

PATRÍCIA SILVA

CARLOS JALALI

## Serviço ao poder ou o poder ao serviço? Patrocínio e governos partidários em Portugal

---

*Análise Social*, 220, LI (3.º), 2016

ISSN ONLINE 2182-2999

---

EDIÇÃO E PROPRIEDADE

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Av. Professor Aníbal de Bettencourt, 9  
1600-189 Lisboa Portugal — [analise.social@ics.ul.pt](mailto:analise.social@ics.ul.pt)



---

*Análise Social*, 220, LI (3.º), 2016, 630-656

---

**Serviço ao poder ou o poder ao serviço? Patrocinato e governos partidários em Portugal.** O patrocínio tem sido considerado uma importante dimensão do modelo de governos partidários. Contudo, a conceção convencional da utilização do patrocínio remete para a distribuição de cargos na administração pública a ocorrer para efeitos de recompensa por serviços prestados ao partido no governo. Esta perspetiva não é inteiramente satisfatória. A crescente complexificação e fragmentação dos processos de governação, juntamente com o poder das estruturas administrativas no processo de políticas públicas pode impelir os governos partidários a procurarem novas formas de controlar a máquina administrativa do Estado. Este trabalho procura, através da análise de entrevistas de elites, demonstrar a emergência de 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.

**PALAVRAS-CHAVE:** patrocínio; governos partidários; administração pública; entrevistas de elites.

**Patronage and party government in Portugal.** Patronage has been interpreted as an important dimension of the party government model. However, patronage has been conventionally associated with the distribution of jobs in public administration aiming to reward services rendered to the party in government. This is not entirely satisfactory. The growing complexity of governance processes, together with the growing influence of the upper echelons of the civil service in policy making has prompted politicians to search for new ways of controlling the bureaucracy. Through the use of elite interviews, this article seeks to analyze the emergence of an instrumental dimension of patronage, as a potential key resource for parties in government to control the policy-making process and retain a role in modern democratic governance.

**KEYWORDS:** patronage; party government; public administration; elite interviews.

---

PATRÍCIA SILVA

CARLOS JALALI

# Serviço ao poder ou o poder ao serviço? Patrocinato e governos partidários em Portugal

## INTRODUÇÃO

A interação entre os governos partidários e a estrutura administrativa é central em democracia. Os partidos no governo recebem um mandato para desenvolver e implementarem determinadas políticas públicas e necessitam de estruturas administrativas e das suas competências técnicas para a formulação e implementação de políticas públicas (Huber, 2000). Face à 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 (Huber, 2000; Müller, 2000). Este último elo da cadeia de delegação é decisivo para os governos partidários na medida em que pode implicar 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. Com efeito, a crescente fragmentação do “circuito decisório” (Mozzicafreddo, 2001, p. 13), particularmente com a criação de organizações governamentais e quase-governamentais; o consequente aprofundamento da delegação de competências (Burnham, 2001); e a tendência para a atribuição de maior amplitude do poder decisório aos responsáveis pela condução da implementação de políticas públicas (Hood, 1991) são apontados como potenciais desafios aos governos partidários, na medida em que tendem a implicar um declínio do papel dos partidos no governo no controlo dos processos decisórios (Mair, 2008).

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, p. 43) não é corroborado pela literatura sobre a administração pública (Aberbach, Putnam, 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. Acresce, ainda, a ideia de que a dimensão técnica e administrativa pode limitar a influência partidária nos processos de políticas públicas (Blondel, Nousiainen, 2000). Neste cenário importa compreender até que ponto estarão os partidos políticos disponíveis para aceitar uma redução substancial da sua capacidade de “controlo operacional do governo” (Rose, 1969, p. 413). O contrário pode também ser postulado: os partidos reconhecem a importância da administração pública e o seu papel no processo de políticas públicas e procuram, *através* dela, manter-se como centrais no processo de políticas públicas.

Este trabalho argumenta que os desafios que atualmente se colocam aos governos partidários podem tê-los impelido à transformação do patrocínio – definido como a possibilidade de nomeação da estrutura dirigente (Kopecký e Scherlis, 2008; Müller, 2006) – num importante instrumento de controlo da máquina administrativa. Para este efeito, analisa as perspetivas de elites em Portugal sobre três dimensões interrelacionadas. A primeira reporta-se ao estudo da influência partidária nas nomeações de dirigentes e a saliência relativa de diferentes critérios de seleção. A segunda dimensão debruça-se sobre as motivações do patrocínio; e a terceira dimensão ocupa-se da análise da distribuição das nomeações entre partidos políticos, distinguindo um estilo de patrocínio maioritário ou proporcional.

Este artigo estrutura-se em quatro partes. Na primeira parte, é analisado o papel que tradicionalmente tem sido atribuído ao patrocínio no modelo de governos partidários, argumentando a necessidade de reanálise do seu papel. Segue-se uma análise do caso português, que apresenta características que o tornam um interessante estudo de caso. O enquadramento metodológico é explicitado na terceira secção. Posteriormente, são apresentados e discutidos os resultados obtidos. A última secção apresenta algumas notas conclusivas e as implicações da utilização do patrocínio para os partidos e para os processos de políticas públicas.

#### PATROCINATO E GOVERNOS PARTIDÁRIOS

O modelo de governos partidários assume a existência de uma complexa rede de delegação, que é crucial em democracia. No processo democrático contemporâneo, os eleitores delegam a responsabilidade e autoridade do processo decisório em representantes eleitos. Os partidos políticos são o

veículo organizacional através do qual este processo de delegação ocorre. Ao mesmo tempo que são *agentes* na relação com os cidadãos, os partidos tornam-se o *principal* do elenco governativo (Blondel, Nousiainen, 2000). Com efeito, estes partidos tornam-se responsáveis por duas importantes dimensões interrelacionadas dos governos partidários: o controlo sobre a seleção da composição ministerial e o controlo sobre o processo de políticas públicas (Katz, 1986). Contudo, o processo de delegação vai para além do executivo político e inclui, também, a administração pública, enquanto a dimensão permanente do poder executivo.

Este último elo de delegação – do governo *strictu sensu* para a administração pública – é, porventura, o mais complexo para os governos partidários, uma vez que a administração pública é responsável pela operacionalização de políticas públicas, mas os partidos que estão no governo é que são, em última análise, responsabilizados pelas falhas que possam surgir em todo o processo de políticas públicas. A capacidade de controlo de políticas públicas dos governos partidários depende, assim, da cooperação da administração pública e, neste sentido, o próprio modelo de governos partidários depende da sua capacidade de anular ou, no limite, de minimizar potenciais problemas na relação entre o principal (partido no governo); e o agente (administração pública) (Huber, 2000; Müller, 2000).

Não é claro, contudo, o modo como se opera esta ligação entre os governos e a administração pública. Como podem os governos partidários assegurar a “cooperação” e “lealdade” da administração pública, que Katz (1986, p.67) reconheceu serem cruciais para a capacidade e a sobrevivência dos governos partidários?

O patrocínio tem sido considerado uma importante dimensão do modelo de governos partidários. Contudo, a conceção convencional da utilização do patrocínio 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, 2000, 2002; Kitschelt e Wilkinson, 2007). Esta conceção é imperfeita na medida em que ignora a possibilidade de se terem alterado as suas funções, 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 (Kopecký e Scherlis, 2008; Müller, 2002). O patrocínio tem sido destacado como um dos mais importantes instrumentos de controlo político ao serviço dos partidos no governo, por permitir alinhar as

preferências do executivo político e a administração pública, reforçando os mecanismos *ex ante* do processo de delegação (Müller, 2006).

Assim, podemos distinguir duas importantes funções do patrocínio, operacionalizadas através da distinção entre “patrocínio de serviço” e “patrocínio de poder” (Müller, 2006, p. 190). O primeiro reporta-se à distribuição de cargos em troca da lealdade do cliente fora do âmbito das funções que estes cargos implicam (Müller, 2006, p. 190). Trata-se, neste caso, de uma troca não simultânea – uma vez que se reporta a recompensas por serviços prestados anteriormente ou em antecipação da prestação de serviços – com vista à obtenção de apoio, sobretudo na arena eleitoral (Piattoni, 2001). Neste sentido, estamos perante a dimensão clientelar do patrocínio, uma vez que envolve relações entre patrão e cliente de forma diádica e vertical.

