



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**Estratégia política e estratégia comunicacional - a actuação do XVIII
Governo Constitucional num contexto de crise internacional.**

Pedro Fragoso

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Ciência Política

Orientador:

Doutor José Jorge Barreiros, Professor Auxiliar,
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2012

Agradecimentos

Em primeiro lugar, agradecer aos meus pais e membros mais próximos de família por todo o apoio incondicional ao longo do meu percurso académico, por terem fomentado e apostado na minha formação. Se não fosse por eles nunca teria chegado até a este ponto.

À Ana, por ter partilhado de perto esta última fase da minha vida académica, pelo incentivo constante nas adversidades, por estar sempre ao meu lado, por ser quem é.

Agradeço especialmente ao meu orientador, Professor Doutor José Jorge Barreiros, pelo acompanhamento de toda a fase de construção deste trabalho, desde as conversas iniciais à volta do tema até à fase final de redacção, fornecendo sempre pistas importantes no sentido de acrescentar valor a este projecto.

A todos os docentes do ISCTE-IUL com quem tive o prazer e a oportunidade de me cruzar ao longo dos últimos cinco anos, contribuindo cada um deles à sua maneira para que, no final do meu percurso académico, pudesse concretizar este trabalho.

Resumo

Esta investigação pretende analisar a estratégia política e a estratégia comunicacional do XVIII Governo Constitucional (2009-2011), num período de crise económica e financeira que afectou não só Portugal como um número significativo de países a nível europeu, sobretudo, mas também a nível mundial. Através da análise de conteúdo das declarações dos vários membros do Governo que foram reflectidas pela imprensa, este trabalho procura identificar quais os actores políticos mais relevantes daquele período e quais os traços predominantes do percurso político seguido pelo executivo português no combate à crise, procurando perceber a importância da estratégia comunicacional como arma política.

Palavras-chave: comunicação política, governo, análise conteúdo, partido socialista

Abstract

This research aims to analyze the political strategy and communication strategy of the Portuguese XVIII Constitutional Government (2009-2011), a period of economic and financial crisis that affected not only Portugal but a significant number of countries at European level, particularity. Through content analysis of the statements of several members of government that were reflected in the press, this paper research seeks to identify the most relevant political actors of that period and what are the essential features followed by the Portuguese government in fighting the crisis, trying to understand the importance of communication strategy as a political tool.

Keywords: political communication, government, content analysis, socialist party

Índice

Introdução.....	9
1. Contexto e actores políticos.....	15
1.1. Contexto.....	15
1.2. Os actores políticos.....	17
1.2.1. O Governo.....	17
1.2.1.1. José Sócrates.....	20
1.2.1.2. Teixeira dos Santos.....	22
1.2.1.3. Outros ministros.....	24
1.2.2. Instituições Internacionais.....	27
2. A estratégia política e a actuação comunicacional.....	31
2.1. Dois ciclos distintos.....	31
2.1.1. Primeiro ciclo.....	32
2.1.2. Segundo ciclo.....	36
2.2. Resposta directa às instituições internacionais.....	39
2.3. A importância de governar para o exterior.....	43
2.4. A rejeição do resgate.....	44
Conclusão.....	47
Bibliografia.....	53

INTRODUÇÃO

A arte de fazer política tem sofrido grandes transformações ao longo dos séculos. Se há uma marca que distingue a política da segunda metade do século XX até aos nossos dias é, sem dúvida, a forma como os actores políticos têm aproveitado a evolução dos meios de comunicação para passar eficazmente a mensagem aos cidadãos. Nesse sentido, tiveram que ajustar as suas acções para tirar partido dos novos mecanismos que rapidamente evoluíram dos jornais para a rádio, desta para a televisão e desta, finalmente, para a internet e os novos media.

Para além da importância dos meios de comunicação de massa, a evolução das democracias fez aumentar a exigência dos cidadãos relativamente aos governantes que, assim, estão mais expostos e são obrigados a prestar contas a quem os elege, já que estes têm o direito de conhecer as acções tomadas (Alonso,1989). Para tal, não basta apenas executar políticas ou criar leis, é preciso comunica-las:

“A comunicação é essencial, em primeiro lugar, na tomada de decisões no sentido em que a adopção de medidas necessita de uma informação (um conhecimento da situação, uma recolha de dados) e um intercâmbio de opiniões entre aqueles que estão implicados (...) Em segundo lugar, a comunicação é essencial para que as medidas que tenham sido adoptadas sejam vinculativas, ou seja, para que tenham força sobre aqueles a que são dirigidas.” (Canel, 1999:17)

Assim, a comunicação política é o produto da interacção entre actores políticos, cidadãos (eleitores) e o sistema de media pelo qual é transmitida a mensagem. Isto faz com que os meios de comunicação ganhem uma nova preponderância na forma de fazer política. Uma discussão antiga entre os teóricos da comunicação política centra-se na sua descrição como “quarto poder”, algo que muitos contestam. Por exemplo, Castells (2009) afirma que os media são o espaço onde se desenrola o poder e não um poder em si. Mesmo assim não deixam de ser um instrumento de influência e de controlo na sociedade, sendo a fonte principal de informação, bem como da sua transmissão.

Como tal, os actores políticos beneficiam muito se souberem tirar o melhor proveito das características dos meios de comunicação de massa. A existência de vários actores – governo, presidente, deputados, partidos, etc – faz com que as estratégias seguidas não sejam as mesmas e que, devido à posição institucional, haja diferentes formas de interagir com os media. Por isso, centremo-nos, para já, no caso do governo.

Segundo Mazzoleni (2004), um executivo tem, em geral, duas estratégias de comunicação política: o “media management” e o “news management”. A primeira incide sobre a relação entre o governo e os órgãos de comunicação social, ou seja, as estratégias usadas para que a imagem do governo seja a melhor possível, maximizando a sua visibilidade. Poderá ser feita através da concessão de entrevistas, conferências de imprensa, participação em debates nas televisões, entre outros. Quanto ao “news management”, trata-se da forma como o governo gere a informação ao seu dispor e aquela que circula nos media. Esta estratégia fez com que surgissem novos profissionais dentro da política, nomeadamente os especialistas em comunicação:

“A comunicação política mudou radicalmente nas últimas décadas. De uma comunicação baseada em relações interpessoais entre políticos e jornalistas, passou-se a um processo profissionalizado e especializado de comunicação estratégica na qual intervém um conjunto de actores que pretendem influenciar o fluxo das notícias” (Serrano, 2010:91).

Campus (2008:41-46) traça-nos as principais características desta estratégia e de que forma é que deve ser seguida. Vejamos alguns pontos: a) criar um gabinete de imprensa e de relações públicas; b) fornecer aos meios de comunicação social produtos “já prontos para uso”, seja a nível de conteúdos, seja ao nível da forma; c) os temas complexos devem ser simplificados para poderem ser veiculados facilmente pelos media; d) criação de eventos mediáticos, tal e qual como nas campanhas eleitorais; e) monitorar atentamente a oposição para estar preparado para contra-atacar.

Entramos, assim, no campo do marketing político, ou seja, nas estratégias usadas para vender uma política (ou várias). Isto acontece porque os cidadãos são percebidos como consumidores de um produto político ou mesmo de um projecto de governação. Nesse sentido, o recurso aos profissionais da comunicação (ou do marketing) não é, obviamente, exclusivo dos partidos em campanhas eleitorais. Os governos, de forma a criar uma imagem credível e para vender a sua estratégia de acção política, recorrem àqueles profissionais como “ferramenta de governação” de uma “campanha permanente” (Fernandes, 2010).

Estamos, pois, na fase das campanhas pós-modernas, como apelidou Norris (2000). Esta fase, que surge na sequência de outras duas – as campanhas pré-moderna e moderna -, é caracterizada, segundo a autora, quer para as campanhas eleitorais, quer para qualquer tipo de estratégia de comunicação política. Assim, as campanhas pós-modernas têm por base a profissionalização de toda a gestão de comunicação, distinguindo-se ainda por ser uma

campanha permanente, dominada pela lógica do marketing, tendo em conta um eleitorado na sua maioria volátil e mais interessado por determinados temas (issues).

Porém, não são apenas contratados especialistas de comunicação para o interior da política, seja nos partidos, nos governos ou para gabinetes presidenciais. Os próprios actores políticos foram-se profissionalizando cada vez mais na forma de comunicar porque o advento da televisão e dos novos media assim o exigiram. O cuidado com a imagem mas também a forma de comunicar levou a que muitos actores políticos se tornassem verdadeiros profissionais da comunicação. Inclusive, a predominância da imagem como factor decisivo levou a que outros factores como a pertença a um partido ou a ideologia ficassem para segundo plano (Mazzoleni, 2004:163).

O objectivo deste trabalho prende-se, então, com análise da estratégia política seguida pelo XVIII Governo Constitucional e modo como este executivo a comunicou, tendo por base a cobertura dos acontecimentos políticos pela imprensa durante o respectivo mandato. Num nível mais concreto, analisaremos apenas as questões políticas relacionadas com a crise económica e financeira que Portugal e a Europa atravessavam durante o período em que o XVIII Governo Constitucional esteve em exercício. Este tema, no período em análise, foi o que mais tempo ocupou quer a imprensa, quer o próprio governo na sua actuação.

Interessa-nos entender que caminho trilhou o Governo português na gestão política de um período conturbado e com alterações constantes, muitas delas vindas de fora. Durante o período analisado, a gestão política centrou-se na forma como o país poderia superar as dificuldades que a crise agravava. As questões de política interna, como a aprovação do casamento homossexual, o acordo entre Governo e sindicatos dos professores, o processo Face Oculta ou a utilização da Golden Share a propósito da venda da Portugal Telecom, ficaram para um plano secundário já que a crise e a resolução dos problemas inerentes originou uma destacada atenção da imprensa e uma especial importância política. Aliás, grande parte das medidas tomadas pelo XVIII Governo Constitucional foram especificamente dedicadas a combater a crise económica e financeira, que implicavam na sua maioria um grande sacrifício económico para a maioria dos portugueses. Nesse sentido, era importante que o Governo conseguisse justificar as medidas que tomava perante a opinião pública já que estamos a lidar com um Governo suportado por um único partido, o Partido Socialista. Daí que, no Parlamento, a margem de manobra do executivo era reduzida, tendo que negociar cada proposta de lei com outros partidos e não tendo segura a sua permanência dado que a qualquer altura a oposição em conjunto poderia bloquear a acção governativa.

Deste facto resulta uma maior importância da comunicação por parte do Governo na medida em que todo o apoio social que conseguir angariar é um trunfo em relação à não existência de apoio maioritário no Parlamento. Porém, não se trata de ganhar apenas a confiança dos militantes partidários.

Um aspecto a ter em consideração para compreender o tema em análise refere-se à natureza e características dos partidos políticos contemporâneos. O PS sofreu transformações importantes, à semelhança do seu maior rival político em Portugal – o Partido Social-Democrata (PSD). Lopes e Freire (2002:86) revelam, contudo, alguma dificuldade em situar o PS (e também o PSD) numa tipologia concreta de modelo de partido: “Quanto ao PS e ao PSD, raramente se colocam taxativamente numa ou noutra espécie, talvez com excepção do financiamento, relativamente ao qual se apresentam como partidos da espécie «profissional-eleitoral»”. Esta categoria é comumente caracterizada por partidos com vínculos organizativos verticais frágeis, direcções personalizadas, por ser, claro, um partido eleitoral e por dar uma ênfase nas *issues* e na liderança (Pasquino, 2002:162).

Estas características levam-nos a concluir que a dimensão eleitoral deste partido está sempre presente, mesmo no período de governação, e, por isso mesmo, a forma como a comunicação é realizada é um meio importante para extrair a estratégia política subjacente porque os actores políticos têm necessidade de serem compreendidos pela maioria dos cidadãos, sendo para isso necessária uma actividade comunicacional cuidada e robusta.

É por isso que, tendo em conta o objectivo deste trabalho, a estratégia metodológica adoptada foi a análise de conteúdo de dois jornais portugueses ao longo do período de governação do XVIII Governo Constitucional.

Foram escolhidos dois jornais porque estes meios de comunicação são aqueles que nos permitem ter uma melhor percepção do todo no que respeita aos acontecimentos políticos do quotidiano já que, normalmente, apresentam aos leitores relatos mais detalhados e extensos desses acontecimentos, ao contrário da televisão ou da rádio que, num modelo em que a apresentação das notícias é feita em curtos minutos, podendo perder-se, assim, aspectos importantes dos assuntos estudados.

Os dois jornais escolhidos foram o diário "Público" e o semanário "Expresso". Em primeiro lugar, esta escolha prende-se com o facto de ambos serem "jornais de referência" em Portugal, principalmente no que se refere ao tratamento noticioso dos acontecimentos políticos, dando-lhes um destaque e uma densidade na análise que outros em Portugal não dão, já que o número de páginas referentes às secções de "política" e "economia" preenchem uma boa parte destes dois periódicos. Depois, a escolha entre um diário e um semanário teve como objectivo

ter duas fontes de informação distintas no que respeita à abordagem noticiosa dos acontecimentos. Como diário, o "Público" permite-nos ter acesso a uma análise cronológica importante, narrando os acontecimentos à medida que eles vão acontecendo. Já o "Expresso", com apenas uma edição semanal, dá ao leitor a visão do que mais de importante se passou nos dias anteriores, e como é um jornal com relativamente poucas páginas, faz uma espécie de resumo mas com um ângulo jornalístico diferente, tendendo mais para a análise do que para a simples narração.

A investigação empírica incidiu na análise dos dois jornais referidos desde a edição do dia 27 de Outubro de 2009, dia da tomada de posse do XVIII Governo Constitucional, até ao dia 24 de Março de 2011, o dia seguinte à apresentação da demissão do primeiro-ministro José Sócrates. A opção de terminar a análise no dia da apresentação da demissão do Governo e não da dissolução da Assembleia da República por parte do Presidente da República ou mesmo no dia em que tomou posse o Governo seguinte prende-se com um simples facto: após o pedido de demissão, a convocação de eleições era praticamente um dado adquirido. Nesse sentido, os vários actores políticos, nomeadamente o Governo, entraram em clima de pré-campanha eleitoral, deixando de aparecerem como membros do Governo. Isso é especialmente evidente no caso do Partido Socialista que, três dias depois do pedido de demissão, realiza eleições internas e duas semanas depois realiza-se o Congresso do partido. Portanto, optou-se por não analisar após o pedido de demissão porque os membros do Governo deixaram de agir enquanto tal na maioria das suas intervenções.

