

# Democracia em Portugal 2022

MARCELO CAMERLO  
DAVID PIMENTA  
JOÃO GABRIEL DE LIMA  
LÚCIO HANENBERG  
(ORGANIZADORES)







# DEMOCRACIA EM PORTUGAL 2022

Caderno do Observatório  
da Qualidade da Democracia

Organizadores

Marcelo Camerlo

David Pimenta

João Gabriel de Lima

Lúcio Hanenberg

ICS

Imprensa  
de Ciências  
Sociais

**Imprensa de Ciências Sociais**



**Instituto de Ciências Sociais  
da Universidade de Lisboa**

Av. Prof. Aníbal de Bettencourt, 9  
1600-189 Lisboa – Portugal  
Telef. 21 780 4700 – Fax 21 794 0274

[www.ics.ulisboa.pt/imprensa](http://www.ics.ulisboa.pt/imprensa)  
E-mail: [imprensa@ics.ul.pt](mailto:imprensa@ics.ul.pt)

*Instituto de Ciências Sociais – Catalogação na Publicação*

Democracia em Portugal 2022 – Caderno do Observatório da Qualidade da Democracia  
org. Marcelo Camerlo, David Pimenta, João Gabriel de Lima, Lúcio Hanenberg. – Lisboa:

Imprensa de Ciências Sociais, 2023.

Coleção Observatórios

CDU 321.7

978-972-671-742-3; PDF 978-972-671-743-0



© Instituto de Ciências Sociais, 2023

*Capa:* Mariana do Vale

*Projeto gráfico:* Rui Rasquinho

*Revisão:* António Rodrigues

*Impressão e acabamento:* Gráfica Manuel Barbosa & Filhos, Lda.

*Depósito legal:* 513710/23

*1.ª edição:* Abril de 2023





# Índice

Autores e organizadores ..... 15

## VOZES

### **Dez perguntas sobre a qualidade democrática**

Entrevista a Leonardo Morlino

Pellegrino Cammino ..... 25

### **O Observatório da Qualidade da Democracia: uma plataforma para o diálogo.** Entrevista a Marina Costa Lobo

João Gabriel de Lima ..... 35

## TRANSVERSALIDADES

### ATORES, INSTITUIÇÕES E COMPORTAMENTOS

#### **CAPÍTULO 1 | O regresso das autocracias**

António Costa Pinto ..... 45

#### **CAPÍTULO 2 | O III governo de António Costa: partidarização e especialização da elite ministerial**

André Paris e Pedro Silveira ..... 61

#### **CAPÍTULO 3 | André Ventura, o Chega e o populismo irregular**

David Pimenta, Eduardo Gonçalves e José Pedro Zúquete ..... 69

<b>CAPÍTULO 4   Repensando a representação democrática de interesses do mundo laboral</b>	
Raquel Rego .....	77
<b>CAPÍTULO 5   Na rota do ódio: um estudo dos comentários sobre política nas redes sociais</b>	
Susana Salgado .....	83
<b>CAPÍTULO 6   Democracia deliberativa em Portugal: aprendendo com a primeira edição do Conselho de Cidadãos de Lisboa</b>	
Roberto Falanga .....	89
<b>CAPÍTULO 7   Novos atores políticos, velhas lutas simbólicas</b>	
Filipa Raimundo .....	105
<b>O MELHOR, O PIOR E O QUE ESTÁ PARA VIR A ANÁLISE DOS POLITÓLOGOS</b>	
<b>CAPÍTULO 8   Descentralização: um ruidoso silêncio e uma silenciosa reforma</b>	
Filipe Teles .....	115
<b>CAPÍTULO 9   O ano da maioria absoluta: oportunidades e desafios</b>	
Marco Lisi .....	119
<b>CAPÍTULO 10   Portugal e as suas escolhas</b>	
Luís Lobo-Fernandes .....	123
<b>CAPÍTULO 11   Os arautos do futuro? Jovens, participação política e democracia em Portugal</b>	
Conceição Pequito Teixeira .....	127
<b>CAPÍTULO 12   Na bússola da política externa</b>	
Bruno Cardoso Reis .....	135
<b>CAPÍTULO 13   O sistema partidário em 2022: estabilidade ou mudança?</b>	
Carlos Jalali .....	139

