lista de cargos dirigentes da administração pública portuguesa que foram analisados⁶ e agregamos os diferentes cargos tendo em conta o nível hierárquico e o nível da administração pública a que pertencem.

A recolha da amostra das nomeações foi feita através dos despachos de nomeação publicados em *Diário da República*. A análise abrange o período compreendido entre 1995 e 2009, que permite analisar seis governos diferentes, três dos quais apresentam uma alternância completa dos partidos no governo.

Seis diferentes governos são considerados, com quatro diferentes primeiros-ministros: de 1991 a 1995, liderado por Cavaco Silva; de 1995 a 1999, um governo socialista, liderado por António Guterres; em 1999, um segundo executivo socialista liderado pelo mesmo primeiro-ministro, demissionário em 2002, seguido por um governo de coligação, liderado por Durão Barroso, entre o Partido Social Democrata e o Partido Popular (CDS-PP), de 2002 a 2004. Quando Durão Barroso aceitou o cargo de Presidente da Comissão Europeia, Santana Lopes tomou seu lugar como primeiro-ministro em 17 de julho de 2004 e seu mandato terminou em

⁵ Os órgãos integrados na AIE podem ter, também, qualificação territorial. Tal ocorre na área da saúde (por exemplo, as administrações regionais de saúde), ordenamento do território e desenvolvimento regional (por exemplo, as administrações das regiões hidrográficas). Além disso, os institutos públicos podem ter serviços descentralizados, designados como delegações regionais (ver, por exemplo, o Decreto-lei 143/2012 de 11 de julho, relativo às delegações regionais do Instituto de Emprego e Formação Profissional).

⁶ A recolha de dados abrangeu os cargos que, embora possam ter uma designação diferente daquela que é apresentada são equiparados – quer no enquadramento legal específico do sector, quer no próprio despacho de nomeação – aos cargos que aqui apresentamos. Por exemplo, na área da administração hospitalar, o administrador geral é equiparado a diretor-geral; administrador de 1.ª classe é equiparado a subdiretor-geral; administrador de 2.ª classe é equiparado a diretor de serviços; e o cargo de administrador de 3.ª classe é equiparado a chefe de divisão (Decreto-lei 158/2001).

*A Arte de Governar***Quadro 1.1 – Estrutura dirigente e enquadramento legal**

	Cargos
<i>Gabinetes ministeriais</i>	Gabinete do primeiro-ministro
	Gabinetes dos ministros e secretários de Estado
<i>Administração direta do Estado (serviços centrais e periféricos)</i>	[Direção superior de 1.º grau] Diretor-geral; secretário-geral; inspetor-geral Diretor regional; inspetor regional
	[Direção superior de 2.º grau] Subdiretor-geral; adjunto do secretário-geral Subinspetor-geral; subdiretor regional
	[Direção intermédia de 1.º grau] Diretor de serviços
	[Direção intermédia de 2.º grau] Chefe de divisão
	Governador civil; vice-governador civil; Gabinete do governador civil
<i>Administração indireta do Estado (serviços centrais e periféricos)</i>	[Direção superior de 1.º grau] Presidente
	[Direção superior de 2.º grau] Vice-presidente; outros membros da direção Fiscal único
	[Gestores públicos] Administradores, gestores, membros do conselho de gerência ou delegados do governo em empresas públicas ou participadas

12 de março de 2005, após a derrota do seu partido nas eleições legislativas que se seguiram à dissolução do parlamento em dezembro de 2004 pelo Presidente Jorge Sampaio. Finalmente, José Sócrates liderou o governo de maioria absoluta do Partido Socialista de 2005 a 2009. No total, foram analisadas 9821 nomeações, distribuídas por diferentes níveis hierárquicos, conforme disposto no quadro 1.2.

Para cada período de governo, a recolha de dados foi organizada de modo a processar e analisar os últimos meses de cada governo, nos primeiros meses de um novo mandato e alguns meses no período intermé-