Nas várias edições desses jornais foram retiradas todas as citações directas de membros do executivo sobre as problemáticas em volta da governação em relação à crise económica e financeira que o país enfrentava. Assim, foram tidas em conta apenas as declarações que aqueles dois jornais transcreveram nas suas edições. Não foram tidas em conta citações de "fontes oficiais" nem de "fontes anónimas próximas" ao Governo porque o nos interessa neste trabalho é a estratégia de comunicação pública que os vários membros do Governo tiveram na gestão da crise de forma a compreender a estratégia política. Nesse sentido, todas as citações apresentadas mais à frente neste trabalho são declarações públicas dos governantes portugueses, prestadas àqueles jornais em particular, ou a outros meios de comunicação e citadas no "Público" e no "Expresso".

Após uma análise geral das citações retiradas, optou-se por aprofundar a leitura no sentido de tentar encontrar padrões comuns em diferentes momentos do período analisado. Assim, chegou-se a uma divisão em dois ciclos da estratégia política do XVIII Governo Constitucional, cuja caracterização veremos mais à frente no ponto (???). Com estes dois

cenários de fundo traçados, partiu-se para uma análise das citações dos actores políticos que sobressaíam na primeira análise, com o objectivo não só de perceber qual era o seu comportamento mas também que relação havia entre actores nesse período de tempo. Esta estratégia foi útil para perceber quer o papel de cada ministro na comunicação da estratégia política, quer o comportamento que, em geral, o XVIII Governo Constitucional adoptou no sentido de responder directamente às pressões externas que foi sofrendo.

A análise de conteúdo funciona aqui como uma "ferramenta", tal como nos enuncia Krippendorff (1980:28), no sentido de tentarmos perceber de forma concreta qual o padrão da estratégia política do XVIII Governo Constitucional, com base, apenas, nas declarações públicas que o primeiro-ministro e restantes membros do Governo fizeram e que foram filtradas pela imprensa.

Consequentemente, no capítulo 1, "o contexto e os actores políticos", é feita uma caracterização global do período político que analisamos, bem como dos principais actores que se destacam ao longo da actuação do XVII Governo Constitucional, de forma a entendermos melhor o seu comportamento e participação na estratégia política e comunicacional do executivo português. O primeiro-ministro e o ministro das Finanças são as figuras mais relevantes deste período, havendo espaço político para contributos de mais três ministros, enquanto os restantes estão ausentes politicamente sobre o assunto em análise. Os restantes actores são internacionais – organizações, no caso – que têm um peso muito substantivo na forma como influenciam a estratégia política do Governo liderado por José Sócrates e apoiado pelo Partido Socialista. De seguida, no capítulo 2, analisamos com detalhe a estratégia política do XVIII Governo Constitucional e o modo como foi comunicada, caracterizando os diferentes ciclos políticos que se registaram e extraíndo os pontos centrais da estratégia seguida, seja a forma como o Governo optou por fornecer uma resposta directa e imediata às pressões externas, ou a importância que o Governo concedeu às organizações internacionais ou mesmo a estratégia constante de rejeição de qualquer pedido de ajuda financeira internacional. É aqui, por isso, que temos desenhado o retrato da comunicação da estratégia política através da análise da imprensa de forma a perceber a importância dessa comunicação como arma política.

1. CONTEXTO E ACTORES POLÍTICOS

1.1. Contexto

Entre final de Outubro de 2009 e final de Março de 2011, esteve em funções o XVIII Governo Constitucional, liderado por José Sócrates, e sustentado politicamente na Assembleia da República pelo Partido Socialista (PS). Nas legislativas de Outubro de 2009, o PS conseguiu a vitória mas não repetiu a maioria absoluta que conquistara quatro anos antes e que permitira uma governação tranquila já que não tinha tido necessidade de fazer acordos parlamentares para passar as propostas que apresentava no Parlamento. Assim, o novo Governo socialista teve que se adaptar a uma nova realidade, a de procurar apoios no parlamento que viabilizassem a aprovação das leis. Não formou nenhuma coligação governamental nem nenhum acordo de incidência parlamentar, portanto, decidiu governar passo a passo, negociando com a oposição cada medida ou proposta de lei que era apresentada.

Já perto do final da legislatura anterior, o XVII Governo Constitucional é apanhado pela crise internacional com raízes nos Estados Unidos da América, intitulada “crise do subprime”. Como as economias europeias estavam muito dependentes da economia americana, e esta entrou numa espiral recessiva, Portugal e outros países europeus sofreram as consequências naturais a nível económico e financeiro. O Governo de José Sócrates, em conformidade com a zona Euro, decidiu apostar no investimento público como resposta à crise. E foi com esta bandeira que o líder do PS foi a votos em Setembro de 2009. Voltou a vencer, mesmo que sem maioria absoluta, e tinha um mandato claro para fazer do investimento público uma prioridade.

Porém, logo após a vitória nas legislativas, a Europa decide inverter a estratégia de combate à crise: abandono do investimento público em favor da austeridade. Ou seja, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu, que desempenharam um papel preponderante na gestão da crise porque este era um problema europeu e não de apenas um ou dois países, aquelas entidades, então, decidiram que os países deveriam controlar as contas públicas, reduzindo despesa.

Ora, esta mudança apanhou desprevenido o XVIII Governo Constitucional que foi obrigado a mudar de estratégia sempre tendo em conta que essa mudança era a antítese do que tinha prometido meses antes em campanha eleitoral e, igualmente, o que tinha praticado enquanto governo na legislatura anterior. Como veremos, a inversão de política por parte das organizações europeias foi decisiva na condução política do executivo, obrigando a constantes alterações e desvios ao rumo que ia traçando e anunciando aos cidadãos. Trata-se, pois, de um

período excepcional em que as condicionantes externas são mais preponderantes do que as internas, politicamente falando.

Apesar de não possuir maioria no Parlamento, as outras forças políticas só tiveram influência na queda do Governo porque ao longo da sua actuação, elas não foram capazes de influenciar a alteração de estratégia política. O Partido Social-Democrata (PSD), o maior partido da oposição, foi essencial, por exemplo, na viabilização dos Orçamentos para 2010 e 2011 sem nunca impedir que as principais medidas fossem alteradas, o mesmo caso para o apoio aos três Pactos de Estabilidade e Crescimento apresentados pelo Governo. Mesmo com negociações, a força do PSD só se notou na alteração de algumas medidas, nada mais do que isso. Para este cenário contribuiu o facto de só em Março de 2010 ter surgido um novo presidente do PSD que, recém-chegado ao cargo, não dispunha ainda da força política para enfrentar o Governo e o primeiro-ministro. Um ano após as eleições internas no PSD é que há, de facto, a ruptura política que obriga o executivo a demitir-se.

A nível interno, também a acção do Presidente da República, Cavaco Silva, teve um impacto reduzido na alteração da estratégia política, até porque o sistema político semipresidencialista português não confere poderes executivos ao Chefe de Estado. Mesmo assim, em alguns casos pontuais como veremos à frente, conseguiu influenciar minimamente a acção governativa.

Portanto, a dimensão internacional é uma variável decisiva no estudo deste período político até porque outros países viveram cenários políticos idênticos aos de Portugal. O caso da Grécia e da Irlanda, primeiros países a pedir auxílio financeiro, mas também Itália e Espanha, economias de grande dimensão a nível europeu, passaram por períodos conturbados politicamente devido à crise económica e financeira que se abateu na Europa. Aliás, Portugal foi presença constante nos meios de comunicação social estrangeiros, com várias reportagens a presenciar in loco a realidade política, económica e social de um país em dificuldades. Os próprios actores políticos passaram a ser uma presença assídua nesses meios de comunicação estrangeiros, da mesma forma que nos jornais e televisões portuguesas podíamos ter informações pormenorizadas sobre a situação grega ou irlandesa, por exemplo. Para além disso, nos meios de comunicação social eram ampliadas quaisquer intervenções de instituições como a Comissão Europeia, o Fundo Monetário Europeu ou mesmo uma avaliação por parte de agências de notação financeira.

1.2 Os actores políticos

1.2.1 O Governo

Analisando a acção política de um governo é fácil identificar, à partida, quais serão os principais actores no confronto de ideias com os seus opositores, na interacção com os cidadãos e no contacto com os órgãos de comunicação social. O primeiro-ministro e os restantes ministros costumam desempenhar um papel determinante na condução dos governos, estando o chefe do executivo numa posição de maior escrutínio e atenção por, no sistema eleitoral português, ser ele quem comanda a campanha eleitoral que, apesar de não eleger directamente o primeiro-ministro, vota em partidos cujo líder será nomeado para tal efeito caso vença as eleições. Por isso, o chefe do Governo, salvo opções e táticas políticas momentâneas, está geralmente na primeira linha de combate político, logo, tem uma presença muito grande na comunicação social.

No que diz respeito aos ministros, nem todos têm o mesmo protagonismo e varia sempre de Governo para Governo e não de ministério para ministério. Isto porque depende sempre da proveniência do ministro: se é um ministro “partidário”, ou seja, se provém directamente dos quadros do partido; ou se é um “técnico” ou “independente”, cuja presença tem-se verificado em todos os governos democráticos em Portugal, uma forma de tentar incluir a sociedade na governação do país (Lobo, 2005:170) Mesmo assim, há um ministério cujo responsável, seja técnico ou político, tem tido sempre uma grande influência na estratégia política dos governos em Portugal. Falamos, pois, do ministro das Finanças que, principalmente em tempos complicados a nível de economia, tem sempre uma grande pressão dos meios de comunicação social e da população.

Para além dos ministros, dependendo da estrutura do governo, os secretários de Estado assumem grande importância por serem uma continuação dos ministros em assuntos concretos. Se há menos ministros, os secretários de Estado aparecem mais conotados com determinadas políticas e são obrigados a defender os seus projectos. Caso estes assumam uma importância vital na estratégia governativa, é natural que a sua presença seja assídua. Mas não é só nestes casos que os secretários de Estado sobressaem: é bastante habitual nos governos portugueses termos a presença de secretários de Estado muito conotados politicamente com os partidos que estão no governo em ministérios onde a tutela é chefiada por um técnico ou independente. Isto serve, naturalmente, para que os interesses do partido sejam assegurados mas, também, para que possa haver uma maior intermediação entre ministro e a

estratégia política desenhada pelo chefe do governo. Portanto, a importância dos secretários de Estado varia de governo para governo, de ministério para ministério. No caso do XVIII Governo Constitucional, não há um destaque claro de nenhum secretário de Estado na forma como o Governo se expôs na comunicação social.

Há ainda na estrutura dos governos quem tenha muito peso nas decisões de estratégias política e comunicacional. Os assessores tornaram-se uma prática comum desde há muitos anos e, como vimos anteriormente, enquadram-se na fase da profissionalização da política que assistimos desde os anos 90 do século XX. O que se passa, então, é que quer o primeiro-ministro, quer os restantes ministros possuem junto de si várias pessoas que os ajudam no combate político diário que um governo tem que travar, o que vai de encontro ao que Alonso (1989:113) chama de “administração comunicativa”, no que respeita à estratégia comunicativa: “Cada ministério ou departamento importante estabelece gabinetes de imprensa que têm a missão de facilitar informação tanto por própria decisão como através da solicitação dos media”. Porém, estes assessores não são actores visíveis para os cidadãos porque trabalham na sombra dos ministros, apesar de serem, por vezes, os grandes arquitectos das estratégias dos governos. No caso concreto do XVIII Governo Constitucional, o trabalho de Dinis e Coelho (2012) é fundamental para se perceber o peso que os assessores tiveram na delineação da estratégia política e de comunicação do executivo. Mesmo assim, não serão objecto de estudo deste trabalho dado que nos incidimos apenas nas declarações públicas dos membros do Governo.

Como já foi salientado, os governos são sustentados politicamente por partidos que têm a sua influência na escolha de governantes, assessores ou chefes de gabinete. Porém, no que diz respeito à condução do governo e à delineação da estratégia política, o partido perde influência. É o que se passa no caso do Partido Socialista (PS): “Quando o partido conquista posições de governo (...) torna secundário o aparelho do partido, concentrando a atenção nos membros do governo” (Lisi, 2009:223). Assim, a partir do momento em que o PS assume a liderança do executivo, o partido passa a ser guiado directamente do governo e dos seus membros mais políticos no Governo, não permitindo que as estruturas do partido se possam movimentar independentemente do governo. É o caso, por exemplo, do porta-voz do partido: “De facto, quando o partido se encontra no governo, o porta-voz exprime a orientação do PS sobre temas de actualidade política, mas a comunicação é praticamente guiada pelo núcleo do primeiro-ministro e pelos seus colaboradores no executivo” (Lisi, 2009:222). Compreende-se, portanto, que o papel do porta-voz do PS durante o período de actividade do XVIII Governo

Constitucional não seja analisado neste trabalho porque, de facto, nunca acrescentou nada de significativo à estratégia política do Governo em questão.

Situação semelhante é a do líder da bancada parlamentar do PS, Francisco Assis. Apesar de ter tempo de antena significativo nos media fruto do seu cargo no Parlamento, Assis nunca teve um papel activo nas questões da crise financeira e económica, centrando-se mais nas questões internas e na gestão dos acontecimentos políticos com os partidos da oposição.

Antes da análise aprofundada do papel dos principais actores neste período, convém fazer uma análise global do PS quanto à sua estrutura e caracterização, no sentido de se perceber que partido é este que está à frente do XVIII Governo Constitucional.

Tal como foi dito na introdução, a literatura não é concreta na categorização do Partido Socialista num modelo tipo de partido. Por várias vezes, refere-se que tem traços de partido de massas, outros de partido catch-all ou ainda de partidos de cartel. Como aqui não nos interessa uma análise exaustiva e pormenorizada das características do partido, vamos-nos centrar num aspecto que, para além de ser unânime na literatura, se encaixa melhor no tema a que este trabalho se propõe.

