

Marina Costa Lobo, Governar em Democracia, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2005.

À medida que a ciência política se consolida como disciplina académica em Portugal, têm aumentado consideravelmente desde o começo da década de 1990 os estudos sobre os principais aspectos do regime político nascido da revolução dos cravos. Não faltam trabalhos sobre o comportamento dos eleitores, o sistema eleitoral, os partidos e o sistema partidário, o processo legislativo, a presidência e o sistema de governo e o poder judiciário. Porém, até há pouco existia ainda uma importante área pouquíssimo explorada na bibliografia produzida pelos politólogos: o executivo e o seu funcionamento interno¹. Essa lacuna agora se encontra preenchida por *Governar em Democracia*, de Marina Costa Lobo.

Fruto de uma tese de doutoramento defendida na Universidade de Oxford, *Governar em Democracia* (doravante, *GeD*) é uma investigação aprofundada da organização do governo em Portugal, com foco na sua coordenação interna, desde o alvorecer da democracia em 1976. Daí o conciso e preciso título da obra. Metodologicamente, trata-se de um estudo de caso. Porém, não sem

¹ A única exceção — na ciência política — é o artigo de Paulo Portas e Vasco Pulido Valente (1990), «O primeiro-ministro: estudo sobre o poder executivo em Portugal», in *Análise Social*, vol. xxv (107), n.º 3, pp. 333-349.

preocupações teóricas e comparativas.

Num mundo em que a ciência política se globaliza a partir dos tradicionais pólos geográficos do pensamento ocidental é muito comum hoje classificar alguns tipos de trabalho académico como pertencentes a uma vertente que se convencionou chamar de *European politics*, em oposição à outra vertente, baptizada como *American politics*². A primeira caracteriza-se pelo emprego do método indutivo na formulação de hipóteses, enquanto a última prima pelo uso de métodos dedutivos. A *European politics* sempre foi fervorosamente empírica e nunca viu grande oposição entre descrição e explicação. A *American politics* também tem sérias preocupações com a validação empírica de suas proposições, porém, se vê cada vez mais associada a uma intensa aplicação de testes estatísticos sofisticados e à crença de que análises explicativas são sempre superiores a análises descritivas.

GeD encaixa-se firmemente no edifício da *European politics*. Partindo de um rico debate acerca da diversidade de modelos de executivo observada nas democracias europeias, Marina Costa Lobo propõe-se investigar, acima de tudo, como, em Portugal, se coordenam os programas partidários de uma coligação governativa e como se coordenam as

suas políticas específicas (pp. 37-38). Trata-se, pois, de um estudo que procura identificar como evoluiu a distribuição efectiva de poder decisório entre o primeiro-ministro e os ministros, mormente no período entre 1976 e 1995. A estratégia empírica adoptada pela autora inclui narrativas detalhadas dos principais eventos relacionados à coordenação dos governos, numerosas entrevistas com ex-governantes (dois primeiros-ministros, vinte e cinco ministros, nove secretários de Estado e três funcionários da Presidência do Conselho de Ministros). Além disso, a autora compilou informações estatísticas acerca da composição dos governos e de decretos-leis e autorizações legislativas dadas ao executivo.

Antes de iniciar a análise da coordenação interna do executivo português, Marina Costa Lobo ofereceu-nos um mapeamento da distribuição do poder institucional no país. Nos termos de Lijphart³, trata-se de saber se o regime democrático de Portugal pende mais para o lado maioritário ou para o consensual.

Em primeiro lugar, dadas algumas ambiguidades da Constituição de 1976 quanto às responsabilidades e prerrogativas dos órgãos do Estado (presidência, parlamento e governo), até 1982 houve grande tensão entre eles. Porém, após a reforma constitucional daquele ano, «[...] embora o

² Michael J. Laver e Norman Schofield (1990), *Multiparty Government: the Politics of Coalition in Europe*. Nova Iorque, Oxford University Press, cap. 1.

³ Arend Lijphart (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999.

governo respondesse perante a Assembleia e o presidente, *politicamente* passou a ser responsável apenas perante a Assembleia» (p. 59). Ainda assim, a autora concorda que a melhor maneira de se classificar o sistema de governo português é denominá-lo de semipresidencial, não de parlamentar, uma vez que, seguindo a definição já clássica de Duverger⁴, «o presidente continua a ser eleito por sufrágio popular; os seus poderes de veto diminuíram, mas continuam a ser consideráveis [...]» (p. 60).

