

O império do professor: Salazar e a elite ministerial do Estado Novo (1933-1945)**

O fascismo italiano e o nacional-socialismo alemão ensaiaram formas de chefia carismática e de totalização do poder político, mais ou menos presentes noutras ditaduras do período. Após a tomada do poder, quer o Partido Fascista, quer o Nacional-Socialista, foram instrumentos poderosos de uma «nova ordem», agentes de uma «administração paralela» e protagonistas de inúmeras tensões no interior destes sistemas políticos ditatoriais. Transformados em partidos únicos, estes arvoraram-se em formadores de uma nova classe dirigente, em agentes de uma nova mediação entre o Estado e a sociedade civil, abrindo uma tensão partido único-Estado. Esta tensão foi responsável pelo aparecimento de novos centros de decisão política que, se, por um lado, se concentram na chefia de Mussolini ou Hitler, também se afastam do governo e da elite ministerial, cada vez mais controlados pelo partido único e pela sua «administração paralela».

O presente artigo pretende analisar o problema da decisão política, da composição e das vias de recrutamento da elite ministerial do salazarismo. Parte de uma investigação mais vasta sobre a elite autoritária portuguesa,

* Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

** Este artigo retoma parte da lição de agregação apresentada no ISCTE em Janeiro de 1999. Gostaria de agradecer a colaboração de José Manuel Tavares Castilho, do CEHCP do ISCTE, e de Rita Carvalho, do IHC da UNL, que deram uma contribuição decisiva para esta investigação, os comentários de Manuel Braga da Cruz e ainda a Pedro Tavares de Almeida, com quem tenho em curso um projecto de investigação sobre a elite ministerial portuguesa no século xx. Uma versão anterior deste artigo foi discutida no 1.º Encontro Nacional de Ciência Política, Fundação Calouste Gulbenkian, 10 de Dezembro de 1999, e no Seminário de Doutoramento de Pierre Milza e Serge Berstein, no Institut d'Études Politiques de Paris, quando aí estive como professor convidado, em Fevereiro de 2000.

coabrindo todo o período desde 1926 até 1974, a escolha deste período remete para o seu segundo objectivo: a sistematização de alguns elementos de comparação com algumas ditaduras do período. Muito embora a longa duração do salazarismo não tenha afectado as características essenciais da elite e dos seus modos de recrutamento, concentramo-nos assim nos anos da «época do fascismo», entre 1933 e 1945, a fim de procedermos a alguns exercícios de comparação com o primeiro período do franquismo, com o fascismo italiano e com o nacional-socialismo alemão.

PODER E DECISÃO POLÍTICA NO SALAZARISMO

Salazar foi um ditador «forte». Esta caracterização não se refere ao tipo de legitimidade do ditador, mas ao grau e extensão da decisão política e governamental na qual este intervém. Ou seja, à quantidade e qualidade de decisão que ele centraliza na sua pessoa. Nesta perspectiva, a sua comparação com outros ditadores que, utilizando conceitos como o de legitimidade carismática, tradicional ou legal, estão, no campo da totalização do poder, bem mais perto da primeira, casos de Hitler, Mussolini e Franco, altera-se a favor de Salazar.

Se utilizarmos a tipologia weberiana com rigor, Salazar não pode ser considerado um líder carismático¹. A confusão entre personalização do poder ou emergência de cultos do chefe pelos aparelhos de propaganda, inerente à maioria das ditaduras do século XX, e carismatização é grande e tem caracterizado, por vezes, alguma análise do salazarismo. Mas Salazar foi sobretudo mestre na manipulação de uma legitimidade racional-legal pervertida, com escassa utilização de recursos carismáticos que ultrapassassem a mediação burocrática entre a sua figura e a «nação». A utilização de uma escala de centralização de decisão em termos extensivos, no entanto, justifica plenamente a expressão «ditador forte» para caracterizar o exercício do poder por Salazar.

Parece evidente que, para além do estilo e personalidade do ditador, existem alguns factores estruturais da sociedade portuguesa e do sistema político e administrativo herdados do passado que podem potenciar esta característica do salazarismo: uma pequena metrópole, uma administração centralista, um forte peso do aparelho de Estado e uma fraca sociedade civil, uma escassíssima elite social e administrativa letrada, com centros de forma-

¹ Ann Ruth Willner, *The Spellbinders. Charismatic Political Leadership*, New Haven, Yale University Press, 1983.

ção universitários elitistas e de acesso muito limitado². Mas a formação jurídica e financeira do ditador, associada ao que será um estilo muito próprio de gestão corrente do Estado, singularizara neste campo Salazar dos ditadores do período.

SALAZAR E OS SEUS MINISTROS

A personalidade do chefe é particularmente importante nos regimes ditatoriais, muito embora o seu impacto sobre o funcionamento do sistema político seja de grande dificuldade de análise³. Frio e distante dos seus ministros e apoiantes, cultivando um reduzido círculo de «conselheiros políticos», Salazar imprimiu à gestão governamental e política um estilo próprio, cuja primeira característica era uma quase obsessiva minúcia informativa e centralizadora de tipo generalista. Ao contrário dos ditadores que seleccionavam as áreas centrais na sua pessoa, no geral a política externa, segurança interna e forças armadas, Salazar acrescia a estas, pelo menos na fase em análise, a concentração da decisão sobre as áreas mais «técnicas».