<b>CAPÍTULO 14   A clareza da sociedade e a ambiguidade do governo face à guerra da Ucrânia</b>	
Madalena Meyer Resende .....	143
<b>CAPÍTULO 15   A (des)proteção dos direitos humanos em Portugal</b>	
Daniela Nascimento .....	147
<b>CAPÍTULO 16   Europa, antecâmara da democracia portuguesa?</b>	
Sandrina Antunes .....	151
<b>CAPÍTULO 17   O estado da democracia portuguesa no rescaldo da pandemia</b>	
Ana Maria Belchior .....	155
<b>CIÊNCIA POLÍTICA À PORTUGUESA</b>	
<b>MEDIA, ACADEMIA, JOVENS</b>	
<b>CAPÍTULO 18   Politólogos na imprensa escrita</b>	
David Pimenta e Lúcio Hanenberg .....	165
<b>CAPÍTULO 19   A produção académica em Portugal</b>	
Nelson Santos e Hugo Ferrinho Lopes .....	171
<b>CAPÍTULO 20   Uma visão dos mais jovens</b>	
David Pimenta e Lúcio Hanenberg .....	183
Referências bibliográficas .....	189



# Índice de figuras e gráficos

## Figuras

2.1	Graus de ligação ao partido	63
2.2	Partidarização vs. especialização (1999-2022)	65
6.1	Mudança de opinião	98
6.2	Tolerância, escuta ativa e capacidade de diálogo	98
6.3	Concordância com as propostas finais	99
6.4	Eficácia das dinâmicas	99
6.5	Utilidade, clareza e suficiência da informação facultada	100
6.6	Satisfação	100
17.1	Percentagem de apoio a diferentes sistemas políticos enquanto melhor forma de governar o país	157
17.2	Percentagem de apoio a sistemas políticos autoritários enquanto melhor forma de governar Portugal, por grupo etário	157
17.3	Índice de democracia na Europa Ocidental e em Portugal	159
17.4	Evolução das categorias do índice de democracia em Portugal	160
19.1	Número de artigos por instituição	174
19.2	Artigos por instituição e quartil	175
19.3	Percentil médio das publicações, por instituição	176
19.4	Colaboração entre pares: número de autores por artigo	177
19.5	<i>Performance</i> qualitativa da produção: artigos por número de autores e quartil	178
19.6	Diferenças de género: artigos por tipo de autores	178
19.7	Artigos publicados, por temática	180
19.8	Produção institucional, por temática	181
20.1	Cartazes políticos integrando os ODS	184
20.2	Inquérito político	186

## Gráficos

7.1/7.5	Número de condecorados com a Ordem da Liberdade, por ano e por presidente . . . . .	108
7.6	Distribuição dos condecorados portugueses com a Ordem da Liberdade, por presidente, em função do seu perfil antes do 25 de Abril . . . . .	109
11.1	Participação eleitoral em Portugal, por gerações (2022) . . . . .	130
11.2	Importância atribuída ao exercício do voto em Portugal, por gerações (2022) . . . . .	130
11.3	Satisfação com o funcionamento da democracia em Portugal, por gerações (2022) . . . . .	131
11.4	Apoio difuso à democracia enquanto regime político, por gerações (2022) . . . . .	132
11.5	Apoio ao governo de um líder forte em Portugal, por gerações (2022) . . . . .	132
11.6	Apoio a um governo de peritos independentes em Portugal, por gerações (2022) . . . . .	133
18.1	Percentagem de artigos analisados por jornal . . . . .	167
18.2	Percentagem de artigos de opinião por instituição analisada . . . . .	168
18.3	Tema do artigo em bloco nacional vs. internacional . . . . .	168
18.4	Distribuição de artigos por sexo . . . . .	169

## AUTORES E ORGANIZADORES

**Ana Maria Belchior** é doutorada em Ciência Política e professora associada do Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do Iscte-IUL e investigadora do CIES-IUL. É também coordenadora do mestrado em Ciência Política no Iscte-IUL. Tem estado envolvida em diversos projetos de investigação relacionados com os temas da democracia, participação política, representação, promessas eleitorais e tomada de decisão política. Publicou os resultados das suas pesquisas em diversas revistas nacionais e internacionais (*Comparative Political Studies*, *International Political Science Review*, *Party Politics*, *South European Society and Politics* ou no *Journal of Legislative Studies*) e em livros e capítulos de livros.