No contexto específico das relações entre governos e partidos, o patrocínio de serviço surge como uma alternativa crucial em termos de competição eleitoral, uma contrapartida que é mobilizada quando os partidos não conseguem traduzir a ocupação do governo na implementação de políticas públicas (Blondel, 2002; Kitschelt e Wilkinson, 2007). Assim, permite reduzir a perceção da incapacidade de controlo partidário dos governos através da distribuição de favores e benefícios particularizados para os indivíduos ou grupos de indivíduos de que o partido necessita para assegurar o acesso à arena governativa, que lhes permite aceder à possibilidade de controlo de políticas públicas e da distribuição de posições na administração pública.

Por oposição ao patrocínio de serviço, no patrocínio de poder as nomeações são feitas de forma instrumental. Assim, este ocorre quando a distribuição de cargos tem como objetivo os serviços que o nomeado pode prestar ao partido no âmbito do cargo que lhe é atribuído (Müller, 2006, p. 190). A distribuição de cargos na administração pública pode tornar-se um instrumento através do qual se reforça a influência partidária no processo de políticas públicas. Com efeito, o controlo sobre políticas públicas é central no modelo de governos partidários, na medida em que a legitimidade democrática dos governos partidários decorre do facto de as funções de decisão e de implementação de políticas serem atribuídas aos partidos políticos, que são escolhidos e responsabilizados pelo eleitorado. O patrocínio de poder torna-se, assim, um potencial instrumento político e um mecanismo de redução de riscos, através do qual os partidos no governo procuram obter (maior) controlo sobre “um sistema de governação cada vez mais fragmentado e balcanizado” (Flinders e Denton, 2006, p. 2)

As duas formas de patrocínio não são mutuamente exclusivas. 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. Com efeito, embora a mobilização do eleitorado através da distribuição de patrocínio de forma personalizada e particularizada possa assegurar vitórias eleitorais, a necessidade de controlo do processo de políticas públicas e a gestão da complexidade sugerem a possibilidade da recuperação de um velho instrumento para superar os modernos processos de governação.

### GOVERNOS PARTIDÁRIOS E PATROCINATO EM PORTUGAL

De acordo com Shefter (1994), a natureza internamente mobilizada dos partidos e o facto de a expansão do sufrágio universal ter ocorrido antes da profissionalização da administração pública permitem antever que o patrocínio possa ser uma característica generalizada da cultura política portuguesa.

A importância da administração pública durante o Estado Novo teve um forte impacto ao nível das primeiras medidas no período democrático, marcadas pelo esforço de renovação da elite dirigente – que passou por uma rutura com o modelo do regime anterior através dos saneamentos – adiando, assim, medidas políticas que promovessem a sua profissionalização (Magone, 2003, p. 105). A profissionalização da administração pública funciona, segundo o argumento de Shefter (1994), como um obstáculo ao recurso ao patrocínio pelos partidos políticos. Como os partidos políticos se depararam com uma máquina administrativa fortemente desacreditada, incapaz de resistir às pressões partidárias, puderam explorar os recursos disponíveis na administração pública com fins partidários e utilizar as nomeações como forma de recompensar apoiantes pela sua lealdade e serviços ao partido e, assim, gerar o apoio necessário para ser eleito.

Contudo, a política dos saneamentos foi, na prática, limitada, não permitindo uma renovação completa da máquina administrativa do Estado, incluindo ao nível da cúpula dirigente (Carmo, 1987). Além disso, os saneamentos não tiveram o mesmo impacto em todas as áreas setoriais (Pinto, 1998). Tal não impediu que a máquina administrativa deixasse de funcionar como um corpo coerente de instituições (Graham, 1985, p. 911) – com margem para a utilização partidária da administração pública. A incapacidade de total reestruturação da administração pública parece ter gerado alguma desconfiança das elites políticas relativamente à administração pública (Portas e Valente, 1990).

Por outro lado, a ausência de liberdade política e a inexistência de interações partidárias durante o Estado Novo gerou condições para a consolidação estatal dos partidos políticos portugueses durante o período democrático

(Jalali, 2007). A natureza instável e volátil da transição para a democracia gerou partidos “internamente mobilizados”, que utilizaram o patrocínio como uma forma de obter o apoio popular para permanecerem no poder. Para Shefter (1994), os partidos internamente mobilizados são aqueles fundados por elites com acesso aos recursos do Estado, enquanto os partidos externamente mobilizados são fundados por elites sem este acesso e que lutam para assegurar o seu papel no sistema político através da mobilização do apoio de massas. Enquanto estes tendem a ser mais orientados por questões programáticas, os partidos internamente mobilizados têm, de acordo com Shefter, maior tendência para se socorrerem do patrocínio, exceto nos casos em que a autonomia e profissionalização da administração pública tenham precedido a universalização do sufrágio (Shefter, 1994, p. 30).

Estes argumentos parecem aplicar-se ao contexto democrático português. Com efeito, a estruturação e consolidação organizacional dos principais partidos políticos – particularmente o Partido Socialista e o Partido Social Democrata – é vista como tendo sido conseguida através dos benefícios que retiravam da incumbência, incluindo o acesso ao aparelho administrativo. Adicionalmente, parece ter emergido um padrão de cooperação entre os dois principais partidos. Inicialmente esta cooperação visava retirar o controlo político do país aos militares radicais do Movimento das Forças Armadas (Lobo, 2005, p. 75) e assegurar a escolha do regime político. No entanto, após a resolução do conflito relativo à escolha do regime, os partidos centristas optaram por uma estratégia de equilíbrio, evitando demarcações ideológicas claras e garantindo a formulação de regras institucionais que assegurassem o seu acesso continuado ao governo. A aproximação programática tende a acentuar o impacto dos fatores de curto-prazo na opção individual do voto, sobretudo na escolha entre o PS e o PSD (Freire, 2004). Com efeito, o comportamento eleitoral é fortemente determinado pela avaliação do desempenho económico e do desempenho do governo que, segundo Freire (2004), se tornam fatores determinantes da decisão eleitoral quando a polarização ideológica é reduzida. Torna-se, assim, expectável que os governos partidários atribuam elevada importância à eficácia do funcionamento da administração pública, que pode ser crucial para os partidos políticos, dadas as implicações ao nível do comportamento eleitoral.

O caso português ilustra, assim, a possibilidade da coexistência das duas formas de patrocínio. Enquanto a necessidade de controlo do processo de políticas públicas e gestão da complexidade sugerem uma reconfiguração do patrocínio, a origem interna dos partidos que ocupam a principal dimensão de competição sugere a potencial subsistência das velhas formas (clientelares) de patrocínio.



## DADOS E MÉTODOS

Empiricamente, o estudo do patrocínio é feito através do recurso a entrevistas de elites, que são o instrumento metodológico que melhor permite conhecer os processos que se desenrolam ao nível governamental, particularmente quando procuramos analisar o processo de nomeações. Os mecanismos subjacentes a este processo não são observáveis externamente, pelo que as entrevistas permitem conhecer a perspetiva dos agentes que participaram ou conhecem o funcionamento e os mecanismos implícitos na escolha das estruturas dirigentes.

O processo de amostragem das elites a entrevistar replicou os passos de seleção da amostra do Projeto *Party Patronage in Contemporary European Democracies*<sup>1</sup>. Assim, o *design* metodológico da pesquisa qualitativa começou com o mapeamento de todas as instituições e organizações, em todos os níveis administrativos, em nove áreas setoriais – educação e cultura, finanças, administração local e regional, negócios estrangeiros, economia, justiça, meios de comunicação, defesa e segurança e saúde. Em cada área setorial foram entrevistados, no mínimo, quatro atores, de forma a garantir considerações substantivas em todas as áreas setoriais, exceto na área da comunicação social, na qual apenas foram realizadas três entrevistas. No total, foram conduzidas 51 entrevistas, conforme apresentado no quadro 1.

