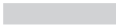


GOVERNO

segundo

Marina Costa Lobo



Pedro Silveira

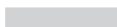
e Hugo Ferrinho Lopes





MARINA COSTA LOBO

é doutorada em Ciência Política pela Universidade de Oxford, com uma tese sobre o poder do primeiro-ministro e o funcionamento do governo no Portugal democrático e obteve a habilitação em Ciência Política na Universidade de Lisboa em 2011. Atualmente, é investigadora principal do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, onde desenvolve trabalhos na área dos comportamentos políticos dos portugueses em perspectiva comparada. Tem publicado sobre instituições políticas em Portugal, partidos políticos e a UE, e sobre o comportamento de voto. Em 2016 ganhou um Projeto ERC – European Research Council – Consolidator Grant, intitulado «Mapping and Analysing the Politicisation of the EU before and after the Eurozone Crisis» (MAPLE).



Porque é que optou pela Ciência Política como formação académica e área de estudo?

A primeira década da democracia em Portugal, até 1986 essencialmente, foi um momento de grande politização na sociedade. Na minha família falava-se muito de política e eu tive sempre a convicção de que a política era de facto importante para a vida das pessoas. Não só porque houve uma revolução, o 25 de Abril de 1974, mas muito também devido ao «processo revolucionário em curso» (PREC), um tempo em que a política esteve muito à flor da pele, digamos assim. Tudo isto foi vivido muito intensamente na minha família, e também por isso a política foi sempre um tema que me interessou muito. Daí, naturalmente, o meu interesse pela Ciência Política. No entanto, como em Portugal a oferta de cursos em Ciência Política era relativamente escassa, falamos da década de 1990, optei por ir estudar para Inglaterra, onde o curso era bastante comum, tal como é hoje em dia em Portugal. No Reino Unido, permite-se combinar várias disciplinas, ou seja, podia-se escolher uma combinação de áreas diferentes e foi o que fiz – escolhi Economia e Política –, e só no mestrado me centrei na política europeia. Houve um interesse anterior, que teve a ver com a transição política de Portugal do salazarismo para a democracia, que se conjugou com a possibilidade que tive de escolher Ciência Política como uma das componentes da minha licenciatura.

E até que ponto o Reino Unido foi importante no seu percurso posterior?

Foi extremamente importante porque foi lá que verdadeiramente me formei, onde fiz a licenciatura, mestrado e doutoramento, este último com bolsa FCT (Fundação para a Ciência e a Tecnologia). Aliás, eu fui uma das primeiras bolseiras da FCT em Ciência Política, na altura JNICT (Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica). No Reino Unido, a Ciência Política era já uma disciplina muito consolidada e tive a oportunidade de estudar com professores que ainda hoje em dia são reconhecidos, e estão muito ativos, por exemplo, no domínio da integração europeia e da relação de países individuais com a União Europeia. Sendo que a Grã-Bretanha sempre foi um dos principais países na investigação

em ciências sociais na Europa, ter a possibilidade de estudar aí foi uma grande oportunidade. Por outro lado, as metodologias, a forma como se abordam as questões, tornaram essa experiência muito enriquecedora para mim. Ou seja, eu sempre quis estudar e compreender a evolução da política portuguesa, mas a experiência britânica deu-me um olhar, de certa forma, externo sobre a realidade portuguesa. No Reino Unido existia muita gente interessada nos ditos grandes países europeus, como a Alemanha, a França ou a Itália, mas poucos estudavam a Europa do Sul, e muito menos Portugal. A aprendizagem da política europeia nos grandes países foi a base da minha formação, que depois permitiu enquadrar o caso português.

Como é que surge a presidencialização do governo como tema de doutoramento?