**André Paris** é doutorando em Política Comparada no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e membro da equipa portuguesa do South European Governments project. Licenciado e mestre em Ciência Política pelo ISCSP-UL, foi investigador visitante no Instituto Carlos III - Juan March de Ciências Sociais (ICJM) da Universidade Carlos III, Madrid entre abril e julho de 2022. Tem como principais interesses de investigação os processos de democratização, os legados autoritários, a direita partidária e os governos e perfis ministeriais em Portugal e na Europa do Sul.

**António Costa Pinto** é investigador no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e professor catedrático de Ciência Política na Universidade Lusófona. Doutorou-se pelo Instituto Universitário

Europeu (1992, Florença) e agregado pelo Iscte-IUL (1999), foi professor convidado na Universidade de Stanford (1993) e Georgetown (2004) e investigador visitante na Universidade de Princeton (1996), na Universidade da Califórnia-Berkeley (2000 e 2010) e na Universidade de Nova Iorque (2017). Foi presidente da Associação Portuguesa de Ciência Política. Publicou e coorganizou recentemente o *Oxford Handbook of Portuguese Politics* (2022) e o livro *Portugal Since the 2008 Economic Crisis Resilience and Change* (2023).

**Bruno Cardoso Reis** é doutorado em War Studies pelo King's College. É subdiretor do Centro de Estudos Internacionais do Iscte-IUL e assessor convidado do Instituto da Defesa Nacional, tendo feito parte do grupo de trabalho de revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional. É investigador associado do M. Howard Center for the History of War, King's College, Reino Unido. É um dos autores do *Oxford Handbook of European Defence Policies*, publicado em 2018.

**Carlos Jalali** é professor associado com agregação na Universidade de Aveiro, onde dirige o programa doutoral UA-UBI em Ciência Política e coordena a unidade de investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas. É autor de diversos artigos e capítulos em revistas científicas e livros nacionais e internacionais, incluindo o ensaio *Partidos e Sistemas Partidários* (Fundação Francisco Manuel dos Santos).

**Conceição Pequito Teixeira** é doutorada pelo ISCSP-UL, professora auxiliar no ISCSP-UL, investigadora integrada no CAPP-ISCSP e investigadora convidada no CIES-Iscte. A sua investigação tem incidido no estudo da democracia, partidos e sistemas de partidos; sistemas eleitorais, recrutamento parlamentar e representação política e ainda nas atitudes e comportamentos político dos cidadãos. É *Political Science Research Lead* na TippingUp.

**Daniela Nascimento** é doutorada em Política Internacional e Resolução de Conflitos pela Universidade de Coimbra, mestre em Direitos Humanos e Democratização pelo Centro Europeu Inter-Universitário de Direitos Humanos e Democratização de Veneza e licenciada em Relações Internacionais pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. É investigadora do Centro de Estudos Sociais,

integrando a Linha Temática Democracia, Justiça e Direitos Humanos, e professora associada no Núcleo de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

**David Pimenta** é doutorando em Política Comparada no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e bolseiro de investigação em Ciência Política na Fundação para a Ciência e a Tecnologia. É investigador no Observatório da Qualidade da Democracia e editor no *Politikon - LAPSS Journal of Political Science*. Anteriormente ocupou diversas funções de gestão em várias organizações. O seu trabalho de investigação atual centra-se em política comparada, nacionalismo e conflitos étnicos.

**Eduardo Gonçalves** é doutorando em Política Comparada no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e bolseiro de investigação em Ciência Política na Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do projecto «*(The Matrix of) Populist and Denialist Attitudes towards Science*». A sua investigação centra-se nos temas de política comparada, populismo e movimentos sociais.

**Filipa Raimundo** é investigadora no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e professora auxiliar no Iscte-IUL. Doutorada em Ciências Políticas e Sociais pelo Instituto Universitário Europeu, mestre em Política Comparada pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e licenciada em Sociologia, pela Universidade Nova de Lisboa. Foi investigadora e professora convidada no Departamento de Direito, Economia e Governo da Universidade de Utrecht e assistente de investigação no Centro de Estudos Avançados do Instituto Universitário Europeu de Florença. Para além disso, foi investigadora visitante na Universidade de São Paulo, na Universidade de Califórnia em Berkeley, e no Instituto Juan March em Madrid.

