

**Accountable government: ministers and junior ministers' perceptions
on accountability**

Pedro Silveira (UNL e UBI)

Fábio Lima (UBI)

Edmilson Gomes dos Santos (UBI)

Working paper

Work in progress - Not to be quoted without permission

Introdução

O governo português é composto por ministros e secretários de Estado. Se os primeiros são os máximos responsáveis políticos pelo ministério, aos segundos cabem funções fundamentais no quotidiano governativo (Silveira, 2018). Na verdade, ambos são legítimos representantes do governo num setor específico, o que implica assumirem um conjunto diversificado de tarefas e de interações com outras entidades políticas e sociais. Algumas destas tarefas estão inclusivamente no âmbito da *accountability* do governo, já que dizem respeito à prestação de contas e responsabilização deste face a instituições como o parlamento, os partidos ou a sociedade civil.

Apesar de serem ambos membros do governo, ministros e secretários de Estado podem perspetivar de modo distinto a importância das tarefas de *accountability*. Na verdade, existem evidências de que os ministros têm perceções diferentes das suas tarefas em comparação com as dos secretários de Estado (Rhodes, 2011, p. 98). De que modo estes indivíduos percecionam as suas tarefas, em particular aquelas que exprimem funções de *accountability*? Existirão, neste âmbito, diferenças substanciais entre estes cargos? Se sim, a que se devem e que consequências poderão acarretar?

Este artigo visa responder a estas questões através da análise das perceções individuais dos ministros e secretários de Estado de três governos portugueses. Estudar Portugal é útil porque a composição do governo ao longo das últimas décadas tem sido muito diferenciada, tomando posse governos minoritários e majoritários, monopartidários e de coligação, e, entre estes últimos, de diversas combinações partidárias. Deste modo, a análise de vários e diferentes governos permite uma maior capacidade de generalização, já que aumenta significativamente o número de observações e possibilita que as conclusões não fiquem reféns de um determinado tipo de governo ou conjuntura política. Além disso, ao analisarmos apenas três governos manteremos a capacidade de lidar com a complexidade do funcionamento governativo e ministerial bem como com o número de membros do governo analisados.

Para o efeito, foram realizadas entrevistas com ex-primeiros-ministros, ex-ministros, ex-secretários de Estado e ex-subsecretários de Estado dos XVII, XVIII e XIX Governos. No período analisado, ou seja, entre Março de 2005 e Outubro de 2015,

exerceram funções governativas 181 indivíduos. Foi possível realizar entrevistas semiestruturadas a 78, ou seja, 43% dos ministros e secretários de Estado nomeados.

Tabela 1 – Número de indivíduos entrevistados, por cargo e por governo*

GC	PM e ministros	PM e ministros entrevistados	SE	SE e SSE entrevistados
XVII	24	13	52	23
XVIII	17	10	39	16
XIX	19	9	72	27
Total	60	32	163	66

* Refere-se ao número de nomeações, na medida em que o mesmo indivíduo pode ter tido mais do que uma pasta, ter sido nomeado em mais do que um governo e/ou ter sido ministro e secretário de Estado.

As entrevistas são um elemento-chave neste trabalho, pois permitem adquirir uma perspetiva aprofundada sobre as perceções dos responsáveis ministeriais pelas tarefas que implicam *accountability*. Tendo em consideração o elevado número de entrevistas que pudemos realizar, foi possível estabelecer padrões consistentes e interpretar as exceções registadas. Com efeito, como enfatiza Hecló & Wildavsky (1974, p. xiii), “[t]he cure for ignorance about how something gets done is to talk with those who do it; the cure for the confusion which then replaces the ignorance is to think about what you are told”. Apesar de as entrevistas não terem sido realizadas visando especificamente o objeto deste artigo¹, permitiram obter as perceções de praticamente todos os entrevistados sobre as tarefas ministeriais.

As entrevistas foram sujeitas a análise de conteúdo, com recurso ao *software* MAXQDA. Assim, foram criadas categorias respeitantes à valorização das tarefas de *accountability*. Tendo em conta a maximização da validade interna, foi construído um *codebook* que orientou a codificação. Além disso, cada entrevista foi codificada duas vezes, em momentos distintos, o que permitiu a validação e uniformização dos resultados.

¹ As entrevistas foram realizadas no âmbito da tese de doutoramento de um dos autores – Pedro Silveira, intitulada “Os secretários de Estado no governo português”, defendida em 2018 na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

A análise de conteúdo permitiu sistematizar a informação e tratá-la mais facilmente. Permitiu ainda comparar diferentes situações, introduzir variáveis de controlo (como o ministério, o perfil individual ou o governo), gerar padrões mais sólidos e compreender melhor as exceções.

Accountability e tarefas ministeriais

A *accountability* diz respeito à contínua preocupação em manter o controlo sobre um determinado poder. A importância que esse controlo assume no caso do poder político constitui uma das questões fundamentais da Ciência Política (Schedler, 1999). Em termos políticos, descreve essencialmente a relação entre dois actores, em que um é politicamente responsável perante outro. Assim, esta relação implica “a relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgement, and the actor may face consequences” (Bovens, 2007, p. 450). Deste modo, a noção de *accountability* comporta duas dimensões essenciais: a *answerability* - a obrigatoriedade dos governantes de informarem e explicarem sobre aquilo que estão a fazer; e o *enforcement*- a capacidade dos órgãos de *accounting* de impor sanções aos titulares do poder que violaram as suas responsabilidades (Schedler, 1999).

Se tivermos em conta a atuação do governo, a *accountability* pode ser perspectivada sob a forma de processos verticais e sob a forma de processos horizontais. Os processos horizontais dizem respeito a órgãos eleitos - como o parlamento - ou na forma de órgãos especializados – como o tribunal constitucional (Diamond, Plattner, & Schedler, 1999). Estes órgãos existem de forma independente do governo, monitorizando a sua atividade (como por exemplo comissões parlamentares, agências de auditoria, agências anti-corrupção, bancos centrais, etc). Para O’Donnell (1999), este controlo interinstitucional é feito de forma autónoma e distribuída, ou seja, diferentes órgãos, podem ter diferentes capacidades de sanção. No entanto, nem sempre a capacidade da sanção tem que estar presente num órgão, uma vez que pode existir a capacidade da sanção indireta (Mainwaring, 2003).

No que diz respeito ao parlamento, este controla e escrutina o executivo - como responsável coletivo - e também controla as ações e decisões dos governantes, como responsáveis individuais de uma área governativa (Woodhouse, 1994). O executivo é por isso responsável formalmente e institucionalmente perante o parlamento (Laver & Shepsle, 1999). Na prática, o parlamento controla as ações, decisões e políticas levadas a cabo pelos ministros (Brazier, 1997, p.262), assim como pelos secretários de Estados (Theakston, 1987, p.135).