QUADRO 1  
Distribuição dos respondentes por área setorial 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
<i>Total</i>	9	19	14	4	5	51

1 Projeto internacional, coordenado por Petr Kopecký (Universidade de Leiden) e Peter Mair (Instituto Universitário de Florença).

Os respondentes são, maioritariamente, anteriores e atuais dirigentes da administração pública e detentores de cargos políticos. Em alguns casos – negócios estrangeiros, economia, comunicação social e saúde – foram também realizadas entrevistas a especialistas/académicos na respetiva área setorial ou jornalistas. O processo de seleção dos entrevistados permite assegurar a fiabilidade dos dados obtidos, dado que as fontes são indivíduos com experiência e conhecimento em primeira mão dos processos em análise. As entrevistas foram conduzidas em dois momentos. Numa primeira fase, realizaram-se entrevistas entre julho e agosto de 2008. No ano seguinte, voltámos a contactar alguns dirigentes entre setembro e outubro de 2009. Tendo em conta a legislação então em vigor, os dirigentes cessavam as suas funções aquando do início de funções do novo executivo. Tratando-se de ano eleitoral, com eleições a ter lugar a 27 de setembro de 2009, considerámos pertinente realizar entrevistas adicionais, de forma a confirmar a inexistência de algum enviesamento em algumas respostas, resultantes do exercício de funções. Estas entrevistas não produziram resultados diversos daqueles obtidos durante a primeira fase.

De forma a evitar “mentiras calculadas” (Hansen, 1988, p. 200), nunca foi solicitado ao respondente que se reportasse ao seu próprio percurso. Os respondentes foram alertados para o facto de que as perguntas se destinavam a obter a sua perspetiva acerca de temas específicos, ao invés de se deterem na análise do seu passado profissional ou percurso na administração pública, uma estratégia comumente utilizada em estudos com entrevistas de elites (*vide*, por exemplo, Berry, 2002). Por outro lado, salientámos em todas as entrevistas, a garantia de anonimato e de não transferência da informação para outros contextos que não o investigativo, respeitando, deste modo, os requisitos éticos da utilização das entrevistas enquanto instrumento de recolha de informação. De forma a evitar a pré-estruturação dos discursos, a planificação da entrevista não foi cedida aos entrevistados, embora tenha sido, por vezes, solicitada. Nesses casos, procurámos informar o entrevistado relativamente aos blocos temáticos específicos da entrevista.

De modo a garantir a confidencialidade dos excertos aqui transcritos, os participantes neste estudo estão identificados com um código que permite apenas estabelecer a diferenciação que exista entre cargos políticos (assinalados com P) e dirigentes (assinalados com D), académicos (assinalados com A) e outros (assinalados com O).

Na secção seguinte procede-se à análise dos resultados das entrevistas. Para testar a potencial reconfiguração do patrocínio, três dimensões interrelacionadas serão analisadas. Primeiro, consideramos a perspetiva dos entrevistados relativamente à influência partidária nas nomeações. Para tal, procuramos não apenas compreender até que ponto as nomeações são influenciadas pelas

estruturas partidárias mas, também, a perspetiva dos dirigentes quanto aos critérios de seleção. A segunda dimensão reporta-se às perspetivas relativamente às motivações do patrocínio, através da análise das dimensões específicas às quais os entrevistados associam o patrocínio enquanto mecanismo de recompensa ou de controlo. A terceira dimensão reporta-se ao papel atribuído aos partidos da oposição, considerando as perspetivas dos entrevistados quanto à distribuição das nomeações, distinguindo um estilo de patrocínio maioritário ou proporcional.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para Müller (2000, p. 154) a influência – ainda que informal – dos partidos políticos na nomeação sugere que é o partido que apoia o governo que é, na realidade, responsável pelo patrocínio. Tal como pode ser confirmado no quadro 2, cerca de 78 por cento dos entrevistados assume a existência de uma influência considerável dos partidos políticos no processo de nomeação dos dirigentes da administração pública, na larga maioria das áreas setoriais.

Apenas cerca de 22 por cento dos entrevistados considera não existir qualquer influência partidária no processo de nomeações. Duas áreas setoriais parecem estar particularmente insuladas da influência partidária: a área da justiça e dos negócios estrangeiros. No primeiro caso, os entrevistados entendem

QUADRO 2  
Influência partidária, por área setorial

	Influência partidária	%	Inexistência de influências partidárias	%
Administração Reg. e Local	3	100	0	0
Negócios estrangeiros	2	40	3	60
Economia	6	75	2	25
Finanças	4	80	1	20
Comunicação Social	2	66,7	1	33,3
Educação e Cultura	8	100	0	0
Defesa e Segurança	4	80	1	20
Saúde	6	100	0	0
Justiça	1	33,3	2	66,7
<i>Total</i>	<i>36</i>	<i>78,3</i>	<i>10</i>	<i>21,7</i>

Nota: Respostas à questão: *Na sua opinião, há pressões por parte dos partidos políticos para se nomearem determinados indivíduos?* Número total de respostas: 46.

que as entidades executantes da área da justiça – tribunais, por exemplo – são menos permeáveis à influência partidária, embora esta se possa fazer sentir ao nível das direções-gerais. No caso dos negócios estrangeiros, os entrevistados entendem, tal como destacaremos de seguida, que embora o patrocínio de serviço seja saliente, esta pode ser o efeito de recompensas pessoais, sem implicar necessariamente a existência de influência partidária.

Nas restantes áreas setoriais, a maioria dos entrevistados admite a existência de consideráveis influências partidárias, sendo que esta percepção é mais acentuada nas áreas da administração regional e local, educação e cultura, saúde. Além disso, para 44,4 por cento do total dos entrevistados que assumem a existência de influências partidárias admite que a sua influência pode atingir os níveis hierárquicos mais baixos, nomeadamente a estrutura intermédia.

Um dos entrevistados notou como se torna difícil para um ministro “*não ter em conta as pressões partidárias, quer do partido do partido do governo, quer, eventualmente, do partido da oposição*” (D7), cuja influência pode sobrepor-se à vontade do ministro da área setorial (D25). Em determinados casos, o processo de escolha e de nomeação de dirigentes é precedido por um “*processo normal de consulta*” (D14), que é feito de entre os contactos mais próximos do ministro, que tendem a ser pessoas ligadas ao seu partido político. Neste sentido, os processos de consulta para a escolha de dirigentes acabam por passar pelo crivo partidário.

Quando solicitados a identificar, ao nível partidário, as estruturas que exercem (ou procuram exercer) maior influência sobre a escolha do ministro, as perspetivas dos entrevistados tendem a destacar a importância das estruturas subnacionais dos partidos<sup>2</sup>, particularmente as distritais<sup>3</sup>. Um dos entrevistados sublinhou que

principalmente ao nível local, ao nível concelhio e ao nível distrital penso que há uma, enfim... uma pressão, ou pelo menos uma tentativa de nomeação, de colocação de pessoas que estejam dentro das estruturas partidárias do partido que está no poder [D22].

Na perspetiva de alguns dirigentes, o equilíbrio das forças regionais pode mesmo sobrepor-se à posição das estruturas centrais do partido e do ministro. Um entrevistado esclareceu que a sua nomeação obrigou o ministro a articular

2 Quando se referem às estruturas dos partidos ao nível subnacional, os entrevistados tendem a considerar que os presidentes de Câmara Municipais podem adquirir especial relevo. Tal como um dos entrevistados sublinhou, “*seria impensável nomear o presidente da CCDRN sem o consenso de alguns presidentes de câmara influentes na região*” (P7).

3 Perspetiva identificada por sete entrevistados: D3; P6; D19; P11; D10; P1; e D22.

as suas preferências com as estruturas subnacionais do partido, um processo que determinou a sua nomeação para um cargo distinto daquele que o ministro havia inicialmente considerado (D19). As estruturas subnacionais dos partidos assumem, assim, um papel importante na distribuição do patrocínio. Assim, a natureza estratárquica dos partidos políticos tende a refletir-se na utilização do patrocínio, com as estruturas locais e regionais a procurarem manter a sua influência no processo de nomeações, particularmente nos casos em que se trata de cargos com importância para a prossecução de políticas públicas ao nível local e regional.