**Filipe Teles** é professor de Ciência Política no Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro e pro-reitor para o desenvolvimento regional e política de cidades. Atual presidente da European Urban Research Association, membro do Steering Committee do Standing Group on Local Government and Politics do ECPR e coordenador da secção de Governação Local

da Associação Portuguesa de Ciência Política. É, também, um dos editores da série Palgrave Studies in Sub-National Governance. Autor de vários livros e artigos científicos, é consultor de diversas instituições internacionais no domínio da governação local.

**Hugo Ferrinho Lopes** é bolseiro de doutoramento FCT em Política Comparada no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e investigador do Observatório da Qualidade da Democracia. É também investigador associado do Observatório Político e colaborador do Observatório Permanente da Juventude e do PRAXIS-UBI. Os seus interesses de investigação compreendem as instituições políticas (em particular, partidos políticos), representação política, atitudes e comportamentos políticos e juventude na política. Tem publicado em revistas científicas como a *International Political Science Review*, *Transfer: European Review of Labour and Research* e na *West European Politics*. É coautor de *A Participação dos Jovens nos Municípios e os Conselhos Municipais da Juventude* (AEDREL, no prelo).

**João Gabriel de Lima** é doutorando em Política Comparada no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e investigador no Observatório da Qualidade da Democracia. É mestre em jornalismo, colaborador da revista *Piauí*, do jornal *O Estado de São Paulo* e da rádio *Nova Brasil*, além de professor na Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP). Os seus principais interesses de investigação são o debate público nas democracias, a participação política da sociedade civil e as diversas formas do autoritarismo contemporâneo. É autor de *O Burlador de Sevilha* (Companhia das Letras/São Paulo e Temas e Debates/Lisboa) e *Carnaval* (Editora Objetiva/Rio de Janeiro).

**José Pedro Zúquete** é investigador principal no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. A sua pesquisa concentra-se principalmente em política comparada, movimentos sociais e extremismo. Os seus livros anteriores incluem o *Routledge International Handbook of Charisma* (ed., Routledge, 2021).

**Lúcio Hanenberg** é doutorando em Política Comparada no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e bolseiro de doutoramento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia. Mestre em Ciência

Política e Relações Internacionais pela Universidade Nova de Lisboa, onde também concluiu a licenciatura. Investigador do Observatório da Qualidade da Democracia, os seus principais interesses de investigação focam-se na competição partidária face a legados autoritários, assim como na polarização.

**Luís Lobo-Fernandes** é doutorado pela University of Cincinnati (1995). Professor catedrático (aposentado) de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade do Minho, titular da cátedra internacional Jean Monnet de Integração Política Europeia desde 2004. Antigo Fulbright scholar na The Henry M. Jackson School of International Studies – University of Washington, Seattle, e Calouste Gulbenkian fellow na School of Advanced International Studies (SAIS) – Johns Hopkins University, Washington DC.

**Madalena Meyer Resende** é investigadora do IPRI-UNL e professora auxiliar convidada no Departamento de Estudos Políticos da Universidade Nova de Lisboa. É doutorada em Ciência Política pelo Departamento de Governo da London School of Economics. Lecionou no Colégio da Europa de Natolin em Varsóvia e foi Gulbenkian Research Fellow no Center for European Policy Studies em Bruxelas. A sua área de investigação é a Política Europeia Comparada com principal foco na Europa Central e Oriental. É autora de *The Unintended Effects of Europe on Central and Eastern European Party Systems: Poland and Beyond* (2009) e de *Catholicism and Nationalism, Changing Nature of Party Politics* (2014).

**Marcelo Camerlo** é doutorado em Ciência Política pela Universidade de Florença e investigador principal no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Coordena os projetos de investigação «The Presidential Cabinets Project»; «The South European Governments Project»; e «Ciência Política à Portuguesa». É coordenador dos programas de estudos RSCool e METHODICS, do Programme Director of EuroSud Erasmus Mundus International Master e do Observatório da Qualidade da Democracia do ICS-IUL.