Por outro lado, os processos verticais garantem a punição ou compensação dos governantes de forma democrática. Através do voto os eleitores podem recompensar os seus governantes, votando novamente nestes, recompensando-os pela boa governação. Podem ainda puni-los, votando na oposição ou através da abstenção e voto em branco (Schmitter, 2005). O momento do voto é, por isso, um momento em que o fórum (os eleitores) exerce o seu poder sobre o ator (os representantes ou o executivo) (Strøm et al. 2003).

Com isto, sabemos então que o executivo é controlado através de eleições periódicas (Ferejohn, 1986). No entanto, o uso do voto como punição ou compensação não é um modelo tão certo quanto aparenta, já que é preciso ter em conta o problema da informação incompleta (Cheibub & Przeworski, 1999), assim como o voto ideológico (Sánchez-Cuenca, 2008). Posto isto, para além das eleições, um governo deve ser politicamente responsável de outras formas. Essas formas podem ser através de grupos de interesse, dos partidos, dos órgãos de comunicação social, e dos cidadãos em geral, que também contribuem para manter o governo *accountable* (Marsh, Richards, & Smith, 2001, p. 201).

Tal como o parlamento, os partidos políticos também constituem importantes agentes de *accountability*, uma vez que supervisionam as ações dos membros do governo (Müller, 2000; 2003). Esta relação de *accountability* traduz-se na necessidade de o ministro ter de “to interpret their party to their department and their department to their party” (Headey, 1974, p.52).

Outra forma de *accountability* a que o Governo está sujeito tem sido designada como “*accountability* social” (Peruzzotti & Smulovitz, 2002), já que é protagonizada pela comunidade em geral ou pelos seus intermediários sociais - associações cívicas, ONG’s, *think tanks*, movimentos sociais, e meios de comunicação social. Esta *accountability* é mais integradora e oferece a oportunidade de os cidadãos e a sociedade civil se informarem e participarem das decisões específicas assim como responsabilizar os governantes em decisões e comportamentos concretos, colmatando, assim, as insuficiências da *accountability* eleitoral (Malena, Forster, & Singh, 2004, p. 3). No caso dos meios de comunicação social, na medida em que a informação é fundamental para a *accountability*, assumem um papel determinante enquanto meio de informação entre o governo e os cidadãos (Veltmer, 2010).

Estas funções de *accountability* extra-governativa são executadas pelo primeiro-ministro, mas fundamentalmente setor a setor pelos ministérios. Desta feita, são os atores ministeriais que executam no dia-a-dia estas funções. Assim, os ministros e secretários de estado cumprem um conjunto de tarefas, entre as quais tarefas relacionadas com a *accountability*. Na execução dessas tarefas, podem inconscientemente dar mais prioridade a certas tarefas do que outras, estabelecendo diferentes prioridades (Headey, 1974).

Dentro do governo, os ministros desempenham tarefas relacionadas com as políticas públicas, tarefas de organização e gestão do seu ministério, e também tarefas de coordenação intra-governativa. No âmbito das políticas públicas, os ministros podem desempenhar vários papéis, desde *policy legitimators*, *policy selectors*, ou ainda *policy initiators* (Headey, 1974). Ademais, os ministros são usualmente preponderantes no *agenda-setting* (Marsh, Richards, & Smith, 2000; Rhodes, 2000), na coordenação das políticas (Rhodes, 2000), na decisão (Blondel, 1993; Blondel, 1991), e finalmente, na implementação (Chabal, 2003, p. 39).

Para além das políticas públicas, os ministros também se ocupam com a organização interna do ministério, através das escolhas das promoções, da distribuição de responsabilidades para diferentes tarefas - nomeadamente para os secretários de Estado (Brazier, 1997; Theakston, 1987) - da motivação do ministério (Blondel, 1991, p.7; Headey, 1974b, p.68) e do controlo da sua *performance* (Headey, 1974).

Por último, dentro do governo, os ministros devem ser combativos e advogarem os interesses do seu ministério aquando das reuniões com os restantes membros do governo. Estas relações intra-governativas e inter-ministeriais são cada vez mais regulares, uma vez que os governos são máquinas cada vez mais complexas e interconectadas e as políticas cruzam vários sectores (Marsh, 2001, p.124). Consequentemente, é natural que os Ministros participem em mais negociações com outros membros do governo, sendo estas fundamentais para a eficácia das políticas públicas.

Por outro lado, fora do governo, os ministros assumem funções de “embaixadores” (Headey, 1974), ou “diplomatas” (Rhodes, 2011) do seu próprio ministério face a outras entidades externas, como o parlamento, o partido, as organizações de interesse e os órgãos de comunicação social (Rose, 1987, p.81).

No parlamento, onde os ministros ocupam uma boa parte do seu tempo (Headey, 1974), os ministros desempenham tarefas de carácter mais informal, usando os canais informais de negociação com os deputados, ou tarefas de carácter mais formal, através de discursos e participação em comissões parlamentares, com o objetivo de defender as políticas do seu departamento (Brazier, 1997; Searing, 1994). Nestas tarefas, os ministros têm de desempenhar um papel mais político, como o de “*political trouble shooter*”, ou seja, antecipar e lidar com os assuntos que podem criar desconforto à oposição parlamentar (Headey, 1974).

Este papel mais político dos ministros também faz com que tenha de existir uma relação de cooperação com o partido do governo. Essa relação exprime-se no trabalho em conjunto com o grupo parlamentar do partido, uma vez que o ministro possui informações relevantes sobre políticas setoriais (Kaufman, 1980). Esta relação é importante para que o grupo parlamentar consiga também defender melhor as políticas do ministro na arena parlamentar (Searing, 1994). Para além disso, o ministro também pode desempenhar tarefas mais relacionadas com a atividade partidária, como ir às conferências do partido, ir ao seu círculo eleitoral, e ir às reuniões do partido (Marsh, 2001). Através destes canais, formais e informais, o partido pode garantir que as ações do ministro estão de acordo com os princípios e políticas do mesmo.

Ainda fora do governo, os ministros também devem procurar em expor-se e apresentar as suas medidas aos meios de comunicação social (Marsh et al. 2000, p.321), assim como representar o ministério em incumbências oficiais, dentro ou fora do país, como jantares, cerimónias e inaugurações (Headey, 1974; Brazier, 1997). Estas tarefas estão mais relacionadas com as relações públicas do ministério e com a exposição mediática do mesmo.