Alguns destes traços afirmaram-se desde a sua tomada de posse como ministro das Finanças, ainda no período da ditadura militar, nomeadamente no campo do orçamento e das contas gerais do Estado. Uma vez presidente do Conselho, o seu visto atento estendeu-se praticamente a toda a produção legislativa, muito para além das necessidades de controle comuns a outros sistemas políticos ditatoriais. Apesar de se rodear de ministros com uma forte competência específica, Salazar não lhes dava grande margem de decisão autónoma. Por outro lado, era também impressionante o grau de informação a que este tinha acesso, mesmo de escalões hierárquicos abaixo do nível ministerial.

O legado arquivístico que este nos deixou é, nesta perspectiva, impressionante, provando o pormenor a que o ditador chegava no dia a dia da governação, discutindo orçamentos de liceus em Coimbra, ou relatórios de governadores civis e presidentes de câmara. Este arquivo é também prova da fraca autonomia de decisão dos ministros na sua esfera de acção. Muito embora aqui com variações importantes ao longo do Estado Novo, o ditador intervinha bastante no raio de acção dos diversos ministérios e tinha, so-

² V. Hermínio Martins, *Classe, Status e Poder*, Lisboa, ICS, 1998, pp. 105-112, e António Costa Pinto e Pedro Tavares de Almeida, «On liberalism and civil society in Portugal», in Nancy Bermeo e P. Nord (eds.), *Civil Society before Democracy*, Nova Iorque, Rowman & Littlefield (a sair em 2000).

³ V. Jean Blondel, *Political Leadership. Towards a General Analysis*, Londres, Sage, 1987, e Fred I. Greenstein, *Personality and Politics. Problems of Evidence, Inference, and Conceptualization*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

bretudo na esfera económica e técnica, uma preponderância desconhecida nas restantes ditaduras do período⁴.

A história da relação entre Salazar e os seus ministros no período em análise é a da concentração do poder de decisão no ditador e da menorização quer da autonomia destes, quer da do presidente da República. Um dos primeiros sintomas deste processo reflectiu-se na eliminação da colegialidade do Conselho de Ministros, que, aliás, também reduziu drasticamente o seu número de reuniões de trabalho, a partir de 1933.

A primeira característica da concentração de poder em Salazar reflectiu-se na acumulação formal das pastas ministeriais mais importantes ou sentidas como tal pelo ditador. Foi o caso das Finanças, que este dirigiu por longos anos (1928-1940). Foi também o caso dos Negócios Estrangeiros, que acumulou entre 1936 e 1947, e sobretudo, na perspectiva da eliminação e controle do poder militar, da pasta da Guerra, que ocupou entre 1936 e 1944.

O último caso é particularmente importante, pois os militares eram, em meados dos anos 30, a única ameaça à consolidação do Estado Novo e uma das alavancas de poder do general Carmona, como presidente da República⁵. Após algumas tentativas falhadas de acumular a pasta, por falta de apoio do presidente e resistência dos militares, Salazar venceu a batalha em 1936 e assumiu o controle directo sobre as forças armadas, o que lhe vai permitir eliminar a influência presidencial sobre aquela que era ainda a sua coutada. Com a afirmação de Salazar e a emergência de Santos Costa como seu «comissário político» no sector, a mediação presidencial na decisão política sobre as forças armadas diminuiu bastante.

A acumulação de diversas pastas levou à existência de secretários de Estado ou de directores-gerais, com um poder burocrático e político enorme sobre os seus sectores, superior ao de muitos ministros aliás. Foi este o caso, por exemplo, do embaixador Teixeira de Sampaio, secretário-geral do MNE, ou de Santos Costa, como subsecretário de Estado da Guerra, no mesmo período⁶.

A segunda característica da sua governação foi a eliminação progressiva do Conselho de Ministros, rapidamente substituído por reuniões individuais de despacho. A partir da segunda metade dos anos 30 as reuniões do Conselho passam a ser simbólicas, cada vez que existiam problemas de política externa e interna que merecessem uma comunicação à nação, ou quando realizava remodelações importantes. Em certos casos, estas realizavam-se com a presença do presidente da República, acentuando o seu carácter meramente

⁴ V., para o caso de Franco, Mussolini e Hitler, respectivamente, Paul Preston, *Franco. A Biography*, Londres, Harper Collins, 1993, Pierre Milza, *Mussolini*, Paris, Fayard, 1999, e Ian Kershaw, *Hitler*, Londres, Longman, 1991.

⁵ V. Telmo Henrique Correia Daniel Faria, *As Chefias Militares no Estado Novo. Das Vésperas do Conflito Espanhol aos Inícios da Guerra Mundial, 1935-1941* (a sair).

⁶ Sobre o primeiro, cf. Pedro Aires Oliveira, «O corpo diplomático português», in *História*, n.ºs 23-24, Agosto-Setembro de 1996, pp. 8-25.

simbólico. Como o ditador reconheceria mais tarde, aquando da remodelação ministerial de 1940, o trabalho em Conselho era «de fraco rendimento e baixa qualidade» e «há anos» que o método havia sido abandonado⁷. Iniciando uma prática que viria a acentuar-se com o tempo, Salazar começou a despachar individualmente com cada ministro⁸.

A terceira característica, complementar da anterior, foi a do abandono da norma da demissão colectiva do governo. A partir de 1936, Salazar passou a remodelar parcialmente o Conselho de Ministros de três em três ou de quatro em quatro anos, mas raramente mudava mais do que um terço dos ministros, «nunca enfrentando um conjunto de caras novas de uma só vez»⁹.

