

O primeiro-ministro: estudo sobre o poder executivo em Portugal*

1. INTRODUÇÃO

1. O objectivo deste estudo é o papel do primeiro-ministro no executivo português. Esse papel foi analisado de vários pontos de vista: elaboração dos programas do Governo; recrutamento do pessoal ministerial; condições políticas para o exercício de funções governativas; tipo de apoio partidário ao executivo; relação nos ministros com os *media*, a universidade, as organizações sociais e profissionais; o processo de decisão nos ministérios; o funcionamento do Conselho de Ministros; e, por fim, o tipo de direcção, arbitragem e representação do primeiro-ministro.

2. O estudo compreende os oito primeiros governos constitucionais, o que significa que, temporalmente, toma para análise os governos portugueses entre 1976 e 1983. O método escolhido foi o das «entrevistas em profundidade». No total, foram 23 os ministros e secretários de Estado entrevistados, sendo condição prévia de escolha o facto de terem assento em Conselho de Ministros. Atendendo à circunstância de haver ministros que desempenharam funções em vários executivos, o número de entrevistas atingiu as 30. Note-se que foram entrevistados dois primeiros-ministros e um vice-primeiro-ministro. Considerou-se suficiente a amostra; uma vez estabelecidas as diferenças de comportamento, aliás pouco significativas, entre governos de um só partido, coligações ou executivos de iniciativa presidencial, as novas entrevistas passaram a nada acrescentar às anteriores. Foi nesse ponto que se parou.

3. As entrevistas foram realizadas de acordo com uma série de condições que foram aceites pelos autores do estudo. Desde logo, todos os entrevistados exigiram que as entrevistas não fossem gravadas. Em segundo lugar, verificou-se, com cerca de um terço das entrevistas já feitas, que era necessária a confidencialidade absoluta dos nomes e das declarações. Sem essa confidencialidade, os entrevistados não aceitariam uma generalização das conclusões deste estudo: por se sentirem comprometidos e, em alguns casos, obrigados a desmentir a sua concordância com tais conclusões. Não aceitar a confidencialidade significaria limitar o estudo a uma desinteressante colagem de declarações dos entrevistados. Essa colagem proibia, por sua vez, qualquer interpretação substancial e global da nossa parte.

* Este trabalho foi feito com o apoio financeiro da Fundação Tinker.

Esta dificuldade demonstra-se em dois exemplos. Um dos pontos essenciais do estudo consistia em determinar as condições que os ministros tinham colocado aos chefes de governo para aceitarem os respectivos cargos. Boa parte dos entrevistados reagiu com surpresa à questão, pois lhe parecia estranha e despicenda. Notando ou sentindo que o facto de não terem colocado condições algumas para ingressar no governo podia parecer menos responsável, alguns dos entrevistados inventaram pseudocondições ou enunciaram condições que, pública e notoriamente, não haviam colocado aos respectivos primeiros-ministros. Sem a garantia de confidencialidade, o estudo pecaria por omitir a verdade: só a nossa interpretação podia, no caso, distinguir verdadeiras de falsas condições. O mesmo se passou com outro ponto do estudo, o de saber se os ministros escolhidos para tal ou tal ministério tinham, ou não, políticas sectoriais ou, pelo menos, uma ideia dos problemas que aceitavam resolver e princípios de acção. A maioria pretendia que sim, sem mais. Na nossa interpretação, a maioria não tinha qualquer política definida ou tinha apenas uma ideia muito vaga do que fazer no início das suas funções.

Para evitar polémicas desnecessárias, decidiu-se não dizer os nomes dos ministros; só o respectivo número. Identificaram-se as pastas, mas não se atribuem as declarações.

2. O PROGRAMA DO GOVERNO

1. É indispensável uma longa digressão antes de chegar às condições em que o primeiro-ministro, no sistema de governo português, toma decisões. O ponto prévio parece ser o da elaboração dos próprios programas do Governo, submetidos à apreciação da Assembleia da República.

Dos oito programas de governo tratados, as conclusões a tirar são breves. É conhecida, entre nós, a relevância meramente formal desses programas, uma vez votados.

Nenhum dos programas, excepto um, contém indicação expressa da *prioridade das políticas*. São listas de intenções, sector a sector, por vezes sem existir sequer o cuidado de marcar um limite geral comum. Naturalmente, essa colagem de intenções sectoriais não parece exequível em simultâneo. A única excepção regista-se no primeiro Governo do Dr. Francisco Pinto Balsemão, em que há prioridades gerais — a habitação e a saúde.

2. A indisciplina dos textos programáticos dos governos tem uma explicação. Todos os entrevistados confirmaram que os programas do Governo foram escritos por sua mão *depois* de terem sido designados para o executivo. É variável a participação dos secretários de Estado na sua elaboração.

Em traços gerais, o processo era o seguinte: convidado o ministro para o Governo, este escolhia os seus secretários de Estado. O próprio ministro ficava de entregar um papel com o programa do seu sector. O prazo de entrega era muito curto e a eventual análise superior desses papéis não teve, normalmente, conteúdo político.

Em raros casos — primeiro Governo do Dr. Mário Soares e Governo do Dr. Sá Carneiro —, o programa dos governos fazia referência aos programas eleitorais, em pontos de compromisso solene. Para dar exemplos, o desmantelamento do 11 de Março no que diz respeito à Reforma Agrária e a

delimitação dos sectores, lei que produziu sucessivos conflitos com o Conselho da Revolução.

3. O conteúdo dos programas do Governo não passa pelo crivo partidário. Nenhum dos entrevistados declarou ter recebido informação de *background* ou apoio crítico dos chamados gabinetes de estudo dos partidos, sobre os quais, aliás, manifestaram regularmente opiniões muito cépticas. A única excepção foi a de um ministro que era simultaneamente secretário-geral do partido e membro do gabinete de estudos: declarou ter recorrido ao trabalho deste último órgão.

Segundo os entrevistados, é igualmente nula a participação dos grupos parlamentares no programa do Governo, bem como das secções partidárias, até as mais vocacionadas para o trabalho político sectorial. Conclui-se que os programas do Governo são obras *puramente individuais, sem coordenação política e sem contributo dos órgãos partidários*.

4. Mesmo no Governo, depois de formado, os programas sectoriais não foram discutidos com o primeiro-ministro. Este, na maior parte dos casos, limitava-se a ler os documentos recebidos, delegando, por vezes, num ministro o encargo de dar forma final ao programa.