Por fim, os ministros assumem ainda tarefas de contacto direto com grupos de pressão e organizações de interesse, já que estas beneficiam a representatividade funcional das políticas, aumentando a legitimidade da agenda política (Searing, 1994). Esta constante confluência entre grupos de pressão, associações, sindicatos, *lobbys*, empresas ou ONG’s, acaba por construir *policy-networks*, cristalizando as relações entre estes grupos e o governo (Marsh, 2001). No caso da União Europeia, esta está também cada vez mais presente na vida dos ministros, pese embora essa importância varie consoante o ministério e o seu envolvimento com as políticas europeias (Marsh, 2001).

As tarefas ministeriais em Portugal

Em Portugal, o quadro institucional dita que os ministros são responsáveis por “executar a política definida para os seus ministérios” (art. 201.º n.º 2 a) da Constituição da República Portuguesa). Porém, os ministros não se limitam à execução das políticas, competindo-lhes também a iniciativa, a preparação e a proposta ao Conselho de Ministros (Amaral, 2015: 226). Na prática é isto que acontece, já que – tal como em muitos outros países –, o Conselho de Ministros limita-se a ratificar as propostas apresentadas, por escassez de tempo e de especialização (Blondel & Müller-Rommel, 1993). Ademais, para além das funções relacionadas com a formulação de políticas, os ministros têm necessariamente de executar tarefas relacionadas com a gestão administrativa e a representação institucional do ministério.

Quanto aos secretários de Estado, apesar de a Constituição ser omissa, pressupõe-se que a sua função primordial é a colaboração direta com os ministros, bem como a sua substituição (art. 177.º n.º 1 e 185.º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa). Cabe ao ministro estipular as competências que entende delegar no SE, através de um despacho ministerial – a “delegação de competências”. É a esta luz que se entende que sejam responsáveis perante o ministro e que cessem funções quando este é exonerado (art. 186.º n.º 3 e 191.º n.º 3 da Constituição da República Portuguesa). Este regime aponta para o cariz generalista do cargo, não se limitando ao desempenho de uma tarefa específica no âmbito do ministério. Ao invés, os SE assumem as mesmas funções que o ministro, numa subárea específica do ministério. Naturalmente, fazem-no na sua dependência e de acordo com as suas orientações mas não se limitam a algum tipo específico de incumbência.

Neste sentido, embora em níveis distintos, tanto os ministros como os secretários de Estado são os responsáveis políticos do ministério. Deste modo, com o precioso auxílio dos respetivos gabinetes, cabe-lhes desempenhar um amplo conjunto de tarefas. Destas, apenas algumas configuram claramente tarefas de *accountability* ministerial extra-governativa, ou seja, tarefas que impliquem uma prestação de contas do ministério a outras entidades não-governativas. Na verdade, nas palavras de Cotta (2000, p. 74), o governo está “at the top of the representative «pillar» which is based on elections, parliaments and parties”. Numa democracia, ele é também um órgão com um forte papel na ligação do Estado à sociedade, ou seja, a sua actuação assume uma componente

simbólica, comunicacional e institucional que não se prende (apenas) com a formulação de políticas. Consequentemente, algumas das incumbências dos responsáveis políticos de cada ministério expressam mais decisivamente a *accountability* com entidades fora do governo. Entre elas encontram-se as que implicam uma interação, no âmbito da formulação de políticas, com o parlamento, com o(s) partido(s), com organizações de interesse e ainda as que refletem ações de relações públicas, implicando a relação com a comunicação social e a representação institucional do ministério.

A relação com o parlamento implica a contínua prestação de contas de cada ministério e assenta essencialmente em três encargos específicos: a troca de informação com os deputados do partido (ou partidos) do governo; as idas a plenário e comissão; e as perguntas e pedidos de esclarecimento requeridos pelos deputados. A arena parlamentar tem uma relevância política assinalável para o governo, principalmente quando este é minoritário ou de coligação. A articulação de cada ministério com o grupo parlamentar e com o ministro ou secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares torna-se, portanto, essencial.

Já a interação com o partido inclui contactos entre os responsáveis políticos do ministério e as estruturas partidárias, utilizando-as como correia de transmissão com a sociedade. Apesar de, em Portugal, se verificar um fenómeno de governamentalização dos partidos, que os minoriza face ao governo (Lobo, 2005: 170-175), os governantes contactam e são contactados amiúde por dirigentes partidários. Como admite um ex-ministro sem experiência política do XVII Governo “Ah, ligar com o aparelho [partidário] é o mais fácil, porque o aparelho liga-se connosco”.

Ministros e secretários de Estado assumem ainda tarefas de representação institucional do ministério, interagindo com diversas entidades infra e supranacionais. A nível infranacional, as deslocações pelo país ocupam um espaço muito relevante, já que é frequente serem solicitados para representar o governo em eventos autárquicos (comemorações, festividades, conferências, inaugurações, etc.). A mesma lógica se aplica aos contactos institucionais com entidades supranacionais – com destaque para a União Europeia –, onde o objetivo é fundamentalmente representar o governo português. Não se tratam, portanto, de reuniões de trabalho mas de eventos onde a presença é simbolicamente importante.

Por fim, no âmbito das suas tarefas, os responsáveis políticos do ministério relacionam-se com os cidadãos. Apesar de esta poder envolver uma relação direta – materializando-se principalmente na abordagem aos membros do governo nas suas deslocações pelo país e na correspondência que chega ao ministério –, é essencialmente uma relação intermediada por organizações de interesse e, em particular, pelos meios de comunicação social.

Resultados: as tarefas ministeriais aos olhos dos seus executantes

Como vimos anteriormente, os membros do governo, no âmbito das suas funções, assumem importantes tarefas, sendo algumas identificáveis como de *accountability*, acarretando a relação ativa do governo com outras entidades. Tendo estas tarefas em conta, nesta secção apresentamos as perceções dos responsáveis políticos do ministério. Em que medida ministros e secretários de Estado valorizam estas tarefas? Haverá diferenças entre estes cargos?

Da análise realizada resultam efetivamente diferenças importantes na perceção destes atores em relação às tarefas de *accountability* que devem exercer no cargo. Em regra, os ministros valorizam e reconhecem a importância da interação com o parlamento, com os partidos, com as organizações de interesse e valorizam as relações públicas.