**Marco Lisi** é professor associado com agregação no Departamento de Estudos Políticos da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da

Universidade Nova de Lisboa, onde coordena a pós-graduação em Política e Cidadania Digital. É também investigador no IPRI-NOVA e membro do Conselho de Redação da revista *Relações Internacionais*. Os seus principais interesses de investigação são os partidos políticos, eleições, grupos de interesse, representação política e campanhas eleitorais, sobre os quais tem publicado vários artigos em revistas nacionais e internacionais. Participou em vários projetos nacionais e internacionais e a sua obra mais recente intitula-se *Partidos em Tempo de Crise* (Edições Sílabo, 2022).

**Nelson Santos** é doutorando em Política Comparada no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. O seu doutoramento debruça-se sobre a politização da União Europeia nos parlamentos nacionais, e é realizada no âmbito do projeto ERC MAPLE - Measuring the Politicization of the European Union. Os seus interesses de investigação compreendem a União Europeia, partidos políticos da esquerda radical e métodos computacionais aplicados às ciências sociais.

**Pedro Silveira** é professor auxiliar na Universidade da Beira Interior, investigador do Praxis-Ubi e do IPRI-NOVA e doutorou-se em Ciência Política na Universidade Nova de Lisboa. Os seus interesses de investigação incluem as elites políticas, o governo e a liderança política.

**Pellegrino Cammino** é investigador no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, onde trabalha como research and innovation officer. É doutorado em Política Comparada Europeia pela Universidade de Siena.

**Raquel Rego** é doutorada em sociologia pela Université Lille 1 (França) e, simultaneamente, pelo Iscte-IUL (2007), e pós-graduada em análise de dados em ciências sociais pelo Iscte-IUL (2021). Atualmente é investigadora auxiliar do ICS-ULisboa, leciona no programa interuniversitário em sociologia, OpenSoc, e no programa de doutoramento em Política Comparada e Relações Internacionais do ICS-ULisboa. Coordenou o projeto «REP – Representatividade dos parceiros sociais e o impacto na governança económica», financiado

pela FCT (2018-2022), e a edição do livro *The Representation of Workers in the Digital Era - Organizing a Heterogeneous Workforce* (Palgrave Macmillan 2022).

**Roberto Falanga** é investigador auxiliar no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Doutorou-se pela Universidade de Coimbra em «Democracia no Século XXI» em 2013 e, nos últimos anos, tem vindo a investigar as múltiplas vertentes da participação cívica na tomada de decisão. Destacam-se os seus contributos sobre orçamentos participativos, planeamento participativo, bem como monitorização e avaliação de processos participativos. Colabora com várias entidades públicas no desenho, realização e avaliação de iniciativas de envolvimento da sociedade civil. É membro de projetos nacionais e internacionais sobre temas relacionados com a participação cívica e atualmente lidera, no ICS-UL, dois projetos financiados pela Comissão Europeia sobre democracia participativa e deliberativa para objetivos sustentáveis. Coordena várias unidades curriculares em cursos de pós-graduação e é membro do conselho científico do programa de doutoramento em Estudos de Desenvolvimento na Universidade de Lisboa.

**Sandrina Antunes** é doutorada em Ciência Política pela Université Libre de Bruxelles, sendo *scientific fellow* desta instituição, e é professora auxiliar no Departamento de Ciência Política da Universidade do Minho. Colaborou com o Committee of the Regions e com a Assembleia das Regiões Europeias. Os seus interesses de investigação encontram-se na interseção da Ciência Política e dos Estudos Europeus. O seu trabalho científico foca-se sobretudo em movimentos regionalistas e nacionalistas na Europa.

**Susana Salgado** é investigadora principal no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (2020.04070.CEECIND/CP1615/CT0007). Coordena projetos de investigação, ensina e publica sobre comunicação política e temas diretamente relacionados como desinformação, o ódio e o extremismo *online*, polarização política, populismo, participação política, democracia e *media*.