Um primeiro-ministro pediu que se acrescentassem algumas alíneas pela simples razão de serem «populares». Afirmou expressamente que a dúvida sobre a possibilidade de as cumprir não era essencial: «Logo se verá.»

Mesmo nos conselhos de ministros que se realizaram após a posse dos governos, mas antes de procedimentos parlamentares, jamais se discutiu em profundidade o programa a executar. Nesses conselhos, ou se distribuíram tarefas ou, no melhor caso, se fez uma análise sobre «*a compatibilidade e o realismo*» dos diversos programas sectoriais. Acresce, por fim, o facto de todos os entrevistados terem confirmado que *não se guiaram pelo programa do respectivo partido*, excepto nos casos referidos em que houve referência a programas eleitorais em casos concretos. A simples menção de programas partidários provocou hilaridade ou mostrou desconhecimento e distância.

3. A ESCOLHA DOS MINISTROS

1. Foi perguntado aos ministros porque tinham sido escolhidos. A resposta mais comum foi porque gozavam da *confiança pessoal do primeiro-ministro*.

Não há uma relação necessária entre essa confiança pessoal e a importância partidária do ministro. Há casos em que um ministro merece, simultaneamente, a confiança do chefe do Governo e já trabalhava com ele nos órgãos partidários. A maioria dos entrevistados, porém, reconheceu que, regra geral, a confiança pessoal era decisiva.

Esta forma de fazer governos levou a que, em casos de coligação, chegasse a haver convites cruzados. Um chefe de um partido coligado fez convites a membros do outro partido da coligação, com base na citada confiança pessoal.

2. Um número menor de entrevistados citou a importância partidária como factor da sua escolha. Comparativamente, trata-se de um factor secundário. Esses entrevistados pensam ter sido escolhidos pelo peso que tinham nos estados-maiores partidários, ou porque eram «fundadores», ou porque

tinham tido missões de relevo nas manobras políticas que haviam «legitimado» tal ou tal direcção partidária, ou porque participaram nas negociações das coligações do Governo.

3. Em terceiro lugar surge o que se pode chamar *representação partidária*. Alguns entrevistados — nunca os próprios —, entre os quais um primeiro-ministro e ministros que se declararam independentes de grupos, atribuíram a escolha de colegas ao facto de estes encarnarem «facções partidárias», fosse de tipo eminentemente político, fosse de tipo regional. Sobretudo em governos liderados pelo PSD, surge a explicação: este ou aquele ministro foi escolhido para «pacificar» facções ou para «representar» regiões, como Coimbra ou o Porto. Mas o primeiro-ministro escolhia a seu arbítrio as «facções» ou «regiões» a contemplar e os indivíduos que as «simbolizavam».

4. Em último lugar, o critério de competência técnica.

Alguns ministros não o foram pelo conhecimento pessoal do primeiro-ministro, nem pelo relevo partidário. Pensam ter sido escolhidos pela sua «capacidade empresarial» — por exemplo na banca e nos seguros — ou por serem «altos funcionários» do Estado. Nesta hipótese, entendem o convite como estando «na ordem natural das coisas»: já mandavam em departamentos do Governo ou em direcções-gerais, pelo que, na escala hierárquica, a subida a ministro era um facto normal e previsível.

5. Próximo da capacidade técnica há o factor corporativo. Mais teórico do que prático, segundo os entrevistados. Estes reconheceram que alguns ministros podem ter sido convidados por uma reputação corporativa — médicos no Ministério da Saúde, catedráticos na Educação, bastonários na Justiça.

6. Questão muito diferente é a de saber se os ministros tinham alguma ligação prévia ao sector, no sentido político. Ou seja, *se haviam feito propostas políticas para esse sector antes de serem ministros*. Com uma única excepção, todos os entrevistados responderam que não. A excepção confirma a regra, pois essa iniciativa invulgar deve-se ao facto de, em anterior Governo, o entrevistado ter ocupado o mesmo ministério. É ponto assente que não há ligação entre o ministério que se ocupa e o trabalho político no partido, isto é, os partidos que chegaram ao Governo não tinham porta-vozes efectivos, menos ainda profissionais, sector a sector. No que respeita ao protagonismo nacional em certas áreas, tão-pouco é evidente. Alguns ministros citaram, no entanto, ministros das Finanças que já eram conhecidos como economistas que tinham propostas políticas e técnicas — mas não partidárias — para a sua área.

7. Os primeiros-ministros entrevistados confirmaram que não escolheram os seus ministros em função de um conhecimento político das propostas que estes tinham para os respectivos ministérios. Esses primeiros-ministros invocaram razões de outra natureza, razões já apontadas, como confiança pessoal, importância partidária, etc.

8. Para estabelecer a conclusão de que os governos foram formados por indivíduos, independentemente da política que se propunham fazer, convém esclarecer o que se entende, aqui, por política. Entende-se o seguinte: determinação de objectivos, ordem de prioridades, estratégia de acção para alcançar os objectivos. Neste sentido, a grande maioria dos ministros afirmou «*não ter à partida uma política*». Às vezes havia uma intenção que, naturalmente, se reduzia a banalidades, como o «*combate ao gonçalvismo*». A maioria dos ministros concorda que só definiu as suas políticas já em funções e, muitas

vezes, perante situações de facto — caso da Agricultura no processo da Reforma Agrária.

Quando interrogados sobre a política que executaram, os entrevistados responderam, em geral, com listas de medidas. «*Quando lá cheguei, vi como as coisas estavam, decidi fazer isto, aquilo e mais aquilo*» — é a resposta-padrão. Cinco entrevistados declararam que só se sentiram aptos a ser ministros quando deixaram de o ser. Apenas nessa altura tiveram tempo para reflectir no que haviam feito e nos problemas do seu sector.

9. Apesar de se voltar a tratar o tema noutro capítulo, convém, desde já, tirar conclusões sobre o processo de escolha dos ministros. Até ao oitavo governo não existiram as chamadas «carreiras políticas», no sentido de uma profissão, com a sua hierarquia de experiência e responsabilidade, exercida no partido, no Parlamento e no executivo. É certo que alguns secretários de Estado, e até alguns directores-gerais, chegaram a ministros. Mas não se pode dizer que alguém chegasse ao Governo depois de um *cursus honorum* político, ou seja, por exemplo, depois de no partido ter sido encarregado de um sector ou depois de, na oposição, ter sido o rosto de uma política alternativa.