Para estes membros do governo, o parlamento é tido como uma arena relevante, onde a disputa entre os deputados e o confronto de ideias nos plenários e nas comissões com os parlamentares é decisiva para o sucesso das políticas governativas. Nas palavras de um ex-ministro “assim que entrei na Assembleia da República para o primeiro debate parlamentar, percebi que a relevância do confronto partidário para o sucesso da política governativa era total”.

Os ministros reconhecem esta instituição política como a sede ou instituição da democracia por excelência. Este reconhecimento tem consequências práticas, na medida em que essa valorização se expressa na preocupação que os ministros têm em se disponibilizarem para comparecer no parlamento sempre que são solicitados (seja plenários ou comissões) e, sobretudo, no cuidado que têm ao preparar as suas intervenções e eventuais respostas.

No que diz respeito à interação com os partidos, os ministros tendem a apreciar o contato com os dirigentes e estruturas partidárias - sejam locais, regionais ou nacionais - durante o exercício dos seus mandatos. Por exemplo, o contacto, com presidentes de câmaras municipais do partido do governo é várias vezes referenciado por estes membros de governo; sendo que é valorizado e viabilizado até quando os autarcas são de partidos diferentes ao do ministro ou governo. Isto acontece quando se levantam questões que ultrapassam as competências ou capacidade das autarquias e o ministro do sector é chamado a intervir; para além de ser um canal de tratamento de questões relacionadas

com políticas públicas é, ao mesmo tempo, uma oportunidade de contacto onde os ministros podem ter que prestar contas. Além do mais, quando o governo é de coligação os ministros do partido de menor expressão desempenham o papel de informantes do seu partido do que se passa no governo.

No âmbito do exercício dos seus cargos e da formulação de políticas, os ministros valorizam a interação com as organizações de interesse. Ou seja, dão relevância às relações próximas com os atores sociais do sector, como ordens ou classes profissionais, associações e sindicatos. Essa interação é tida como preponderante na elaboração de políticas consensuais, sustentáveis e que respondam de forma eficiente aos problemas reais do sector. Os ministros consideram que ao contactarem diretamente com agentes, tomam conhecimento dos problemas reais desse sector, o que é determinante na criação de novas políticas ou na redefinição do rumo das políticas já existentes ou em formulação.

Os ministros olham para as relações públicas como uma forma de afirmação, ou seja, veem o contacto com a sociedade como uma montra de legitimação das suas políticas; onde dão a conhecer e justificam as suas ações e opções de políticas, de forma a buscar consentimento e apoio por parte dos cidadãos. Reconhecem a relevância da interação com as entidades infranacionais, através das deslocações para eventos como comemorações, festividades, conferências e inaugurações; aliás existem protocolos que aconselham a presença do ministro em determinados eventos (ex.: centenário de uma associação de bombeiros). Consideram que essas entidades, nesses fóruns, podem dar *inputs* importantes para a elaboração das políticas. De acordo com as palavras de um ex-ministro:

“ (...) Eu corria de norte a sul. Num dia vinha do Soajo ao Algarve. Traçava o país de lés-a-lés. Num único dia estar com as pessoas e organizações. Eu conhecia o território todo, estava com toda a gente, ia a todo o lado. Isso dava-me uma capacidade de intervenção muito forte e uma afirmação que é natural.”

Veem ainda a participação em eventos organizados pela sociedade civil (comemorações, festividades, conferências ou inaugurações) como essencial, por considerarem uma oportunidade para executarem as suas funções de representação e de mostrarem que o governo está presente, reconhece e valoriza o papel dinâmico que a sociedade civil pode ter. Os ministros demonstram também preocupação com a imprensa, prestando muita atenção ao que é dito (e como é dito) sobre eles e os seus ministérios nos

órgãos de comunicação social. Na verdade, esta questão é tão importante que os ministros relatam que, sem prejuízo da atuação constante das estruturas de coordenação governativa, por vezes existe inclusivamente uma intervenção direta do primeiro-ministro, que acompanha e dá instruções sobre a gestão comunicacional de determinados assuntos mais salientes. A importância que os ministros dão à comunicação política é evidenciada pela preocupação que têm em ter um canal para organização da comunicação do ministério e pelo reconhecimento do papel dos assessores de imprensa. Resumindo, os ministros reconhecem que para além de executar, é importante comunicar o que o ministério pretende executar. Dessa comunicação resultam sempre *inputs* novos para o ministério, sejam novas exigências ou relegitimação da posição do ministro ou governo. Para os ministros isto é positivo porque reafirma as suas posições e a posição do governo perante a sociedade civil.

Fica, deste modo, claro que os ministros tendem a valorizar as tarefas de *accountability*. Existe um reconhecimento da sua importância, da sua utilidade e da sua necessidade para um bom desempenho do cargo. No entanto, esta situação é substancialmente diferente no caso dos secretários de Estado. Com efeito, em regra, a valorização que os ministros dão às tarefas de *accountability* é bastante superior à dos secretários de Estado. Os ministros percecionam este tipo de tarefas como parte integrante do seu papel como governante, uma vez que são os responsáveis pelo ministério, ou seja, essa responsabilidade implica que sejam eles a responder diretamente, dando a cara por tudo o que se passa no seu departamento. A propósito, um ex-secretário de Estado relata que discordava da relevância que a ministra dava a essas tarefas:

“Os nossos maiores confrontos eram no desacordo sobre este ponto [necessidade de comunicar as políticas]. Isto é, eu entendia que não era preciso andar a promover a ação governativa, o que era preciso era executá-la ou porque os frutos apareceriam, e ela [a ministra] tinha, obviamente, um entendimento ‘com certeza, é preciso executar, mas é preciso promover’ ”.

Com efeito, tendo uma responsabilidade setorial mais delimitada (Silveira, 2018: pp. 57-60) bem como um perfil tendencialmente mais especializado (Silveira, 2015; 2016), os secretários de Estado valorizam mais o trabalho de gabinete, ou seja, a formulação de políticas. Consequentemente, as tarefas que colocam em causa essa rotina tendem a ser negativamente percecionadas por estes membros do governo. Um ex-

secretário de Estado considera, por exemplo, que as idas à Assembleia da República eram improdutivas e vazias:

“A deslocação à Assembleia da República era outra coisa que me desagradava crescentemente... essa quezília permanente com a Assembleia da República, o ter que ir lá comparecer às Comissões, o ter que ir a Plenário para defender um diploma, não-sei-o-quê. Portanto, tudo aquilo era tão [hesitação] não é bem frívolo, mas era... a pessoa sentia que aquilo não servia para nada, ou seja, consumia-me em coisas...”.