Eu comecei a fazer o doutoramento em 1997, pouco depois do fim do cavaquismo, período que tinha mudado a forma de funcionamento do regime semipresidencial e do governo em Portugal. Testemunhei esses acontecimentos e pareceu-me o fenómeno mais interessante que estava a acontecer no nosso país. Por outro lado, havia também um projeto que acompanhava e que estava a ser desenvolvido pelo Vincent Wright, em Oxford, sobre o funcionamento dos executivos – era um tema que marcava a investigação no Reino Unido. Além disso, sempre me interessei muito por partidos, até antes de me interessar pela figura do primeiro-ministro, e a maneira como abordei o funcionamento do governo tem muito a ver com a evolução dos partidos e como se transformaram em veículos de personalização dos líderes à medida que a militância foi perdendo importância. A ideia foi primeiro olhar para os partidos – a maneira como foram mudando e se foram tornando cada vez mais dependentes dos líderes –, e depois como isso dependia e era influenciado pelo próprio funcionamento do governo.

Quem são as suas referências intelectuais?

Sou uma (neo)institucionalista, o que quer dizer que a minha perspetiva da política é a de que as instituições têm autonomia

própria uma vez criadas e são fundamentais para compreender a realidade social, na tradição de March e Olsen. Não tenho uma visão exclusivamente sociológica da realidade, em que são as correlações de forças sociais que determinam os desfechos políticos. O institucionalismo evoluiu para uma perspectiva de escolha racional, embora não comungue dessa visão. Sou antes apologista do novo institucionalismo histórico, em que as instituições e o seu funcionamento dependem da sua génese e do seu percurso, admitindo que há conjunturas críticas que podem alterá-las, e têm consequências que importa compreender para perceber o funcionamento da democracia. No domínio eleitoral, Seymour Martin Lipset e Stein Rokkan foram o meu ponto de partida para compreender como os partidos políticos representam clivagens sociais, que na Europa estavam congeladas desde os anos 1920, mas que se encontram em realinhamento hoje. Outra referência muito importante foi a de Anthony Heath, um brilhante politólogo do comportamento eleitoral em Oxford e que publicou um livro que me marcou: *Understanding Political Change*. Nesse livro, analisava a consolidação do partido Tory, no período de Margaret Thatcher, através de sondagens. Foi extraordinário para mim perceber a ligação entre a maneira como as pessoas percecionam a política – e também como isto pode ser afetado pelas políticas públicas – e as respetivas consequências eleitorais.

E daqueles com quem conviveu pessoalmente, quais os que tiveram mais impacto no seu percurso?

Em Oxford, o meu orientador David Goldey, e o seu duplo interesse por França e Portugal, ajudou-me a compreender a especificidade do modelo semipresidencial português. Os investigadores portugueses que primeiro conheci foram aqueles que frequentavam o Portuguese Studies Seminar organizado anualmente pelo meu orientador em Oxford, dos quais destacaria o Manuel Villaverde Cabral. Através da revista *Análise Social*, onde se publicava toda a melhor investigação que se se fazia sobre Portugal, fui identificando os principais investigadores sobre política portuguesa pós-25 de Abril, e que viria a conhecer no ICS (Instituto de Ciências Sociais). Desta instituição destacaria o Manuel Braga da Cruz,

pioneiro dos estudos sobre partidos em Portugal, antes e depois do 25 de Abril, o António Barreto pelos estudos sobre a sociedade portuguesa, o Manuel de Lucena sobre o semipresidencialismo, e o António Costa Pinto sobre Portugal e a União Europeia. A partir de 2001, as minhas investigações beneficiaram muito do trabalho conjunto com o Pedro Magalhães e o André Freire, com quem colaborei ao longo de anos. Mais recentemente, destacaria dois colegas com quem desenvolvi trabalhos distintos, mas que moldaram o meu pensamento: Octavio Amorim Neto, com quem trabalhei sobre o semipresidencialismo, e Michael Lewis-Beck no domínio do comportamento de voto, e, especialmente, do voto económico.

A sua investigação tem sido marcada por uma grande amplitude de áreas – Sistemas de Governo, Partidos, Comportamentos Eleitorais, Atitudes Políticas. A especialização científica é sobrevalorizada?