O semipresidencialismo, arranjo constitucional que divide o poder executivo entre um presidente eleito pelo povo e detentor de importantes prerrogativas e o primeiro-ministro, somado ao multipartidarismo e aos governos de coligação que marcaram a primeira década do regime inaugurado em 1976, fez Portugal pender, inicialmente, para um padrão mais consensual de democracia. Entretanto, a partir do final da década de 1980, com a redução da fragmentação partidária, a emergência de governos monopartidários, o fortalecimento do papel do governo *vis-à-vis* ao presidente, realçados pela tradição de centralismo administrativo e pelo grande peso do Estado na economia, o sistema político português, no entender de Marina Costa Lobo, passou a ter um carácter eminentemente maioritário (pp. 63-87).

A questão agora passa a ser como se reforçou o papel do primeiro-ministro na coordenação interna do executivo, reforço que se deu, em parte, por meio da politização da Presidência do Conselho de Ministros (doravante, PCM), ministério que concentra o pessoal de apoio ao governo e as secretarias que respondem directamente ao primeiro-ministro, sendo também sede de todos os organismos não pertencentes a nenhum ministério.

Marina Costa Lobo, ao longo do capítulo 3, oferece dados abundantes que mostram como o perfil dos gastos, dos funcionários e das actividades da PCM evoluiu de modo a privilegiar funções políticas e jurídicas em detrimento das administrativas. Tal evolução contribuiu para consolidar o poder do primeiro-ministro no seio do executivo, principalmente na segunda década da democracia. Contudo, a autora, com o olho atento de uma analista política, enfatiza que o crescente poder do chefe do governo não foi fruto de um processo, por assim dizer, estrutural. Foi, isto sim, «[...] contingente às relações do primeiro-ministro com o seu partido e outros, se o governo for de coligação. É, por conseguinte, um poder muito conjuntural, que aumenta e diminui consoante a relação que o líder do executivo tem com as estruturas partidárias» (p. 122). Ou seja, a politização da PCM representou, em boa medida, um ajuste da organização do executivo e do seu processo decisório interno à existência, em 1987-1995, de governos monopartidários

⁴ Maurice Duverger (1980), «A new political system model: semi-presidential government», in *European Journal of Political Research*, vol. 8, n.º 2, pp. 165-187.

maioritários, os quais tendem a reforçar o papel do primeiro-ministro.

O capítulo 4 de *GeD* é o mais longo e o ponto alto da obra. Nele, a autora lança mão da proposição segundo a qual os problemas de coordenação inter e intrapartidária no seio do executivo português se resolveram por meio da governamentalização dos partidos e da autonomização do primeiro-ministro em relação a estes. Para validar a proposição, Marina Costa Lobo oferece uma detalhada narrativa dos principais eventos relacionados aos fracassos e sucessos da coordenação partidária entre 1976 e 1995, assim como apresenta indicadores quantitativos.

Na primeira década da democracia, durante a qual predominaram governos de coligação ou minoritários, a coordenação interpartidária fracassou sobretudo em função da excessiva interferência das organizações partidárias nos assuntos governamentais. Uma resposta parcial a esses fracassos viria na segunda década com a investidura de governos monopartidários e majoritários. Porém, sob esses governos, os problemas de coordenação se transferem do plano inter para o plano intrapartidário, magnificando-se se o partido governativo for faccionado, o que foi o caso do PSD em 1985-1995.

As soluções para os novos problemas de coordenação partidária foram a autonomização do primeiro-ministro em relação ao seu partido e a governamentalização deste. A autora sustenta que uma medida válida da autonomização é a percentagem de ministros independentes (pp. 168-

-170). Já a governamentalização observa-se por meio dos militantes eleitos para órgãos dirigentes que fazem parte do governo (pp. 170-173). Ambas soluções decorreram do uso dos extensos poderes de nomeação do primeiro-ministro, tendo propiciado uma coordenação partidária mais eficaz do que a verificada na primeira década democrática. Porém, essa maior eficiência teve um custo. Nas palavras de Marina Costa Lobo:

Nas duas décadas em análise, a coordenação política parece ter evoluído de uma interferência excessiva nos assuntos do governo por parte das organizações partidárias para um domínio asfixiante do partido no governo sobre a organização partidária. Trata-se de problemas de que também há exemplo na Grã-Bretanha e em França. Embora permita uma coordenação partidária superficialmente «eficaz», esse domínio significa que o partido deixa de ser uma «correia de transmissão» entre o eleitorado e o governo, passando, em vez disso, a ser um espelho das opiniões do governo e uma fonte de clientelismo político [pp. 174-175].

Se os capítulos 3 e 4 de *GeD* têm como eixo a acção do primeiro-ministro na coordenação político-partidária, o capítulo 5 investiga a coordenação intersectorial e a formulação de políticas do ponto de vista das percepções dos ministros. A questão aqui é saber qual o papel que estes

têm na elaboração de propostas e na sua aprovação no Conselho de Ministros.