André Paris e Pedro Silveira

## CAPÍTULO 2

# O III governo de António Costa: partidarização e especialização da elite ministerial

### INTRODUÇÃO

O governo português é «o órgão de condução da política geral do país e órgão superior da administração pública» (CRP, art.º 182). Como em todas as democracias institucionalizadas, trata-se da arena onde convergem e convivem o poder simbólico do prestígio social com o poder real das decisões fundamentais que afetam toda a coletividade. No entanto, e apesar da sua importância, a investigação sistemática sobre o governo é ainda escassa em Portugal (constituindo uma das principais exceções, Lobo 2005), sobretudo quando comparada com outras subáreas da Ciência Política (Silveira e Lopes 2020). No que diz respeito, em particular, às elites governativas, esta escassez não é tão evidente – atente-se no importante contributo de Pedro Tavares de Almeida e António Costa Pinto (2006; 2018; Pinto e Almeida 2009; Pinto 2020; Almeida 2022) – mas merece aprofundamento e novas perspetivas

teórico-metodológicas. Com este intuito, nasceu o Projeto SEGov (*South European Governments Project*).<sup>1</sup>

O SEGov é um projeto de investigação internacional sobre instituições e elites executivas na Europa do Sul coordenado por Marcelo Camerlo (ICS-UL) e Juan Rodriguez-Teruel (Universidad de Valencia). O seu objetivo principal consiste na análise comparativa do governo e dos seus membros. A equipa nacional é composta por António Costa Pinto, Patrícia Silva, Pedro Silveira e André Paris.

Neste capítulo apresentamos alguns dados que têm vindo a ser recolhidos e analisados no âmbito deste projeto para o caso português. Embora estes incluam outros atributos da elite ministerial (como a idade, o sexo, a formação académica, o percurso profissional ou as pastas ministeriais), dá-se destaque neste capítulo à experiência partidária e à especialização, já que um dos contributos deste projeto é precisamente a criação e utilização de uma tipologia assente nestas duas dimensões (Camerlo e Teruel 2020). Apresentamos os dados relativos aos ministros do XXIII governo no que diz respeito à partidarização e à especialização, colocando os resultados em perspetiva longitudinal.

## O PERFIL MINISTERIAL DO XXIII GOVERNO

### PARTIDÁRIOS E INDEPENDENTES

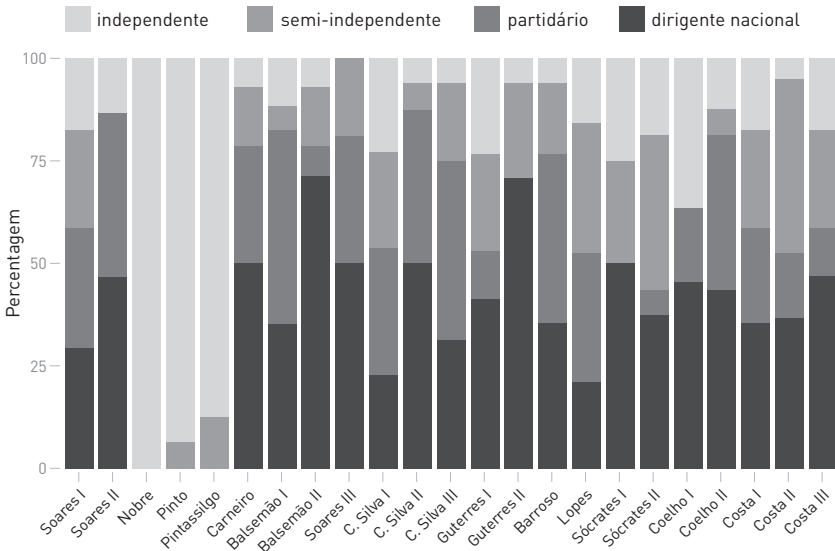
No discurso público em Portugal é comum utilizar-se a designação «independentes» para identificar os ministros sem ligação partidária. Na verdade, esta tem sido a dimensão de análise fundamental nos estudos sobre elites executivas neste país (Costa Pinto e Tavares de Almeida 2009; 2018; Silveira 2016). Utilizando a dicotomia entre partidários e independentes, verificou-se uma relevante presença de membros do governo sem carreira parlamentar ou cargos de direção partidária o que, no caso dos ministros, tem sido considerada uma divergência nacional no contexto europeu (Cotta 2018; Pinto 2020; Almeida 2022).

---

<sup>1</sup> Este trabalho enquadra-se no projecto SEGov (South European Governments Project), coordenado por Marcelo Camerlo e Juan Rodríguez-Teruel.

Indo além desta tradicional visão dicotómica entre ministros partidários e independentes, a figura 2.1 permite-nos identificar diferentes graus de ligação ao partido, revelando uma imagem mais complexa e realista da partidarização e independência da elite ministerial portuguesa.