Em particular em algumas tarefas – como os contatos com organizações de interesse e as relações públicas - muitos secretários de Estado demonstram um sério antagonismo. Atendendo à análise efetuada do perfil de recrutamento dos indivíduos, esta desvalorização acentuada destas tarefas tende a ser típica dos secretários de Estado com um perfil mais técnico. Estes indivíduos, sem experiência política e altamente especializados no setor, têm uma atitude mais tecnocrática – estão preocupados simplesmente em executar aquilo que racionalmente consideram ser o “melhor”, estando menos dispostos a auscultar outras entidades. Ademais, sentem menos preocupação em comunicar as políticas e com o que é dito sobre eles. A título de exemplo, um ex-secretário de Estado relata que não dá importância ao que é dito na imprensa sobre si e sobre as suas ações “eu nunca, nunca liguei muito a isso. Nunca dei resposta aos ataques que me faziam na imprensa. Os cães ladram e a caravana passa. [risos] E, portanto, a vida continua.”

Contudo, a análise efetuada ao perfil de recrutamento dos indivíduos mostra também que os secretários de Estado que, para além do perfil técnico, tenham tido nos seus percursos profissionais passagem ou contacto com organizações ou grupos setoriais, valorizam as tarefas de accountability relacionadas com organizações de interesses. Esse historial no percurso destes membros de governo determina que tenham conhecimento e contactos privilegiados com o sector e com os seus principais agentes, e que por isso valorizem as relações com essas organizações.

O reconhecimento da importância destas tarefas, por parte desses secretários de Estado, segue a mesma justificação que os ministros: o contacto com as organizações de interesse são importantes na medida em que fornecem *inputs* essenciais para a eficácia da formulação das políticas. Como relatam dois ex-secretários de Estado:

“Eu fartei-me de ouvir- fartei-me... no bom sentido -, e de estar com todos os parceiros do sector, com todas as empresas - pequenas, grandes, etc.”

“Quem tem, sobretudo, funções executivas na atividade política tem que perceber que estamos a governar para todos, não é? E que é bom, quanto mais envolvermos os diferentes *stakeholders*, mais... eficazes somos.”

Por fim, as relações públicas são encaradas pelos secretários de Estado como uma tarefa própria dos ministros. Geralmente, os secretários de Estado assumem que o ministro é que deve “dar a cara pelo ministério”, o que faz com que muitas vezes não tomem como suas responsabilidades as deslocações para participação em eventos, questões relacionadas com a comunicação política e comunicação social. Como defendem ex-secretários de Estado:

“Sempre defendi que em termos de imprensa, só havia um canal, que era o ministro. “

“[Q]uando havia reuniões com [organizações sob tutela do ministério], normalmente, a ministra estava presente nas reuniões, aliás, eu queria que ela dirigisse as reuniões. Era muito importante, para o ministério, muitas vezes, que seja o ministro a assumir a posição política e não o secretário de estado, consoante os parceiros que temos do outro lado.”

No âmbito das relações públicas, os secretários de Estado consideram-se nas sombras dos ministros, ou seja, têm consideráveis poderes na formulação de políticas, mas a responsabilidade é sempre do ministro.

Em suma, os ministros têm normalmente uma perceção positiva em relação às tarefas de *accountability*; ou seja, tendem a valorizar as tarefas que acarretam algum modo de prestação de contas a entidades externas ao governo, ou seja, perante o parlamento, as organizações de interesse, a comunicação social ou a sociedade civil. Em contrapartida, os secretários de Estado percecionam mais negativamente essas tarefas ou não as reconhecem como suas, deixando-as para os ministros.

Discussão dos resultados: a *accountability* no governo e no ministério

Os resultados, expressos na secção anterior, fazem-nos levantar duas questões. Por um lado, porque é que os ministros valorizam mais as tarefas de *accountability* do que os secretários de Estado? Por outro, que implicações podem daqui decorrer?

Tendo em conta a cadeia de delegação do governo, podemos argumentar que os ministros valorizam mais as tarefas de *accountability* do que os secretários de Estado por estarem mais próximos do primeiro-ministro. Teoricamente, os ministros estão mais próximos do chefe do governo, o que, na prática, os leva a estarem sob maior escrutínio e, deste modo, ser-lhes inevitável valorizar mais as tarefas de *accountability*.

Segundo a lógica da delegação, o primeiro-ministro, enquanto chefe do governo, encarrega tarefas aos Ministros de forma a potencializar a capacidade de ação do governo (Bendort, Glazert, & Hammond, 2001; Lupia, 2003). O primeiro-ministro legitima os ministros a agirem em seu nome ou em nome do governo, sendo que as preferências do chefe de governo devem ser sempre privilegiadas - teoria *principal-agente* (Moe, 1984; Pratt & Zeckhauser, 1985; Müller, Bergman, & Strøm, 2003). Assim sendo, os ministros são, em teoria, os máximos responsáveis pela conceção e condução dos assuntos dos ministérios e respondem diretamente ao chefe do governo.

Contudo, por implicar uma relação, a delegação também comporta o perigo de existirem “perdas de agência”. Esta ocorre quando a atuação do ministro diverge da vontade ou preferência do primeiro-ministro (Strom, 2003). As principais causas da perda de agência são a existência de preferências divergentes e informação assimétrica (Lupia, 2003, p. 26). O primeiro-ministro pode perder o controlo do que é feito pelo ministro, e este perigo agravar-se quando as preferências das duas partes são conflitantes ou quando o chefe do governo tem informação limitada sobre as preferências, competências ou atuação do ministro (Lupia, 2003, p. 26). Ou seja, os ministros nem sempre querem ou tentam executar tarefas de acordo com o desejo do chefe de governo. Fatores como partido, coligação, facção, ambição departamental/setorial, e ambição pessoal (não necessariamente política) podem justificar divergências entre estes membros do governo (Bergman, Müller, Strøm, & Blomgren, 2003, p. 178).

Portanto, quais são as formas de evitar possíveis divergências? Por um lado, isto pode ser evitado caso, por exemplo, o primeiro-ministro selecione ministros da sua confiança cujos interesses não colidam com os seus; por outro lado, já depois da seleção dos ministros, o chefe do governo dispõe de um conjunto de mecanismos específicos de controlo da atuação dos ministros depois da sua escolha (Lupia, 2003). Entre esses mecanismos estão poderes institucionais de orientação e veto das políticas e de remodelação do governo (exoneração e mudança da pasta do ministro). Para exercer esse controlo, existem ainda estruturas – como o Conselho de Ministros e o “centro do governo” – que possibilitam e incentivam os ministros a cumprir as preferências do primeiro-ministro.