A quarta característica da sua relação com os ministros era a de salientar a legitimação «técnica» das suas funções. As áreas propriamente políticas do regime não foram no geral elevadas a ministério e a prática era o despacho directo com Salazar. Era este o caso, por exemplo, do Secretariado de Propaganda Nacional de António Ferro, sendo também de destacar, ainda que por outros factores, o caso das Corporações, sob a direcção de Teotónio Pereira. O discurso oficial de Salazar era o de que, apesar de a «política, como arte humana, [ser] sempre necessária, enquanto existirem os homens; o governo [...] será cada vez mais uma função científica e técnica»¹⁰.

Como regime político, no entanto, importa salientar que o *locus* do poder e da decisão política se situou sempre no governo, sendo através dele que a grande maioria da decisão passava. Como veremos à frente, em vários regimes ditatoriais o governo e a própria administração foram secundarizados em relação ao partido único como sede do poder. Em Portugal isso nunca aconteceu, sendo uma administração pública controlada o instrumento fundamental do poder político ditatorial.

OS MINISTROS DO SALAZARISMO

A elite governamental do Estado Novo apresenta como características gerais a sua juventude e a descontinuidade com o passado liberal, a sua proveniência de uma elite social e burocrática pequena e fechada, com um domínio quase exclusivo das altas patentes das forças armadas, da alta administração e das universidades, estas últimas com um fortíssimo predomínio das profissões jurídicas.

Com a consolidação do Estado Novo, a «circulação» da elite ministerial diminuiu acentuadamente em relação ao período da ditadura militar, aumen-

⁷ Cit. in Franco Nogueira, *Salazar*, vol. III, Coimbra, Atlântida, 1978, p. 290.

⁸ Franco Nogueira, *Salazar*, vol. II, Coimbra, Atlântida, s. d., p. 186.

⁹ Cf. Tom Gallagher, «Os oitenta e sete ministros do Estado Novo de Salazar», in *História*, n.º 28, Fevereiro de 1981, p. 7.

¹⁰ Cit. in Franco Nogueira, *op. cit.*, vol. III, Coimbra, Atlântida, 1978, p. 290.

tando a duração média dos cargos governamentais. Em oito anos a ditadura militar teve 65 ministros, perante os 28 nos doze anos seguintes, ou seja, reduzindo-se a quase metade.

IDADE E ORIGEM RURAL-URBANA

Com uma média de idades de 44 anos, a elite ministerial da primeira fase do Estado Novo acompanhava no fundamental a juventude do seu chefe. Cerca de 25,7% dos ministros tinham entre 20 e 29 anos, 48% tinham entre 40 e 49 anos e apenas 25,7% tinham mais de 50 anos. É importante salientar que, se fossem apenas incluídos os ministros civis, a média baixaria, pois era a componente militar que fazia subir a idade média, com a presença de oficiais gerais activos durante a ditadura militar e mais velhos, em geral, do que a elite civil.

Uma segunda dimensão sobre a qual sistematizámos dados foi a da origem rural ou urbana da elite. Muito embora só uma perspectiva diacrónica, a desenvolver ulteriormente, nos permita uma análise mais aprofundada, registre-se que aumenta o número dos que nasceram em universo rural, mesmo em relação ao período da ditadura militar: 36,7% nasceram em Lisboa e no Porto e quase 47% em núcleos com menos de 10 000 habitantes, ou seja, 11% mais do que durante a ditadura militar.

PERFIL SÓCIO-PROFISSIONAL

Em termos de perfil sócio-profissional, as mudanças mais significativas referem-se à normal diminuição da componente militar, que passou de maioritária durante a ditadura militar para 28,6%, e à ascensão sem precedentes da elite universitária, que passou a assegurar cerca 40% das pastas ministeriais (cf. quadro n.º 1).

Composição sócio-profissional da elite ministerial (1926-1944)
(em percentagem)

[QUADRO N.º 1]

	1926-1933	1933-1944
Diplomata	3,2	2,9
Militar	57,1	28,6
Professor universitário	15,9	40,0
Magistrado	3,2	5,6
Profissão liberal	19,0	20,0
Agrário	1,6	–
Banqueiro	–	2,9
<i>Total</i>	100,0	100,0

Saliente-se também a grande continuidade em relação ao passado do número esmagador das profissões vinculadas à administração pública, visto cerca de 78% dos ministros serem, de uma forma ou de outra, funcionários públicos e mesmo os 20% das profissões liberais, se analisados em pormenor, permitiriam ainda cruzamentos dependentes e/ou em acumulação com o Estado.

O número de licenciados em Direito aumenta espectacularmente em relação à ditadura militar, de 24% para 56% entre ministros, secretários e subsecretários de Estado, muito embora ele não seja *per se* uma novidade em relação ao regime liberal, devendo-se a diferença também à diminuição dos militares.

A quantidade de professores universitários e, entre estes, dos professores de Direito merece, obviamente, um destaque particular, até porque ela representou uma das mais significativas singularidades do salazarismo em relação às ditaduras congéneres e aos regimes políticos seus contemporâneos¹¹. Além do mais, esta especificidade não caracterizou apenas o período em análise, mas toda a sua longa duração, sendo um factor estruturante da composição da elite política do Estado Novo.