Os entrevistados insistiram muito na distinção entre os «ministros políticos» e os «ministros técnicos», uma distinção que garantem comum a todos os governos, quaisquer que tenham sido os partidos que os formaram. A distinção, porém, não desmente o essencial. Sendo «mais técnico», o ministro nunca se ocupara antes de uma política partidária para o sector; sendo «mais político», nunca se preparara tecnicamente, no partido ou no Parlamento, para conduzir uma política no seu sector.

É muito sintomático o facto de cerca de metade dos entrevistados ter reconhecido que aderiu aos partidos depois de entrar para o Governo.

4. AS CONDIÇÕES DOS MINISTROS

1. O estudo pretendia igualmente apurar se os ministros tinham colocado condições ao primeiro-ministro para o serem. E, em caso afirmativo, que tipo de condições.

Nenhum ministro colocou verdadeiras condições, embora alguns pretendam terem-nas colocado. Em primeiro lugar, não citaram condições de política geral, apenas presumiram que o primeiro-ministro teria uma certa orientação. Nos casos extremos, essa «orientação» resumia-se a um maior ou menor desejo de eliminar o «sector público» ou de progredir na «contra-reforma legislativa». Em geral, aos entrevistados bastava uma presunção de concordância com o chefe do Governo.

2. Tão-pouco se pode afirmar que os ministros tenham posto condições de política sectorial. Por exemplo, nenhum dos entrevistados afirmou ter condicionado a sua participação no Governo à existência dos meios financeiros necessários à realização do programa que eles próprios tinham defendido. Essa condição financeira não era posta de início, e os ministros apenas sabiam, mais tarde, em Conselho de Ministros o que lhes estava destinado. Mesmo do ponto de vista político, os ministros não mostraram qualquer curiosidade em conhecer o tipo de Orçamento do Governo em que entravam. Não lhes interessou sequer condicionar a sua presença à escolha do ministro das Finanças, de quem todos, na prática, iriam depender.

3. Um dos ministros entrevistados declarou ter exigido, para aceitar o convite, *substituir* o primeiro-ministro em todos os assuntos económicos e presidir ao Conselho de Ministros económico na ausência do primeiro-ministro. O que, aliás, conseguiu.

4. Os entrevistados pediram aos seus chefes de governo para terem liberdade de escolha dos secretários de Estado, embora o pedido não fosse feito sob forma de condição. De um modo geral, o pedido não lhes foi negado, facto que recordam com satisfação. Nos governos de coligação, muitas vezes essa liberdade foi limitada. Cada ministro teve de aceitar um ou dois secretários de Estado de outro partido ou dos outros partidos.

Nalguns casos, os ministros receberam pedidos do primeiro-ministro para nomearem este ou aquele secretário de Estado. Um ministro dos Negócios Estrangeiros recusou duas dessas sugestões, sendo obrigado a aceitar a terceira, no caso uma típica satisfação ao baronato partidário.

Foi nestas condições, ou falta delas, que os ministros aceitaram sê-lo.

5. OS MINISTROS E AS POLÍTICAS

1. O ponto seguinte a determinar é o tipo de apoio que os ministros receberam enquanto fizeram parte do Governo.

Só um dos entrevistados declarou ter recebido apoio do gabinete de estudos do seu partido. Os demais afirmaram não ter tido qualquer espécie de contactos partidários: nem prévios à redacção do programa, nem de suporte ou crítica durante o mandato. Não citaram, sequer, contactos eventuais. Neste domínio, o mais que se pode dizer é que alguns ministros ouviram, por vezes, a título pessoal, alegados membros dos gabinetes de estudos dos partidos, tendo considerado «inúteis» essas audições. A ordem das questões colocadas ao ministro era menor: fundamentalmente, reivindicações para as câmaras ou regiões, a fim de o partido adquirir votos ou peso local.

2. Se é verdade que os membros do Governo jamais se reuniram com os gabinetes de estudos dos partidos, também afirmam que os órgãos dos partidos «não tiveram interferência ou controlo» na sua acção. Por vezes, dirigentes nacionais dos partidos pediam, em público ou privado, que o Governo se abstivesse de tomar medidas impopulares. Mais de um ministro enunciou o caso do aumento dos transportes como típico. Essas reivindicações aumentavam à medida que se aproximavam eleições gerais ou autárquicas. No entanto, eram protestos localizados e específicos, ignorando a política geral.

Outro tipo de relações entre membros do Governo e dirigentes partidários refere-se às tentativas dos dirigentes partidários para influenciar a escolha do pessoal do ministério. Com frequência, dirigentes nacionais do partido pressionavam ministros, ou o próprio primeiro-ministro, em caso de nomeação ou despedimento de funcionários não apenas do aparelho central do Estado, mas também das delegações e institutos regionais; e de funcionários não apenas do chamado sector administrativo, mas também, se não sobretudo, das empresas tuteladas pelo Governo.

A força das pressões era tanto mais disseminada quanto maior o número de lugares públicos nas diversas regiões. Os entrevistados admitem ter sofrido influências quer das comissões distritais partidárias, quer dos líderes nacio-

nais com interesses locais. No centro, era no domínio dos gestores da banca que, por vezes, a pressão chegava ao nível do conflito, opondo com frequência os «lobbies públicos» e as secções profissionais dos partidos ou seus representantes.

Um terceiro tipo de contacto partidário, desta vez indirecto, era o que se estabelecia entre o ministro e os presidentes de câmaras. Neste domínio estavam em causa sobretudo subsídios directos para os projectos municipais.

3. Foi perguntado aos entrevistados se consideravam que o partido, apesar de não fiscalizar global e politicamente a sua acção, servia como fonte de informação ou de *feed-back* da sua política. A resposta foi universalmente *não*. Os ministros, tal como não sentiram de qualquer órgão partidário crítica sistemática, tão-pouco se serviram dos órgãos partidários, em geral, como meio fidedigno de avaliar a sua acção.

Alguns ministros citam excepcionalmente o Alentejo como a única área em que o partido a que pertenciam, nos seus órgãos locais, parecia representar forças sociais autónomas e, nesse sentido, uma orientação política. A maioria dos entrevistados considera que, à medida que os partidos se foram consolidando, as suas estruturas se confundiram com os interesses económicos, nomeadamente das empresas públicas, e com o aparelho do Estado.

4. Também os meios de comunicação social não significaram, para os titulares considerados no estudo, meios fidedignos de informação e *feed-back*. Todos negaram que alguma vez tenham tido conhecimento, pela comunicação social, de «críticas substanciais, tecnicamente informadas», à sua acção.