Uma vez um colega antropólogo avisou-me de que «os temas secam», e lembro-me de duvidar dele. Mas hoje reconheço que ele tinha razão, claro. Temos a necessidade de explorar novas áreas para nos sentirmos motivados. Além disso, existe ainda outra razão para a falta de especialização científica, que se prende com o facto de ter sentido, especialmente no início da carreira, dificuldade em recusar convites para colaborar em investigações. Por um lado, queremos fazer coisas novas e, por outro, não podemos escolher tudo aquilo que fazemos. Mas à medida que o tempo foi passando fui ganhando mais capacidade de escolha. E apesar da dispersão, fui desenvolvendo temas com alguma solidez, tal como os efeitos do líder no comportamento eleitoral ou o voto económico na Europa do Sul. Existe um fio condutor, que é o meu interesse pelas lideranças políticas, os partidos e a responsabilização dos líderes políticos.

Quais considera terem sido as suas principais contribuições para o estudo do governo?

Infelizmente, parece-me que não desenvolvi tanto o tema do estudo do funcionamento do governo como poderia ter feito.

A partir do meu doutoramento, e depois de ter publicado a tese, não dei muita continuidade ao tema. O meu livro *Governar em Democracia* tentava retratar a maturidade do sistema partidário português e a sua presidencialização em torno da figura do primeiro-ministro. Atualmente, penso que este sistema está em declínio, devido à erosão dos dois principais partidos que sustentavam essa presidencialização. Para além do livro, existem os estudos sobre o semipresidencialismo que desenvolvi posteriormente com o Octavio Amorim Neto, nomeadamente o artigo no *European Journal of Political Research* sobre o Presidente português, cuja ideia central é que o governo aumentou os seus poderes não à custa do Presidente, mas sim dos partidos. Ou seja, existiu uma governamentalização dos partidos e não um esvaziamento dos poderes do Presidente, que continuam iguais desde 1982. Mas tenho alguma pena de não ter contribuído mais para o tema e gostava de ver essa área mais desenvolvida, porque o governo é absolutamente central em Portugal e está muito pouco estudado.

Dos poucos estudos que existem, quais acha que constituíram contribuições significativas para esta área em Portugal?

Já referi Braga da Cruz e Manuel de Lucena como fundamentais para a compreensão do funcionamento do governo em Portugal. Mais recentemente, o tema das elites foi amplamente trabalhado por António Costa Pinto e Pedro Tavares de Almeida. Existem ainda os trabalhos da Catherine Moury, que levantaram questões interessantes sobre as promessas eleitorais, antes e depois da crise económica, e do Carlos Jalali e da Patrícia Silva sobre patronagem política, isto é, a relação dos políticos com a administração pública. Há também investigação feita sobre o governo e Europa, como por exemplo do José Magone, sobre a forma como o governo se relaciona com a Europa, o Ministério dos Negócios Estrangeiros, a Secretaria de Estado e outras instituições, bem como o trabalho de Octavio Amorim Neto sobre os militares no governo. No entanto, há muito para fazer em relação à dinâmica interna do governo ou do poder do ministro das Finanças em relação às políticas públicas – como é que isso é decidido e com que consequências. Há um estudo interessante, que está desatualizado e

que era interessante atualizar, do Jürgen von Hagen, que relaciona a orgânica do governo com a capacidade de controlo dos orçamentos. Existem países onde o ministro das Finanças tem muito poder e, portanto, consegue controlar bastante bem a despesa dos ministérios, e outros em que isso não acontece. É uma questão de se encontrarem mecanismos para se controlar a despesa pública. Portugal é um caso interessante, porque nem é sempre de maioria nem é sempre de coligação, uma raridade na Europa. Se fôssemos um país de maioria absoluta, podiam-se criar mecanismos duradouros de controlo da despesa. Se fôssemos um país de coligação também, mas o problema é que nós variamos muito e, portanto, nada dura e o funcionamento do governo vai variando em função do seu tipo, sem criar rotinas. E, depois, acho muito interessante perceber o que aconteceu durante os anos da *Troika*, ou seja, em que medida foi possível ou não aumentar a eficácia do governo.

Porque é que acredita que existem tão poucos estudos de governo em Portugal?