As Faculdades de Direito das Universidades de Coimbra e de Lisboa eram já as principais formadoras das elites burocrática e política portuguesas, mas o seu carácter de equivalente português das *grands écoles* francesas reforçou-se notoriamente ao longo do período, fazendo emergir a novidade de o seu corpo docente se transformar, com a emergência do Estado Novo, numa superelite, partilhada entre o sector dirigente do mundo económico, burocrático e político¹². O *status* social desta reduzida elite era enorme e ainda nos anos 60, para dar um exemplo expressivo, um inquérito às elites industriais, realizado pelo investigador norte-americano Harry Makler, sublinhava que estes professores gozavam de maior prestígio social do que os que exerciam cargos de direcção de grandes empresas¹³.

A Universidade de Coimbra continuava ainda neste período a assegurar a grande maioria dos licenciados em Direito membros do governo (71%) perante a mais jovem Faculdade de Direito de Lisboa (28,5%). O predomínio dos licenciados em Direito nas elites administrativa e burocrática era uma característica da Europa continental e vinha do passado¹⁴. Muito embora não existam dados para os anos 30, é provável que estas assegurassem a maioria

¹¹ «Catedratoracia» foi a palavra por vezes utilizada para sublinhar esta dimensão (cf. Tom Gallagher, «Os oitenta e sete ministros do Estado Novo de Salazar...», cit., p. 14).

¹² Sobre as *grands écoles* e seu papel na formação das elites francesas v., Ezra N. Suleiman, *Elites in French Society. The Politics of Survival*, Princeton, Princeton University Press, 1978.

¹³ Cf. Harry Makler, *The Portuguese Industrial Elite*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1968.

¹⁴ V. John A. Armstrong, *The European Administrative Elite*, Princeton, Princeton University Press, 1973.

dos quadros superiores da administração pública portuguesa. O corpo diplomático, por exemplo, contava com 51,6% de licenciados em Direito nesta época¹⁵. O caso português continuava, pois, a ser, nos anos 30 e nas décadas seguintes, uma ilustração da hipótese de Ralf Dahrendorf de que «o verdadeiro equivalente continental das *public schools* inglesas enquanto alavanca para o poder era o estudo do direito»¹⁶.

Quanto aos professores universitários, é importante salientar que estamos a falar de um universo extremamente pequeno e fechado. No que toca às faculdades de direito, basta referir que o seu corpo de professores não chegava a 40 no final dos anos 20. A Faculdade de Direito de Lisboa contava com 18 professores e a de Coimbra com 17¹⁷. Foi a partir daqui que saiu o fundamental do núcleo universitário da elite ministerial do salazarismo.

Destaque-se ainda, como hipótese quase segura, que estas duas faculdades foram, *tout cour*, as instituições que mais quadros políticos e técnicos forneceram ao regime neste período. No caso da Faculdade de Direito de Coimbra, por exemplo, um estudo recente demonstra que aproximadamente 80% deles detiveram posições políticas na ditadura, contra 66,7% do corpo professoral da equivalente lisboeta¹⁸.

Eram também professores universitários muitos outros ministros não oriundos do direito que marcaram o regime nesta época, casos, por exemplo, de Duarte Pacheco, professor do Instituto Superior Técnico de Lisboa, ou Eusébio Tamagnini, da Universidade de Coimbra.

A ORIGEM POLÍTICA DOS MINISTROS

A dupla descontinuidade entre a República liberal e o Estado Novo reforçou a ruptura quase total com o período republicano. Apenas 6 ministros do período republicano (alguns durante a breve ditadura de Sidónio Pais, caso de Martinho Nobre de Mello) desempenharam cargos durante a ditadura militar, mas nenhum no Estado Novo. A esmagadora maioria dos ministros de Salazar teve escassa actividade política durante o período liberal, sendo muito poucos aqueles que desempenharam qualquer cargo no sistema político republicano. Alguns até por geração só iniciaram a sua vida política após o golpe de 1926. Provinham quase todos, no entanto, em termos de ideologia e filiação política, do conservadorismo católico e monárquico.

¹⁵ Cf. Pedro Aires Oliveira, «O corpo diplomático português...», cit., p. 13.

¹⁶ Cit. in Hermínio Martins, *ob. cit.*, p. 111.

¹⁷ Cf. Cristina Azeredo Faria, «A elite universitária da ditadura», in *História*, n.ºs 23-24, Agosto-Setembro de 1996, p. 48.

¹⁸ Id., *ibid.*, p. 49. Sobre a Universidade de Coimbra e a elite ministerial do salazarismo, v. também Luís Reis Torgal, *A Universidade e o Estado Novo. O Caso de Coimbra, 1926-1961*, Coimbra, Minerva, 1999.

Filiação político-ideológica dos ministros antes de 1926

[QUADRO N.º 2]

	1926-1933	1933-1944
Monárquicos	7	8
Católicos	3	3
Sidonistas	6	1
Partidos republicanos	11	3
Outros	7	2
Desconhecido	31	11
<i>Total</i>	65	28

Muito embora a dupla condição de católico e monárquico atravessasse alguns membros da elite, o fundamental a salientar, sobretudo em relação à ditadura militar, é a diminuição dos ex-filiados em partidos republicanos conservadores (incluíam-se aqui ministros como Duarte Pacheco, Albino dos Reis ou Rafael Duque) e o aumento da elite que provinha do campo monárquico, que já se compunha de alguns elementos formados na juventude pelo Integralismo Lusitano, como Pedro Teotónio Pereira e Marcello Caetano, ou mesmo com um passado imediato fascizante, como João Pinto da Costa Leite¹⁹. Os que provinham do universo católico aumentavam também ligeiramente. Quanto aos militares, não classificados em termos de origem no quadro anterior, a marca mais saliente era a de se apresentavam agora com uma carreira militar menos marcada pelo campo político. Restam casos de percursos ligados ao universo conservador, mas sem filiação clara. Armindo Monteiro, por exemplo, ilustra bem uma filiação que Pedro Oliveira definiu como associada a uma «direita dos interesses», mais pragmática e inorgânica²⁰.