Apesar de ser relativamente inquestionável a influência partidária nos processos de nomeação, os entrevistados reconhecem que as pressões exercidas sobre os ministros podem ter, também, origem extrapartidária. Com efeito, os entrevistados assumem que determinadas organizações da sociedade civil e grupos de interesse: sindicatos (P2) e ordens profissionais (D7, D30, D10, D32); a Maçonaria (D25, D3, O2); a Igreja (D3); ou os *stakeholders* das áreas setoriais ou organizações específicas (P8, A3; P1), procuram também exercer pressão sobre a nomeação das estruturas dirigentes. Embora a aceitação das pressões destas organizações surja associada a uma forma de “*ter paz no setor*” (D5), são também o reflexo das redes pessoais do ministro (O2).

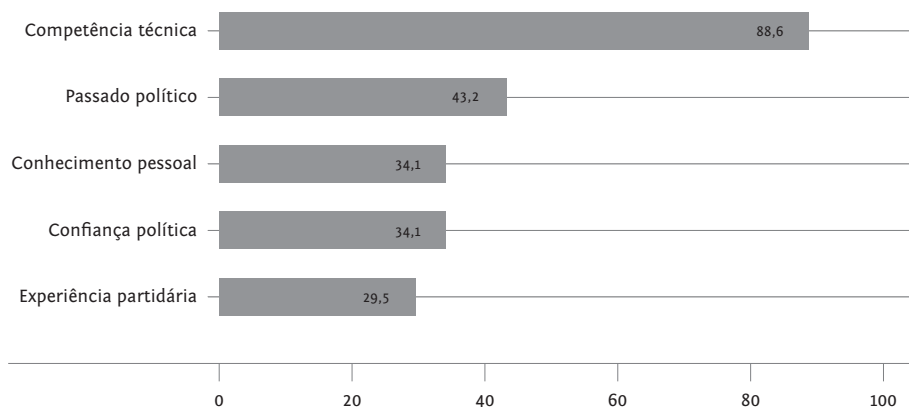
Para percebermos os critérios mais relevantes no processo de escolha dos dirigentes, perguntámos aos entrevistados qual a sua perspetiva relativamente aos critérios fundamentais utilizados no processo de seleção. Os resultados são apresentados na figura 1.

A maioria das referências direciona-se para a importância das competências técnicas e profissionais dos dirigentes, suplantando, em larga medida, os critérios de confiança política, partidária ou mesmo a confiança pessoal. A saliência do critério da competência técnica é consistente com a expectativa inicial de que o objetivo partidário do controlo de políticas públicas tende a requerer fortes competências técnicas, que podem estar associadas à natureza específica do cargo ou da área setorial, ou competências de gestão de uma forma abrangente. Em paralelo, é consistente com a expectativa de Freddi (1986) de que a legitimidade dos governos partidários requer “capacidade de resolução de problemas”, o que exige uma forte componente ao nível técnico.

A saliência relativa dos critérios de seleção não deve, contudo, ser considerada isoladamente. Com efeito, o modo como os entrevistados combinam os critérios de seleção ajuda, também, a compreender a importância do patrocínio para os governos partidários. No quadro 3 são apresentadas as combinações dos critérios de seleção apresentados pelos entrevistados.

A saliência da competência técnica é reafirmada. Este é o critério de seleção que mais vezes é referido isoladamente, contrastando com outros critérios que

FIGURA 1  
Critérios de seleção da estrutura dirigente (%)



Nota: Resposta à questão “*Quais os critérios mais relevantes na escolha de dirigentes?*”. Mais do que uma resposta possível. São consideradas as respostas dos 44 entrevistados que responderam à questão. Foram considerados critérios de “*competência técnica*” as referências às competências de gestão, conhecimento específico da área setorial em causa e especialização. Foram codificados como “*confiança política*” todas as referências à necessidade de partilha da mesma visão política entre o dirigente e o político. Nesse sentido, foram considerados, ainda, as referências aos critérios de lealdade profissional. Note-se que os próprios entrevistados salientaram a distinção entre a confiança política e a confiança partidária (por exemplo, D17). Como “*passado político*” foram consideradas as referências ao passado político do dirigente, incluindo o exercício de cargos políticos, dirigentes e experiência na atividade parlamentar. Foram consideradas como exemplos da importância da “*experiência partidária*” as referências à filiação partidária e ao exercício de cargos de relevo nas estruturas partidárias. Finalmente, foram consideradas como “*conhecimento pessoal*” todas as referências às relações pessoais do ministro responsável pela nomeação.

apenas marginalmente são considerados como critérios únicos no processo de seleção – como o passado político e a confiança política –, um contraste que se acentua se atendermos aos critérios como a experiência partidária e o conhecimento pessoal que não emergem como critérios isolados. Além disso, para cerca de 47,7 por cento dos entrevistados<sup>4</sup>, este critério é considerado em combinação com critérios de natureza pessoal ou de confiança política.

Nas entrevistas, é sugerido que, apesar da competência profissional ser incontornável, a escolha de indivíduos especializados parece ocorrer em combinação com critérios de confiança política, particularmente nos casos em que a nomeação envolve a potencial manutenção de indivíduos nomeados pelo anterior executivo. Tal como um entrevistado sublinhou,

4 Esta percentagem corresponde à soma dos entrevistados que consideraram o critério da competência técnica, em conjugação com os critérios de conhecimento pessoal e a confiança política, num total de 21 casos.

A tendência era obviamente para a persistência de pessoas competentes que vinham de gestões anteriores, mas não avançar positivamente com uma nomeação dessa natureza sem garantir a confiança política [P7].

O passado político é o segundo critério de seleção mais saliente, embora não surja como um critério comumente considerado isoladamente. Dos 19 entrevistados que destacam este critério, 18 consideram que a experiência anterior do nomeado relativamente ao exercício de funções políticas ou dirigentes ou mesmo experiência parlamentar (indicadores do passado político do nomeado) é um importante critério de seleção quando associado aos critérios de competências técnicas.

O conhecimento pessoal – tal como a confiança política – surge como a terceira categoria mais saliente, com uma percentagem de referências ligeiramente superior à experiência partidária. O critério do conhecimento pessoal pode funcionar como um indicador da lealdade do nomeado, uma vez que a

QUADRO 3  
Combinação de critérios de seleção (%)

Critérios de seleção da estrutura dirigente	N.º de casos	%
Competência técnica	8	18,2
Conhecimento pessoal; confiança política e competência técnica	5	11,4
Passado político e competência técnica	5	11,4
Experiência partidária; competência técnica e conhecimento pessoal	3	6,8
Confiança política e competência técnica	3	6,8
Passado político; experiência partidária e competência técnica	3	6,8
Passado político; conhecimento pessoal e competência técnica	3	6,8
Passado político; exper. partidária; confiança política e compet. técnica	3	6,8
Passado político; competência técnica e confiança política	2	4,5
Experiência partidária e competência técnica	2	4,5
Conhecimento pessoal e competência técnica	2	4,5
Passado político	1	2,3
Confiança política	1	2,3
Passado político e conhecimento pessoal	1	2,3
Experiência partidária; conhecimento pessoal e confiança política	1	2,3
Passado político e experiência partidária	1	2,3
<i>Total</i>	<i>44</i>	<i>100</i>

escolha tende a recair sobre “*pessoas que são cúmplices, que são nossas amigas, que a gente sabe que dão o peito às balas*” (P8). É, assim, uma forma de assegurar a responsividade da estrutura dirigente que se nomeia. Como notámos anteriormente, este é um critério que nunca é referido isoladamente e, para 29,5 por cento dos entrevistados que destacam este critério, ele surge associado às competências técnicas, sendo apenas marginalmente associado ao critério da experiência parlamentar (referido por nove por cento destes entrevistados). A articulação entre a confiança política e pessoal é considerada uma forma segura de seleção dos dirigentes, convertendo-se numa combinação de singular relevo nos casos em que se pretendem efetuar importantes reformas no setor. Tal como um entrevistado salientou,

[S]e numa dessas áreas há uma tensão porque há uma reforma que é preciso levar a cabo, ou se a um organismo se atribui uma missão que exige uma liderança política muito forte, aí provavelmente a tendência será para escolher pessoas que sejam da confiança política, e às vezes até pessoal dos ministros [D15].