Pelo contrário, os entrevistados deram abundantes exemplos de «críticas facciosas», mesmo irresponsáveis, e foram incapazes, apesar da insistência, de nomear um exemplo em contrário. Falaram apenas de duas espécies de crítica: a da extrema-direita e a dos comunistas.

A relação dos governantes com a comunicação social é ainda prejudicada pelo facto, apontado pela generalidade dos entrevistados, de a comunicação social «só se interessar pela corrupção». Trata-se, segundo eles, de presumível corrupção, e não de autêntica, e os ministros também se queixam de que os jornais inventam «corrupção» quando ela não existe.

Todos se queixam de que o interesse da comunicação social pelos ministérios se reduz às «situações negativas» (de desordem social, greves, boicotes, etc.).

5. Todos os entrevistados consideram a contribuição das universidades «inútil» para a sua actuação política, para crítica das políticas seguidas ou avaliação dos seus efeitos.

A partida, a hipótese de colaboração é rara. Enquanto certos entrevistados reconheceram que as universidades não dão atenção às «políticas públicas», outros criticaram a «má informação» e o «irrealismo» dos institutos ou núcleos académicos que tentaram dar uma contribuição. Não há registo de uma colaboração espontânea.

Alguns ministros tiveram, como conselheiros mais informais do que formais, professores universitários. São sobretudo economistas e juristas. Três ministros encomendaram estudos, embora sobre assuntos de pouca importância. A maioria dos entrevistados, porém, reconhece ter publicado leis cruciais sem pedir à universidade estudos sobre os seus efeitos sociais. Simbolicamente, não ocorreu aos ministros da Justiça ouvidos solicitar estudos sobre

o impacto do Código Penal na sociedade, embora lhes tivesse ocorrido estudar o problema do ponto de vista do direito comparado.

Interrogados sobre a escassa participação da universidade na formulação das políticas, os entrevistados enunciaram quatro factores para o explicar. Em primeiro lugar, como se referiu, por não lhes ter ocorrido pedir ajuda. Em segundo, por desconfiarem da capacidade real das universidades. Em terceiro, por presumirem a pouca importância do contributo, dado «conhecerem à partida» o tipo de opiniões que os académicos poderiam dar. Por último, pretendem defender o seu trabalho político dos universitários, pois acham que, inevitavelmente, as opiniões e conclusões das universidades não seriam confidenciais e chegariam à discussão pública e jornalística.

6. Os ministros interessados reconheceram a utilidade da intervenção das ordens quanto às políticas que incidem sobre as profissões liberais. No entanto, criticaram o facto de as ordens desconhecerem, ou só conhecerem muito limitadamente, os programas gerais do sector e as consequentes implicações técnicas.

A análise que os ministros fazem do relacionamento institucional entre os seus ministérios e as ordens é dupla. Por um lado, consideram que essas organizações profissionais não tinham política para o sector: a Ordem dos Médicos não dispõe de uma política de saúde, a dos Advogados está ainda mais longe de representar uma política de justiça. Por outro lado, pensam que a intervenção da Ordem era praticamente reduzida à dimensão corporativa, não incluía uma análise do interesse geral, mas tão-só dos interesses específicos dos seus sócios. Um antigo ministro da Saúde chegou mesmo a referir a «irresponsabilidade social» da Ordem dos Médicos. Outro caso especificamente citado foi o dos engenheiros-agrónomos, tidos, sobretudo nos primeiros governos constitucionais, como *lobby* de pressão política.

7. Já quanto às confederações e uniões patronais e sindicais, o seu papel foi considerado mais útil; principalmente como *feed-back* das políticas governamentais, segundo a opinião da grande maioria dos ministros interessados. Mas estes queixam-se do carácter «enviesado» dessa informação e das «críticas parciais» feitas pelas organizações patronais e sindicais.

Os ministros afirmam que a CIP, CAP, CGTP e UGT servem interesses políticos definidos ou interesses particularistas. Não as consideram «nacionalmente responsáveis». Invariavelmente pensam que a contribuição patronal e sindical para a formação das políticas foi «nula» ou «negligenciável», excepto na medida em que permitiram aferir as condições mínimas para o estabelecimento da «paz social». Não o afirmam expressamente, mas pensam-no. É isso que querem dizer quando reconhecem que o *feed-back* dos patrões e dos sindicatos foi importante na sua conduta ministerial — esse *feed-back* permitiu-lhes saber até onde podiam ir e que reacções deviam esperar. Pelo contrário, nenhum ministro considerou as confederações e uniões importantes para a definição de políticas.

8. Os institutos de apoio aos partidos, apesar de por vezes terem vocação específica, nunca foram citados pelos entrevistados como factor importante na definição de políticas. Apenas um ministro do PSD nomeou o IPSD para o considerar «inútil».

9. Das fundações não partidárias, a totalidade dos entrevistados só referiu uma. A Fundação Gulbenkian foi considerada relevante, não como

think-tank, mas porque concede ajuda financeira em certas áreas, como a cooperação e a saúde.

10. Vários ministros da área económica reconheceram que os relatórios e as informações do Banco Mundial eram «indispensáveis» e de toda a confiança. Idêntico elogio mereceram os relatórios da OCDE. Admitem terem dado mais crédito a essas informações do que a estudos equivalentes realizados em instituições portuguesas, incluindo os gabinetes de estudos dos bancos e do próprio Banco de Portugal.

6. OS MINISTROS E A BUROCRACIA

1. Pela amostra dos entrevistados verifica-se que não era regra a existência, nos ministérios, de gabinetes de estudos, entendidos como órgãos de apoio à decisão política. Alguns entrevistados sentiram essa necessidade e tomaram as primeiras medidas para que, nos respectivos ministérios, fossem criados gabinetes de estudos. Quando estes já funcionavam, a opinião dos entrevistados era a de que as suas principais actividades se resumiam ao «levantamento de situações», em áreas ou casos determinados; e, em segundo lugar, ao estudo de «medidas avulsas», mais por iniciativa dos titulares políticos do que por iniciativa própria.

Sendo o período em consideração fértil em instabilidade governativa, vários entrevistados referiram a duplicação de «levantamentos» ou «estudos», apenas diferentes na intenção. Deste modo, concluem que o trabalho ordinário dos gabinetes de estudos acabava por não promover «uma estratégia única», ou sequer uma «linha de continuidade».