Figura 2.1 | Graus de ligação ao partido



Na verdade, o número de ministros não-partidários (independentes e semi-independentes) é bastante significativo, sendo superior nos governos liderados pelo PS (os governos de José Sócrates contaram com cerca de metade de ministros apartidários). No entanto, se distinguirmos entre independentes «puros» e semi-independentes, o peso dos primeiros não é tão relevante. Tal como noutros trabalhos (Silva et al. 2023), designamos «independentes» os ministros sem qualquer ligação formal ou informal ao partido e «semi-independentes» (ou *soft-partisans*) os ministros sem filiação partidária, mas cujo passado permite afirmar que gravitam na órbita do partido do governo. Ou seja, não pertencendo formalmente ao partido, mantêm com ele uma proximidade ou colaboração política relevante (por exemplo, por terem sido anteriormente ministros ou secretários de Estado num governo desse partido).

Relativamente aos ministros com filiação partidária, os dados também permitem distinguir os ministros que, à data da nomeação, se

encontravam na simples condição de militantes («partidários») daqueles que ocupavam cargos de direção nos órgãos nacionais do partido («dirigentes nacionais»). Como seria expectável, os governos tendem a recrutar para cargos ministeriais um número significativo de dirigentes nacionais. No entanto, o peso dos ministros filiados no partido, mas sem cargos dirigentes nacionais é relevante em quase todos os governos.

Se considerarmos a composição inicial do XXIII governo constitucional, verificamos que esta resultou principalmente de uma combinação de ministros semi-independentes (24%) e dirigentes nacionais (41%), com prevalência dos segundos. Como nos anteriores governos liderados por António Costa, os ministros partidários (59%) são maioritários em comparação com os apartidários (41%). Se considerarmos os ministros com ligação ao PS, cerca de 70% são dirigentes de topo do partido. Assim, após a conquista da maioria absoluta e com a formação do terceiro governo socialista, assistiu-se a um reforço dos ministros dirigentes nacionais do PS. No entanto, recuando até 1976, é possível concluir que o atual governo está longe de constituir um dos governos com maior percentagem de ministros que são simultaneamente dirigentes nacionais. Na verdade, apenas dois executivos (segundos governos liderados por Balsemão e Guterres) apresentaram valores superiores a dois terços.

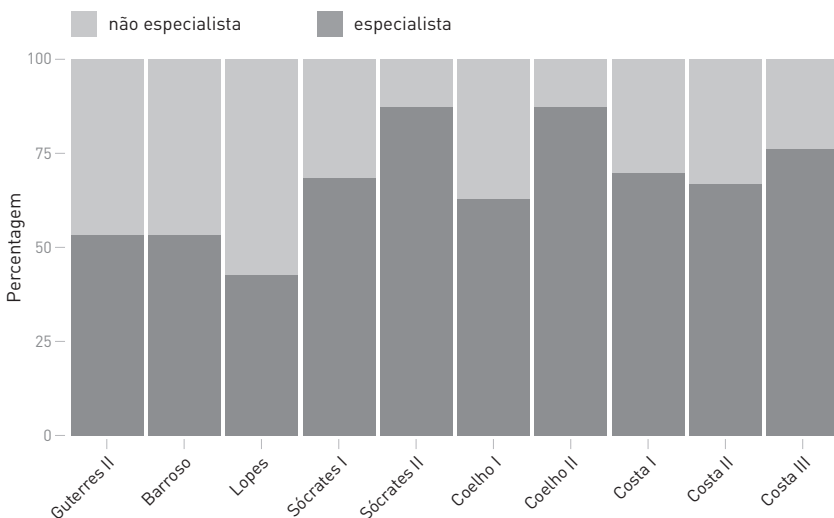
Existem dimensões do perfil ministerial que podem ser influenciadas pelo facto de um determinado governo se inserir num período de governação partidária mais longa. Essa é uma das razões pelas quais o grau de proximidade dos ministros aos partidos governativos deve ser analisado de forma dinâmica e longitudinal. No que concerne especificamente à dimensão de partidarismo, a análise do atual governo ajuda a compreender duas das principais manifestações dessa influência. Por um lado, a trajetória governativa dos ministros pode levá-los a passarem de uma categoria a outra. Por exemplo, a ministra da Saúde, Marta Temido, chega ao governo como independente (outubro de 2018), é reconduzida na pasta da saúde como semi-independente (outubro de 2019) e, em março de 2022, já toma posse como membro do PS. Por outro lado, períodos de governação do mesmo partido, que se estendem por várias legislaturas, tendem a gerar dinâmicas de crescente interpenetração entre a direção do partido e o conselho de ministros. O progressivo aumento dos dirigentes nacionais entre os três governos liderados por António Costa é um exemplo ilustrativo desta tendência.