Antes de mais nada, Marina Costa Lobo constata em Portugal uma tendência quase universal: a superioridade do executivo *vis-à-vis* ao parlamento no que concerne à produção legislativa (pp. 179-180). E, como era de esperar, essa tendência fortaleceu-se a partir de 1987, com a formação de governos monopartidários maioritários. Convém notar, todavia, que estes não se impuseram à Assembleia. A superior produção legislativa de executivos sustentados por maiorias coesas foi fruto da maior disposição destas de conceder autorizações legislativas àqueles. O outro lado dessa moeda é que os governos minoritários são mais propensos a valerem-se de instrumentos unilaterais de tomada de decisão, os decretos-leis, justamente em virtude de sua fraqueza parlamentar (pp. 185-187).

As entrevistas feitas pela autora mostram que, se o primeiro-ministro foi o principal actor na coordenação político-partidária, os ministros, coadjuvados por seus secretários de Estado e directores-gerais, foram os actores decisivos na coordenação intersectorial, tendo o ministro das Finanças o papel mais destacado neste processo, principalmente entre 1976 e 1985 (pp. 185-213).

Os capítulos 6 e 7 trazem as conclusões da obra. A principal, em apenas uma sentença, é que a, por assim dizer, «maioritização» do sistema político sob os governos monopartidários de Cavaco Silva (1985-

-1995) levou à verticalização interna do executivo, tendo como ápice um poderoso primeiro-ministro auxiliado pela PCM. Todavia, a autora faz uma ressalva:

[...] é necessário sublinhar que os governos de primeiro-ministro de Cavaco Silva não envolveram um distanciamento em relação ao seu partido e também não foram um indício de «presidencialismo do primeiro-ministro». A tendência para a concentração do poder nas mãos do primeiro-ministro foi um reflexo do reforço real, e não do declínio, do poder partidário, bem como da maior influência dos ministros ao nível dos respectivos partidos [p. 250].

Marina Costa Lobo tece ainda uma inovadora consideração acerca do significado do seu estudo para o funcionamento do sistema de governo de Portugal. Apesar do inconteste reforço do controlo do primeiro-ministro do processo decisório, o regime português deve continuar a ser classificado como semipresidencial porque este reforço se deu em detrimento dos ministros, e não do presidente (p. 251).

Para finalizar, a autora destaca a implicação desalentadora do fenómeno da governamentalização dos partidos: estes deixam de ser uma ponte eficaz entre a sociedade civil e as instituições políticas, tornando-se apenas um espelho das opiniões do governo. A queda desta ponte cria um

fosso entre os cidadãos e os seus governantes, fosso em que, pouco a pouco, pode desabar o próprio regime democrático (p. 252).

Para concluir esta recensão, convém fazer uma qualificação a uma das principais proposições de *GeD* e uma observação sobre um dos benefícios do semipresidencialismo em Portugal.

A qualificação diz respeito ao significado dos ministros independentes. Como dito acima, a autor os vê como indício da autonomização do primeiro-ministro em relação ao seu partido. Porém, um trabalho recente sustenta que, nas democracias europeias, a frequência de independentes nos governos é uma medida do poder de barganha do chefe de Estado *vis-à-vis* ao primeiro-ministro, mormente nos regimes semipresidenciais⁵. De facto, as percentagens mais altas de independentes em Portugal, desde 1976, registaram-se justamente sob os governos de inspiração presidencial de Ramalho Eanes. Assim, para o caso específico de Portugal, é possível que os ministros independentes reflectam não apenas a autonomização do primeiro-ministro em relação ao seu partido, como quer Marina Costa Lobo, mas também a necessidade de o chefe de governo acomodar as preferências de outros

actores, principalmente as do presidente.

A observação sobre um dos benefícios do semipresidencialismo em Portugal se refere à conclusão desalentadora da autora sobre o fenómeno da governamentalização dos partidos. Se a governamentalização afasta os partidos no poder da sociedade civil, então as tensões e conflitos que amiúde ocorrem entre o chefe de Estado e o chefe de governo, típicos do semipresidencialismo, podem forçar os partidos a prestarem maior atenção às demandas da sociedade. Quiçá o principal papel do presidente da República seja justamente esse. Destarte, uma das grandes virtudes do semipresidencialismo seria a de fornecer um correctivo institucional à *malaise* política tão bem diagnosticada por Marina Costa Lobo.

Ao fim e ao cabo, *GeD* constitui, sem dúvida, uma obra indispensável para se conhecer a política portuguesa nas últimas três décadas. A sua leitura aproveitará não apenas aos estudiosos da política do país, mas a todos aqueles interessados na organização do executivo na Europa, no funcionamento de regimes semipresidenciais e no papel dos partidos na governança democrática.

OCTAVIO AMORIM NETO

⁵ Octavio Amorim Neto e Kaare Strøm (2006), «Breaking the parliamentary chain of delegation: presidents and non-partisan cabinet members in European democracies», in *British Journal of Political Science*, vol. 36, n.º 2, pp. 619-643.