Quadro 1.2 – Nomeações por nível hierárquico e partido no governo

Períodos de governação		Direção superior	Direção intermédia	Serviços periféricos	Gabinetes ministeriais
31 out. 1991 – 28 out. 1995	PSD	179	298	292	49
28 out. 1995 – 25 out. 1999	PS	536	702	806	754
25 out. 1999 – 6 abr. 2002	PS	299	482	831	1414
6 abr. 2002 – 17 jul. 2004	PSD/CDS-PP	209	403	577	349
17 jul. 2004 – 12 mar. 2005	PSD/CDS-PP	82	145	261	334
12 mar. 2005 – 27 set. 2009	PS	97	248	172	302
	Total	1402	2278	2939	3202

dio de cada mandato.⁷ A recolha de dados foi organizada de acordo com os meses em que as nomeações foram publicadas no *Diário da República*. Não raramente, os indivíduos são nomeados e iniciam funções um ou mais meses antes da data de publicação do despacho de nomeação. Com efeito, em média, nos despachos analisados, existe uma diferença de 28 dias entre a data em que a nomeação é publicada e a data em que a nomeação é assinada. Tal coloca-nos um problema no que toca à análise dos dados, uma vez que há um desfasamento temporal entre a data em que a nomeação é assinada e a data em que é publicada (e, por vezes, o desfasamento é maior, se tivermos em conta a data de entrada em vigor das nomeações, pois o despacho pode ser assinado largos meses após o início das funções do dirigente). Assim, embora a recolha de dados tenha sido processada tendo em conta a data de publicação do despacho de nomeação, toda a análise que se segue será feita tendo em conta a data de assinatura, uma vez que desta forma será possível captar as diferenças entre diferentes períodos de governação. A amostra recolhida está descrita no quadro 1.3.

Apesar de se tratar da componente empírica mais substantiva deste trabalho, reconhecemos, tal como Rouban (2003, 316), que os padrões

⁷ Foram analisados 55 meses. Para 1995, foram analisados os meses de junho, julho, agosto, setembro, outubro, dezembro; em 1996 foram analisados os meses de janeiro e fevereiro; em 1997 recolhemos dados das nomeações de abril, junho, outubro, novembro; em 1998 recolhemos os dados de fevereiro, março; em 1999 foram analisadas as nomeações de maio, junho, julho, agosto, setembro, outubro, novembro, dezembro; em 2000 recolhemos os dados de janeiro, fevereiro, março, abril, setembro, outubro; em 2001 recolhemos os dados de março, em 2002 analisámos os meses de março, abril, maio, junho; em 2003 analisámos os meses de maio, outubro, novembro, dezembro; em 2004 processámos as nomeações de janeiro, fevereiro, maio, junho, julho, agosto, setembro, outubro; em 2005 incluímos os meses de fevereiro, março, abril, maio, junho; em 2008 analisámos os meses de janeiro e fevereiro; e, em 2009, analisámos os meses de agosto, setembro, outubro.

*A Arte de Governar***Quadro 1.3 – Amostra por partido no governo, 1995-2009***

Períodos de governação	Partido no governo	N.º meses	N.º dias
31 out. 1991 – 28 out. 1995	PSD	5	105
28 out. 1995 – 25 out. 1999	PS	15	326
25 out. 1999 – 6 abr. 2002	PS	10	226
6 abr. 2002 – 17 jul. 2004	Coligação PSD + CDS-PP	11	244
17 jul. 2004 – 12 mar. 2005	Coligação PSD + CDS-PP	5	104
12 mar. 2005 – 27 set. 2009	PS	9	187
	Total	55	1192

* Devido às diferenças existentes quanto aos dias analisados tornou-se necessário assegurar que todas as análises efetuadas fossem capazes de permitir uma comparabilidade segura entre governos e entre diferentes ciclos governativos. Para isso foi necessário assegurar que as análises não seriam influenciadas pelo modo de recolha da amostra, estimando o rácio de nomeações pelo número de dias analisado, por governo. No capítulo 7, as percentagens são ponderadas de acordo com o número de dias processados. Nos modelos de regressão, a inclusão destes pesos foi feita através da inclusão de uma variável independente, designada «ponderação» nos modelos de regressão apresentados. A criação desta variável envolveu dois passos. Em primeiro lugar, foi identificado o número máximo de dias processado tendo em conta o período do ciclo governativo (87 dias no início, 128 dias no meio e 135 dias no período do final do mandato). Ao valor máximo foi atribuído o valor 1. Todos os outros casos foram ponderados tendo estes valores como referência. Por exemplo, o número de dias processado no início do mandato do PS em 1995 foi de 66. O rácio ponderado atribuído às nomeações processadas neste período foi de 1,31 [87/66].

de nomeações encontrados são mais limitados no esclarecimento das «intenções ou motivos ocultos» da patronagem. Neste sentido, os resultados da análise quantificada foram complementados pelos dados obtidos através de entrevistas semiestruturadas a elites, que contribuíram para uma compreensão mais profunda e matizada da potencial utilização da patronagem. A seleção dos entrevistados foi precedida pelo mapeamento de todas as instituições e organizações, em todos os níveis administrativos, em nove áreas sectoriais – educação e cultura, finanças, administração local e regional, negócios estrangeiros (relações externas), economia, justiça, meios de comunicação, defesa e segurança e saúde.⁸ Pretendeu-se incluir um mínimo de quatro atores em cada uma destas áreas, de forma a garantir considerações substantivas em todas as áreas sectoriais.