O critério da experiência partidária é o menos saliente, tendo sido referido por 29,5 por cento dos entrevistados. A filiação partidária e o exercício de cargos de relevo nas estruturas partidárias são elementos que permitem obter um indicador da lealdade *partidária* do nomeado. Tal como um entrevistado destacou, o “*crivo da lealdade partidária [é] raras vezes posto de lado*” (P7), uma perspetiva que é partilhada por 13 entrevistados que consideram que a vivência partidária pode gerar redes pessoais passíveis de gerar confiança pessoal e política. Tal como um dos dirigentes entrevistados referiu,

Admito que a vivência do partido crie solidariedades fortes e que crie essa perceção da confiança e, portanto, admito que quando se escolham pessoas de confiança e [com] uma vivência de quem tem uma vivência partidária forte [D19].

À semelhança do conhecimento pessoal, a experiência partidária não é um critério que seja utilizado isoladamente. Com efeito, 25 por cento dos entrevistados considera que este critério é, também, articulado com o critério da competência técnica.

A análise dos critérios de seleção permite confirmar a importância das competências técnicas para os governos partidários. Tal como as formulações iniciais do modelo de governos partidários postulavam, os ministros devem possuir as capacidades necessárias para gerir organizações complexas (Rose, 1969, p. 413), um argumento que é extensível ao braço operativo dos governos partidários. A perceção quanto à coexistência de competência profissional

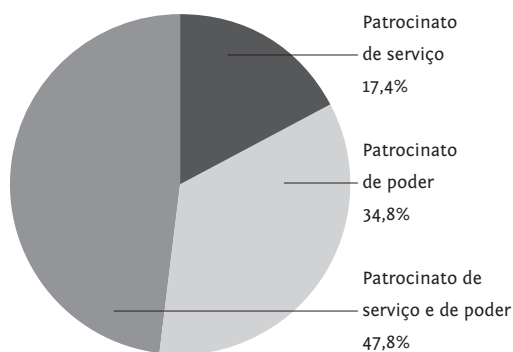


com considerações políticas ou pessoais aponta para a importância do patrocínio enquanto instrumento que permite alinhar as preferências entre políticos e dirigentes e, ao mesmo tempo, assegurar o desempenho dos governos partidários. Contudo, estes critérios podem coexistir com dimensões políticas, pessoais e partidárias, sinalizando a existência de potenciais mecanismos de recompensa. Na secção seguinte, analisamos as perspetivas dos entrevistados relativamente às motivações do patrocínio, que ajudam a clarificar a coexistência dos mecanismos de controlo e de recompensa.

A segunda dimensão de análise reporta-se às motivações do patrocínio, permitindo confirmar se as nomeações são um instrumento ao serviço do poder (patrocínio de poder) ou se, tal como a literatura sobre governos partidários tem salientado, a patrocínio é o reflexo do poder ao serviço do partido político (patrocínio de serviço). As perspetivas dos entrevistados quanto à principal motivação para o recurso à patrocínio são apresentadas na figura 2.

A maioria dos entrevistados (47,8 por cento) considera fundamental o valor instrumental do patrocínio, embora não afaste a lógica das nomeações como recompensa. Um

FIGURA 2  
Perspetivas sobre as motivações do patrocínio



Nota: Resposta à questão: "Na sua opinião, porque é que os partidos políticos nomeiam? Estarão interessados em recompensar a lealdade partidária e membros do partido com empregos no Estado ou pretendem controlar alguns setores através da nomeação de pessoas ligadas aos partidos?". Número total de respostas obtidas: 46.

entrevistado notava como o controlo da implementação de políticas públicas pode beneficiar da colocação de um elemento do partido em setores-chave:

Eu acho que é muito mais a vontade do outro exercer o poder e para exercer o poder precisa de pessoas que lhe sejam totalmente fiéis para o exercício desse poder; e quem precisa é quem vem da máquina partidária, porque vive da política, precisa do cargo para subsistir economicamente [p8].

A coexistência destas motivações foi, igualmente, expressa por um entrevistado que considerou que as motivações de recompensa nem sempre colocam em risco a eficácia dos governos partidários, uma vez que é possível conjugar elementos de recompensa com competências

técnicas que asseguram a capacidade de resolução de problemas da administração pública:

os partidos têm uma clientela normalmente para satisfazer. Essa clientela hoje é mais informada, mais competente tecnicamente e portanto em muitos casos as pessoas nomeadas terão essa situação de pertencerem ao partido A ou B mas são também competentes para desenvolver os cargos [A1].

A nomeação das estruturas dirigentes é assumida como um instrumento no processo de políticas públicas, dada a sua potencialidade na articulação de critérios de competência técnica, com outros critérios, como a confiança política ou pessoal, tal como salientámos na secção anterior. Um dos entrevistados assumia que:

[É] de toda a conveniência que quem, enfim, vá executar a política tenha alguma sinergia, tenha alguma empatia ou tenha alguma forma estreita de pensar e planejar as coisas que atinam com aquilo que é a política geral. (...) [D22].

Como notam Ryan e Bernard (2003), as pessoas repetem as ideias ou temas que têm maior significado para si. Neste sentido, codificámos, em paralelo, não apenas as respostas à questão direta, mas todas as referências, ao longo das entrevistas que apontassem para o patrocínio de serviço ou para o patrocínio de poder. Neste caso, as repetições em diferentes momentos da entrevista foram assumidas como um reflexo da importância relativa para os intervenientes. Estas referências são, no quadro 4, desagregadas pelas nove áreas setoriais.

Os dados sugerem que as duas motivações do patrocínio tendem a coexistir. Nota-se contudo, uma clara preponderância de motivações de controlo no setor da justiça, o que pode dever-se às funções mais técnicas deste setor. Por outro lado, o patrocínio de serviço parece concentrar-se no setor da Administração Regional e Local, que compreende um conjunto de cargos menos visíveis perante o eleitorado e, portanto, mais facilmente utilizados para efeito de recompensa.

A que objetivos específicos associam os entrevistados o patrocínio de serviço e o patrocínio de poder? As referências nas entrevistas associadas ao recurso à nomeação das estruturas dirigentes como instrumento no processo de políticas públicas aparecem associadas a quatro dimensões: controlar a implementação de políticas públicas; contornar a inércia da administração pública; superar a deficiência ou inexistência de mecanismos de monitorização; e a necessidade de controlar a informação.

## QUADRO 4

Patrocinato de poder vs patrocínio de serviço, % de referências, por área setorial

	Poder		Serviço	
	Referências	%	Referências	%
Educação e Cultura	12	60	8	40
Economia	9	45	11	55
Saúde	9	60	6	40
Comunicação Social	8	57,1	6	42,9
Defesa e Segurança	6	60	4	40
Administração Reg. e Local	4	33,3	8	66,7
Finanças	4	57,1	3	42,9
Negócios estrangeiros	2	40	3	60
Justiça	2	100	0	0
<i>Total</i>	<i>56</i>		<i>49</i>	

Nota: % calculadas tendo em conta o número total de referências codificadas como patrocínio de serviço ou de poder (105 referências).

A primeira dimensão identificada reporta-se ao controlo da implementação de políticas públicas. As nomeações são apontadas como uma necessidade dos partidos no governo de obterem uma estrutura de pessoal dirigente leal em termos políticos e em termos de visão estratégica, necessária para o cumprimento de promessas eleitorais:

[p]ara garantir a reeleição, o que quer dizer a execução do programa (...) para garantir que o programa é executado é necessário que os políticos tenham confiança absoluta nos dirigentes [D15].

A segunda dimensão reporta-se à utilização das nomeações como uma estratégia para contornar a inércia da administração pública, particularmente quando esta é percecionada como uma força de bloqueio das políticas e das atividades. Com efeito, 28,9 por cento dos entrevistados refere que os funcionários da administração pública podem criar obstáculos no processo de políticas públicas, quer pela inércia, quer pela defesa de interesses pessoais e setoriais. Como nota um antigo ministro, há ministros para quem

a inércia da própria máquina os obriga a ir mais além daquilo que seria racional (...) O outro problema é que obviamente alguns corpos do Estado têm um sentido de *esprit de*

*corps* tão apurado que têm a capacidade de defender os seus interesses boicotando as medidas adotadas pelo poder político [P6].