Interrogados sobre a hipótese de os gabinetes de estudos servirem, no sistema de governo português, para fazer «planeamento estratégico», a grande maioria dos ministros negou que esse trabalho existisse ou fosse possível. A única excepção citada foi o GEP do Ministério da Educação.

Note-se que dois dos entrevistados consideraram relevante o contributo dos respectivos gabinetes de estudos — mas em termos da análise do *feedback* desta ou daquela medida, e não como preparação e sustentação de uma política sectorial.

2. Aquilo a que os ministros chamam, por conveniência de expressão, «os serviços» abrange, sobretudo, as direcções e subdirecções-gerais. Quando os entrevistados tiveram de responder sobre a sua relação com a alta Administração Pública, referiram-se sobretudo às direcções-gerais. Assim entendidos, os «serviços» são vistos de forma muito crítica por quem teve de os tutelar. Expressões de queixa foram as mais comuns: os serviços constituem «o maior obstáculo», são «uma força conservadora», fazem «perder tempo e esforço». Um dos entrevistados referiu mesmo ter passado «mais de metade do seu mandato a lutar contra os serviços». Em determinado conflito, dois ministros confessaram ter chamado directores-gerais de ministérios alheios para lhes comunicar um «estado de guerra».

As principais queixas dos governantes consultados em relação à alta Administração são sobretudo as seguintes:

- a) A absorção em si: os serviços perdem demasiado tempo e energia consigo próprios, discutindo questões orgânicas (nomeadamente leis orgâ-

nicas), questões de estatuto (sobretudo problemas de pessoal) e questões logísticas (ocupação de espaço). Em geral, os ministros acham que o trabalho externo e de utilidade pública dos serviços é menor do que o esforço que despendem em questões internas e de auto-organização;

- b) *Excesso de informação*: os serviços fornecem informação não sistemática, avulsa, com omissões e sobretudo sem hierarquia de importância. Vários ministros se queixaram do facto de os serviços enviarem dados por rotina, sem uma análise de prioridade nem de significado. A expressão «informação de mais», muito usada pelos entrevistados, significa «informação desorganizada»;
- c) *«Feed-back» falso*: os serviços, quando analisam os resultados de determinada medida, tendem, regra geral, a considerar «benéficos» os seus efeitos e «eficiente» a sua execução. Esse optimismo burocrático levou vários ministros a perderem a confiança nos «seus» serviços, gerando-se situações de suspeita, que iam desde considerar a informação que recebiam «politicamente tendenciosa» a considerá-la, pura e simplesmente, «inventada»;
- d) *Resistência à mudança*: os serviços não aceitam «mudar de rotina». Como exemplos, foram enunciadas a demora, voluntária ou não, em adoptar novos métodos ou cumprir novas ordens; e a reacção negativa às tentativas de «abreviar o processo de decisão»;
- e) *Tendência para a «megalomania»*: os serviços tendem a apresentar projectos «inexequíveis» e a «sobrealimentar» as suas ideias no quadro do próprio ministério a que pertencem, sem qualquer sentido das proporções ou preocupações de conjunto;
- f) *Rivalidade departamental*: os serviços combatem-se e evitam cooperar entre si, por motivos históricos ou orgânicos;
- g) *Rivalidades políticas*: no período em análise — o dos oito primeiros governos constitucionais — existiam guerrilhas entre os serviços e dentro dos serviços, consoante a cor política que neles predominava, e também guerrilhas entre as várias camadas de funcionários.

As origens desta última rivalidade estão tanto nas sucessivas operações de «controlo político» ou «infiltração» da Administração, como na permanência de pessoal de confiança política ao longo do tempo.

Os entrevistados referiram a permanência do pessoal do Estado Novo (com maior ou menor adaptação, muitos altos funcionários nomeados por Salazar e Caetano mantiveram os seus postos), seguindo-se, por ordem cronológica, a «vaga gonçalvista», as «vagas» PS, «eanista» e AD. Segundo os entrevistados, essas camadas de «funcionários» não ficam politicamente inactivas.

3. Da análise da relação entre ministros e serviços conclui-se que aqueles actuavam sem informação à partida e sem *feed-back* na execução das políticas. Não tinham os instrumentos de um planeamento estratégico, nem no partido, nem nas instituições privadas, nem na Administração Pública.

Interrogados sobre se sabiam distinguir, entre uma medida A e outra B, qual era a mais eficaz, social ou financeiramente, os ministros declararam que não.

Com raras excepções, os ministros admitiram que herdaram uma burocracia, um conjunto de actividades em curso e um determinado orçamento; e que pouco ou nada podem modificar de essencial.

No período em estudo, as principais mudanças foram as da chamada «contra-revolução legislativa» ou do «desmantelamento do gonçalvismo», ou seja (a título de ilustração), as sucessivas alterações à «Reforma Agrária», as desintervenções de empresas, a liberalização de sectores do comércio, a supressão de serviços ou entidades autónomas, a supressão de subsídios directos ou indirectos a câmaras municipais ou a empresas públicas, etc.

4. Perante a questão sumária — *quais eram os critérios de decisão?* — ninguém invocou ou pretendeu grande racionalidade nas decisões. Alguns ministros mencionaram o «espírito de liberalização». Os critérios mais abundantemente citados foram a «noção do estado da sociedade» ou do «sector»; o residual «bom senso» e até a «intuição». Quando a um ministro se perguntou porque não tinha publicado o Código Penal, ele respondeu: «Porque me *cheirou* que ia dar mau resultado.» O ministro seguinte, refira-se, não *cheirou* o mesmo e publicou o Código.

7. OS MINISTROS E O PLANO

1. Note-se, como prevenção geral, que não é possível, no período em estudo, distinguir com rigor entre as verbas que os ministérios recebiam pelo Orçamento Geral do Estado e as verbas de investimento. A fronteira era ambígua e vários entrevistados disseram ser normal, nos seus governos, a utilização de verbas de investimento no financiamento de actividades ordinárias dos serviços.

2. De qualquer maneira, a distribuição das verbas de investimento fazia-se, no período em análise, do seguinte modo: cada ministério recebia uma percentagem e o Ministério do Plano analisava apenas processualmente os projectos apresentados. Os entrevistados concordaram que o Ministério do Plano não fazia esforço algum para definir uma estratégia de investimento público. Limitava-se a estudar, pontualmente, certos projectos de maior envergadura e a arbitrar alguns conflitos interdepartamentais, conflitos «triviais» que não eram resolvidos no Conselho de Ministros.