Entre junho de 2008 e outubro de 2009 foram conduzidas 51 entrevistas,⁹ conforme apresentado no quadro 1.4. Os respondentes são, maioritariamente, anteriores dirigentes da administração pública e detentores de cargos políticos em exercício de funções. Em alguns casos – negócios

⁸ O processo de amostragem dos entrevistados replicou os passos de seleção da amostra do projeto «Party Patronage in Contemporary European Democracies», coordenado por Petr Kopecký (Universidade de Leiden) e Peter Mair (Instituto Universitário de Florença).

⁹ A lista de entrevistados pode ser consultada no Anexo 1.

Quadro 1.4 – Distribuição dos respondentes por área sectorial e cargo

	Ministros/ secretários de Estado	Administração pública		Especialistas/ académicos/ jornalistas	Outros cargos	Total
		ADE	AIE			
Educação e cultura	4	3	2	–	–	9
Finanças	–	4	–	–	–	4
Administração local e regional	1	3	–	–	–	4
Negócios estrangeiros	1	1	2	1	–	5
Economia	1	1	5	1	–	8
Justiça	–	–	–	–	5	5
Comunicação social	–	1	1	1	–	3
Defesa e segurança	1	4	1	–	–	6
Saúde	1	2	3	1	–	7
Total	9	19	14	4	5	51

estrangeiros, economia, comunicação social e saúde – foram também realizadas entrevistas a especialistas/académicos nas respetivas áreas sectoriais, ou a jornalistas.

Estrutura e implicações do estudo

Este estudo centra-se na análise da importância da patronagem na relação entre governos – que são partidários – e a administração pública. A patronagem tem sido considerada uma importante dimensão do modelo de governos partidários. Contudo, a conceção convencional da utilização da patronagem remete para a distribuição de cargos na administração pública a ocorrer para efeitos de recompensa por serviços prestados ao partido no governo, ou como mecanismo de compensação relativamente à incapacidade do partido no governo de converter preferências políticas em decisões (Blondel 1995; 2002; Cotta 2000). Esta conceção ignora a possibilidade de se terem alterado as funções da patronagem, particularmente num contexto marcado quer pela crescente complexidade dos processos de governação, quer pelo crescente número de agentes e instituições envolvidos no processo de políticas públicas, que impõem aos governos partidários a (re)criação de mecanismos de controlo que lhes permitam obter os resultados esperados (Stoker 1998).

Assim, no capítulo 2, recuperamos o modo como o modelo de governos partidários tem sido conceptualizado e salientamos o papel que tradicionalmente tem sido atribuído à patronagem. Este capítulo procura demonstrar que a narrativa convencional sobre os objetivos da patronagem é parcelar, na medida em que a patronagem tende a ser considerada como um elemento «alternativo» (Cotta 2000a, 214) à capacidade de

A Arte de Governar

controlo de políticas públicas, sendo um potencial «paliativo» (Blondel 2002, 253) que permite mitigar os possíveis efeitos negativos da incapacidade política do governo perante o eleitorado. Este capítulo também discute um conjunto de desafios que atualmente se colocam ao controlo operacional do governo (Mair 2008) e analisa o modo como estes desenvolvimentos geram expectativas de reconfiguração das formas e das motivações da patronagem. Esta leitura permite argumentar que os governos partidários podem estar a recorrer a velhos instrumentos – como a patronagem – como solução para os novos dilemas de governação. Os desafios que atualmente se colocam aos governos partidários podem tê-los impelido à transformação da patronagem num importante instrumento para a revitalização da *accountability* em sistemas democráticos (Flinders e Mathews 2010).

Constituído o quadro teórico geral que permita compreender os objetivos e a natureza da patronagem para os governos partidários, detemo-nos na análise da competição partidária. Com efeito, o maior ou menor recurso à patronagem depende não apenas da existência de *path dependencies* (Katz 1986; Shefter 1994), mas também da interação entre os partidos políticos e das características do sistema partidário (O’Dwyer 2006; Grzymala-Busse 2003; Meyer-Sahling 2006c). Para Shefter (1994), a existência de *path dependencies* quer em relação à origem dos partidos, quer em relação à profissionalização e à autonomia das estruturas administrativas, gera um padrão de (expectável) continuidade no recurso dos partidos à patronagem.