A capacidade de bloqueio dos funcionários da administração pública particularmente na fase de implementação pode ser mais notória quando estes dirigentes não participam na preparação das políticas que têm de implementar (D33). Para os entrevistados, a percepção de uma tendência bloqueadora da administração pública *“é um dos motivos por que por vezes os políticos querem pessoas da sua confiança a muitos níveis, para poder fazer as coisas avançar mais rápido”* (D2).

A deficiência dos instrumentos de monitorização das atividades de toda a máquina administrativa do Estado, incluindo das estruturas dirigentes é a terceira dimensão mais salientada pelos entrevistados, referido por cerca de 21 por cento dos entrevistados. Os entrevistados assumem que nem sempre os ministros definem com clareza os objetivos do trabalho dos dirigentes, o que dificulta a sua avaliação (D7; P11; P6, O2). Ao menorizar o risco de seleção adversa, os ministros têm menos incentivos para se preocuparem com o risco destes dirigentes alterarem os seus comportamentos após o início de funções. O esforço de monitorização parece ocorrer sobretudo quando, no decurso de um mandato governativo, um ministro é substituído, mantendo, contudo, as elites dirigentes selecionadas pelo anterior ministro (P2).

Por fim, para cerca de 13 por cento dos entrevistados que considera o patrocínio como instrumento de poder, o controlo da informação e a obtenção de canais privilegiados de acesso às atividades das entidades é considerado como crucial. As perspetivas dos entrevistados relativamente à necessidade do controlo de fluxos de informação passa não apenas pelo domínio da informação crucial para o processo de tomada de decisões, mas também pelo controlo da informação cedida aos meios de comunicação social, particularmente face à pressão mediática sobre os responsáveis políticos e o modo como conseguem determinar a agenda. Como um dos entrevistados destacou,

A mediatização de qualquer coisa é tão forte e tão perigosa que é um obstáculo (...) Isso para eles [ministros] é terrível porque com esta abertura, com esta multiplicação das fugas das fontes, qualquer responsável intermédio pode passar um dossier para a imprensa que vai ser utilizado não se sabe como, que pode causar danos políticos ao responsável (...) [D2].

Estas quatro dimensões identificadas nas entrevistas revelam a perspetiva dos dirigentes quando à importância do patrocínio enquanto mecanismo de reforço da influência dos governos partidários na estrutura administrativa e,

particularmente, no processo de políticas públicas. A análise das entrevistas permitiu identificar, igualmente, as três dimensões específicas a que se reportam os entrevistados que salientam a utilização das nomeações como forma de recompensa: aplacar dissensões internas no partido; recompensar lealdades partidárias; e assegurar apoio eleitoral.

A dimensão mais saliente prende-se com o papel das dinâmicas intrapartidárias no processo de nomeações, tendo esta dimensão sido identificada por 66,7 por cento dos entrevistados que encaram o patrocínio como um mecanismo de recompensa. Embora o equilíbrio ao nível das dinâmicas intrapartidárias possa ser também saliente ao nível da composição do elenco ministerial (D15), as nomeações para a cúpula dirigente são percecionadas como uma forma de distribuição do poder interno nos partidos e de promover a coesão intrapartidária (D2). Surgem, assim, como um instrumento para apaziguar divergências entre o governo e determinadas alas do partido que o apoia (D30).

Em segundo lugar, os entrevistados referem que os partidos são sobretudo motivados pelo acesso ao governo para, dessa forma, terem recursos para distribuir aos seus apoiantes mais próximos ou para recompensar lealdades partidárias. Com efeito, para 56,7 por cento dos entrevistados, as nomeações são um mecanismo de distribuição de incentivos seletivos a membros dos partidos como recompensa pela sua lealdade partidária. Um dos entrevistados considerou que

[h]á sempre uma dinâmica de lealdades partidárias, até muitas vezes de faturas a pagar por apoios internos que conduziram à liderança do partido [P6].

A dimensão menos saliente reporta-se à utilização do patrocínio como um mecanismo para assegurar apoio eleitoral. Com efeito, apenas um entrevistado associou as nomeações ao desenvolvimento de redes clientelares que permitam a mobilização eleitoral, tendo referido a utilização de outros recursos (dinheiro, influência, proteção) para o mesmo efeito. Este resultado sugere que, apesar de ser comumente associada a um instrumento de troca para a obtenção de apoio eleitoral (v. Kitschelt e Wilkinson, 2007; Piattoni, 2001), esta vertente do patrocínio não é percebido pelos entrevistados como importante, apontando para um desvanecimento desta vertente.

Até que ponto as nomeações em diferentes etapas do ciclo governativo estão associadas a diferentes motivações do patrocínio? Para 63,3 por cento dos entrevistados que assume que o patrocínio ocorre por motivos de recompensa, considera que esta tende a ocorrer sobretudo nas etapas iniciais do mandato governativo. Apesar de, em 2004, ter sido introduzida a proibição de nomeações para cargos de direção superior depois da demissão do governo ou

da convocação de eleições para a Assembleia da República e antes da confirmação parlamentar do governo recém-nomeado<sup>5</sup>, os entrevistados revelaram-se céticos relativamente à sua aplicabilidade, assegurando que o cumprimento deste artigo legal pode passar apenas pela alteração das datas das nomeações (P8; D13), mantendo uma imagem de “transparência e honestidade” (P8). As etapas finais dos ciclos governativos são particularmente importantes para o “pagamento de lealdades” (D7), particularmente se a “tendência for para mudar de governo” (P8). Para quatro entrevistados<sup>6</sup>, este efeito tende a ocorrer particularmente no caso de indivíduos que cessam funções nos gabinetes ministeriais. A utilização deste mecanismo de recompensa permite compreender a percepção de que o exercício de cargos nos gabinetes ministeriais pode servir como “trampolim” para outros cargos (Brans, Pelgrims, Hoet, 2006).

Apesar de serem sobretudo encaradas como instrumentos de recompensa, alguns entrevistados destacaram poder existir uma externalidade de controlo nas nomeações que ocorrem no final do mandato. Estas podem permitir controlar políticas públicas e o acesso à informação, particularmente se existir a expectativa de alternância no governo. Estas nomeações permitem deixar “uma linha, uma rede de informação” (D22) na máquina administrativa do estado.

À semelhança dos ciclos governativos as nomeações para diferentes níveis hierárquicos podem, também, representar diferentes motivações dos partidos no governo. Com efeito, as motivações de recompensa parecem ocorrer nos “lugares de meno[r] responsabilidade” (D32), nos cargos e posições menos relevantes (mas com atrativos salariais consideráveis) e, sobretudo, menos visíveis do ponto de vista do eleitorado e do escrutínio dos meios de comunicação social (A1). Estas nomeações tendem a recair sobre indivíduos com menores competências técnicas (D19).

As motivações de controlo podem também surgir nos cargos menos visíveis. Com efeito, um dos entrevistados considerava que, em alguns casos, a nomeação para estruturas de topo embora incida sobre indivíduos competentes, é acompanhada por mecanismos adicionais de controlo, que são mais “sub-reptícios” (D2), com o controlo das atividades das estruturas dirigentes de topo a ser feito através da nomeação de outros dirigentes, que podem ocupar posições hierárquicas mais baixas. Um dirigente explicou, desta forma, esse processo:

5 V. o artigo 19 da Lei 2/2004 de 15 de janeiro. Este artigo manteve-se na Lei 51/2005 de 30 de agosto, tendo sido eliminado na Lei 64/2011 de 22 de dezembro.

6 D28; P7; D25; D22.

há aqueles governos (...) que procuram, para determinadas funções, pessoas (...) que são apresentadas (e são de facto) como técnicos, como pessoas com conhecimentos na área, e depois tenta-se ter a segurança de que elas vão ser fiéis ao poder, e (...) através das estruturas intermédias compor uma relação de predominância do poder, ou dos interesses do poder, que é mais sub-reptícia [D2].