3. Entre os entrevistados, três haviam sido ministros do Plano ou tido tutela sobre o Ministério do Plano. Perguntámos por que razão o planeamento era tão escasso. A resposta, num caso, foi eminentemente ideológica: «O planeamento é típico dos países de Leste e inconveniente num Estado que pretende reduzir a sua intervenção» (como se não existisse distinção entre um plano de investimento do Estado e a planificação central da economia). Num ponto os três interessados concordaram plenamente: «Não há planeamento porque o Ministério do Plano não tem meios.» Falta de serviços suficientes e competentes para fazer uma análise sistemática e substantiva dos projectos foi a explicação avançada. Sobre tudo se o fim em vista consistia em coordenar projectos do ponto de vista da respectiva rentabilidade.

4. Os ministros afirmaram que a coordenação, ao nível do governo, era feita directamente entre ministérios. No período considerado, a coordenação não passava obrigatória ou principalmente pelo Ministério do Plano. Este limitava-se a estabelecer algumas regras de apresentação de pedidos e

projectos, regras de teor formal; e impunha regras de execução, consideradas, por vários entrevistados, «absurdas». Uma, em especial, foi criticada. O Ministério do Plano determinou em certa época que quem não conseguisse, até ao fim do ano, gastar as verbas consignadas para esse exercício veria imediatamente diminuído o seu *plafond* relativo no ano seguinte. Vários ministros confirmaram que esta regra conduzia, no fim de cada ano, a um período «anormal e extraordinário» de despesas não necessárias, com o mero objectivo de evitar a punição referida. Terá havido, mesmo, despesas e decisões de legalidade duvidosa.

5. Em resumo, os entrevistados consideraram que o Plano não o era efectivamente, descrevendo-o como um «maço de projectos» sem nexos ou «com nexos meramente eventual».

8. O CONSELHO DE MINISTROS

1. A intenção deste capítulo era a de determinar o grau de politização do plenário do Governo — o Conselho de Ministros.

Em nenhum dos governos estudados foi regra que os ministros informassem os seus colegas sobre as políticas que prosseguiram. Em concreto, nenhum dos entrevistados fez qualquer exposição em Conselho de Ministros, seja de política geral seja de política sectorial, fora dos pontos da agenda. Por sua vez, nenhum dos primeiros-ministros do período em análise convidou os seus ministros a explicarem-se.

Num dos governos da Aliança Democrática houve, por iniciativa do chefe do Governo, um seminário na Tapada de Mafra destinado a fazer uma «reflexão política». Três ministros fizeram então intervenções sobre a respectiva política. Seguiu-se um intervalo, provocado por um jogo de futebol na televisão. O seminário foi interrompido, não houve outras intervenções e a ideia não se repetiu.

2. No primeiro e segundo governos constitucionais tornou-se costume o Conselho de Ministros começar por uma exposição do primeiro-ministro, Dr. Mário Soares. Eram discursos sobre a conjuntura política, que provocavam alguns comentários, não muito longos e só da parte dos ministros considerados «mais políticos». Já nos governos presidenciais e da Aliança Democrática, essa prática, que levava o chefe do Governo a dar informações e orientação de política geral, não teve continuidade.

Em termos gerais, a fórmula do Governo condicionava o tipo de discussão política, a saber:

Nos governos de coligação, a discussão política real fazia-se fora do Conselho de Ministros. Era uma discussão privada, informal, entre os chefes dos partidos coligados ou os seus mandatários;

Nos governos de iniciativa presidencial, dado o diferente tipo de legitimidade de que partiam, a verdadeira discussão política travava-se nas reuniões do primeiro-ministro com o presidente da República. Alguns ministros mais importantes puderam, em certas ocasiões, participar dessa discussão. Nestes governos, porém, é dado consensual que a função do Conselho de Ministros era eminentemente técnica;

No primeiro Governo de maioria eleita, o de Sá Carneiro, abriu-se um precedente, também ele exterior ao Conselho de Ministros, criando-

-se um «gabinete político». Nele participavam o primeiro e o vice-primeiro-ministro, o ministro-adjunto, o ministro da Defesa e o secretário de estado-adjunto. Este «gabinete político» debatia a política, não no sentido das consequências na sociedade da acção do Governo, mas no sentido de resposta à oposição, do tipo de propaganda a fazer ou da análise política prévia de certas medidas. Quando se entendia que havia uma questão sectorial politicamente importante, ela era posteriormente comunicada ao ministro ou ministros em causa.

3. O objectivo próprio do Conselho de Ministros, no período em análise, era a aprovação de decretos e de resoluções.

Os projectos de decretos e resoluções eram distribuídos aos membros do Conselho de Ministros com 8 a 15 dias de antecedência. Seguiam directamente para as assessorias jurídicas dos gabinetes dos ministros. Quase todos os entrevistados afirmaram ter um ou dois juristas de serviço para preparar o Conselho de Ministros.

A referida análise jurídica dos decretos e resoluções, segundo as explicações dadas pelos entrevistados, resumia-se a verificar se os decretos e resoluções de outros ministérios tinham consequências no próprio ministério. Essas implicações eram quase sempre de ordem financeira ou de pessoal.

Exemplo típico: determinado ministro entendia promover, orgânica e financeiramente, uma categoria de funcionários que considerava necessários para certa função. Nos vários ministérios, essa proposta era «analisada» para verificar se, nos respectivos quadros, havia pessoas com uma situação e responsabilidade idênticas. Caso existissem, era preciso evitar a discrepância.

4. Quando se chegava à conclusão de que tal decreto ou resolução, inscrita na agenda do Conselho de Ministros, não tinha consequências noutros ministérios, os entrevistados confirmaram a existência de uma regra não escrita: a regra de que, em Conselho de Ministros, cada ministro não discute os projectos dos outros ministros. Um ministro definiu a situação como uma «questão de territorialidade»: um membro do Conselho não deve pronunciar-se sobre aquilo que pertence ao «território», funcional ou político, de um colega. O respeito por esse princípio constituía, ainda segundo um ministro, uma garantia: a garantia de que, chegada a sua vez, veria os decretos e resoluções do seu interesse aprovados sem discussão.

Consequência lógica deste comportamento é o facto, tido como natural em todos os governos, excepto no primeiro e segundo constitucionais, de só raramente haver votações em Conselho de Ministros. O processo de decisão final consistia, normalmente, numa explicação breve de quem propunha e no silêncio aprovador dos seus colegas.