Como se está a trabalhar sobre a estratégia política através da imprensa, olharemos para as transformações que fazem partidos como o PS terem características de partidos profissionais-eleitorais. Segundo Panebianco (1982:489), que utiliza as propostas de Kirchheimer, há aspectos que modificaram decisivamente o funcionamento dos partidos. São elas a) a perda de ideologia e uma maior propaganda em temas gerais, b) a maior abertura do partido a grupos de interesse, c) perda do peso político dos militantes, d) o fortalecimento do poder organizativo dos líderes, e e) uma relação mais débil entre partido e o seu eleitorado.

Portanto, estas são algumas das razões que fazem com que o Partido Socialista, enquanto partido que sustenta o Governo em funções, não tenha praticamente nenhum protagonismo na estratégia política e comunicacional do XVIII Governo Constitucional.

Como atrás se sugeria, os principais actores de um governo são o chefe do executivo e os ministros. Porém, no caso deste estudo, há dois actores que se destacam na forma como participam na estratégia comunicativa. São eles o primeiro-ministro, José Sócrates, e o ministro das Finanças, Teixeira dos Santos. Este último, como se verá mais à frente, apesar de ser um ministro “independente”, ganhou muito protagonismo devido à conjuntura que envolveu a acção do XVIII Governo Constitucional. Num cenário de crise financeira e económica, Teixeira dos Santos foi uma presença assídua nos meios de comunicação social, tornando-se assim num dos dois principais actores deste executivo.

1.2.1.1. José Sócrates

O chefe do executivo e secretário-geral do PS foi o principal actor político do período em análise. Desde logo por intenção sua: uma das reformas da legislatura anterior foi a do Parlamento, tornando obrigatória a presença do primeiro-ministro em debates parlamentares quinzenalmente. Ou seja, havia a garantia de uma intervenção pública bastante activa. Para além disso, José Sócrates é um político com personalidade forte e que raramente delegou em ministros a tarefa de apresentar medidas ou programas importantes para a governação do país.

Como primeiro-ministro, este actor beneficia de palcos privilegiados de intervenções nos meios de comunicação social. Já foram referidos os debates quinzenais na Assembleia da República, existem as mensagens de Natal na televisão que, todos os anos, são utilizadas pelo primeiro-ministro em exercício para comunicar ao país e as constantes viagens a Bruxelas para reuniões europeias são sempre motivo para conferências de imprensa.

Aproveitando este ponto, refira-se que José Sócrates, na legislatura anterior (2005-2009) aproveitou ao máximo o palco internacional para marcar presença. Nesse período, Portugal presidiu ao Conselho Europeu e, durante seis meses, pode-se dizer que José Sócrates esteve mais concentrado nas políticas europeias do que nas questões internas. A cimeira UE-África, a cimeira UE-Brasil e a assinatura do Tratado de Lisboa – e todas as negociações que o precederam – fizeram do primeiro-ministro português um político já não só português, mas a partir daí com dimensão europeia. Como nota Canel (1999:116):

“A internacionalização é uma via muito eficaz para a estatização [do chefe de governo]. (...) ele necessita para isso de viagens, da companhia de outros estadistas, de actuações que demonstrem que defende o interesse nacional. Por isso, procuram actividades diplomáticas, representações e cerimónias de carácter mais simbólico do que conflituoso”.

Se no primeiro mandato esta internacionalização foi evidente, durante o período do XVIII Governo Constitucional o primeiro-ministro teve, igualmente, dois momentos importantes de afirmação externa: a organização da cimeira anual da NATO em Lisboa (2010), em que reuniu alguns dos chefes de Estado mais importantes do mundo; a organização da cimeira ibero-americana, no final de 2009, também em Lisboa.

A predominância do líder como principal actor não é novidade na política das sociedades ocidentais contemporâneas. A crescente diminuição da fidelização partidária originou uma

maior aproximação dos eleitores com os líderes e com os seus actos, levando a que os cidadãos confiem mais em personagens do que em partidos políticos:

“We know that we are presented with choices between candidates as objects of trust as well as between parties with different policies, and trustworthiness is a question of individual character. However, this factor of trust is now becoming increasingly personalized, as alternative bases of trust in party traditions (whether based in economic interest, ideology, or vague sentiment) become ever weaker” (Richards, 2004:348).

Assim, é compreensível que José Sócrates seja o principal rosto da estratégia política e comunicacional do XVIII Governo Constitucional. Mas não só por causa das mudanças que são descritas acima, como também devido a factores internos relacionados com o PS.

Como já se referiu, a estratégia de comunicação é orientada desde o gabinete do primeiro-ministro e não a partir da sede do partido:

“Em geral, os recursos [comunicacionais] institucionais controlados directamente (ou indirectamente) pelo primeiro-ministro têm reforçado a autonomia do líder socialista para gerir os canais e as modalidades de comunicação, enquanto têm desincentivado o desenvolvimento de uma sólida estrutura comunicativa dentro do partido” (Lisi, 2009:224).

Esta predominância do líder socialista vem já desde os anos 90 quando “ a imagem do líder foi utilizada de forma sistemática por parte de profissionais externos” (Lisi, 2009:231). Estratégia que José Sócrates, enquanto secretário-geral do partido, não quebrou e intensificou: “A estrutura da campanha de 2005 caracterizou-se pelo elevado grau de centralização na figura do líder, que tinha a última palavra e a supervisão de todas as actividades desenvolvidas durante a campanha” (Lisi, 2009:231).

A forma como desenvolveu a campanha eleitoral nas legislativas de 2005 foi continuada enquanto líder do executivo até porque o marketing político não acaba com as eleições. Os governos têm uma estratégia de «news management» que serve, sobretudo para “reforçar a imagem do líder” e “manter um certo nível de popularidade pessoal” (Campus, 2008:39).

Esta imagem do líder não apareceu apenas nos bons momentos. Até porque durante esta legislatura, e sobre motivos económicos e financeiros, as boas notícias foram poucas e sempre que era preciso comunicar medidas difíceis – como subida de impostos, descida de salários, em suma, medidas de austeridade – José Sócrates nunca se escondeu atrás do

ministro das Finanças que, como se verá nas linhas a seguir, foi o outro principal actor deste Governo.

1.2.1.2. Teixeira dos Santos

O ministro das Finanças do XVIII Governo Constitucional foi, a par de José Sócrates, o outro actor político mais importante do período em análise, não só do Governo, como de toda a política nacional. O que não é de estranhar: a crise financeira era muito grave e exigia um empenho e um trabalho muito duros ao responsável das finanças do Governo.

Como não se tratava de uma crise exclusivamente portuguesa, Teixeira dos Santos foi obrigado a assumir um palco internacional juntamente com o chefe do executivo. O que não é algo novo já que, mesmo em situações de estabilidade financeira, as reuniões do ECOFIN – ministros das Finanças da zona euro – são sempre ampliadas na comunicação social e requerem dos ministros, geralmente, uma conferência de imprensa. Em tempos de problemas financeiros, essas reuniões ganham uma dimensão ainda maior.

Mas também a nível interno o ministro das Finanças tem sempre momentos certos de grande tempo de antena. Falamos, pois, das apresentações e debates dos Orçamentos de Estado. É um período longo que vai da apresentação à Assembleia da República e aos cidadãos através dos media, até à votação final, passando por vários debates de especialidade no Parlamento. Durante o período em análise neste trabalho, Teixeira dos Santos teve que apresentar dois Orçamentos de Estado: o de 2010, já em Fevereiro de 2010 devido ao facto do Governo apenas ter entrado em funções no final de Outubro do ano anterior, e o Orçamento para 2011, que andou nas páginas dos jornais durante várias semanas entre Setembro e Novembro de 2010. Para além dos Orçamentos de Estado, Teixeira dos Santos teve ainda que apresentar mais dois Orçamentos Rectificativos, ou seja, a meio da execução do orçamento em vigor, o Governo foi obrigado a rever metas, números e medidas.

O facto de o Governo não ser suportado por uma maioria absoluta no Parlamento, e de forma a garantir que os dois Orçamentos de Estado fossem aprovados, fez de Teixeira dos Santos um actor decisivo nestes períodos pois era ele o principal negociador do Governo junto dos partidos da Oposição, principalmente PSD e CDS-PP como veremos mais à frente. Assim, o ministro das Finanças do XVIII Governo Constitucional multiplicou-se em reuniões e consequentes declarações aos media sobre este tema, ligado directamente à resolução dos problemas económicos e financeiros que o país atravessava na altura, na medida em que o Orçamento de Estado é a base de trabalho para todos os ministérios para o ano seguinte.

Mas não só de Orçamentos viveu o ministro das Finanças já que, pelo facto de pertencer à zona euro e à UE, Portugal é obrigado a apresentar regularmente um Plano Económico de Crescimento (PEC) que traça as principais linhas de estratégia económica do país para os anos futuros. Como se perceberá em capítulos seguintes, as apresentações destes planos eram absolutamente decisivas para o país e, igualmente, para as organizações europeias saberem que medidas económicas o Governo adoptaria. E se se poderia pensar que na elaboração do PEC o ministro da Economia poderia ter um papel mais determinante, durante o XVIII Governo Constitucional foi sempre o ministro das Finanças que tomou as rédeas, juntamente com o primeiro-ministro, tal como foi referido anteriormente. Mas como se tratava, normalmente, de questões mais técnicas, a atenção dos meios de comunicação social voltava-se para o ministro das finanças.

Teixeira dos Santos foi também confrontado com um outro problema: a pressão externa de organizações europeias e internacionais. Como Portugal estava sob o foco das atenções internacionais no que respeita ao comportamento da economia e das finanças públicas, os media deram um relevo muito grande a declarações, relatórios ou outros instrumentos dessas organizações internacionais. Tal como se perceberá mais à frente neste trabalho, o ministro das Finanças foi maioritariamente das vezes o escolhido para responder directamente a essa ampliação de tudo o que vinha do exterior.

Falta referir as origens políticas de Teixeira dos Santos. A chegada ao Governo de José Sócrates não acontece apenas no XVIII Governo Constitucional. Em 2005, poucos meses depois de tomar posse o XVII Governo Constitucional, José Sócrates foi obrigado a trocar de ministro na pasta das Finanças. A primeira escolha havia sido Luís Campos e Cunha mas, problemas internos mais tarde revelados entre a estratégia do ministro e do chefe do executivo, originaram a cisão e foi chamado Fernando Teixeira dos Santos. Não era, na altura, a sua primeira experiência de governo. Durante o XIII Governo Constitucional (1995-1999), liderado por António Guterres (PS), Teixeira dos Santos foi Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

O homem escolhido por José Sócrates para a pasta das Finanças, à semelhança de Luís Campos e Cunha, não foi um homem do partido. Incluía-se, portanto, na categoria apresentada anteriormente dos "técnicos", algo que é comum no PS já que num estudo de Lobo (2005:170), entre 1976 e 2001 o PS "é o partido com maior tendência para nomear independentes para as pastas ministeriais-chave".

E, de facto, durante o XVII Governo Constitucional teve sempre à volta dele a conotação de «técnico», colhendo boas impressões junto do partido, da oposição e da opinião

pública já que, durante o primeiro Governo de José Sócrates, o ministro das Finanças foi responsável por uma redução histórica do défice português, resultado que a eclosão da crise financeira nos Estados Unidos em final de 2008 veio estragar.

Assim, o seu bom trabalho foi premiado e reconhecido pelo primeiro-ministro e isso pode ser vislumbrado em alguns acontecimentos. Em primeiro lugar, já perto do final do mandato, em Julho de 2009, Manuel Pinho, então ministro da Economia e Inovação, teve num debate no Parlamento um episódio que o obrigou a demitir-se. Como faltavam pouco mais de dois meses para as eleições, José Sócrates nomeia Teixeira dos Santos para a pasta da Economia que irá acumular com a das Finanças. Depois, durante a campanha eleitoral, foi um dos maiores activos políticos do Partido Socialista, aparecendo diversas vezes na campanha e em comícios, o que não surpreende dado que era o número dois da lista de candidatos a deputado pelo círculo do Porto, de onde é natural. Mesmo não sendo militante do PS, nas eleições autárquicas de 2009 – que se realizaram duas semanas depois das legislativas – Teixeira dos Santos apareceu como candidato à presidência da Assembleia Municipal do Porto na lista de Elisa Ferreira, candidata à Câmara Municipal pelo Partido Socialista. Mais uma prova do prestígio que gozava Teixeira dos Santos em 2009 junto do PS mas também junto da opinião pública já que, não sendo militante, o partido tentava com aquele nome ganhar apoios vindos de fora do partido.

A prova maior de confiança política no ministro foi a renovação do convite para aceitar a pasta das Finanças depois da vitória nas legislativas. No final do mandato, fruto de muitos acontecimentos que serão analisados a seguir, Teixeira dos Santos já não tinha a popularidade de 2009, quer junto do PS, quer da opinião pública.

Apenas para terminar, tal como se verá na análise detalhada da estratégia política do Governo, Teixeira dos Santos teve um papel determinante mas nem sempre em consonância com o primeiro-ministro, já que era ele o principal responsável nas declarações à comunicação social sobre questões mais técnicas e isso fez com que, por vezes, se adiantasse ao chefe do executivo em determinados momentos.

1.2.1.3 Outros ministros

A crise económica e financeira que atravessa o período de actuação do XVIII Governo Constitucional eclipsou vários ministros do combate político. Apesar deste trabalho se centrar só na estratégia política do ponto de vista das questões económicas e financeiras, não seria de

estranhar que os ministros da Economia ou mesmo do Trabalho e da Segurança Social desempenhassem um papel tão resguardado, como se avaliará mais à frente.