AS CATEGORIAS: ALGUNS EXERCÍCIOS

A construção de tipologias sobre as elites políticas tem conhecido uma crescente sofisticação metodológica desde os estudos pioneiros de Harold D. Lasswell e Daniel Lerner sobre as elites revolucionárias²¹. No entanto, apesar das limitações inerentes a qualquer classificação e dos habituais casos-fronteira, a utilização das categorias «militares», «políticos» e «técnicos»

¹⁹ Cf. António Costa Pinto, *Os Camisas Azuis. Ideologia, Elites e Movimentos Fascistas em Portugal, 1914-1945*, Lisboa, Estampa, 1994.

²⁰ Cf. Pedro Aires Oliveira, *Armindo Monteiro. Uma Biografia Política*, Lisboa, Bertrand, 2000, p. 56.

²¹ Cf. Harold D. Lasswell e Daniel Lerner (ed.), *World Revolutionary Elites. Studies in Coercive Ideological Movements*, Cambridge, MA, The MIT Press, 1965.

no campo da classificação das elites políticas de regimes ditatoriais não esgotou as suas virtualidades, tendo já sido utilizada para o caso do salazarismo e do franquismo num estudo pioneiro de Paul Lewis²².

Esta categorização inspirada em Lasswell permite ilustrar uma dimensão comparativa bastante importante no estudo das elites autoritárias, a saber, a das fontes de recrutamento desta e da graduação do papel de certas instituições mais «políticas» no acesso ao governo, particularmente no caso de este ser o *locus* central do poder político.

Na classificação a seguir exposta consideraram-se as seguintes características diferenciadoras: militares — os ministros que antes da sua nomeação tinham passado o fundamental da sua vida activa profissional como oficiais das forças armadas; políticos — aqueles que eram activos militantes e dirigentes de organizações oficiais do regime ou, anteriormente, de outras organizações políticas antes da sua tomada de posse; técnicos — os ministros que tinham um passado profissional predominantemente administrativo e técnico, não sendo activos nas organizações políticas do regime ou não tendo um passado predominantemente político antes de exercerem o cargo de ministro.

Antecipando as habituais críticas, sobretudo historiográficas, a qualquer classificação, saliente-se que, no caso do salazarismo, existem casos-fronteira complexos, dada a conjunção entre quadros políticos do regime com uma fortíssima competência técnica específica, acrescida do facto de algumas das instituições, caso da forças armadas, apresentarem quadros politizados, e participantes em organizações políticas do regime, caso do partido único, parlamento e direcção de milícias, como a LP. Um caso-fronteira é, por exemplo, Santos Costa, no caso das forças armadas, um verdadeiro «comissário político» de Salazar, já activo na União Nacional desde o seu primeiro congresso, classificado como «militar».

Ministros «políticos», «técnicos»
e «militares» (1933-1944)
(em percentagem)

[QUADRO N.º 3]

Políticos	Técnicos	Militares
31,41	40,0	28,57

Apesar de o caso português confirmar a tendência para uma maior presença de «políticos» na fase de institucionalização e consolidação de ditadu-

²² Cf. Paul H. Lewis, «The Spanish ministerial elite, 1938-1969», in *Comparative Politics*, vol. 5, 1, 1972, pp. 83-106, e «Salazar's ministerial elite, 1932-1968», in *Journal of Politics*, 40, Agosto de 1978, pp. 622-647. Para além de eventuais diferenças de classificação, a nossa base biográfica foi bastante mais completa em termos de fontes utilizadas.

ras, seguida de uma rotinização que reforça o elemento técnico-administrativo, a elite governamental dos anos 30 apresenta uma maioria de «técnicos» (40%) perante os «políticos» (31%)²³.

Estes resultados, a serem complementados com a análise de outros indicadores sobre o *cursus honorum* da elite ministerial, expressam, como se desenvolverá à frente, a menor presença das instituições propriamente políticas do regime como elemento central para o acesso ao governo.

Entre os ministros «políticos» nesta altura, destacam-se Marcello Caetano, ideólogo do Estado Novo e activo dirigente de organizações oficiais do regime, como a MP, ou Pedro Teotónio Pereira, arquitecto da implantação do sistema corporativo²⁴. Na caso dos «técnicos», Rafael Duque ou Duarte Pacheco eram exemplos de uma carreira mais afastada dos «corredores» mais políticos do regime. Note-se, no entanto, que mesmo nos «políticos» a imbricação com a elite universitária era forte.

AS VIAS DE ACESSO

O problema das vias de acesso à elite governamental em certos tipos de regimes ditatoriais é de investigação mais complexa, dada a menor transparência destes sistemas políticos e a ausência de um sistema partidário, pluralista ou de partido único, como via predominante e clara de acesso aos cargos ministeriais²⁵. Ele é tanto mais complexo quanto menos claros são, já no interior das ditaduras, os mecanismos de controle de acesso ao poder político por parte do partido único, no caso de ele existir, e mais forte for o peso da administração e de grandes corpos, como a Igreja e as forças armadas.