5. Quando, eventualmente, se concluía que certo decreto ou resolução tinha implicações na área da tutela de outros ministérios (por exemplo, financeiras), a questão não subia a Conselho de Ministros. Era adiada ou previamente agendada para o chamado Conselho de Ministros económico, onde o primeiro-ministro, o ministro das Finanças e o ministro interessado tentavam resolver o problema.

Um dos entrevistados exemplificou esta transferência citando o caso do aumento do preço dos combustíveis, crónico em todos os governos. O ministro da Energia resolvia subir os preços, mas o facto traria consequências,

pelo menos, na agricultura, na indústria, nos transportes, nas obras públicas, etc. O ponto não era discutido em Conselho de Ministros, mas apenas na sua secção económica, a cuja reunião eram convidados a assistir alguns ministros cuja presença não era regular.

6. O principal assunto discutido nos Conselhos de Ministros — não sendo a política nem os conflitos de políticas — são as «questões de pessoal». A saber: letras, vencimentos, estatutos, nomeações, leis orgânicas, subsídios, etc. Pedimos estimativas aos entrevistados, não pelo seu rigor, mas para retratar a dimensão burocrática do Conselhos de Ministros. Nenhum se recordava de Conselho de Ministros em que menos de 50 % do tempo fosse gasto em questões administrativas e financeiras. A maioria inclinou-se para considerar que 70 % do tempo dos Conselhos era ocupado com esses assuntos, chegando um dos entrevistados a citar o número, decerto exagerado, de 90 %.

7. Convém determinar melhor porque é que o Conselho de Ministros não discute os projectos de cada ministro.

Parece claro que os ministros não directamente interessados não têm, à partida, condições para se pronunciar. É que não há um ponto de referência nem uma noção prévia e geral de cada política, e só elas permitiriam avaliar as medidas propostas. O facto de os ministros desconhecerem as políticas uns dos outros foi o primeiro argumento citado para não existir debate.

Em segundo lugar, a ausência de debate decorre do já citado princípio de «territorialidade». Alguns entrevistados relataram casos atípicos em que certo ministro, por ter visto serem colocadas objecções a um diploma, fez um «contra-ataque» no Conselho de Ministros seguinte, criticando ou pondo entaves a diplomas do colega que «perturbara» a primeira reunião.

8. Houve momentos, no entanto, em que a «paz» do Conselho de Ministros cedeu perante os interesses em jogo numa determinada proposta. Apesar de tudo, vários ministros admitiram a ocorrência de conflitos em Conselho de Ministros. Intervém, se isso sucede, em tese e na prática, uma segunda regra não escrita: o decreto ou resolução são discutidos, mas não votados; não são sujeitos a uma apreciação para não criar vencedores e vencidos. A questão transita para outro Conselho de Ministros, às vezes o seguinte. Entretanto, o chefe do Governo actua, fora do Conselho, de modo que o diploma ou a decisão sejam revistos. O primeiro-ministro arbitra os ministros em oposição e, caso se chegue a consenso, o ponto voltará já resolvido a Conselho de Ministros.

9. As únicas opiniões decisivas, nos pontos de conflito, são, segundo os entrevistados, a do primeiro-ministro, a do ministro das Finanças e a do ministro que tutela o funcionalismo público.

Este dado coincide com o facto, já citado, de a maioria das agendas dos Conselhos de Ministros se dedicar a problemas financeiros ou administrativos. Num e noutro caso, é o ministro das Finanças que autoriza, ou não, o *cabimento*, pelo que, na reunião do Conselho de Ministros, a sua posição é considerada «determinante».

10. Tal como só um fazia análises políticas regulares, a experiência mostra que os primeiros-ministros intervínham pouco na reunião plenária do Governo. Caso algo surpreendente foi o de um chefe de governo que tinha o hábito de, no final da agenda, pedir a palavra e resumir o que se tinha dito durante o Conselho.

No que respeita à posição do primeiro-ministro perante o Governo, as entrevistas revelaram ainda outra regra não escrita: as questões mais importantes, que exigem a «cobertura» do líder do Governo, além da aprovação do Conselho de Ministros, costumavam ser discutidas, previamente, entre o ministro interessado e o primeiro-ministro. É uma espécie de «fiscalização prévia» que, de acordo com vários entrevistados, faz sentido para «evitar uma discordância pública entre quem manda no Governo e quem nele trabalha».

São por isso acidentais as querelas, mesmo técnicas, entre os ministros e o primeiro-ministro. Consideram-se «infracções» à regra de unidade dos Governos e o ministro que discorda, se o chega a fazer em Conselho, passa a ser visto como um «dissidente».

11. Também não é em Conselho de Ministros que se organiza a cooperação ministerial. Quando esta se expressa em decretos, o processo não surge da iniciativa de uma das partes em Conselho de Ministros, a que outra responderá. Em geral, a cooperação ministerial é estabelecida fora do Conselho de Ministros, guardando-se a questão entre as partes interessadas e só subindo a Conselho uma vez resolvida.

12. Do que foi exposto resulta que o Conselho de Ministros, no nosso sistema de governo, *não tem funções de condução política nem sequer de coordenação interministerial*. O que precede vale, sobretudo, para os governos constituídos por mais de um partido ou de iniciativa presidencial, governos em que o argumento da «unidade», obscuramente formulado, excede todos os outros em matéria de funcionamento interno.

Nos governos de coligação, o Conselho de Ministros como que é aconselhado a não discutir política e a não tolerar conflitos, pois uma divergência entre membros de partidos diferentes, se chega a Conselho de Ministros e quebra o consenso, pode ser vista como uma divergência entre os partidos coligados.

Nos governos de iniciativa presidencial — designadamente o presidido por Nobre da Costa — era o facto de os ministros terem opiniões e filiações ideológicas muito diferentes que recomendava o máximo silêncio quanto a questões de teor político.

Acresce, por fim, que é presunção geral de todos os entrevistados que o que se passa no Conselho de Ministros não é especialmente interessante; mas que, se for interessante ou escandaloso em certo ponto, rapidamente o assunto se torna conhecido do público, o que convém a todo custo evitar.

9. O PRIMEIRO-MINISTRO

1. Em comparação com os ministros, o primeiro-ministro tinha, no período considerado por este estudo, ainda menos informação e *feed-back*.

Os serviços de que os primeiros-ministros dispunham eram inferiores aos dos ministros. Note-se que ao primeiro-ministro cabe a direcção do Governo e, no entanto, ele não dispõe de serviços nem de gabinetes de estudos privados capazes de o informar.