Nós somos poucos! Se bem que isso até deve dar alento a pessoas que queiram contribuir. Na verdade, é difícil estudar o governo, porque não é uma instituição aberta e transparente, como é o parlamento, onde grande parte do trabalho é público. Em larga medida, aquilo que ocupa o governo não está facilmente acessível a um investigador. O que é preciso é ser mais criativo, mais imaginativo na forma como se abordam os indicadores que possam avaliar o funcionamento do governo. Mas por isso é que o trabalho de Von Hagen é muito interessante, já que acho que era importante refletir sobre a forma como o governo funciona e que impacto têm os diferentes tipos de governo sobre a eficácia governativa, a corrupção, a qualidade de democracia. Não há verdadeiramente uma reflexão sobre isso.

O que é que acha que marca a diferença entre o estudo do governo pela Ciência Política e pelo Direito?

As diferenças são enormes, como se pode depreender da resposta anterior. Direito são as regras do jogo, e as regras do jogo são muito importantes, mas são o ponto de partida do jogo político,

que depois depende de muitos outros fatores. Na Ciência Política estamos interessados nas regras do jogo, mas, depois, em particular na forma como estas interagem com os atores políticos e com o eleitorado, e se transformam.

Como vê a importância da colaboração que mantém com instituições como a Fundação Francisco Manuel dos Santos (FFMS) e o Instituto de Políticas Públicas Thomas Jefferson (IPP)?

É muito importante que haja *think tanks* em Portugal para fazerem a mediação entre a universidade e a sociedade civil. É importante poder contribuir construtivamente para o debate que existe em Portugal, e a FFMS ou o IPP são veículos para esse efeito. Se existissem várias instituições desse tipo, acho que aumentava a capacidade de reflexão do país.

Recebeu um importante financiamento europeu para uma bolsa de investigação. Pode explicar-nos em traços gerais os principais objetivos do projeto e a sua relevância para a Ciência Política em Portugal?

O projeto ERC (European Research Council) visa analisar a importância que a União Europeia tem adquirido na política portuguesa antes e depois da crise do euro. Tentar perceber em que medida é que esta europeização da política transforma a política nacional, e em particular a forma como os cidadãos fazem escolhas eleitorais. Há quem pense que já não é o governo que determina as políticas, é a Europa, ou Bruxelas. Que impacto é que essa perspetiva da supranacionalização da política tem no voto? O projeto em si tem três componentes: a análise dos *media*, debates parlamentares e comportamento de voto, para compreender o fenómeno do impacto da Europa em cada uma dessas áreas. É um estudo comparativo entre seis países, incluindo Portugal. São recolhidos muitos dados sobre *media* em Portugal, sobre debates parlamentares e sobre comportamento eleitoral, ficando essas bases de dados disponíveis para a comunidade utilizar. Por outro lado, haverá a possibilidade de publicar sobre como é que a Europa entra nos debates mediáticos e também nos debates parlamentares. Outro fator que pode ser interessante para a Ciência Política é a vontade

de o ERC constituir equipas em Portugal, com recursos para trabalhar, dando maior oportunidade para se fazer aqui investigação, em vez de estarmos em projetos que são liderados fora do país.

Para além deste projeto qual é a sua agenda de investigação futura?

Gostaria de escrever um livro onde resumisse a minha investigação sobre a personalização da política. É um livro que está parcialmente escrito, mas preciso de alguns meses para conseguir terminá-lo. Nesta obra académica abarco a questão da crescente importância dos líderes nos partidos, no governo e no voto dos eleitores. Além disso, enquanto coordenadora do Estudo Eleitoral Português, temos também várias ideias para publicação, juntando os vários colegas que se têm interessado pelo tema e usam os dados que vamos recolhendo em cada eleição.

E por fim, o que recomendaria a um jovem investigador nesta área?