Sendo um órgão colegial, presidido pelo primeiro-ministro, onde têm assento todos os ministros, o Conselho de Ministros é um espaço onde o chefe de governo pode estar a par do que os ministros fazem, pode vetar, redirecionar ou mesmo apoiar as suas ações. A propósito do Conselho de Ministros, um ex-ministro declarou:

“Em muitas matérias a última palavra era do conselho de ministros, porque a maioria das importantes propostas políticas que fizemos tinham que ser aprovadas em conselho de ministros e o conselho de ministros é um órgão onde tem que se gerir as coisas com os outros ministérios, e temos de ter a certeza de que o ministro que trata do conselho de ministros e o próprio primeiro-ministro estavam alinhados ou pelo menos acertavam quando não concordavam com algumas das medidas.”

O centro do governo, por sua vez, é responsável pela coordenação governativa e atua como intermediário entre diferentes partes da máquina do governo (Rhodes, 1995, p. 12). Em Portugal, o centro do governo tem sido ocupado por integrantes ou estruturas do governo com funções transversais, de organização e coordenação política das ações do governo, como Presidência do Conselho de Ministros (PCM), secretário de Estado da PCM, secretário de Estado adjunto do primeiro-ministro e até mesmo o ministro ou secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares (Lobo, 2005). O centro do governo é responsável por estar a par de tudo o que se passa no governo, assim sendo, é uma fonte terceira de informação sobre as ações dos ministros. Nas palavras de um ex-secretário de Estado da PCM:

“O secretário de Estado da PCM que tem um papel de coordenação política vai, para além da questão jurídica, tentar garantir que o que é aprovado em Conselho de Ministros é sempre qualquer

coisa alinhada com a estratégia política do governo. Ah, é que nestes casos ele participa na definição, normalmente semanal, dessa estratégia [núcleo duro do governo]. É alguém que está sempre a impedir que diplomas sejam agendados ou cheguem sequer à PCM para agendamento quando são coisas contrárias à linha política do governo ou quando são coisas que não merecem ser aprovadas porque são agendas de direções gerais, o que é muito frequente acontecer.”

A coordenação governativa implica troca de informações sobre as ações dos diferentes membros do governo, pelo que o centro do governo – através de contacto direto ou, por exemplo, de reunião de secretários de Estado - fica a par do que os ministros estão a fazer, podendo identificar e travar medidas que vão contra a estratégia do governo.

Os poderes de nomeação e demissão são dos mais importantes poderes do primeiro-ministro e distinguem-no dos restantes membros do governo (Bäck, Teorell & Lindberg, 2016, p.11). A resposta à insubordinação ministerial, iniciativas indesejadas ou erros, pode ser a demissão ou a realocação do ministro para pastas de menor importância; o que pode afetar significativamente a sua carreira. Ou seja, essa possibilidade latente serve de incentivo à valorização de tarefas de *accountability*, por parte dos ministros.

Para além dos fóruns institucionais, essas monitorizações ou orientações também são feitas em contactos informais. Vários ministros relatam que o primeiro-ministro os contactavam para colocar questões, orientar ações e até para solicitar que respondessem ao que era dito sobre eles na comunicação social, por exemplo.

Os poderes do chefe do governo são amplos, dizem respeito ao pessoal (demissões, nomeações e remodelações), à estrutura (estabelecendo ou delimitando as estratégias do governo) e políticas (controlo da agenda, dar orientações e o poder de veto), (Andeweg, 2000, pp. 381-384). Estes mecanismos fazem com que os ministros sintam que não podem deixar de ter em conta o seu papel mais político, onde cabem as tarefas de *accountability*. Naturalmente, os ministros, querendo zelar pelas suas carreiras políticas ou profissionais, valorizarão essas tarefas.

Mas se os ministros são os principais responsáveis políticos do ministério e tendem a valorizar as tarefas de *accountability*, qual o problema de os secretários de Estado terem uma postura diferente? Com efeito, em teoria, um secretário de Estado pode apreciar pouco estas tarefas mas, na medida em que responde ao ministro, este garantirá que elas serão cumpridas adequadamente. Porém, se tivermos em conta a importância dos

secretários de Estado no dia-a-dia do ministério e a sua autonomia, teremos boas razões para temer os efeitos desta desvalorização da *accountability*.

Na verdade, em primeiro lugar, os secretários de Estado têm um papel decisivo no quotidiano ministerial, executando muitas das tarefas, incluindo as que implicam *accountability* (Silveira, 2018: 72-111). Com efeito, para além do seu papel decisivo na formulação de políticas, desempenham um papel fulcral na interação com o parlamento, com o(s) partido(s), com entidades infra e supranacionais e com a sociedade civil.

Com o parlamento, asseguram a supervisão das respostas prestadas aos deputados. Apesar de grande parte desse trabalho ser executado pelo gabinete, cabe aos secretários de Estado acompanhar e intervir nos casos mais politicamente sensíveis, em virtude da maior especialização dos assuntos em comparação com o ministro. Esta maior proximidade aos dossiês concretos justifica ainda que o secretário de Estado tenha um papel fundamental nas idas ao parlamento – tanto ao plenário como à respetiva comissão – já que o ministro recorre-lhe em questões específicas, de que aquele está mais inteirado. Na verdade, grande parte das audições parlamentares é marcada pelas respostas dos secretários de Estado – seja diretamente, seja auxiliando o ministro. Ademais, quando o ministro está impossibilitado de comparecer, o SE assume a representação do ministério (e do governo) na discussão.

Os secretários de Estado são igualmente importantes nos contactos com os partidos. A especificidade das suas pastas e o seu menor estatuto político faz com que sejam amiúde contactados pelas estruturas partidárias regionais e locais com queixas, pedidos de informação ou de resolução de assuntos específicos. Outrossim, estas estruturas tentam constantemente aliciar estes membros do governo para participar em iniciativas políticas, pelo que alguns aproveitam o fim de semana ou o final do dia para contactar com as estruturas partidárias. São usualmente palestras, onde apresentam o trabalho feito e/ou os objectivos do ministério para o sector, mas onde podem também perceber *in loco* a receção das suas ideias.