O XVIII Governo Constitucional não sofreu mudanças no elenco dos ministros desde a sua tomada de posse até ao final do seu mandato. Assim, olhando para as classificações de ministros “políticos” e ministros e “técnicos”, o primeiro-ministro estava rodeado de seis ministros oriundos do núcleo partidário que o suportava. Eram eles Pedro Silva Pereira, ministro da Presidência do Conselho de Ministros, Vieira da Silva, Ministro da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, Augusto Santos Silva, ministro da Defesa, Alberto Martins, ministro da Justiça, Luís Amado, ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros e ainda Jorge Lacão, ministro dos Assuntos Parlamentares. Todos eles, com excepção de Jorge Lacão e Alberto Martins, transitaram do anterior Governo, sendo que Alberto Martins foi, nesse período, líder parlamentar do PS. A estes seis podemos, obviamente, incluir Teixeira dos Santos porque, tal como referimos anteriormente, o trabalho que desenvolveu na legislatura anterior proporcionou-lhe um enorme crédito político junto do PS.

Os restantes ministros, nalguns casos militantes do partido, não pertenciam ao núcleo de influência política do primeiro-ministro e a maior parte deles eram considerados “técnicos”: Dulce Pássaro na pasta do Ambiente, António Mendonça nas Obras Públicas e Transportes, Isabel Alçada na Educação, Rui Pereira na Administração Interna, Gabriela Canavilhas como ministra da Cultura, António Serrano na Agricultura, Mariano Gago na Ciência e Ensino Superior, Ana Jorge como ministra da Saúde. Portanto, sobre este grupo de ministros não iremos conhecer praticamente nenhuma posição pública sobre a crise económica e financeira, na medida em que não foram activos políticos nem na estratégia política seguida, nem na estratégia comunicacional delineada pelo Governo.

Voltemos, então, ao núcleo mais «político» do Governo já que há imensas diferenças na sua actuação. Começemos por três que não tiveram um papel preponderante na estratégia governamental: Jorge Lacão e Alberto Martins. Este último, apesar de ser um militante muito importante do PS, não se pronunciou sobre a crise económica vivida pelo país. Foi um ministro que esteve longe dos meios de comunicação social que, quando apareceu, foi para falar sobre matérias ligadas directamente ao ministério que ocupava ou sobre questões político-partidárias sem grandes consequências ou influência. Já Jorge Lacão, que tinha no Parlamento que procurar consensos com as outras bancadas já que o Governo não era suportado por uma maioria absoluta, teve um papel activo nas questões políticas mas, de facto, nunca saiu da sombra dos corredores da Assembleia da República. Não foi, portanto, escolhido para liderar nem para participar na estratégia comunicacional do Governo nas questões económicas e

financeiras. Quanto a Augusto Santos Silva, apesar de ser um dos ministros que há mais tempo acompanhava José Sócrates e que no Governo anterior foi dos mais interventivos politicamente – era ministro dos Assuntos Parlamentares -, no XVIII Governo Constitucional, à semelhança de Alberto Martins, quando aparecia não fazia declarações sobre os maiores problemas que o Governo enfrentava, apenas sobre matérias relacionadas com o Ministério da Defesa. Portanto, estes três ministros, embora pertencessem ao núcleo político do primeiro-ministro José Sócrates, não foram activos políticos na estratégia do Governo, pelo menos no que respeita à relação entre executivo e comunicação social.

Já os restantes três ministros desse núcleo tiveram um papel mais importante e complementar aos dois actores principais enunciados atrás. Começemos por Pedro Silva Pereira, o ministro da Presidência que já o fora no Governo anterior e que tem uma relação política com José Sócrates ainda mais antiga. No XIII Governo Constitucional (1995-1999), Silva Pereira foi assessor jurídico do ministro-adjunto do primeiro-ministro, que era José Sócrates. No Governo seguinte, ascende a Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza, sendo ministro do Ambiente novamente José Sócrates. Esta proximidade política estende-se às eleições internas no PS onde Silva Pereira faz parte do núcleo restrito de colaboradores de José Sócrates. Assim, é natural a sua ascensão a ministro e logo um dos cargos mais importantes politicamente. Como veremos mais à frente, Silva Pereira actuou sempre em consonância com José Sócrates foi várias vezes um dos primeiros a actuar junto da comunicação social.

Quanto a Vieira da Silva, que mudou de pasta na transição do XVII para o XVIII Governo Constitucional – de ministro do Trabalho e da Segurança Social para ministro da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento -, esperava-se um papel mais activo na estratégia comunicacional do executivo. Por três razões: a) pertença ao núcleo político do Governo; b) ser o ministro da Economia, numa altura de crise económica e com problemas dessa natureza a atingirem o país e o Governo; c) ter junto da opinião pública e do PS um grande capital político fruto do anterior mandato onde elaborou uma reforma da Segurança Social elogiada por amplos sectores da sociedade. Nesse sentido, parecia que Vieira da Silva possuía condições adequadas para ser um dos principais actores do Governo no combate à crise. Porém, praticamente não teve intervenção pública determinante na primeira parte do mandato e, na segunda, surgiu apenas algumas vezes ampliando a estratégia política junto dos meios de comunicação social mas com um impacto reduzido.

Por último, Luís Amado, que também transitou do Governo anterior na mesma pasta – embora tenha começado como ministro da Defesa no XVII Governo Constitucional. Militante do

PS, foi cabeça de lista pelo círculo de Leiria nas legislativas de 2009 e teve um papel determinante no Governo anterior nas questões internacionais, já explicadas anteriormente. O destaque conquistado nesse período fez com que agisse durante o XVIII Governo Constitucional com uma maior liberdade (Dinis e Coelho, 2012). Mais à frente isso será perceptível já que o ministro dos Negócios Estrangeiros teve sempre um discurso sobre a crise económica e financeira que não era consonante com o do Governo. Mesmo assim, o impacto das suas declarações era sempre elevado e fez dele, no grupo dos ministros «políticos», um dos mais interventivos.

1.2.2. Instituições internacionais

Várias instituições internacionais foram determinantes na estratégia política do XVIII Governo Constitucional, condicionando a sua actuação, cada uma com o seu perfil e funções. Como se perceberá mais à frente, o Governo actuará política e comunicacionalmente em função das posições públicas destas instituições, tornando-as protagonistas políticos que merecem ser analisados. Vejamos, então, que instituições internacionais mais impacto tiveram neste período.

Portugal é membro da União Europeia (UE) desde 1986, ano em que juntamente com Espanha aderiu ao projecto europeu. Desde então, Portugal teve que se adaptar política, económica e socialmente de forma a encaixar nos padrões exigidos pela UE nesses domínios. Nesse sentido, quem examina e controla as directrizes europeias são as próprias instituições da UE.

Apesar do Parlamento Europeu (PE) ser a única instituição europeia eleita por sufrágio universal de todos os cidadãos membros da UE, durante a crise económica e financeira que abalou a Europa o PE acabou por não ter grande protagonismo já que não possui poder executivo e quanto a poderes legislativos, alguns deles são assegurados pelo Conselho Europeu: "Nalgumas áreas (por exemplo, agricultura, política económica, vistos e imigração) só o Conselho tem poder legislativo, mas é obrigado a consultar o Parlamento" (UE: 2008:13).

Já o poder executivo está concentrado na Comissão Europeia (CE), liderada à época por Durão Barroso, primeiro-ministro do XV Governo Constitucional e presidente da CE desde 2004: "A Comissão assegura a gestão corrente da UE: aplicar as políticas, executar os programas e utilizar os fundos" (UE, 2008:21). Assim, a CE, por muitos considerada o «governo europeu», teve uma intervenção muito forte no período analisado, não só em relação a Portugal mas também na condução da gestão da crise financeira que chegou a vários outros países. Em constante articulação com o Governo português na elaboração das medidas de combate à

crise, na medida em que a CE teria que as aprovar, foram vários os comunicados oficiais que tiveram impacto nos meios de comunicação e que serviram de ponto de partida para resposta do executivo português.

Ainda no âmbito da União Europeia, existe o Conselho Europeu, que se realiza duas vezes por semestre e reúne os chefes de Estado ou de Governo (no caso português é este último) de cada país da UE. As suas funções são “definir a direcção e as prioridades políticas gerais” europeias (UE:2008:23). Ou seja, é aqui que são tomadas as decisões sobre as grandes prioridades políticas da União, embora o Conselho não tenha quaisquer poderes legislativos. Nesse sentido, as deslocações do primeiro-ministro português a Bruxelas eram sempre acompanhadas com um grande interesse, dada a influência que este órgão detém na condução política da Europa. José Sócrates e o seu Governo, como veremos mais à frente, tentava sempre ter um discurso forte antes da realização destas cimeiras.

Uma das práticas mais comuns e amplamente veiculadas na comunicação social são as idas dos ministros a Bruxelas para reuniões com os seus pares europeus. São extensões do Conselho Europeu que, como vimos, estão apenas os líderes dos executivos europeus. Um dos mais conhecidos e publicitados é o ECOFIN, uma reunião mensal entre todos os ministros das Finanças dos Estados-Membros da UE. Dada a crise económica e financeira que a Europa atravessava naquele período, estas reuniões eram de vital importância para a condução e resolução dos problemas financeiros dos países europeus, até porque não só participam os ministros das Finanças, marcando presença o Comissário Europeu para os Assuntos Económicos, o presidente do Banco Central Europeu e, também, o director-geral do FMI. No final de cada reunião, é prática haver comunicados ou mesmo conferências de imprensa.

Apesar de ser uma instância informal, geralmente precedendo as reuniões do ECOFIN, reúne-se o Eurogrupo, que junta igualmente os ministros das Finanças europeus mas só aqueles cuja moeda é o euro. Jean Claude Juncker é o presidente do Eurogrupo e foi um personagem político com muita intervenção pública sobre questões relacionadas com a crise portuguesa.

Por último, em matéria europeia, falemos do Banco Central Europeu (BCE), criado em 1998 e “responsável pela definição e execução da política monetária do euro” (EU, 2008:32). Como se percebe, a sua importância na gestão da crise económica e financeira é muito grande e foi, neste período analisado, um actor político muito interventivo, com vários comunicados e declarações públicas, sendo o seu presidente à data Jean Claude Trichet, francês e presidente do BCE desde 2003.

Mas não só as instituições europeias tiveram um papel preponderante na actuação do XVIII Governo Constitucional. O Fundo Monetário Internacional (FMI) é uma instituição criada depois da II Guerra Mundial com um grande objectivo: supervisionar o sistema financeiro internacional a fim de evitar graves crises da economia mundial, mas também nas economias dos países membros. Por ter essa componente de supervisor, o FMI, ao qual Portugal pertence, fez constantes alertas e publicou diversos relatórios sobre a crise na zona Euro que, obviamente, tinham impacto em Portugal pois recomendavam determinadas políticas que ainda não tinham sido adoptadas pelo Governo. Assim, a intervenção do FMI condicionou a governação do executivo de José Sócrates até porque, em caso de pedido de resgate financeiro por parte do Governo português, a intervenção do FMI, junto com as instâncias europeias, era praticamente certa, pois uma das funções do Fundo é emprestar recursos financeiros aos países que deles necessitem com a finalidade de resolver os problemas das suas economias.

Mas ainda mais decisivo foi o comportamento das agências de notação financeira que avaliavam as dívidas públicas dos países, Portugal incluído. Como a crise económica e financeira que se vivia centrava-se no problema do excesso de endividamento, estas agências foram amplamente citadas nos meios de comunicação social, não só quando avaliavam as dívidas mas também quando emitiam relatórios sobre o que estratégias deveriam ser seguidas. Por estarem em constante avaliação, houve várias baixas da avaliação da situação portuguesa, o que pressionava o Governo a agir. As agências mais mencionadas foram a Fitch, a Standard and Poors e a Moody's.

À parte das avaliações das agências de notação financeira, a evolução dos juros da dívida pública nos mercados financeiros foi algo muito difundido na comunicação social portuguesa: representavam a taxa média de juro que o Estado português teria que pagar naquele momento a quem comprasse dívida portuguesa. À medida que os juros fossem maiores, mais dificuldades Portugal tinha de pagar esses juros e, aí, aumentavam também as pressões públicas para um resgate financeiro.

Em suma, estas instituições internacionais tiveram um grande peso na condução do Governo, não só porque tinham influência na condução e resolução da crise financeira mundial mas, principalmente, porque lhes foi atribuída uma importância muito grande por parte do executivo português, como veremos a seguir na análise da estratégia política do XVIII Governo Constitucional.

2. A ESTRATÉGIA POLÍTICA E A ACTUAÇÃO COMUNICACIONAL

O período de governação do XVIII Governo Constitucional fica fortemente marcado pela crise económica e financeira que atingiu o país, apesar de não ser um exclusivo nacional porque vários países europeus - e outros mundiais – também sofreram consequências muito severas. Nesse sentido, a actuação do Governo nesta matéria foi o tema dominante da política nacional nos meios de comunicação social na medida em que o próprio executivo centrou grande parte do seu discurso nas políticas que levava a cabo para superar o problema principal. Algo que José Sócrates reconheceu logo na tomada de posse, a 26 de Outubro de 2009: “A recuperação da economia será o objectivo central da governação, (Público, 27/10/2009:2).

Em cerca de ano e meio de governação, a estratégia política seguida pelo Governo nem sempre foi a mesma. Como veremos a seguir, as condicionantes externas ao Governo, e neste caso externas também no sentido das instituições internacionais, foram preponderantes no caminho percorrido pelo executivo de José Sócrates. Mas centremo-nos primeiro no que foi, em geral, a estratégia do Governo seguida durante o seu mandato.

2.1 Dois ciclos distintos

Analisando todo o percurso do Governo ao longo deste período, é possível dividir a estratégia utilizada em dois grandes ciclos, sendo que o primeiro pode ser subdividido noutros dois. O primeiro ciclo começa no momento da tomada de posse e acaba em meados de Maio de 2010 com a apresentação do PEC 2. Já o segundo ciclo começa precisamente onde acaba o primeiro e decorre até ao pedido de demissão do Governo ao Presidente da República, em Março de 2011.

Enquanto no primeiro ciclo o Governo assume as suas responsabilidades por inteiro e as propostas eleitorais da campanha de 2009, governando no sentido de resolver os problemas do país, apresentando o investimento público como principal forma de resolver os problemas do país, já no segundo ciclo é notório que José Sócrates e restantes protagonistas governamentais imputam uma grande parte da responsabilidade da crise portuguesa à governação europeia, deixando de mencionar o papel do Estado no combate à crise. Apesar de ao longo da legislatura o Governo sempre referir a crise internacional como pano de fundo, não o faz abusivamente após a vitória eleitoral como a partir de Maio de 2010.