Este mecanismo é, igualmente, extensível à utilização do patrocínio como um mecanismo de controlo de ministros independentes. Um dos entrevistados assumia ser mais difícil para os partidos políticos exercerem pressões sobre os ministros independentes. A solução tende a passar pela nomeação de indivíduos para o seu gabinete ministerial: “normalmente quando é um ministro independente põe-se um chefe de gabinete do partido, que controla.” (D28).

Estes resultados indicam a necessidade de uma leitura mais fina das motivações de controlo. Embora seja expectável a existência de mecanismos de controlo no topo da administração pública para que estas estruturas estejam alinhadas com as preferências políticas dos governos partidários há mecanismos de controlo mais subtis que podem permitir curto-circuitar o processo de políticas públicas a favor dos partidos políticos. Este curto-circuito pode ser particularmente importante para os governos partidários quando os cargos de direção superior são ocupados por indivíduos técnicos independentes. Assim, a rede de controlo dos governos partidários é mais complexa e pode atingir os níveis hierárquicos mais baixos.

A última dimensão a abordar reporta-se à existência de um padrão de partilha das nomeações. No quadro 5, apresentamos a perspetiva dos entrevistados relativamente à distribuição de patrocínio, distinguindo a perceção relativa ao estilo de patrocínio maioritário e proporcional por diferentes áreas setoriais.

Um estilo de patrocínio maioritário reporta-se ao entendimento de que as nomeações estão reservadas apenas para o partido que forma governo e um estilo proporcional indica que os principais partidos podem partilhar algumas nomeações. Na definição inicial de Müller (2000), o patrocínio proporcional implicava uma distribuição das nomeações por todos os partidos, de forma proporcional à sua representação parlamentar. No entanto, tal como o autor conclui, em nenhum país se encontra este padrão de acordo inteiramente proporcional. Neste sentido, os resultados apresentados reportam-se apenas à perceção relativa à partilha de nomeações entre os partidos que alternam no governo.

A maioria dos entrevistados considera que os partidos na oposição têm também uma participação (ou, pelo menos, influência) no processo de nomeações. Pelo contrário, apenas 27 por cento dos entrevistados considera que o patrocínio é reservada aos partidos no governo.

QUADRO 5

Participação de diferentes partidos no processo de escolha e nomeação de dirigentes

	Maioritário	Proporcional
Economia	4	5
Educação e cultura	3	5
Saúde	3	7
Defesa e Segurança	2	4
Negócios Estrangeiros	1	0
Finanças	0	4
Administração Regional e Local	0	4
Justiça	0	3
Comunicação Social	0	3
	13 [27,1%]	35 [71,9%]

Respostas à questão “Os partidos na oposição também têm influência nas nomeações? E partidos fora do arco governativo?” Número total de respostas: 48.

A percepção da partilha do patrocínio surge associada, nas entrevistas, a três dimensões. A primeira, referida por 17 entrevistados, reporta-se à existência de um padrão de cooperação interpartidário implícito, apenas para assegurar que a alternância governativa não implica a substituição de toda a estrutura nomeada pelo partido que cessa funções. Tal como um dos entrevistados destacou,

Se o partido que ganha as eleições a outro afastar todos os membros que o outro nomeou vai-lhe acontecer o mesmo quando vier a perder as eleições porque o poder não é eterno. E, portanto, há como que algum equilíbrio (...) no tratamento destas questões [05].

Contudo, vale a pena salientar que, de acordo com a perspectiva dos entrevistados, o equilíbrio entre os partidos que alternam não é idêntico em todos os níveis hierárquicos. Com efeito, a substituição da estrutura dirigente deve ser limitada “aos cargos mais fundamentais onde a confiança política é considerada mais essencial” (D20). Desta forma, o estilo proporcional pode tornar-se mais saliente “à medida que vamos descendo” na estrutura hierárquica (D30).

A segunda dimensão sugere a importância dos partidos da oposição enquanto força de bloqueio, que pode ser identificada não apenas ao nível dos serviços centrais, mas também nas nomeações do governo central para os serviços periféricos. Este efeito, destacado por cinco entrevistados, é



particularmente saliente quando os partidos da oposição detêm maior implantação autárquica na região (D19).

A terceira dimensão, mencionada por três entrevistados, reporta-se à utilização do patrocínio como uma moeda de troca, fruto da necessidade de estabelecimento de consensos e equilíbrios ao nível legislativo (P3).

Estes resultados sugerem a tendência para se perpetuar a expectativa quanto à existência de uma dinâmica cooperativa e consensual da relação entre o PS e o PSD deste a transição para a democracia. A perspetiva (quase) generalizada relativamente a um estilo de patrocínio proporcional emerge como o reflexo da existência de acordos (ainda não sejam explícitos) entre estes partidos para manterem a principal dimensão de competição (Jalali, 2007, p. 211).

### CONCLUSÃO

Neste artigo procuramos, através de entrevista de elites, analisar a importância do patrocínio para os governos partidários. Os dados apresentados sugerem a existência de consideráveis influências partidárias no processo de escolha das estruturas dirigentes em Portugal. O recurso ao patrocínio surge relacionado não apenas com motivações de controlo das atividades dos dirigentes, dos fluxos de informação e, de uma forma global, do controlo do processo de políticas públicas, mas também com motivações mais prosaicas associadas a recompensas partidárias. O patrocínio de poder é, contudo, considerado predominante. A nomeação da cúpula dirigente é crucial não apenas para assegurar a implementação de políticas públicas, mas também para contornar a inércia da máquina administrativa do Estado e aliviar os ministros das tarefas de monitorização da estrutura dirigente, apontando para a maior importância atribuída aos mecanismos *ex ante*.

Em paralelo, os resultados apontam para um padrão de distribuição proporcional do patrocínio, refletindo os padrões de cooperação entre PSD e o PS. A partilha de posições nas estruturas da administração pública parece dever-se à existência de acordos tácitos (e não explícitos) entre partidos para se manterem na principal dimensão de competição. Com efeito, a partilha de nomeações ocorre devido a um comportamento estratégico e racional por parte do partido no governo, que procura, por esta via, evitar bloqueios no processo de políticas públicas e contornar bloqueios que possam emergir, particularmente ao nível periférico, quando os partidos da oposição têm maior força autárquica.

Estes resultados são particularmente relevantes num contexto em que se antevia o declínio da utilidade do patrocínio que, em última instância, viria a tornar-se um instrumento “obsoleto” (Bearfield, 2009). Pelo contrário, a análise empírica deste trabalho permite confirmar que a “revolução silenciosa”

(Sorauf, 1960) do patrocínio parece tê-lo transformado num importante instrumento para amenizar os potenciais problemas de delegação próprios do processo de políticas públicas.

O recurso ao patrocínio como um instrumento de controlo não está isenta de riscos. A utilização do patrocínio importa riscos não apenas para o processo de políticas públicas, mas também para os próprios partidos políticos e para a qualidade da democracia. Em primeiro lugar, o recurso ao patrocínio pode implicar sérios riscos para a continuidade de políticas e de reformas, particularmente em cenários de alternância governativa. A tendência para assegurar a responsividade da administração pública através de mecanismos como o patrocínio, impele os partidos no governo a substituir a elite dirigente da administração pública. Tal gera potenciais descontinuidades no processo de implementação de políticas públicas e de reformas a longo prazo. Desta forma, a utilização do patrocínio pode contribuir para a deterioração do processo de políticas públicas, uma vez que tanto políticos como altos cargos dirigentes tendem a evitar compromissos, planos ou reformas políticas a longo prazo.