No seu já clássico artigo sobre os regimes autoritários, em que utiliza o caso do franquismo como paradigma, Juan J. Linz refere o *jeu de coterie* como modo de recrutamento da elite política, através do qual o ditador escolhe a elite entre um número limitado de fiéis, unidos em famílias políticas, onde grupos formais ou informais se estruturam em função de instituições de partida, de interesses ou *nuances* ideológicas²⁶.

A lógica deste modo de recrutamento remete como que para uma reactualizada «sociedade de corte», estudada por Norbert Elias, já não do-

²³ Para o período que vai de 1932 a 1947, Paul Lewis chega a uma conclusão semelhante.

²⁴ Cf. *Correspondência de Pedro Teotónio Pereira para Oliveira Salazar*, 4 vols., Lisboa, Comissão do Livro Negro sobre o Regime Fascista, 1987-1991.

²⁵ Jean Blondel, *Government Ministers in the Contemporary World*, Londres, Sage, 1985.

²⁶ Cf. Juan J. Linz, «Una teoría del régimen autoritário. El caso de España», in Stanley G. Payne (coord.), *Política y Sociedad en la España del Siglo XX*, Madrid, Akal, 1978, pp. 242-256.

minada por critérios de distinção social, mas na qual «o pluralismo limitado às *coteries* dominantes restitui a dimensão de fechamento social»²⁷.

O quadro n.º 4, representando as funções desempenhadas antes da sua tomada de posse, dá-nos uma primeira introdução às vias de acesso à carreira dos ministros e permite-nos desenvolver algumas pistas de interpretação.

Cargos políticos ocupados pelos ministros
antes da primeira nomeação (1933-1945)

[QUADRO N.º 4]

Presidente de câmara	6
Governador civil	4
Deputado	8
Proc. C. Corporativa	1
Dirigente da UN	10
Dirigente da MP/LP	2
Secretário de Estado	2
Subsecretário de Estado	6
Sem cargos políticos	6
<i>Total</i>	28

São escassíssimos os ministros que exerceram funções dirigentes nas organizações miliciais, MP e LP, instituições políticas que não eram *locus* privilegiados de acesso ao governo.

São poucos também os que se iniciaram na administração local, quer como governadores civis, quer como presidentes de câmara. Saliente-se, aliás, que alguns destes eram militares e que os lugares de governador civil desempenhados por oficiais do exército foram uma herança da ditadura militar que só se dissipou no final dos anos 30.

Mais significativo é o número de deputados que ocuparam cargos dirigentes na União Nacional. Muito embora a condição de dirigente e mesmo de membro do partido único estivesse longe de ser um requisito de acesso ao governo, como, aliás, salienta Manuel Braga da Cruz, este era um *cursus honorum* corrente²⁸. Saliente-se também, para estes ministros, o carácter cumulativo com altos cargos da administração pública e do sistema universitário. A participação no partido único era, assim, «de grande ajuda em combinação com outras qualificações, por exemplo, uma brilhante carreira académica ou administrativa ou uma identificação com grupos de interesses religioso-políticos»²⁹.

²⁷ Cf. William Genieys, *Les élites espagnoles face à L'État. Changement de régimes politiques e dynamiques centre périphéries*, Paris, L'Harmattan, 1997, pp. 186-187.

²⁸ Cf. Manuel Braga da Cruz, *O Partido e o Estado no Salazarismo*, Lisboa, Presença, 1988.

²⁹ Cf. Juan J. Linz, «Una teoria del régimen autoritário. El caso de España...», cit., p. 244.

A direcção de associações industriais ou comerciais está, mesmo cumulativamente, quase ausente. Entre as excepções contava-se Sebastião Ramires, por exemplo, que era membro da comissão executiva da UN e presidente da Associação Comercial de Lisboa.

O caso português parece, assim, confirmar a hipótese segundo a qual, como refere Juan J. Linz para o caso espanhol, quando os partidos políticos estão ausentes, ou o partido único é fraco, são escassas as possibilidades de chegar à elite governamental «sem pertencer a um corpo superior da administração»³⁰.

Saliente-se também que rapidamente a progressão via subsecretaria e secretaria de Estado se imporia no *cursus honorum* dos ministros, sendo já significativo neste período o número de ministros que tinham ocupado postos de subsecretários e de secretários de Estado anteriormente. Por outro lado, muito embora a coligação que derrubou a República liberal incluisse um número significativo e diferenciado de «famílias políticas», algumas das quais excluídas da construção do salazarismo, é difícil falar delas, enquanto actores no processo de decisão na ditadura, se lhes dermos a conotação habitual de estruturação mínima, como no caso do franquismo³¹. Utilizando uma definição minimalista: núcleos formais e informais de pressão política no interior da ditadura reconhecidos como «tendências», duas «famílias» emergiram por vezes imbricadas, com peso importante: os católicos e os monárquicos³². Mas o seu papel na estruturação da elite governamental é menos nítido no caso português do que no caso espanhol, sendo que o ditador era menos condicionado a pensar em termos de equilíbrio de «famílias» no interior do regime.

O PAPEL DOS «CONSELHEIROS POLÍTICOS» INFORMAIS

Chegados a este ponto, vale a pena completar o que atrás foi dito com alguma informação qualitativa sobre os canais informais de recrutamento da elite governamental e o papel de alguns «conselheiros políticos» de Salazar para tentar responder à pergunta não só das vias de acesso como ainda das qualidades requeridas para o recrutamento dos ministros. Esta questão é particularmente importante para regimes autoritários sem uma via de acesso clara, onde «quem realiza o recrutamento e a forma como este é realizado» é talvez mais importante do que algumas das variáveis anteriormente analisadas³³.