2.1.1 Primeiro ciclo

Durante a campanha eleitoral das legislativas de Setembro de 2009, o Partido Socialista e José Sócrates defenderam o investimento público e o Estado Social como armas no combate à crise financeira, que era internacional e que graças aos esforços do Governo no anterior mandato não tinha atingido Portugal como outros países. Apesar de não renovar a maioria absoluta, o Governo entrou em funções sobre este pano de fundo da campanha eleitoral. E logo a abrir o mandato, no discurso da tomada de posse, percebeu-se que o discurso não sofrera grandes alterações: “O Estado tem um papel determinante no apoio ao investimento privado e às empresas, na defesa do emprego e no investimento público, que ao mesmo tempo modernize o país, dê oportunidades às empresas e estimule a criação de emprego” (Público, 27/10/2009:3).

Estas posições continuaram a ser defendidas no debate do programa do Governo no Parlamento, uma semana depois, novamente por José Sócrates: “Não é tempo do Estado recuar no apoio à economia, seria um erro muito grande (...) Não haverá relançamento da economia sem o contributo decisivo do Estado e do investimento público” (Expresso, 07/11/2009:5). No mesmo debate, Luís Amado, ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, reforçou a mensagem deixada pelo primeiro-ministro afirmando que “fazer do problema do endividamento e do défice públicos uma prioridade era um erro” (Idem, ibidem), contribuindo para deixar claro que a mensagem da campanha eleitoral estava enraizada no Governo.

Neste primeiro ciclo, José Sócrates foi o principal actor governamental. No final do mês de Novembro, por ocasião da cimeira ibero-americana que decorreu em Lisboa, o chefe do executivo português teve um discurso onde traçou um cenário da crise internacional e apontou a estratégia que deve ser usada para combater os problemas que ela criara e que era, igualmente, a forma como o Governo português estava a tentar minimizar os efeitos da crise: “A recuperação económica deverá ser baseada em políticas públicas que muito podem contribuir para minorar os efeitos da crise e iniciar a retoma económica” (Público, 01/10/2009:14).

Até ao final do ano de 2009, José Sócrates reforçou por várias vezes o papel do Estado na economia. Em Bruxelas, no dia 11 de Dezembro, afirmou que “os estímulos orçamentais devem continuar até a crise passar” (Público, 12/12/2009:3), no dia 21 do mesmo mês, no jantar de Natal do Grupo Parlamentar do PS, prometeu que o Orçamento de Estado do próximo ano seria “centrado no investimento público” (Público, 22/12/2009:2) e no dia 22, no debate quinzenal no Parlamento voltou a prometer “um reforço do investimento público” (Público, 23/12/2009:2). Já no dia 25 de Dezembro, na habitual mensagem de Natal ao país, José

Sócrates insistiu no mesmo discurso dos últimos dias: “Precisamos de investimento público que crie emprego. (...) As infra-estruturas de transportes e comunicações, as escolas, os hospitais, as barragens, as energias renováveis são necessárias para criar emprego” (Público, 26/12/2009:4).

E é a partir daqui que se entra numa outra fase deste 1º ciclo na medida em que, apesar de nos meses seguintes se continuar a reforçar o papel do investimento público, este discurso surge aliado a uma necessidade de consolidação das contas públicas, algo que não estava nos planos do Governo até 2011.

A introdução deste conceito no discurso do Governo tem como principal actor Teixeira dos Santos que, já em 2009, havia dito, uma única vez, que a consolidação orçamental teria que acontecer o mais rápido possível. No debate no Parlamento sobre Orçamento Rectificativo, a 11 de Dezembro de 2009, o ministro das Finanças admitiu que “Portugal tem de fazer, já a partir do próximo ano, um esforço de redução do défice, esse é o desafio que temos pela frente” (Público, 12/12/2009:2). Esta declaração surgiu no meio das várias intervenções de José Sócrates que iam em sentido contrário mas que acompanhavam a tendência europeia de abandonar o investimento público e o papel do Estado no combate à crise.

A 23 de Janeiro, após um mês em que houve várias pressões no sentido do Governo alterar a estratégia, Teixeira dos Santos, em resposta a um relatório do FMI que enunciava a necessidade de austeridade já em 2010 em Portugal, esclarece qual é a nova estratégia do Governo: “Estamos plenamente abertos a poder fornecer informação necessária quanto a medidas de rigor e contenção orçamental tendo em vista iniciar em 2010 a correcção necessária, conciliando apoios de que a economia ainda precisa para ultrapassar a conjuntura de crise” (Público, 24/01/2010:6).

Até Maio de 2010 houve vários acontecimentos importantes – apresentação do Orçamento de Estado, do Plano de Estabilidade e Crescimento, uma forte pressão dos mercados devido aos problemas na Grécia e o próprio pedido de resgate do país helénico. Porém, o discurso do Governo não se alterou substancialmente. Se por um lado se reforçava a necessidade do controlo orçamental e da diminuição da despesa, por outro o tema do investimento público não era abandonado. O que é de realçar é que havia actores específicos para falar sobre cada um dos assuntos.

Teixeira dos Santos, como ministro técnico, referiu várias vezes a necessidade da consolidação orçamental, até porque era o seu principal arquitecto. A 26 de Fevereiro, antes da apresentação do PEC, referia que “Temos que fazer um esforço de redução da despesa, de toda a despesa, qualquer que ela seja” (Público, 27/02/2010:20). A 27 de Março, numa

entrevista ao Expresso (27/03/2010:11), assegurava que “as medidas [do PEC] são adequadas para assegurar uma redução sustentável do défice até 2013”. A 28 de Abril, já na fase final deste ciclo e apertado pelas pressões oriundas da crise grega, Teixeira dos Santos reafirma o objectivo central do Governo português: “O Governo vai avançar com um conjunto de medidas que dêem um sinal claro que Portugal está firmemente comprometido na solução mais rápida possível do seu défice” (Público, 28/04/2010:4).

No mesmo período em que o ministro das Finanças reforçava o esforço de consolidação orçamental, José Sócrates e o ministro Pedro Silva Pereira faziam a defesa dos investimentos públicos. A 1 de Fevereiro, o ministro da Presidência afirmava que “são investimentos que promovem, a prazo, o retorno para a economia e que são projectos necessários para a modernização do país e continuam na agenda do Governo” (Público, 02/02/2010:3). A 8 de Março, dois dias depois do Conselho de Ministros ter aprovado o PEC que estabelece a redução do investimento público, principalmente rodoviário, José Sócrates vem reforçar que “o aeroporto de Lisboa e o TGV Lisboa-Madrid mantêm-se” (Público, 09/03/2010:4). A 1 de Maio, numa das últimas declarações públicas sobre o investimento público por parte do Governo, José Sócrates “garante a continuação do investimento público previsto no PEC, foi uma promessa eleitoral” (Público, 02/05/2010:5).

Luís Amado, que no início de Janeiro numa entrevista ao Público (03/01/2010:3), tinha afirmado que Portugal enfrentava um problema “completamente novo” e que não sabia “como é que o país vai gerir esta nova situação”, a 21 de Abril de 2010, numa conferência pública, faz uma declaração que é uma espécie de prenúncio do que virá a seguir, ou seja, a apresentação de novas medidas de austeridade (PEC 2) e uma nova estratégia política seguida pelo executivo, abandonando o discurso do investimento público: “A matriz de crescimento económico está em crise e tem de ser adoptada às novas condicionantes que nos são apresentadas por esta crise” (Público, 22/04/2010:3). Portanto, este primeiro ciclo fica marcado pela continuação do discurso da campanha eleitoral, embora as circunstâncias externas, cujo peso analisaremos mais à frente, tenham precipitado a introdução do conceito de consolidação orçamental, a par do investimento público como resposta à crise económica e financeira.

O abandono por completo do discurso sobre o investimento público, para além de ter sido influenciado pela conjuntura europeia, tem um protagonista nacional mas que não pertence ao Governo: o Presidente da República (PR), Cavaco Silva.

Num sistema semipresidencial como o nosso, a actuação do PR é bastante limitada porque não detém qualquer poder executivo. Mesmo assim, dependendo do estilo que cada presidente imprime, o chefe de Estado português pode ter muita influência na condução da

governação. Cavaco Silva, que no período analisado cumpria o final do seu primeiro mandato em Belém, iniciado em 2006, nunca se revelou um Presidente muito interventivo, utilizando apenas os momentos em que discursava ao país, como no dia de Ano Novo, no 25 de Abril, 10 de Junho ou no 5 de Outubro. Fora isso, foi sempre difícil detectar a influência directa do PR na governação.

Porém, e voltando ao ponto de partida, Cavaco Silva teve um momento em que quis influenciar directamente a estratégia do Governo no que respeita ao investimento público. A 30 de Abril de 2010, numa declaração pública num evento, o PR pediu claramente a reavaliação dos investimentos públicos, numa altura em que as vozes contra o TGV ou o novo aeroporto de Lisboa aumentavam de tom. Sócrates, no dia seguinte, respondeu directamente a Cavaco: "Garanto a continuação do investimento previsto no PEC, foi uma promessa eleitoral" (Público, 02/05/2010:5). Uma semana depois é noticiado que o PR chamou ao Palácio de Belém um conjunto de ex-ministros das Finanças que, publicamente, já haviam declarado ser contra os investimentos públicos. Esta reunião, no dia 09 de Maio de 2010, foi amplamente citada e referenciada na comunicação social e, dias depois, o Governo apresenta o PEC 2, fechando-se o ciclo sobre o investimento público.

Este é, portanto, um caso em que Cavaco Silva tentou condicionar a estratégia do Governo. Como veremos a seguir, é difícil aferir que a actuação do PR tenha sido decisiva até porque houve outros factores importantes que condicionaram a estratégia do executivo. Mesmo assim, foi uma tentativa clara de interferência na condução política do país, algo que também ensaiou noutros momentos. Por exemplo, no discurso de Ano Novo de 01 de Janeiro de 2010, Cavaco Silva disse que Portugal vivia uma "situação explosiva", expressão que coincide igualmente com a introdução da "consolidação orçamental" no vocabulário do Governo, mostrando mais realismo na condução política. Nas negociações para o Orçamento de 2011, em Outubro de 2010, perante o cenário de eminente crise política dado que não havia acordo PS-PSD para aprovação do Orçamento, Cavaco Silva convocou o Conselho de Estado no sentido de pressionar esse entendimento que aconteceria, depois, no próprio dia da reunião convocada pelo PR. Já no final do mandato do Governo, no discurso de tomada de posse do segundo mandato a 09 de Março de 2011, Cavaco Silva fez um discurso demolidor sobre a situação do país e a sua governação, abrindo um espaço aos partidos da direita que o apoiaram (PSD e CDS-PP) para não apoiarem mais o Governo já que na Presidência da República não haveria mais esforços para preservar a estabilidade governativa.

2.1.2 Segundo ciclo

O abandono da bandeira do investimento público e a constante responsabilização europeia pelos problemas em Portugal são a marca do 2º ciclo da estratégia política do XVIII Governo Constitucional, período que coincide com os últimos meses de governação.

A frase que marca a inversão de estratégia foi proferida a 13 de Maio de 2010, na apresentação do PEC 2, que previa a subida do IVA e do IRS, bem como outras medidas austeridade. José Sócrates disse “O mundo mudou” (Público, 14/05/2010:3). Esta declaração ilustra bem o ponto de partida para o discurso que os membros do Governo proferirão nos meses seguintes. Neste ciclo já não se nota uma distinção de tarefas comunicacionais, ao contrário do ciclo anterior. O reconhecimento do papel da crise europeia na conjuntura portuguesa é partilhado publicamente por todos os membros do executivo.

O que mudou no momento de transição de um ciclo para o outro foi a forma como os mercados utilizaram as taxas de juro para pressionar Portugal, ao mesmo tempo que a Grécia fazia o pedido formal de resgate. Numa entrevista à RTP, Sócrates volta a referir que o mundo mudou e explica com algum detalhe o seu argumento: “O que mudou nessas duas semanas é que a 30 de Abril as obrigações de Tesouro pagavam juro a 5% e uma semana depois estava a mais de 7%” (Público, 19/05/2010:4). Na mesma entrevista, o primeiro-ministro afirmou que “o que estamos a assistir é um ataque ao Euro”, tentando, dessa forma, retirar responsabilidades ao Governo nas medidas adoptadas que servem, segundo o próprio, “para defender a nossa economia, a economia europeia e o Euro” (Idem, ibidem).

Seguindo uma linha cronológica, a 29 de Maio a ministra do Trabalho e da Segurança Social, Helena André, dá uma entrevista ao Expresso (29/05/2010:14) em que, apenas num breve momento, faz referência à crise económica. Helena André não teve praticamente nenhum protagonismo na estratégia de comunicação do Governo, mas as seguintes frases ilustram bem qual seria o discurso nos próximos meses: “O mundo mudou. Entrámos numa fase diferente de desenvolvimento, temos de aceitar a evolução. (...) Digam o que disserem, ninguém podia prever. Tivemos uma série de factores externos que ninguém estava à espera”.

Os meses que se seguiram foram calmos em comparação com os anteriores. Em parte porque as pressões externas abrandaram e também porque o Governo apostou fortemente no combate político contra o partido da oposição, o Partido Social-Democrata (PSD) que, em final de Julho apresentou uma proposta de revisão constitucional que ocupou o espaço público de forma maioritária. Em Agosto, o mesmo PSD provocou horas de debates e declarações ao anunciar que talvez não aprovasse o próximo Orçamento de Estado. Este anúncio foi pretexto

para que durante o mês de Agosto e boa parte do mês de Setembro, o Governo se centrasse no combate ideológico e que se esquecesse, por uns tempos da crise económica e financeira.