2. De acordo com os entrevistados, também não se pode considerar que os contactos do primeiro-ministro com as instituições sociais, como as ordens e as confederações sindicais e patronais, tivessem tido utilidade substancial.

Na época dos governos analisados ainda não existiam organizações como a Conselho de Concertação Social ou o Conselho Económico e Social, que poderão permitir, hoje em dia, uma maior aproximação de quem dirige o Governo aos interesses e realidades sociais. Deste modo, os contactos que o primeiro-ministro estabelecia com as organizações sindicais, patronais ou profissionais eram, em geral, formais e nem sequer foram frequentes.

A regra, em todos os executivos analisados, era a autonomia dos ministros nas relações com as instituições sociais. Partia-se do pressuposto de que o ministro de um sector devia ter relações com os representantes dos interesses que esse sector «superentendia». Vários entrevistados consideraram indesejável a intervenção do primeiro-ministro nesses contactos. Seja porque os poderia «desautorizar», modificando posições ou acordos, seja porque isso significava «passar por cima dos ministros», expressão mais de uma vez por eles mesmos utilizada.

Em conclusão, o primeiro-ministro tinha, perante as instituições sociais, *funções predominantemente representativas*. Esse facto tornava-o uma figura ainda mais isolada.

3. Aqueles a quem, noutros países, se chama conselheiros do primeiro-ministro não tinham, em Portugal, essa designação nem tão-pouco importância comparável. As assessorias do primeiro-ministro, segundo a opinião geral dos ministros consultados, estavam longe de cobrir todas as áreas de governação. Mesmo as funções dos assessores diplomático, económico ou laboral — os mais citados —, normalmente não interferiam com a actividade dos ministros, já que estes achavam, uma vez mais, que seria uma «desautorização» discutir ou entrar em conflito com as assessorias técnicas do chefe do Governo. De resto, a opinião dos ministros é a de que, quanto maior for a influência de um conselheiro do primeiro-ministro, menos poder tem o ministro respectivo.

Na expressão de um dos entrevistados, se o gabinete do primeiro-ministro o preparasse para tomar decisões, então constituiria um «*verdadeiro gabinete-sombra, mais poderoso do que o próprio Governo*».

4. A única informação organizada que o primeiro-ministro recebe é a que cada ministro lhe dá. Essa dependência foi considerada normal pela maioria dos entrevistados, à excepção de dois. Acresce que essa maioria não apenas considerou normal que o primeiro-ministro só soubesse aquilo que os ministros queriam que ele soubesse, como admitiu que isso era «*necessário*» para os ministros preservarem a sua autoridade.

5. A informação que os membros do Governo davam ao primeiro-ministro referia-se, sobretudo, às chamadas «*questões de cobertura*». Ou seja, àqueles actos ou decisões que podiam provocar reacções violentas, capazes de criar protestos sociais, campanhas jornalísticas, etc., e para os quais eles, portanto, precisavam da «cobertura» do primeiro-ministro.

Em segundo lugar, os ministros também costumavam informar o chefe do Governo sobre os actos ou decisões que, embora não sendo geradores de reacções violentas, envolviam «*grandes interesses*». Neste tipo de questões, os ministros informavam o primeiro-ministro com o objectivo confessado de obter a sua aprovação ou protecção.

Deve acrescentar-se aqui um terceiro tipo de informação — aquela que era conveniente aos próprios ministros. Estes davam a informação que os

justificaria, caso uma decisão tivesse maus resultados, ou que os glorificaria, caso uma decisão tivesse bons resultados.

Os primeiros-ministros entrevistados admitiram não possuir meios de «verificação». A saber, os primeiros-ministros, mesmo que quisessem, não podiam avaliar se a informação dada por um ministro era «completa e verdadeira». Falta ao chefe do Governo um conhecimento substancial das actividades ministeriais e um suporte técnico para as poder avaliar.

6. Como se viu, a propósito do processo que leva aos convites para o Governo, o primeiro-ministro limita-se a exigir dos ministros «*intenções políticas gerais*». Essa generalidade tem, depois, na própria acção governamental, uma consequência: os ministros são avaliados pelo chefe do Governo em função das «*medidas*» que tomam, o que é um critério avulso e particularizado.

Vários ministros consultados admitiram, aliás, que o critério de avaliação, como não parte de uma informação regular nem de um suporte técnico, depende muito, por um lado, da «*inclinação natural*» do chefe do Governo por determinadas áreas e, por outro, da maior ou menor facilidade de acesso dos ministros ao seu gabinete.

7. Caso especial e referido abundantemente é o do ministro das Finanças. À partida, como se disse, o primeiro-ministro não tinha meios para exigir dos seus ministros uma política com objectivos e uma estratégia com meios para os alcançar. A avaliação limitava-se, praticamente, aos chamados *dossiers*, que os ministros tomavam a iniciativa de levar ao chefe do Governo.

No caso do ministro das Finanças chegou a estabelecer-se uma relação contrária: o primeiro-ministro foi, em alguns governos, obrigado a agir «*nas condições e nos limites*» que lhe impunha o ministro das Finanças. Na expressão de um ministro, o primeiro-ministro acabou várias vezes por ser um «*agente do ministro das Finanças*», impondo a política das Finanças aos restantes ministérios.

8. Em conclusão, todos os ministros entrevistados concordaram em que a intervenção dos primeiros-ministros nas suas actividades era «*mínima*»; vários se descreveram como governando «*à rédea solta*» ou «*em roda livre*». Apenas dois lamentaram esta situação.

Ao contrário, o primeiro-ministro dispõe de uma reduzida margem de manobra perante os seus ministros. Pode nomeá-los e pode demiti-los: a nomeação não implica um contrato de objectivos, preciso e racional; a demissão tem custos políticos óbvios. Daí que a liberdade de decisão do primeiro-ministro seja muito estreita.

Controlando apenas os que os ministros permitem que ele controle, o primeiro-ministro só pode, na expressão de um dos consultados, «*reagir por meios violentos*», entrando em conflito. Na versão dos ministros, teria de desautorizar, primeiro, para demitir, depois.

Dos vários governos em análise, merecem relevo especial aqueles (dois) em que os primeiros-ministros tinham uma «*influência máxima*» junto dos ministros com quem estavam em termos de «*intimidade pessoal*». São verdadeiramente excepcionais, nesses governos, os casos em que o primeiro-ministro se atreveu a criticar actos ou decisões públicas ou a fazer recomendações políticas a ministros com quem não tinha a referida «*intimidade pessoal*».