³⁰ Cf. Juan J. Linz, cit. por Viver Pi-Sunyer, *El Personal Político de Franco (1936-1945). Contribución Empírica a Una Teoría del Régimen Franquista*, Barcelona, Editorial Vicensvives, 1978, p. 69. Blondel confirmou esta tendência no seu estudo de 1985, sublinhando que, «quando os partidos são fracos e o sector privado também, as organizações públicas e semi-públicas tornam-se as fontes naturais de recrutamento» (cf. Jean Blondel, *ob. cit.*, p. 62).

³¹ Ricardo Chueca, *El Fascismo en los Comienzos del Régimen de Franco. Un Estudio sobre la FET-JONS*, Madrid, CIS, 1983.

³² Manuel Braga da Cruz, *Monárquicos e Republicanos sob o Estado Novo*, Lisboa, D. Quixote, 1987.

³³ Cf. Roderic Ai Camp, *Political Recruitment across Two Centuries. Mexico, 1884-1991*, Austin, University of Texas Press, 1995, p. 27.

Como nota introdutória, sublinhe-se que a correspondência para Salazar, pelo menos numa primeira abordagem, se revelou menos rica do que esperávamos enquanto fonte. Muitas das consultas ficaram na oralidade das conversas entre o ditador e os seus conselheiros e pouco nos registos epistolares do seu arquivo³⁴.

Cada remodelação ministerial, como, aliás, cada renovação da Assembleia Nacional, era precedida de um processo de consulta sobre nomes a indicar. Quase desde o início da sua carreira ministerial, Salazar tinha por hábito recolher as opiniões de um reduzido mas estável núcleo de conselheiros. Muito embora ele tivesse variado ao longo da duração do regime, os mais consultados no período em causa eram «notáveis», como Bissaia Barreto, Mário de Figueiredo, Manuel Rodrigues, Albino dos Reis, José Alberto dos Reis, José Nosolini ou Mário Pais de Sousa.

Apesar de sempre distante e prudente, era a este círculo mais ou menos íntimo ou até familiar que Salazar recorria para uma primeira triagem de candidatos. O mesmo acontecia, aliás, com os deputados à Assembleia Nacional, muito embora aqui o papel da UN fosse maior³⁵.

No campo da representatividade das «famílias políticas», as fontes consultadas não indiciam grandes preocupações de equilíbrio. Muito embora fossem sempre referidas as origens e as tendências das personalidades sugeridas, mais integralistas ou monárquicas, por exemplo, não parece que a necessidade de equilibrar correntes, como pressão «de baixo para cima», por exemplo, tenha marcado o ditador neste período.

Em conjunturas de crise, como, por exemplo, a do final da segunda guerra mundial, Salazar reforçava o ministério com base no princípio fundamental da fidelidade e dedicação. Como refere Marcello Caetano, recordando a sua chegada ao governo, «ao compor o ministério, Salazar não curava de promover nenhum equilíbrio de forças, a representação de correntes de opinião, mas tão-só de se rodear de pessoas seguras, na maior parte já provadas na sua dedicação ao regime e ao seu chefe»³⁶.

A ELITE MINISTERIAL SALAZARISTA E A DAS DITADURAS DA ÉPOCA DO FASCISMO

Traçado um primeiro esboço de caracterização da elite governamental do Estado Novo entre 1933 e 1945, ensaiemos agora alguns elementos de com-

³⁴ É este o caso, por exemplo, da correspondência de algumas eminências pardas do regime, como Bissaia Barreto e outros (cf. Arquivo Oliveira Salazar (AOS) – CP-235, CP-27, CP-152, CP-224, CO/PC-4A, CD-19, CP-115).

³⁵ Cf. Rita Carvalho, *A Assembleia Nacional no Após-Guerra, 1945-1949*, Porto, Afrontamento (a sair).

³⁶ Marcello Caetano, *As Minhas Memórias de Salazar*, Lisboa, Verbo, 1985, p. 7.

paração com as ditaduras de Franco, Mussolini e Hitler, no mesmo período, em torno de três eixos fundamentais: características da relação entre ditador e elite ministerial, composição e estrutura desta e vias de acesso.

SALAZARISMO E FRANQUISMO

Na sua longa duração, as duas ditaduras ibéricas convergiram em termos de composição da elite, muito embora os seus pontos de partida fossem diferentes, marcando sobretudo o período em análise³⁷.

A primeira característica do franquismo é a sua radical descontinuidade com o regime precedente. Resultado de uma guerra civil, com um número de depurações e execuções políticas superior a qualquer dos restantes processos de queda de regimes democráticos, o franquismo, enquanto sistema político, recusou o fundamental da herança liberal e inspirou-se bastante mais no fascismo e no nazismo do que o seu homólogo português³⁸.

Em termos de legitimidade, Franco aproximou-se mais do modelo carismático, ainda que com uma componente religiosa mais forte, ausente parcialmente no caso italiano e totalmente no caso alemão.

Chefe de um partido único que teve origem na unificação forçada da coligação vencedora, incluindo católicos, carlistas e outros sectores, com uma forte componente reaccionária e fascista, que está, aliás, na origem do partido e lhe deu a simbologia e a matriz ideológica, Franco colocou-o na sua estrita dependência e do governo, que, como no caso português, é o *locus* fundamental do poder³⁹.