## ESPECIALISTAS

Uma das tendências mais recentes no recrutamento ministerial é a chegada ao executivo de especialistas, ou seja, de indivíduos com experiência na pasta que vão exercer, revelando um fenómeno de tecnocratização da elite governativa (Pinto e Almeida 2018; Cotta 2018). No entanto, a categorização de «especialista» ou «tecnocrata» foi feita por oposição à de político, pressupondo que alguém sem experiência política teria *expertise*. No caso português, embora se tenha reconhecido que a distinção entre políticos e especialistas não deve ser rígida ou mutuamente excludente (Pinto e Almeida 2018; Almeida 2022), a análise empírica dos perfis ministeriais em Portugal tendeu a tratá-las como tal.

A figura 2.2 reflete a preocupação de operacionalizar uma distinção entre partidarização (figura 2.1) e especialização. Afinal, nem o estatuto de apartidário assegura, por si só, o atributo de especialista, nem o carácter partidário de um ministro determina a sua falta de *expertise*. Assim, tem-se em conta a especialização dos ministros com base na sua formação académica, na sua trajetória profissional e na sua experiência política face à pasta específica que ocupam, independentemente da sua ligação partidária.

Figura 2.2 | Partidarização vs. especialização (1999-2022)



Os resultados revelam a importância da especialização no recrutamento ministerial em Portugal. Entre 1999 e 2022, em cada governo, um elevado nível de ministros tinha *know-how* sobre a pasta que tutelou. Com efeito, com exceção do governo de Santana Lopes (2004-2005), em todos os governos existiu uma maioria de ministros especialistas.

O XXIII governo ilustra bem esta importância dos especialistas, mas também a importância de avaliar autonomamente a especialização. Com efeito, na sua composição inicial, o terceiro executivo liderado por António Costa apresentava 76% de ministros especialistas. Para este elevado grau de especialização, os ministros com vínculo formal ao PS contribuem com 54% e os independentes com 46%. Dos ministros que são simultaneamente militantes socialistas e especialistas, a esmagadora maioria ocupava um cargo nos órgãos de direção nacional do partido (71%). Por outro lado, considerando a composição global do ministério, apenas quatro ministros não podiam ser considerados especialistas (24%). Destes, três (75%) vinham das fileiras do PS e um (25%) – o ministro da Cultura – era formalmente apartidário, mas pode ser considerado semi-independente. A grande novidade deste governo – algo que nunca tinha acontecido num governo liderado pelo PS – prende-se com a nomeação de um ministro das finanças não-especialista.

Seja como for, para além de revelar um aumento de especialistas face aos anteriores executivos de António Costa, o nível de especialização deste governo só fica atrás do segundo governo socialista de José Sócrates e do segundo governo liderado por Passos Coelho. Tal como aconteceu nestes dois executivos, o elevado nível de especialização do XXIII governo constitucional é influenciado pelo número de ministros que foi acumulando experiência governativa entre executivos. De forma idêntica ao que verificámos para a dimensão de partidização, o nível de especialização dos ministros deve ser analisado de forma dinâmica e cumulativa. Um exemplo é o do ministro das Infraestruturas e da Habitação. Não podendo ser considerado um especialista em 2019, quando assumiu a pasta pela primeira vez no XXI governo, Pedro Nuno Santos deve ser considerado, no momento da sua saída, um ministro com especialização na mesma pasta ministerial.

Deste modo, se antes realçámos o reforço dos ministros que são também dirigentes nacionais do PS, cabe agora realçar o (simultâneo)

reforço dos especialistas no XXIII governo. Este governo, revela, por isso, a utilidade de utilizar estas duas dimensões, já que o aumento de partidários não significa necessariamente a diminuição de especialistas.