O recurso ao patrocínio tem, também, consequências ao nível partidário. A perceção do eleitorado quanto à continuada utilização do patrocínio como uma estratégia de autoalimentação dos partidos dificulta a inversão do enraizado sentimento anti partidário – que é considerado um traço cultural da Europa do Sul (Torcal, Gunther e Montero, 2002). Naturalmente, isso tem implicações para a qualidade da democracia. A crise de confiança nos partidos políticos embora não tenha implicações significativas para a estabilidade do regime democrático (Torcal, *et al.*, 2002) tem importantes implicações na erosão das relações entre os partidos e os cidadãos. Assim, a perceção que o eleitorado tem da utilização do patrocínio pode aumentar o desinteresse e o distanciamento dos cidadãos em relação aos partidos políticos e, ao mesmo tempo, reduz o potencial dos partidos para a mobilização do eleitorado, o que pode ser uma ameaça para a qualidade da democracia, na medida em que esta depende da participação dos cidadãos. Neste sentido, o patrocínio pode ser parte da solução para os desafios enfrentados pelos governos partidários; mas poderá também ser parte do problema em termos dos desafios da qualidade da democracia.<sup>7</sup>

7 A recolha dos dados empíricos utilizados neste artigo foi feita no âmbito do Projeto “Patronagem Política em Portugal” coordenado pelo Prof. Doutor Carlos Jalali e financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, com a referência pt/dc/cpo/65419/2006 e pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) através do Eixo 1 do Programa Operacional Fatores de Competitividade (POFC-COMPETE) – COMPETE FCOMP-01-0124-FEDER-007115. Esta investigação foi ainda apoiada pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, através das bolsas SFRH/BD/36018/2007 e SFRH/BPD/93149/2013. Os autores gostariam de agradecer aos revisores anónimos que permitiram melhorar a qualidade deste trabalho.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERBACH, J. D., PUTNAM, R. D., e ROCKMAN, B. A. (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Massachusetts, Harvard University Press.
- BEARFIELD, D. A. (2009), "What is patronage? A critical reexamination". *Public Administration Review*, 69 (1), pp. 64-76.
- BERRY, J. M. (2002), "Validity and reliability issues in elite interviewing". *Political Science and Politics*, 35 (4), pp. 679-682.
- BLONDEL, J. (2000), "Introduction". In J. Blondel e M. Cotta (eds.), *The nature of party government: a comparative European perspective*, Wiltshire, Palgrave, pp. 1-21.
- BLONDEL, J. (2002), "Party government, patronage and party decline in Western Europe". In R. Gunther, J. R. Montero, J. J. Linz (eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford, Oxford University Press, pp. 233-256.
- BLONDEL, J., NOUSIAINEN, J. (2000), "Governments, supporting parties and policy making". In J. Blondel e M. Cotta (eds.), *The Nature of Party Government: a Comparative European Perspective*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 161-195.
- BRANS, M., PELGRIMS, C., HOET, D. (2006), "Comparative observations on tensions between professional policy advice and political control in the Low Countries". *International Review of Administrative Sciences*, 72 (1), pp. 57-71.
- BURNHAM, P. (2001), "New Labour and the politics of depoliticisation". *British Journal of Politics and International Relations*, 3 (2), pp. 127-149.
- CARMO, H. (1987), "Os dirigentes da Administração Pública em Portugal: contribuição para o seu estudo". *Separata da Revista Estudos Políticos e Sociais*, xv (3-4), pp. 161-368.
- FLINDERS, M., DENTON, M. (2006), "Shrinking reach and delegated governance: political parties and patronage in Britain". *3rd ECPR Joint Session*, Nicosia, Cyprus.
- FREDDI, G. (1986), "Bureaucratic rationalities and the prospect for party government". In F. G. Castles e R. Wildenmann (eds.), *The Future of Party Government: Visions and Realities of Party Government*, Berlin, Walter de Gruyter, pp. 143-177.
- FREIRE, A. (2004), "Voto por temas: políticas públicas, desempenho do governo e desempenho eleitoral". In A. Freire, M. C. Lobo e P. Magalhães (eds.), *Portugal a Votos: as Eleições Legislativas de 2002*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, pp. 159-192.
- GRAHAM, L. S. (1985), "Administração Pública central e local: continuidade e mudança". *Análise Social*, 87-88-89, XXI (3.º e 4.º), pp. 903-924.
- HANSEN, S. B. (1988), "Élite informants and theoretical guidance in policy analysis". In E. B. Portis e M. B. Levy (eds.), *Handbook of Political Theory and Policy Science*, Nova Iorque, Greenwood Press, pp. 199-215.
- HOOD, C. (1991), "A public management for all seasons?". *Public Administration*, 69 (1), pp. 3-19.
- HUBER, J. D. (2000), "Delegation to civil servants in parliamentary democracies". *European Journal of Political Research*, 37 (3), pp. 397-413.
- JALALI, C. (2007), *Partidos e Democracia em Portugal (1974-2005)*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais.
- KATZ, R. (1986), "Party government: a rationalistic conception". In F. G. Castles e R. Wildenmann (eds.), *The Future of Party Government: Visions and Realities of Party Government*, Berlin, Walter de Gruyter, pp. 31-71.
- KATZ, R. (1987), "Party government and its alternatives". In R. Wildenmann (ed.), *The Future of Party Government. Party Governments: European and American Experiences*, Berlin, Walter de Gruyter, pp. 1-26.

- KITSCHOLT, H., WILKINSON, S.I. (2007), "Citizen-politician linkages: an introduction". In H. Kitschelt, S. I. Wilkinson (eds.), *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, North Carolina, Duke University, pp. 1-49.
- KOPECKÝ, P., SCHERLIS, G. (2008), "Party patronage in contemporary Europe". *European Review*, 16 (3), pp. 355-371.
- LOBO, M. C. (2005), *Governar em Democracia*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais.
- MAGONE, J. (2003), *The Politics of Southern Europe*, Londres, Praeger Publishers.
- MAIR, P. (2008), "The challenge to party government". *West European Politics*, 31(1), pp. 211-234.
- MOZZICAFREDDO, J. (2001), "Modernização da administração pública e poder político". In J. Mozzicafreddo, J. S. Gomes (eds.), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta, pp. 1-34.
- MÜLLER, W. (2000), "Political parties in parliamentary democracies: making delegation and accountability work". *European Journal of Political Research*, 37 (3), pp. 309-333.
- MÜLLER, W. (2002), "Parties and the institutional framework". In K. R. Luther, F. Müller-Rommel (eds.), *Political Parties in the New Europe: Political and Analytical Challenges*, Oxford, Oxford University Press, pp. 249-292.
- MÜLLER, W. (2006), "Party patronage and party colonization of the state". In R. S. Katz, W. Crotty (eds.), *Handbook of Party Politics*, Londres, Sage, pp. 189-195.
- PIATTONI, S. (2001), "Clientelism in historical and comparative perspective". In S. Piattoni (ed.), *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: the European Experience in Historical and Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-31.
- PINTO, A. C. (1998), "Dealing with the legacy of authoritarianism: political purges and radical right movements in Portugal's transition to democracy". In S. U. Larsen (ed.), *Modern Europe After Fascism: 1943-1980s*, Nova Iorque, Boulder, pp. 1679-1718.
- PORTAS, P., VALENTE, V. P. (1990), "O primeiro-ministro: estudo sobre o executivo em Portugal". *Análise Social*, 107, XXV ( 3.º), pp. 333-349.
- ROSE, R. (1969), "The variability of party government: a theoretical and empirical critique". *Political Studies*, 17 (4), pp. 413-445.
- RYAN, G. W., BERNARD, H. R. (2003), "Techniques to identify themes". *Field Methods*, 15 (1), pp. 85-109.
- SHEFTER, M. (1994), *Political Parties and the State: The American Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press.
- SORAUF, F. (1960), "The silent revolution in patronage". *Public Administration Review*, 20 (1), pp. 28-34.
- TORCAL, M., GUNTHER, R., MONTERO, J. R. (2002), "Anti-party sentiments in Southern Europe". In R. Gunther, J. R. Montero e J. J. Linz (eds.), *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, Oxford, Oxford University Press, pp. 257-291.

---

Recebido a 26-03-2015. Aceite para publicação a 21-09-2015.

---

SILVA, P., JALALI, C. (2016), "Serviço ao poder ou o poder ao serviço? Patrocinato e governos partidários em Portugal". *Análise Social*, 220, LI (3.º), pp. 630-656.

---

Patrícia Silva » patriciasilva@ua.pt » Universidade de Aveiro, Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, GOVCOPP » Campus Universitário de Santiago — 3810-190 Aveiro, Portugal.

Carlos Jalali » cjalali@ua.pt » Universidade de Aveiro, Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, GOVCOPP » Campus Universitário de Santiago — 3810-190 Aveiro, Portugal.

---