No final de Setembro, ainda sem acordo para o Orçamento de Estado entre PS e PSD, o Governo apresenta novas medidas de austeridade, desta vez contemplando, por exemplo, o corte de salários na função pública – algo que o Governo rejeitara sempre – e mais um aumento do IVA. De forma a justificar estas medidas, Sócrates e Teixeira dos Santos voltaram a insistir na responsabilidade externa. O primeiro-ministro chega mesmo a dizer no Parlamento que “Nada correu mal. As receitas estão muito acima do orçamentado e as despesas estão dentro do padrão” (Público, 01/10/2010:2). No mesmo debate na Assembleia da República, no dia 30 de Setembro, Teixeira dos Santos afirma claramente qual foi a razão para o Governo ter tomado aquelas medidas: “A agudização da crise irlandesa colocou Portugal novamente no foco das atenções dos mercados internacionais e daí a necessidade de termos de avançar com novas medidas” (idem, ibidem).

O mês de Outubro fica marcado pela apresentação do Orçamento de Estado e pela sua negociação para aprovação entre PS e PSD, algo que após muitos avanços e recuos só acontece no final de Outubro. Durante este período, o Governo esforça-se por comunicar que vai cumprir as metas e que a consolidação orçamental continua a ser um objectivo.

A 13 de Novembro, numa entrevista ao Expresso (13/11/2010:4) em que assume uma clara ruptura com o Governo ao dizer que o país precisa de “uma grande coligação”, Luís Amado tem uma outra frase que ilustra, mesmo assim, o estado de espírito do Governo: “É preciso ser sério e perceber que esta crise está para além de nós”. Poucos dias depois, Teixeira dos Santos volta a insistir que a crise não é só portuguesa, declarações feitas no meio do turbilhão da crise irlandesa que resultará no pedido de resgate daquele país: “(...) não estamos a enfrentar um problema isolado. São problemas da Grécia, de Portugal, da Irlanda. Este não é um problema apenas deste país” (Público, 16/11/2010:10).

Na mensagem de Natal de 2010, José Sócrates sublinhou fortemente que os problemas portugueses, que os reconhecia e enfrentava, não se deviam a erros do Governo mas sim da conjuntura internacional, recuperando até uma frase que utilizou bastante em campanha eleitoral, na anterior legislatura mas que durante algum tempo não a voltou a referir: “2010 foi, sem dúvida, um dos mais difíceis e exigentes anos da nossa história recente devido ao efeito da maior crise económica mundial dos últimos 80 anos” (Público, 26/12/2010:4). Na mesma mensagem de Natal, o primeiro-ministro traçou outro diagnóstico do ano que passou: “A séria crise de confiança que se abateu nos mercados financeiros sobre as dívidas soberanas dos

países do Euro levou à subida injustificada dos juros e afectou as economias europeias” (idem, *ibidem*).

O mês de Janeiro foi ocupado pela campanha presidencial e por um teste de emissão de dívida nacional no dia 12 que, segundo o Governo, foi um sucesso e serviu para acalmar as pressões externas. Pressões que voltaram no final do mês e no início de Fevereiro, voltando a pairar no ar o provável anúncio de pedido de resgate. Nessa altura, França e Alemanha apresentam um pacto de competitividade e convergência que prevê perda de soberania fiscal dos estados membros, mas que tem como objectivo prevenir uma agudização da crise. O pacto não é consensual na UE mas o Governo português junta-se ao eixo franco-alemão e aproveita para justificar todo o discurso dos últimos meses. José Sócrates afirma que “decidimos fazer uma integração mais política, ter um governo económico da Europa” e que é “um momento histórico” (*Expresso*, 05/02/2011:8). Mesmo assim, este anúncio não serve para acalmar os mercados que voltam a colocar a dívida portuguesa em risco.

Pedro Silva Pereira, no dia 10 de Fevereiro, em resposta à subida dos juros dos dias anteriores, declara o seguinte: “O movimento da subida dos juros não foi específico para Portugal. Foi um movimento que aconteceu em relação a diversos países europeus. (...) A subida dos juros é um problema que desafia a UE e a zona Euro e impõe uma resposta europeia à altura das circunstâncias” (*Público*, 11/02/2011:8). Um dia depois, num encontro com o Presidente da República alemão, José Sócrates disse que “seria mais fácil resistir à crise com mais Europa” (*Público*, 12/02/2011:12). Teixeira dos Santos, uma semana depois e perante mais uma subida dos juros, declara em Bruxelas que “as demoras e as hesitações afectam a zona Euro e a estabilização do Euro, e conseqüentemente (...) qualquer país que faça parte da zona euro” (*Público*, 18/02/2011:18). Nesse mesmo dia, Pedro Silva Pereira volta a reforçar a mensagem anteriormente passada: “Temos que ter consciência que o enfrentar desta situação implica uma resposta europeia e toda a demora numa resposta europeia eficaz prejudica todos os países e prejudicam o próprio Euro” (*Público*, 18/02/2011:20).

A instabilidade europeia permanece e Teixeira dos Santos e José Sócrates, no mesmo dia, 28 de Fevereiro, reforçam a mensagem. O ministro das Finanças disse que “se a Europa não der os passos necessários, todo este esforço [de consolidação orçamental] terá sido em vão” e o primeiro-ministro declarou que “a Europa já cometeu erros demais para não perceber que a resposta a esta crise tem de ser uma resposta europeia, porque o problema é sistémico” (*Público*, 01/03/2011:20-21).

A crise política que se abria daí a uns dias com a rejeição do PEC 4 e conseqüente demissão do Governo português fechava este ciclo de imputação das responsabilidades

externas nos problemas do país. A última declaração nesse sentido surge no dia do debate da moção de censura do Bloco de Esquerda, a 10 de Março, um dia depois da tomada de posse de Cavaco Silva como Presidente da República reeleito onde fez um diagnóstico da situação portuguesa, responsabilizando o Governo na totalidade. Na resposta, o executivo defendeu-se afirmando que Cavaco Silva não poderia fazer aquele discurso sem falar na crise europeia que se vivia. A última declaração neste sentido, portanto, foi na Assembleia da República e pertenceu a José Sócrates: “É preciso avançar para mais cooperação entre os Estado ao nível económico e para mais partilha de soberania, fundamental para defender a Europa” (Público, 11/03/2011:3).

Com a apresentação do PEC 4, onde estava previsto um agravamento da austeridade para os cidadãos portugueses, desencadeou-se uma crise política que obrigou o primeiro-ministro a apresentar a demissão ao Presidente da República, e este dissolveu a Assembleia da República, convocando eleições antecipadas. Entrávamos, assim, num período de clara campanha eleitoral.

2.2. Resposta directa às instituições internacionais

No período que analisamos, as instituições europeias e internacionais referidas no capítulo anterior tiveram um papel decisivo na condução política do executivo português porque obtiveram um eco muito grande nos meios de comunicação social todos os seus relatórios ou declarações públicas. Assim, o Governo apostou claramente numa estratégia comunicacional ao longo da legislatura que consistiu em respostas directas às principais notícias surgidas dessas instituições.

Principalmente pela voz do ministro Teixeira dos Santos, o Governo tentou sempre juntar uma posição sua em relação ao que vinha difundido na comunicação social oriundo dessas organizações. Normalmente, essas declarações eram feitas no próprio dia ou, no máximo, no dia seguinte, com um curto intervalo de tempo na medida em que os relatórios ou comunicados dessas instituições não eram feitos para elogiar o Governo português mas sim para o alertar para problemas que enfrentavam.

Nesse sentido, o Governo não queria que essas notícias ficassem sem resposta nos meios de comunicação social, tendo sempre preparada uma declaração, não tendo necessariamente que convocar os jornalistas para tal efeito, já que utilizou outros palcos – Parlamento, por exemplo – para fornecer a resposta directa. Vejamos alguns exemplos paradigmáticos desta estratégia.

Começamos pela resposta às instituições europeias. Logo no início do mandato, poucos dias após ter tomado posse, a 3 de Novembro de 2009 a Comissão Europeia emite um alerta para a possibilidade do défice desse ano ser bastante mais alto que o previsto pelo Governo. Poucas horas depois, veio a resposta do ministro das Finanças: “Estamos perante uma crise histórica e, portanto, não é de admirar que o valor do défice registado nos vários países seja também um valor histórico” (Público, 04/11/2009:24). Dois dias depois, era a vez do Banco Central Europeu (BCE) emitir um comunicado, pedindo planos de redução do défice ambiciosos. Novamente na resposta o ministro Teixeira dos Santos, desta vez no Parlamento: “Na proposta do Orçamento de Estado para 2010 haverá controlo da despesa pública mas sem aumentar impostos” (Público, 06/11/2009:26). Estas declarações de Teixeira dos Santos foram feitas no sentido de tentar amenizar os alertas europeus que evidenciam a possibilidade de Portugal enfrentar problemas mais complicados do que o previsto e inseriam-se, como já vimos, num ciclo onde o Governo tentava passar a mensagem da campanha eleitoral de há poucas semanas atrás no sentido de reforçar o papel do investimento público.

Já no dia 3 de Fevereiro de 2010, Joaquim Almunia, Comissário Europeu para os Assuntos Económicos na véspera de ser substituído por Olli Rehn, faz umas declarações que criam um alvoroço nos mercados financeiros. Almunia comparou Portugal com a Grécia, país que estava já na eminência de um resgate. A resposta veio por parte de Pedro Silva Pereira no início do dia seguinte: “As declarações do Comissário Almunia são enganadoras” (Público, 05/02/2010:2).

A 13 de Abril de 2010, a Comissão Europeia faz saber que tem dúvidas sobre o PEC 1 apresentado poucas semanas antes, afirmando que Portugal precisará de mais austeridade para resolver os seus problemas orçamentais. Teixeira dos Santos não quis deixar dúvidas: “Reafirmo o compromisso, empenho e confiança na assunção dos objectivos do PEC” (Público, 14/04/2010:2). José Sócrates, no dia seguinte, teve oportunidade também de clarificar a mensagem do Governo quanto ao cumprimento do Programa de Estabilidade e Crescimento: “Não há um plano B e agora é altura de executar o PEC e não de planear medidas adicionais” (Público, 15/04/2010:19). Nem um mês depois, o primeiro-ministro iria apresentar mais austeridade no PEC 2 e começar um novo ciclo na estratégia de comunicação com a frase “o mundo mudou”.

Outro exemplo de resposta aos alertas das instituições europeias passou-se no dia 16 de Junho de 2010. No dia anterior, a Comissão Europeia alertou para a necessidade de um corte adicional da despesa pública de forma a Portugal cumprir os objectivos orçamentais para 2011. A resposta veio por dois protagonistas. José Sócrates rejeitou o cenário de redução de

salários na função pública (algo que iria adoptar no final de Setembro) e Emanuel dos Santos, secretário de Estado das Finanças que apareceu algumas vezes quando o ministro não estava em território nacional, teve um discurso não tão seguro como o do primeiro-ministro: “Não vamos ignorar a realidade que temos hoje, nem vamos ignorar o desempenho das medidas que adoptámos” (Público, 17/06/2010:3-6).

No final de Novembro de 2010 temos uma das poucas aparições de Vieira da Silva como porta-voz do Governo no sentido de contrariar mensagens vindas do exterior. Desta vez, no dia 29, Olli Rehn, Comissário para os assuntos económicos, anuncia que há uma probabilidade muito grande de Portugal precisar ainda de mais austeridade se não cumprir o défice para 2011. A resposta surgiu no mesmo dia pelo ministro da Economia: “Acreditamos que o défice para 2011 vai ser atingido com as medidas que a Assembleia da República aprovou” (Público, 30/11/2010).

Esta estratégia de resposta foi utilizada também para responder aos relatórios do Fundo Monetário Internacional (FMI) ou aos constantes avisos e avaliações das agências de notação financeira. Aliás, há mais casos de resposta directas a essas instituições do que às europeias na medida em que os canais de diálogo com a Comissão Europeia ou o Banco Central Europeu eram muito mais facilitados e rápidos devido à integração na União Europeia.

Nesse sentido, a 2 de Dezembro de 2009, o FMI emite um comunicado exigindo a Portugal medidas drásticas para evitar um aumento da dívida pública superior a 100% do Produto Interno Bruto. Na resposta do Governo esteve Pedro Silva Pereira: “O aumento de impostos não faz parte dos planos nem mesmo com esta recomendação do FMI. A estratégia do Governo está assente na ideia de promover o relançamento da economia. Será o dinamismo da economia que proporcionará novas condições de equilíbrio da situação orçamental” (Público, 04/12/2009:2-3). Esta resposta mostra-nos um ministro bem sintonizado com estratégia do Governo por aqueles dias, ainda no pós-campanha eleitoral. Mas no final de Janeiro, quando o uso do termo “consolidação orçamental” estava a entrar na estratégia do executivo, o ministro das Finanças em resposta a um relatório do mesmo FMI que insiste nas medidas de austeridade, afirma que o Governo pretende “iniciar em 2010 a correcção necessária [do défice]” (Público, 24/01/2010:6).

Como vimos, as respostas às instituições europeias tinham um padrão: negar os alertas, mostrando que o Governo estava na direcção certa. Porém, no que respeita às respostas ao FMI ou às agências de notação financeira, o Governo foi, muitas vezes mais longe e mais duro nas respostas. O primeiro exemplo passa-se ainda no final de Janeiro: depois da apresentação do Orçamento de Estado para 2010, as agências financeiras fizeram fortes críticas à proposta

do Governo. Teixeira dos Santos lembrou “que os erros das agências de rating estiveram na origem da actual crise” e acusou-os de estarem a “cometer o mesmo tipo de erros” (Público, 29/01/2010:20).

Mais à frente, a 20 Abril de 2010, o FMI emitiu um comunicado em que abordava as perturbações económicas na zona Euro, referindo que Portugal era o segundo país que mais contribuía na existência desses problemas. Ao mesmo, as taxas de juro da dívida portuguesa iam subindo. A resposta de Emanuel dos Santos, secretário de Estado de Teixeira dos Santos, surgiu no mesmo dia: “Os mercados têm como objectivo conseguirem margens mais elevadas. E, portanto, se a Grécia não lhes chega, eles preparam-se para tentar colar-lhe outros países para poderem fazer operações que dêem lucro” (Público, 21/04/2010:2).