No capítulo 3 procuramos analisar a importância da patronagem no contexto português. Apesar das consideráveis mudanças políticas, tem-se mantido a perceção quanto à persistência de padrões de patronagem (Lopes 1997; Magone 2000; Opello 1985), que tende a ser assumida como uma característica generalizada da cultura política portuguesa. O enfoque principal deste capítulo incide sobre o período democrático e o modo como a nova elite política lidou com as heranças do Estado Novo, particularmente relacionadas com o poder das estruturas administrativas e com os efeitos da repressão da atividade política. Este capítulo permite testar, no contexto português, o argumento de Shefter (1994) relativamente ao efeito que a natureza dos partidos e a profissionalização da administração pública têm na dependência dos partidos em relação à patronagem.

No capítulo 4 analisamos a permeabilidade legal à influência da estrutura política na seleção e no controlo das estruturas dirigentes. Deste modo, retoma-se a literatura sobre a delegação (Huber 2000; Müller 2000b; Strøm 2000a) e sobre o conceito de discricionariedade política

Introdução

(Meyer-Sahling 2006b). É proposto um índice de discricionariedade formal que inclui mecanismos de controlo *ex ante* e *ex post* à nomeação, permitindo, assim, a análise das estratégias legais para conter riscos de delegação, nomeadamente o risco de seleção adversa e o risco moral. Este capítulo termina com uma leitura dos efeitos e do modo de funcionamento de uma das mais emblemáticas medidas pensadas para despartidarizar e profissionalizar a administração pública, a criação da CRE SAP.

Com base neste quadro analítico, o capítulo 5 dedica-se à leitura da evolução legal do caso português numa perspetiva longitudinal. Considerando a literatura relativa ao papel dos partidos da oposição (Grzymala-Busse 2003b; Meyer-Sahling 2006b; O'Dwyer 2006) na utilização da patronagem, analisamos, ainda no quarto capítulo, o papel dos partidos da oposição na aprovação e na definição de mecanismos que restringem ou ampliam a discricionariedade política.

O capítulo 6 procura inserir Portugal no contexto europeu. Além de permitir comparar o índice de discricionariedade política português com o contexto europeu, este capítulo propõe uma comparação entre o valor estimado do índice de discricionariedade com a prática destes países (Kopecký *et al.* 2012). Esta análise permite confirmar a expectativa de Müller (2007) de que as configurações institucionais não são suficientes para explicar o recurso à patronagem. Adicionalmente, é sugerida a necessidade de rever a perspetiva generalizada do recurso à patronagem nos países da Europa do Sul e no caso português, em particular.

No capítulo seguinte, consideramos a perspetiva de políticos, dirigentes e outros observadores relativamente a cinco dimensões centrais: a influência partidária nas nomeações; as motivações da patronagem; o impacto da forma do governo; o papel dos partidos da oposição; e as motivações das nomeações para os gabinetes ministeriais. O impacto destas cinco dimensões nos padrões de patronagem foi, igualmente, testado, considerando os padrões de patronagem. Para isso, o capítulo 8 detém-se na análise dos dados quantitativos, que resultam da análise dos despachos de nomeação quer para a cúpula diretiva da administração pública (direção superior, intermédia e serviços periféricos), quer para gabinetes ministeriais.

Este estudo permite confirmar a coexistência das duas motivações da patronagem. Com efeito, a lógica das nomeações enquanto recompensa pode subsistir, ao mesmo tempo que tende a emergir um valor instrumental das nomeações, com estas a serem utilizadas (também) para reforçar o controlo político e reduzir os riscos associados ao processo de delegação. Contudo, as diferentes motivações da patronagem podem

A Arte de Governar

variar consoante o nível hierárquico e a fase do ciclo governativo. Além disso, o recurso à patronagem depende da competição partidária, com a ação fiscalizadora dos partidos da oposição a poder limitar as nomeações para cargos na cúpula da estrutura administrativa sem, contudo, poder impedir as nomeações para os níveis hierárquicos menos visíveis. Em última análise, este livro permite discutir a forma como a patronagem pode implicar sérios riscos para a continuidade de políticas e de reformas, particularmente em cenários de alternância governativa. Ao mesmo tempo, não se podem negligenciar os potenciais efeitos adversos que o recurso à patronagem pode implicar na relação entre cidadãos e classe política, na medida em que estas nomeações são percecionadas como mecanismos de colonização partidária da administração pública.