Assumindo tarefas de relações públicas, os secretários de Estado são fundamentais na interação com as autarquias locais ou com entidades supranacionais, como a União Europeia. Na agenda de um membro do governo as deslocações pelo país ocupam um espaço muito relevante. As solicitações para representar o governo em eventos autárquicos são permanentes. Estas “idas ao terreno” – como são designadas pelos

próprios – são consideradas oportunidades de contactar com o “país real”. No entanto, elas são essencialmente responsabilidades institucionais, a que os próprios não conseguem escapar. Na verdade, o modo como muitos ministros evitam a intensa regularidade destas deslocações é fazendo-se representar por um dos seus secretários de Estado – em regra, o que está mais ligado ao assunto subjacente à visita. A mesma lógica se aplica aos contactos institucionais com entidades supranacionais. Os ministros recebem convites para estar presentes em eventos, em Portugal ou no estrangeiro, onde o objetivo é fundamentalmente representar o governo português. No entanto, face à multiplicidade de solicitações, os secretários de Estado substituem muitas vezes os ministros.

No que diz respeito aos contactos com a sociedade civil, seja através de organizações de interesse ou da comunicação social, os secretários de Estado assumem um papel igualmente relevante. Na verdade, tal como acontece com as autarquias, os membros do governo recebem muitos pedidos para marcarem presença em inaugurações, comemorações ou palestras de instituições ou empresas da área sectorial do ministério. Para além disso, podem ter interesse próprio em promover essas visitas, como meio de aproximação a esses atores e, principalmente, de transmitir publicamente uma mensagem política (de boas práticas, de incentivo a um determinado subsector, etc.). A escolha de quem representa o ministério depende da importância do evento, pelo que os secretários de Estado assumem grande parte desta representação institucional.

Em segundo lugar, na execução das suas funções, os secretários de Estado gozam de uma autonomia muito substancial (Silveira, 2018: 161-169). Na verdade, em virtude da escassez de disposições legais sobre o cargo, prevalece o entendimento dos próprios sobre o que deve e não deve fazer um secretário de Estado. Deste modo, a autonomia efetiva dos secretários de Estado fica ao seu próprio critério, dando-lhe uma grande maleabilidade. A este propósito, vários ex-ministros e ex-secretários de Estado assumem que se trata de uma questão de bom senso. Um exemplo é o de um ex-ministro do XVII Governo:

“Eu diria que era a autonomia do bom senso. (...) Eles tinham toda a autonomia, mas eu não me lembro de nenhuma decisão importante que tenham tomado sem conversar comigo ou até sem conversarmos a quatro. (...) Mas isso é uma ponderação política... muito subjetiva. Agora, qual é o critério? Eu acho que o critério é o critério do bom senso...”

No mesmo sentido, um ex-secretário de Estado do XVII Governo explica o seu critério para envolver o ministro:

“Parte essencialmente do meu sentido de bom senso, aquilo que eu entendia que devia dizer ou não devia dizer, prestar contas ou não prestar contas, informar ou não informar. Portanto, eu tinha uma ampla liberdade de ação, mas entendia que havia circunstâncias ou havia casos ou havia aspetos que, naturalmente, não deveria agir sem antes avisar o ministro ou pedir a opinião do ministro. É algo subjetivo, obviamente... e que vai muito do bom senso das pessoas.”

Consequentemente, nem sempre o critério do secretário de Estado corresponde ao do ministro, o que, na prática, lhe dá uma capacidade determinante na actuação do ministério. Assim, em geral, prevalece um âmbito muito amplo de livre actuação quanto às políticas e, por maioria de razão, quanto às tarefas de *accountability*.

Conclusões

Numa democracia representativa a *accountability* é fundamental pois garante que os poderes delegados pelos cidadãos nos seus governantes não constituem um “cheque em branco”. Neste âmbito, o governo, enquanto instituição política de charneira no sistema político, assume deveres relevantes na informação, prestação de contas e responsabilização perante os cidadãos e outras instituições. Assim, cada ministério tem de se relacionar com um conjunto vasto de entidades. Estas relações implicam que tenha a capacidade, enquanto unidade, de responder adequadamente. Se, por exemplo, na relação com o parlamento, os deputados exercem o seu direito de dirigir perguntas ao ministério, este deve responder e fazê-lo de modo apropriado. No entanto, neste exemplo o ministério é tratado como uma caixa negra, onde entram *inputs* e saem *outputs* como por magia. Esta foi uma das principais críticas à abordagem behaviorista dos anos 60 e 70, no que dizia respeito às autoridades governativas. No entanto, a mesma crítica pode ser hoje feita ao modo como se encaram os ministérios, sendo, por conseguinte, necessário analisar o seu interior (Smith, Marsh, & Richards, 1995, p. 51).

Este artigo visou olhar para o interior dos ministérios, distinguindo as perceções de ministros e secretários de Estado quanto às suas tarefas de *accountability*. Verificou-se que o cargo é relevante no modo como se perspetiva a importância destas tarefas. Enquanto os ministros tendem a valorizar a interação com o parlamento, com os partidos, com as organizações de interesse e as tarefas de relações públicas, os secretários de Estado preferem tarefas mais relacionadas com o processo de formulação de políticas. Se os primeiros percecionam as vertentes institucional e comunicacional do cargo como relevante, os segundos desvalorizam-nas, entendendo-as como uma perda de tempo.

Esta diferença de valorização da *accountability* no âmbito das suas tarefas ministeriais deve-se essencialmente à maior proximidade do ministro (face ao secretário de Estado) ao primeiro-ministro e ao conseqüente maior escrutínio deste através de um conjunto diverso de mecanismos de controlo *ex post*. Apesar de os secretários de Estado assumirem muitas das tarefas fundamentais do quotidiano ministerial, é aos ministros que os primeiros-ministros pedem contas pela atuação do ministério. Para esse efeito conta com a colaboração de um conjunto de estruturas de coordenação política, como o Conselho de Ministros e o centro do governo. Assim, é inevitável os ministros não sentirem a “pressão” que decorre desse contato direto ou indireto com o primeiro-

ministro. Ao invés, os secretários de Estado estão menos sujeitos a um escrutínio permanente acerca do modo como decorreu o desempenho parlamentar ou a comunicação política de determinada medida.

A diferente percepção dos responsáveis políticos do ministério pode ser encarada como um manifesto caso de complementaridade. Ou seja, ainda que os secretários de Estado tendam a desvalorizar as tarefas de accountability, os ministros assumem-nas no ministério. No entanto, a escassa literatura existente indica que os secretários possuem uma importância fulcral no ministério e que gozam de grande autonomia nas tarefas que exercem (Silveira, 2018). Assim, ainda que os ministros estejam mais atentos às tarefas de accountability, membros do governo com a relevância dos secretários de Estado desvalorizarem ostensivamente uma parte fundamental do seu cargo faz temer pela própria *accountability* do governo.