Ainda no mesmo mês, no dia 27, já perto da apresentação do PEC 2 e consequente viragem na estratégia do Governo analisada anteriormente, a Standard and Poors corta o rating da dívida portuguesa e causa mais um problema ao Governo, apertando o cerco à necessidade de mais medidas de austeridade. A resposta ao corte do rating não se fez esperar por Teixeira dos Santos, no próprio dia: “O Governo vai avançar com um conjunto de medidas que deem um sinal claro que Portugal está firmemente comprometido na solução mais rápida possível do seu défice” (Público, 28/04/2010:4).

Depois dos meses de Verão terem sido relativamente tranquilos no que respeita à gestão da crise económica e financeira, em Outubro o FMI voltou a avisar Portugal para a necessidade de uma maior consolidação orçamental, correndo o risco, se tal não for feito, da economia do país entrar em recessão. Vieira da Silva, no próprio dia, a 6 de Outubro de 2010, disse o seguinte: “Estimativas são estimativas. Como vimos, as de 2010 falharam significativamente, de todas as organizações” (Público, 07/10/2010:2), num claro de discurso de desvalorização das críticas vindas do FMI.

No mês seguinte, em Novembro, o FMI avança com outro relatório em que avançam que Portugal tem que fazer reformas na legislação laboral, um assunto que o Governo tentou sempre evitar. Ao contrário de Teixeira dos Santos que achava que esse caminho teria que ser percorrido. No dia 27 de Novembro, em resposta ao relatório, disse “Portugal precisa, além de medidas de consolidação orçamental, de reformas que melhorem o funcionamento do mercado de trabalho” (Público, 27/11/2010:4).

Esta foi, mesmo assim, uma das poucas vezes em que o Governo esteve em sintonia com os relatórios do FMI. A partir deste momento e até ao pedido de demissão, as instituições europeias e o próprio FMI passaram a trabalhar com o Governo nos bastidores (Dinis e Coelho, 2012), deixando de emitir comunicados ou alertas da mesma forma que o fizeram até então.

2.3. A importância de governar para o exterior

Ao longo do mandato, e durante os dois ciclos já analisados, o Governo português reconheceu, por diversas vezes, a importância das instituições internacionais. Não só porque, como vimos, fez questão de ter sempre preparada uma resposta para anular os efeitos das críticas vindas do exterior, mas também porque ao longo da governação foi reconhecendo que a imagem de Portugal no estrangeiro era fundamental para o país ultrapassar a crise económica e financeira que atravessava no momento.

Nesse sentido, e num período onde o foco das atenções globais atingia Portugal (e a Grécia, e a Irlanda), esse reconhecimento é patente em várias declarações públicas de, principalmente, Teixeira dos Santos e José Sócrates. Luís Amado é quem, por duas vezes, em duas entrevistas reconhece a importância da forma como os actores internacionais influenciavam a política do Governo. Ao Público (03/10/2010:3), o ministro dos Negócios Estrangeiros diz que “a estabilidade política é decisiva para a forma como os mercados olham para nós”, numa clara mensagem para os partidos da oposição mas também para o interior do executivo. Mais tarde, ao Expresso (13/11/2010:4), Luís Amado volta a insistir na mesma ideia: “São precisos sinais de estabilidade, governabilidade e confiança sem os quais os mercados nos castigarão de forma impiedosa”.

Mas os grandes protagonistas na transmissão desta mensagem são Teixeira dos Santos e José Sócrates. Começamos pelo ministro das Finanças. A 25 de Janeiro de 2010 declara, a propósito da apresentação do Orçamento de Estado, que este tem como objectivo “confiança aos agentes económicos, aos investidores e aos portugueses” (Público, 26/01/2010:3). A 09 de Março de 2010, depois da apresentação do PEC 1, o ministro diz que o apoio político ao Plano é vital para “convencer os agentes nacionais e internacionais de que se fará a correcção das finanças públicas” (Público, 10/03/2010:2). Outro exemplo, a 16 de Setembro, num momento em que pairava no ar uma ameaça de crise política por parte do PSD, que não revelava se iria aprovar o Orçamento para 2011, Teixeira dos Santos disse que essas ameaças tinham “efeitos prejudiciais graves na percepção dos investidores externos sobre a situação financeira do país” (Público, 17/09/2010:24).

No mês seguinte, Outubro de 2010, um período em que a discussão política centrou-se exclusivamente na viabilização ou não do Orçamento de Estado por parte do PSD, o ministro Teixeira dos Santos teve mais duas declarações pública que reforçam a ideia da importância da imagem de Portugal no exterior. Numa entrevista ao Expresso (09/10/2010:6) disse que o PEC 3 apresentado poucos dias antes, respondia “à incerteza e intranquilidade [dos mercados]”. No

dia 21 de Outubro reforçava a necessidade da aprovação do Orçamento: “A aprovação do Orçamento de Estado não pode ser só para português ver, tem que convencer os mercados de que seremos capazes de atingir os objectivos” (Público, 22/10/2010:2).

O primeiro-ministro José Sócrates também se revelou porta-voz desta mensagem por algumas vezes, curiosamente em fases distintas das declarações de Teixeira dos Santos. É já no final do mandato que Sócrates aparece mais interventivo – a nível geral, diga-se – mas nesta questão da importância do exterior há três declarações inequívocas do primeiro-ministro. A primeira surge no 15 de Dezembro, em vésperas de uma cimeira em Bruxelas e no dia em que chamou os parceiros sociais a São Bento para apresentar um pacote de 50 medidas, a apelidada “Iniciativa para a Competitividade e Emprego”. Aquelas medidas eram, segundo José Sócrates, “um sinal muito importante para o país e do ponto de vista internacional” (Público, 16/12/2010:2).

A 08 de Janeiro de 2011, o primeiro-ministro insiste na necessidade de enviar sinais de confiança para o exterior: “Portugal vai cumprir o seu objectivo orçamental em 2010. É o sinal mais poderoso de confiança aos mercados internacionais que podemos dar” (Público, 09/01/2011:5). Já a 12 de Fevereiro de 2011, perante novo cenário de crise política – moção de censura anunciada para o próximo mês por parte do Bloco de Esquerda – José Sócrates considera que “de cada vez que alguém agita o fantasma da crise política, o que está a fazer é transmitir mensagens erradas aos mercados, às instituições internacionais e prejudicam o interesse do país” (Público, 13/02/2011:8).

Como se vê, foi recorrente preocupação do Governo em sustentar que os mercados e as instituições internacionais estavam atentas aos desenvolvimentos políticos nacionais. Principalmente em alturas de eminentes crises políticas que poderiam comprometer os esforços de consolidação orçamental do Governo, agravando a crise económica e financeira que se vivia neste período. Essa preocupação não foi apenas a nível do discurso já que por diversas vezes José Sócrates e Teixeira dos Santos, apenas estes dois, se desdobraram em entrevistas e declarações a órgãos de comunicação social estrangeira, numa clara tentativa de passar uma boa imagem do país e do Governo na resolução dos problemas económicos e financeiros.

2.4. A rejeição do resgate

Durante o mandato do XVIII Governo Constitucional, uma das expressões que mais se ouviram e leram na comunicação social foi “resgate financeiro”. Como se sabe, em Abril de 2011 este Governo, já demissionário em período de pré-campanha eleitoral, iria por fim pedir o auxílio

financeiro à Comissão Europeia, ao Banco Central Europeu e ao Fundo Monetário Internacional. Mas, durante o período analisado, os membros do Governo foram explícitos na rejeição dessa solução final, algo que aconteceu à Grécia, em Maio de 2010, e à Irlanda (Novembro de 2010).

Como já vimos, os dois ciclos do Governo da estratégia política e comunicacional tiveram por base a ideia do esforço do Governo em resolver os seus problemas e que estes eram causados por factores externos. A rejeição do pedido de resgate insere-se nesta estratégia, transversal aos dois ciclos. As constantes subidas das taxas de juro da dívida portuguesa, os cortes do rating da mesma dívida, os alertas das instituições internacionais e mesmo os rumores em jornais estrangeiros de eminências de pedidos de ajuda externa criaram condições para que, por diversas vezes, os membros do Governo tivessem que vir rejeitar essa possibilidade.

Fizeram-no de diferentes formas: rejeitando comparações entre Portugal e a Grécia ou Irlanda ou assumindo claramente que Portugal não precisava de ajuda externa. Vejamos alguns exemplos.

A 01 de Fevereiro de 2010, ainda a Grécia não tinha pedido o resgate financeiro mas todos davam como certo que o iria fazer, José Sócrates refere que “a comparação entre Portugal e a Grécia é injusta, sem sentido e envia uma mensagem errada aos mercados internacionais” (Público, 02/02/2010:4). Poucos dias depois, no dia 5, Teixeira dos Santos reforça a ideia de que Portugal “não precis[a] de qualquer espécie de ajuda externa” (Público, 06/02/2010:22). No mês seguinte, em que a pressão sobre a Grécia se intensifica, o ministro das Finanças volta a referir que “ a situação económica de Portugal nada tem a ver com a situação grega” (Público, 24/03/2010:23). Já a 16 de Abril, duas semanas antes do pedido grego de ajuda externa, e numa altura em que Portugal também está sob pressão, Teixeira dos Santos continua a afirmar que “Portugal não é a Grécia (Público, 17/04/2010:8)”. Depois do pedido grego, o Governo português apresenta o PEC 2 e as pressões externas abrandam. Até Setembro.

É nessa altura que se começa a ler na imprensa internacional que a Irlanda poderá ser a próxima a pedir um resgate. Os juros da dívida portuguesa, por contágio, também sobem e volta a pairar no ar a ameaça de pedido português de auxílio financeiro. Mas como o debate político se centra, nesse período, na aprovação do Orçamento de Estado, só quando a Irlanda apresenta formalmente o pedido de ajuda externa é que os governantes voltam à mesma estratégia usada meses antes. Uns dias antes do pedido irlandês, a 09 de Novembro, Vieira da Silva diz claramente que “Portugal não precisa do FMI” (Público, 10/11/2010:2). José Sócrates,

um dia depois do pedido de ajuda irlandês, a 22 de Novembro, refere que “Portugal não precisa de ajuda de ninguém e vai resolver os seus problemas recorrendo às suas próprias decisões” (Público, 23/11/2010:20). No mesmo dia é Luís Amado que insiste na mesma ideia: “É preciso que os mercados se convençam que Portugal não é a Irlanda” (Idem, ibidem).

As pressões não pararam e a 30 de Novembro o primeiro-ministro vem reforçar a ideia transmitida uns dias antes: “Portugal não precisa de auxílio europeu e do FMI” (Público, 01/12/2010:3). Um mês depois, logo a seguir ao teste de emissão de dívida nacional que foi considerado positivo por parte do Governo, José Sócrates aproveitou para, novamente, passar a mensagem que queria: “Portugal não precisa de mais nada além de confiança. O leilão foi um sucesso de todos os ângulos que se possam analisar. Não precisamos de ajuda. Somos capazes de resolver os nossos problemas” (Público, 13/01/2011:2).

Teixeira dos Santos, que neste período se resguardou mais da comunicação social do que nos meses anteriores, voltou a reforçar a mensagem em final de Fevereiro de 2011, altura em que as pressões se intensificavam e que levaram, posteriormente, à apresentação do PEC 4 por parte do Governo. Portanto, no dia 22 de Fevereiro, o ministro das Finanças disse que “Portugal não precisa de ajuda externa. A nossa situação é diferente da que se vive na Grécia e na Irlanda” (Público, 23/02/2011:19).

Nos dias anteriores à apresentação do PEC 4 – que vinha a ser negociado em segredo entre o Governo e a Comissão Europeia – José Sócrates, por duas vezes, salientou que Portugal não iria pedir ajuda externa. No primeiro momento foi em Berlim, numa mini-cimeira com a chanceler alemã que declarou que Portugal ia no bom caminho: “Não precisamos de nenhuma ajuda externa, contamos com as nossas próprias capacidades para resolver sozinhos os nossos problemas” (Público, 03/03/2010:2). Já no dia 10 de Março, um dia antes da apresentação do PEC 4, durante o debate da moção de censura, o primeiro-ministro voltou a referir que “o país não precisará nem de ajuda externa nem de nada mais que não seja confiança no povo português e no nosso país” (Público, 11/03/2010:3).

Após a rejeição informal do PEC 4 por parte de toda a oposição – que viria a formalizar essa rejeição no Parlamento duas semanas depois – tornou-se evidente que o Governo não teria condições para continuar a governar, facto que o próprio Governo confirmou. Durante esse hiato entre a rejeição informal e a formal no Parlamento do quarto Plano Económico e de Crescimento, os membros do Governo reconheceram que aquele serviria para evitar a ajuda externa. Teixeira dos Santos, a 16 de Março de 2011, tem a seguinte frase: “O inviabilizar desta actualização do PEC é empurrar o país para a ajuda externa” (Público, 17/03/2010:8).

CONCLUSÃO

Analisado o conteúdo das declarações públicas dos membros do XVIII Governo Constitucional no que respeita a matérias económicas e financeiras, é possível traçar em poucas linhas qual foi a estratégia política seguida pelo executivo liderado por José Sócrates.

Apanhado desprevenido logo no início de mandato fruto de uma alteração de política a nível europeu, o Governo português teve que tomar medidas contrárias àquelas que prometera em campanha eleitoral. As intervenções das instituições europeias contribuíram para que o discurso dos actores governamentais fosse alterando ao longo do período analisado até porque a estratégia dessas organizações nem sempre foi constante. Por várias vezes a Comissão Europeia ou o Conselho Europeu mudaram de discurso no que respeita a Portugal, passando a exigir novas políticas e resultados num curto espaço de tempo. Basta perceber que quando o Governo tomou posse em final de Outubro de 2009, a Comissão Europeia determinava que Portugal teria que fazer um esforço de consolidação orçamental a partir do ano de 2011. Passados nem três meses, a mesma instituição vinha a público alertar para a necessidade de Portugal começar a implementar austeridade já naquele momento. Estes constantes desvios foram também visíveis após cada pacote de austeridade apresentado pelo XVIII Governo Constitucional: depois da apresentação eram feitos imensos elogios para, passadas poucas semanas, surgirem vários alertas no sentido de aquelas medidas não serem suficientes para combater o problema.