Uma das coisas que recomendo a um jovem investigador é que pense um tema, uma questão de investigação relevante do ponto de vista científico, já que o objetivo último é contribuir para um debate científico internacional. Isto é importante porque, por vezes, os investigadores não têm o mínimo conhecimento da área e escolhem temas de uma forma muito pessoal. Acho que é uma pena, porque é um trabalho a que se vai dedicar muito tempo e seria bom que essa dedicação encaixasse em debates mais alargados e que estejam a ocorrer. Depois recomendo não ter medo de expor as suas ideias e de ir a fóruns onde possam apresentar os seus *papers*. Só progredimos quando mostramos quem somos do ponto de vista científico. Esta interação entre aprendizagem e participação é fundamental e traduz uma atitude de curiosidade intelectual permanente. Por exemplo, quando se vai a um seminário, é preciso fazer perguntas. Ouvir, mas também fazer perguntas, ser interventivo. Há maneiras muito simpáticas de intervir, até criticamente. Quando se tem bolsa de investigação, uma bolsa de doutoramento, é um privilégio enorme poder ter tempo para investigar e é talvez a única altura da nossa vida profissional em que não

se têm muitas outras obrigações. Só se tem aquela, que é fazer a tese. E acho que se deve resistir um bocado às tentações das publicações e dos projetos paralelos, e de solicitações que se recebem em catadupa, e que retiram ao jovem investigador a capacidade de se dedicar à tese, que é única naquele momento. Quando fiz a minha tese de doutoramento, estava esquecida numa biblioteca em Oxford, não havia *e-mails* sequer, e eu não recebia solicitações nenhuma – um verdadeiro luxo! Hoje, sei que é difícil recusar convites, mas é preciso saber gerir isso com algum egoísmo, porque tem retorno a prazo e é mais importante que o investimento ocasional. Acho que é preciso ter coragem para o fazer. Por isso, encorajo os meus alunos dessa maneira. Depois recusam coisas quando eu lhes peço, e isso custa. Mas vejo que resultou!



Leituras recomendadas

- ANDEWEG, Rudy B. et al., eds. 2020. *The Oxford Handbook of Political Executives*. Oxford: Oxford University Press.
- BAKVIS, H., R. Rhodes, e P. Weller, eds. 2016. *The Hollow Crown: Countervailing Trends in Core Executives*. Londres: Springer.
- ELGIE, R. 2011. *Semi-presidentialism: Sub-types and Democratic Performance*. Oxford: Oxford University Press.
- HALLERBERG, Mark, Rolf Rainer Strauch, e Jüngen von Hagen. 2009. *Fiscal Governance in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MOURY, Catherine. 2013. *Coalition Government and Party Mandate: How Coalition Agreements Constrain Ministerial Action*. Londres: Routledge.
- PINTO, António Costa. 2018. *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*. Londres: Palgrave Macmillan.
- POGUNTKE, T., e P. Webb. 2007. *The Presidentialisation of Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- RHODES, R. A. W., e Paul 't HART, orgs. 2014. *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford: Oxford University Press.

Obras de referência

- CABRAL, Manuel Villaverde, Marina Costa Lobo, e Rui Graça Feijó, eds. 2009. *Portugal: Uma Democracia em Construção: Ensaio de Homenagem a David B. Goldey*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- CAMPINOS, Jorge. 1978. *O Presidencialismo do Estado Novo*. Lisboa: Perspectivas & Realidades.
- COELHO, Mário Baptista. 1989. *Portugal: O Sistema Político e Constitucional, 1974-1987*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- CRUZ, Manuel Braga da. 1995. *Instituições Políticas e Processos Sociais*. Lisboa: Bertrand.
- FREIRE, André, e António Costa Pinto. 2005. *O Poder dos Presidentes: A República Portuguesa em Debate*. Lisboa: Campo da Comunicação.
- LOBO, Marina Costa. 2006. *Governar em Democracia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- LOBO, Marina Costa, e Octavio Amorim Neto. 2009. *O Semipresidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- PINTO, António Costa, e Paulo Canelas Rapaz, eds. 2018. *Presidentes e (Semi) Presidencialismo nas Democracias Contemporâneas*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- SILVA, Patrícia Sousa. 2018. *A Arte de Governar: Partidos, Governo e Administração Pública*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- SILVEIRA, Pedro. 2020. *Os Secretários de Estado: Conflito e Liderança no Ministério*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- TAVARES DE ALMEIDA, Pedro, António Costa Pinto, e Nancy Bermeo, coords. 2006. *Quem Governa a Europa do Sul? O Recrutamento Ministerial, 1850-2000*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.