Bibliografia

- Andeweg, R. (2000). *Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers*. *European Journal of Political Research*, 377–395.
- Bäck, H., Teorell, J., & Lindberg, S. I. (2016). *Cabinets, Prime Ministers and Corruption. A Comparative Analysis of Parliamentary Governments in Post-War Europe*. (STANCE Working Paper Series; Vol. 2016, No. 6). Lund: Department of Political Science, Lund University.
- Bendort, J., Glazert, A., & Hammond, T. (2001). *Theories of Delegation*. *Annual Review of Political Science*, 235–269.
- Bergman, T., Müller, W., Strøm, K., & Blomgren, M. (2003). *Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns*. Em K. Strøm, W. Müller, & T. Bergman, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (pp. 109 - 220). New York: Oxford University Press.
- Blondel, J. (1991). Introduction. Em J. Blondel, & J.-L. Thiébaud, *The Profession of Government Minister in Western Europe* (pp. 1-18). Hong Kong: MacMillan.
- Blondel, J. (1993). Individual Ministers and their role in Cabinet Decision-Making. Em J. Blondel, & F. Müller-Rommel, *Governing Together* (pp. 179-206). Ipswich: MacMillan.
- Bovens, M. (2007). *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*. *European Law Journal*, 447–468.
- Brazier, R. (1997). *Ministers of the Crown*. Oxford: Oxford University Press.
- Chabal, P. M. (2003). *Do ministers matter? The individual style of ministers in programmed policy change*. *International Review of Administrative Sciences*, 29-49.
- Cheibub, J. A., & Przeworski, A. (1999). Democracy, Elections, and Accountability for Economic Outcomes. Em A. Przeworski, S. C. Stokes, & B. Manin, *Democracy, Accountability, and Representation* (pp. 222-250). Cambridge: Cambridge University Press.
- Diamond, L., Plattner, M. F., & Schedler, A. (1999). Introduction. Em A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (pp. 1-11). Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Dowding, K., & Dumont, P. (2015). Introduction: agency rent, adverse selection and moral hazard. Em K. Dowding, & P. Dumont, *The Selection of Ministers around the World* (pp. 1-24). Oxon: Routledge.
- Ferejohn, J. (1986). *Incumbent performance and electoral control*. *Public Choice*, 5-25.
- Headey, B. (1974). *British Cabinet Ministers*. Oxford: Alden Press.

- Kaufman, G. (1980). *How to be a Minister*. Faber Faber.
- Laver, M., & Shepsle, K. A. (1999). Government Accountability in Parliamentary Democracy. Em A. Przeworski, S. C. Stokes, & B. Manin, *Democracy, Accountability, and Representation* (pp. 279-296). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lobo, M. C. (2005). *Governar em democracia*. Lisboa : Impr. de Ciências Sociais.
- Lupia, A. (2003). Delegation and its Perils. Em K. Strøm, T. Bergman, & W. Müller, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (pp. 33-54). New York : Oxford University Press.
- Mainwaring, S. (2003). Introduction: Democratic Accountability in Latin America. Em S. Mainwaring, & C. Welna, *Democratic Accountability in Latin America* (pp. 3-33). New York: Oxford University Press.
- Malena, C., Forster, R., & Singh, J. (2004). *Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice*. Washington: World Bank.
- Marsh, D., Richards, D., & Smith, M. J. (2000). *Re-assessing the role of departmental cabinet ministers*. Public Administration, 305–326.
- Marsh, D., Richards, D., & Smith, M. J. (2001). The Departments' Relations Outside the Core Executive. Em D. Marsh, D. Richards, & M. J. Smith, *Changing Patterns of Government: Reinventing Whitehall?* (pp. 181-208). New York: Palgrave.
- Moe, T. (1984). *The New Economics of Organization*. American Journal of Political Science, 28(4), 739–777.
- Müller, W. C., Bergman, T., & Strøm, K. (2003). Parliamentary Democracy: Promise and Problems. Em W. C. Müller, T. Bergman, & K. Strøm, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (pp. 3-32). New York: Oxford University Press .
- O'Donnell. (1999). Horizontal Accountability in New Democracies. Em A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner, *The Self-Restraining State* (pp. 29-51). Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- O'Donnell, G. (2005). Why the Rule of Law Matters. Em L. Diamond, & L. Morlino, *Assessing the Quality of Democracy* (pp. 3-17). Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2002). *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. Grupo Editorial Temas, 39.
- Pratt, J. W., & Zeckhauser, R. (1985). Principals and agents: an overview . Em J. W. Pratt, & R. Zeckhauser, *Principals and agents: the structure of business* (pp. 1-36). Boston: Harvard Business School Press.

- Rhodes, R. A. (2000). *Transforming British Government* (Vol. Volume 2: Changing Roles and Relationships). Chippenham : Palgrave.
- Rhodes, R. A. (2011). *Everyday Life in British Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. W. (1995). From Prime Ministerial Power to Core Executive. Em R. A. Rhodes, & P. Dunleavy , *Prime Minister, Cabinet and Core Executive* (pp. 11-37). New York: St. Martin's Press.
- Rose, R. (1987). *Ministers and Ministries: A Functional Analysis*. Oxford: Clarendon Press.
- Sánchez-Cuenca, I. (2008). How Can Governments Be Accountable If Voters Vote Ideologically? Em J. M. Maravall, & I. Sánchez-Cuenca, *Controlling Governments: Voters, Institutions and Accountability* (pp. 45-81). Cambridge: Cambridge University Press.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. Em A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner, *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (pp. 13-28). Colorado and London: Lynne Rienner Publishers .
- Scmitter, P. C. (2005). The Ambiguous Virtues of Accountability. Em L. Diamond, & L. Morlino, *Assessing the Quality of Democracy* (pp. 18-31). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Searing, D. D. (1994). *Westminster's World: Understanding Political Roles*. Cambridge: Harvard University Press.
- Silveira, P. (2016). *To be or not to be a politician: profile and governmental career of Portuguese junior ministers*. *Revista Española de Ciencia Política*, (40), 13–38.
- Silveira, P. M. A. (2018), *Os secretários de Estado no governo português*, (Tese de doutoramento), Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- Strøm, K. (2003). Parliamentary Democracy and Delegation. Em K. Strøm, T. Bergman, & W. Müller, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (pp. 55 - 106). New York: Oxford University Press.
- Theakston, K. (1987). *Junior Ministers in British Government* . Blackwell Pub.
- Voltmer, K. (2010). The media, government accountability and citizen engagement. Em P. Norris, *Public Sentinel: New Media and the Governance Agenda* (pp. 137-159). Washington: The World Bank.
- Woodhouse, D. (1994). *Ministers and Parliament: Accountability in Theory and Practice*. New York: Clarendon Press.