Nesse sentido, o Governo teve que apostar numa comunicação dos seus actos que demonstrasse força, coerência e, sobretudo, que tentasse justificar o seu próprio comportamento. É por isso que o discurso do Governo, neste período, nos ilustra bem qual foi o caminho trilhado.

Se, no início do mandato, o Governo optou por fazer um discurso duplo, ou seja, referir a estratégia assente no papel do Estado e do investimento público juntamente com a consolidação orçamental, após um período de grande pressão externa, o primeiro-ministro e restantes membros do executivo resolveram passar a mensagem de que os problemas que enfrentavam não tinham origem na sua governação mas sim na instabilidade europeia que se vivia naquele período.

A par da justificação das acções políticas, o XVIII Governo Constitucional resolveu conferir à dimensão internacional um peso grande em toda a actividade política já que, como se verificou, houve sempre uma tendência de se “governar para fora”, leia-se para as instituições internacionais. Tanto que a forma como o Governo usava os seus membros para responder

directamente aos anúncios e alertas dessas instituições foi prática comum ao longo do mandato e uma arma de acção política claríssima.

O facto de estar bastante pressionado por instituições internacionais obrigou, igualmente, o Governo a agir comunicacionalmente em duas direcções, quer para o plano nacional mas também para o plano internacional. E verifica-se que o executivo de José Sócrates conferiu uma importância muito grande àquelas instituições, referindo por diversas vezes que estava a ser por elas escrutinado. Nesse sentido, a estratégia de comunicação também se direccionou para meios de comunicação social internacionais, sendo constante a presença de governantes portugueses em entrevistas a televisões ou jornais de grande distribuição e peso na comunidade internacional.

Por isso, o Governo português, de forma a poder justificar o caminho que seguia, optou por fazer da comunicação uma arma política. Era necessário que os avanços e recuos governativos tivessem argumentos fortes até porque as medidas que se tomaram durante este período não eram populares e afectavam seriamente grande parte da população portuguesa. Nesse sentido, o XVIII Governo Constitucional usou a comunicação de uma forma agressiva, repetindo sucessivas vezes as mesmas ideias e argumentos. A estratégia passou, portanto, por responsabilizar os agentes internacionais da crise nacional, realçar que o Governo estava a fazer o seu trabalho e que não iria precisar de nenhuma ajuda, ao contrário de países como Grécia ou Irlanda, e respondendo directamente a todas as notícias e informações que viessem do exterior e que contrariassem a estratégia seguida pelo Governo, resultando numa presença massiva de intervenções dos principais actores políticos.

Também relevante foi perceber que actores políticos do executivo tiveram um papel influente na forma como o Governo apresentava a sua estratégia política de combate à crise económica e financeira. Ficou claro que o primeiro-ministro José Sócrates e o ministro das Finanças, Teixeira dos Santos, foram as principais figuras neste período e aqueles que mais se esforçaram por comunicar aos cidadãos a estratégia política que o XVIII Governo Constitucional estava a seguir. Houve, naturalmente, espaço para que mais três ministros pudessem ser activos importantes nessa comunicação, sem nunca se sobreporem aos outros dois.

Nesse sentido, a estratégia do Governo visou dar um destaque muito acentuado a dois protagonistas, com uma presença constante nos meios de comunicação social e fazendo sempre um esforço para explicar as opções tomadas. A justificação das medidas que iam tomando era feita até à exaustão, insistindo por diversas vezes nos mesmos argumentos. O principal argumento que, como vimos, usaram para a deterioração das contas públicas e do clima económico que se vivia em Portugal era o comportamento das organizações

internacionais, não havendo praticamente nenhuma semana em que este discurso não fosse proferido por nenhum membro do Governo. Podemos, assim, salientar que a estratégia delineada e o trabalho de bastidores feito no XVIII Governo Constitucional era algo muito estudado, e em que os principais actores agiam de modo coordenado e intencionalmente direccionado na dinâmica dos meios de comunicação social.

Na obra de Dinis e Coelho (2012) é referido várias vezes que apenas um número restrito de membros tinham conhecimento das políticas que estavam a ser preparadas, só tendo contacto com elas em Conselho de Ministros para a sua aprovação. Este cenário é compatível com a estratégia de comunicação já que, contando com a excepção de Luís Amado - que era ministro de Estado e detinha um prestígio diferente de outros membros do Governo - nunca tiveram impacto as declarações de membros do Governo que não fossem José Sócrates, Teixeira dos Santos, Pedro Silva Pereira ou Vieira da Silva. Mesmo os ministros Augusto Santos Silva e Jorge Lacão, pertencentes ao núcleo restrito do primeiro-ministro, nunca tomaram a iniciativa de intervir politicamente sobre a crise económica e financeira. Nem mesmo membros do Partido Socialista, que sustentava o Governo, foram chamados para participar na estratégia de comunicação, estando, portanto, esta área reservada aos membros do XVIII Governo Constitucional. Esta realidade vai ao encontro do estudo de Lobo (2005:215) que revela que o primeiro-ministro é o centro da coordenação da acção governativa. Nos casos estudados nesse estudo, poucos são os chefes de Governo em Portugal que apenas discutiam a estratégia política no Conselho de Ministros, reunindo bilateralmente por diversas ocasiões, conferindo ao primeiro-ministro um poder central na coordenação do executivo.

Embora este trabalho não tenha analisado o comportamento do Governo no que respeita a assuntos de política nacional, é possível salientar que essa dimensão não tem uma relevância muito grande no período analisado. Apesar de o primeiro-ministro se deslocar quinzenalmente ao Parlamento para discutir com os partidos da oposição, as matérias de política interna tiveram sempre como motivo a crise económica e financeira e mesmo que o pedido de demissão tenha sido forçado por não ter apoio parlamentar, as acções políticas a nível global do XVIII Governo Constitucional não foram condicionadas directamente pelos partidos da oposição, até porque no período analisado assistimos a duas moções de censura (Partido Comunista e Bloco de Esquerda) sem consequências. Apenas o Presidente da República teve alguns comportamentos que obrigaram o executivo português a ligeiros ajustes, nada que fosse, no geral, muito relevante na estratégia política seguida.

Mas se as questões de política nacional não tiveram impacto, não significa que o debate político nacional não se realizou, bem pelo contrário. O que fica do confronto entre governantes

e oposição parlamentar é a estratégia de combate à crise seguida pelo XVIII Governo Constitucional. Aliás, um dos argumentos que o PSD usa para não aprovar o PEC 4 e, conseqüentemente, obrigar à demissão do primeiro-ministro, reside exactamente no facto de não considerar que o problema da crise se deve a factores externos, imputando total responsabilidade da crise ao Governo de Portugal. Este argumento foi usado em campanha eleitoral poucos meses depois em confronto com o prolongar da estratégia política do Partido Socialista que, em período eleitoral, continuou a salientar o peso da responsabilidade europeia nos problemas do país.

A preocupação do XVIII Governo Constitucional com os factores externos era, para além de um pretexto político, uma prática seguida por outros actores internacionais. José Sócrates e restantes membros do Governo sabiam que, para evitar um resgate financeiro, era preciso credibilidade externa e determinação política, algo que faltou na Grécia e na Irlanda. Aliás, ao longo do período analisado, o país vizinho, Espanha, sofreu praticamente as mesmas pressões externas que Portugal. O Governo espanhol em funções, também da família socialista, adoptou a mesma estratégia, quer a nível de medidas de combate à crise, quer na forma como negaram a possibilidade de ajuda financeira e como atribuíram as culpas da situação no país às organizações europeias. Este ponto é interessante e merecedor de uma atenção mais profunda que este trabalho não pôde conferir porque a situação dos dois países era em tudo semelhante e, mesmo após o período em análise, continua a ter parecenças evidentes. Até à data, Espanha não pediu nenhum resgate financeiro às instituições internacionais apesar de ter sido alvo de pressões fortíssimas quer dos mercados – no que respeita aos juros da dívida espanhola – quer das próprias instituições. A única diferença entre Portugal e Espanha que pode ter ditado um desfecho diferente foi o peso que as economias têm no contexto europeu, sendo que Espanha é a quarta maior economia da zona Euro. No restante, o caminho traçado por ambos os governos foi idêntico.

Um outro ponto interessante da estratégia política seguida pelo Governo foi sempre ter em conta que haveria eleições numa data próxima. O facto de não contar com maioria absoluta e de não conseguir formar alianças com mais nenhum partido foi sempre algo que pairou no contexto político nacional. O executivo sabia que não teria o apoio para aprovar Orçamentos de Estado ou outras medidas importantes e, por isso, tratou de justificar constantemente os avanços e recuos que protagonizava, montando um discurso coerente ao longo do período da governação, o qual apresentou aos eleitores na campanha para as eleições de Junho de 2011. O Partido Socialista e José Sócrates saíram derrotados mas o PSD não obteve uma derrota esmagadora perante um partido que em dezassete meses de governação fez todo o contrário

do que prometera em campanha a nível de estratégia de combate à crise e que acabou por ter mesmo que pedir um resgate financeiro a entidades externas, já demissionário. Nesse sentido, o facto de o XVIII Governo Constitucional ter funcionado à boleia dos eventos internacionais que iam surgindo pode indicar que o próprio executivo, para além de não ter margem de manobra política de forma a poder traçar o seu próprio rumo, saberia que teria que ir a votos em breve e era preciso preparar a mensagem eleitoral que seria apresentada aos cidadãos. Algo que foi tentado com sucesso já que, apesar de haver dois ciclos distintos de estratégia política seguida, o discurso foi sempre coerente com o que era praticado e era necessário actuar sempre que algum factor punha em causa o caminho escolhido pelo Governo, daí que fosse uma constante verificarmos as respostas directas e imediatas dos seus membros a alertas, comunicados ou outros acontecimentos que surgiam do exterior.

Portanto, e considerando todos estes factores, a forma como o XVIII Governo Constitucional utilizou a comunicação foi decisiva para legitimar a sua acção política, quer para apresentá-la, quer para justificar as decisões que tomou ao longo do mandato. Foi a grande arma política do Governo num período em que, como vimos, o executivo não tinha grande influência nas medidas concretas que poderia tomar no sentido de ultrapassar a crise económica e financeira. Olhar para a estratégia de comunicação deste Governo é, nesse sentido, perceber de forma concreta qual era a estratégia política num momento em que a forma como se combatia a crise económica e financeira era o tema central do debate político e a grande preocupação dos governantes. Se no que respeita a medidas concretas elas passaram, sobretudo, pelo aumento da austeridade sobre os cidadãos – quer aumentando impostos, diminuindo salários e cortando serviços estatais – e foram medidas difíceis de tomar porque violavam o acordo eleitoral celebrado meses antes, torna-se, no entanto, mais interessante perceber como é que o XVIII Governo Constitucional justificava aquelas medidas e as enquadrava na sua estratégia política com o objectivo de ultrapassar a crise. Foi isso que tentamos fazer neste trabalho, analisando a estratégia comunicativa do executivo como principal meio de combate político.

BIBLIOGRAFIA

- Alonso, Alejandro Muñoz (1989), *Política y nueva comunicación: el impacto de los medios de comunicación de masas en la vida política*, Madrid, Fundesco.
- Blumler, Jay G. e Dennis Kavanagh (1999), The third age of political communication: influences and features, in Taylor and Francis, *Political Communication*, 16:209-230.
- Campus, Donatella (2008), *Comunicazione política, le nuove frontiere*, Bari, Editori Laterza.
- Canel María José (1999), *Comunicación política: técnicas y estrategias para la sociedad de la información*, Madrid, Tecnos.
- Castells, Manuel (2009), *Communication Power*, Oxford, Oxford University Press.
- Della Porta, Donatella (2003), *Introdução à Ciência Política*, Lisboa, Editorial Estampa.
- Dinis, David e Hugo Filipe Coelho (2012), *Resgatados, os bastidores da ajuda financeira a Portugal*, Lisboa, A Esfera dos Livros.
- Expresso, jornal semanário, todas as edições entre 31 de Outubro de 2009 e 26 de Março de 2011, Paço de Arcos.
- Fernandes, Joana Lobo (2010), *Marketing político e comunicação (política)*, in Correia, João Carlos et al (orgs.), *Conceitos de Comunicação Política*, Covilhã, Livros LabCom.
- Krippendorff, Klaus (1997), *Metodología de análisis de contenido: teoría y práctica*, Barcelona, Paidós.
- Lisi, Marco (2009), *A arte de ser indispensável: líder e organização no Partido Socialista Português*, Lisboa, Imprensa Ciências Sociais.
- Lobo, Marina Costa (2005), *Governar em democracia*, Lisboa, Imprensa Ciências Sociais.
- Lopes, Fernando Farelo (2004), *Os partidos políticos e realidades na Europa Ocidental e em Portugal*, Lisboa, Celta Editora.
- Lopes, Fernando Farelo e André Freire (2002), *Partidos políticos e sistemas eleitorais*, Oeiras, Celta Editora.
- Mazzoleni, Gianpietro (2004), *Comunicazione política*, Bolonha, Il Mulino.
- Norris, Pippa (2000), *A virtuous circle: political communication in postindustrial societies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Panebianco, Angelo (1982), *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza editorial.
- Pasquino, Gianfranco (2002), *Curso de Ciência Política*, Cascais, Principia.
- Público, jornal diário, todas as edições entre 27 de Outubro de 2009 e 25 de Março de 2011, Lisboa.
- Richards, Barry (2004), The emotional deficit in *Political Communication*, *Political Communication*, 21:3, 339-352.

Serrano, Estrela (2010), Spin doctoring e profissionalização da comunicação política, in Correia, João Carlos et al (orgs.), *Conceitos de Comunicação Política*, Covilhã, Livros LabCom.

União Europeia (2008), Como funciona a União Europeia: guia das instituições da União Europeia, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeia.

VALA, Jorge (1986), A análise de conteúdo, in Silva, Augusto Santos e José Madureira Pinto (orgs.), *Metodologia das Ciências Sociais*, Porto, Afrontamento.