Enquanto ditador, Franco emulou pouco, mesmo em termos formais, o modelo liberal, mas a sua gestão diferiu da de Salazar, desde logo pelo muito menor generalismo na centralização da decisão. Militar pouco dado à gestão quotidiana do governo, Franco concentrou-se fundamentalmente nas áreas das forças armadas, segurança interna e política externa. Nos restantes sectores, o ditador foi praticando «uma transferência de poder para os ministros», muito embora estes sempre lhe estivessem subordinados⁴⁰. As áreas

³⁷ Cf. Amando de Miguel, *Sociologia del Franquismo. Análisis Ideologica de los Ministros del Régimen*, Barcelona, Editorial Euros, 1975, Mariano Baena del Alcázar, *Elites y Conjuntos de Poder en Espanha (1939-1992). Un Estudio Cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y Administración y Gran Empresa*, Madrid, Tecnos, 1999, e Francisco Campuzano, *L'Élite franquiste et la sortie de la dictature*, Paris, L'Harmattan, 1997.

³⁸ Cf. Javier Tusell, *La Dictadura de Franco*, Madrid, Alianza Editorial, 1988.

³⁹ Sobre a Falange, cf. Stanley G. Payne, *Franco y José Antonio. El Extraño Caso del Fascismo Español*, Madrid, Planeta, 1997, Ricardo Chueca, *ob. cit.*, e Miguel Jerez Mir, *Elites Políticas y Centros de Extracción en Espanha, 1938-1957*, Madrid, CIS, 1982.

⁴⁰ Cf. Carlos R. Alba, «The organization of authoritarian leadership: Franco Spain», in Richard Rose e Ezra N. Suleiman (eds.), *Presidents and Prime Ministers*, Washington, D. C., American Enterprise Institute, 1980, p. 267.

mais técnicas da governação tiveram sempre não só menor intervenção do ditador, como ainda uma atitude mais pragmática de gestão de resultados.

A elite ministerial franquista era politicamente jovem e, muito embora um número importante fosse filiado em organizações conservadoras e fascistas durante a República, eram figuras secundárias⁴¹. A composição sócio-profissional dos ministros de Franco remete também para um substancial fechamento social, se comparado com o período da 2.ª República. Um traço introdutório que, aliás, tem origem numa curiosa e antiga diferenciação portuguesa é o regresso significativo de alguma aristocracia: cerca de 12% dos ministros do primeiro franquismo, o que nunca aconteceu em Portugal. Este fenómeno, já bem estudado para o caso português por Nuno Monteiro e Pedro Tavares de Almeida, ilustra um precoce declínio da aristocracia da elite política portuguesa⁴².

Em termos sócio-profissionais, o predomínio das profissões jurídicas (54%) não apresenta novidades, assegurando os militares 27% da elite governamental. A presença da elite universitária é significativa, mas longe dos números portugueses⁴³. Outro traço dissonante remete para os militares. Muito embora a presença militar não tenha desaparecido com a consolidação do salazarismo, continuando a marcar instituições como a censura, a polícia política ou a Legião, o franquismo apresentou-se com um número muito superior de oficiais das forças armadas, quer no partido único, quer na elite governamental, ocupando cerca de 28% de todos os cargos políticos do regime neste período⁴⁴.

A classificação dos ministros de Franco entre «políticos», «técnicos» e «militares» apresenta um diferença importante a favor dos «políticos», que representam mais de 40% neste período, com o resto dividindo-se quase a meio entre «técnicos» e «militares»⁴⁵. Esta preponderância remete para uma muito maior presença do partido único no sistema político e, em particular, na composição da elite ministerial.

O partido único do franquismo foi o produto da unificação forçada dos grupos do «bloco nacional» que apoiaram Franco durante a guerra civil, mas a sua matriz foi o pequeno partido fascista espanhol, a Falange de las JONS, que se transformou em FET, não sem alguns conflitos⁴⁶. Uma vez partido único sob a chefia de Franco, era possível detectar algumas «famílias políti-

⁴¹ C. Viver Pi-suner, *ob. cit.*, p. 191.

⁴² Nuno G. Monteiro, *O Crepúsculo dos Grandes. A Casa e o Património da Aristocracia em Portugal, 1750-1832*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1998, e Pedro Tavares de Almeida, *Elite Política e Burocracia na Regeneração (1851-1890)* (a sair).

⁴³ Cf. C. Viver Pi-Suner, *ob. cit.*, p. 117.

⁴⁴ *Id.*, *ibid.*, p. 70.

⁴⁵ Cf. Paul Lewis, «The Spanish ministerial elite, 1938-1969...», *cit.*, p. 95.

⁴⁶ Cf. Stanley G. Payne, *ob. cit.*, pp. 381-478.

cas» no seu interior: até 1944, a matriz da Falange dominava o partido, com 66% dos cargos de direcção, os católicos eram a segunda força, logo seguidos pelos militares⁴⁷.

No primeiro franquismo, a FET foi o principal canal de acesso ao governo. Segundo um dos estudos mais exaustivos sobre o tema, «antes de ocupar um posto ministerial na primeira década franquista este tinha desempenhado 60 cargos na FET»⁴⁸. A segunda via de acesso, a única que dispensava, muito embora por vezes incluísse, a passagem pelo partido era a carreira militar, sendo a terceira, a alguma distância, a administração.

Resumindo, apesar de nunca ensaiar a conquista do Estado, «a existência de um partido único plenamente subordinado ofereceu um notável contrapeso» a outras vias de acesso durante o período em análise⁴⁹.

O FASCISMO ITALIANO

O caso italiano, curiosamente o regime sobre o qual foi mais difícil encontrar informação prosopográfica sobre a elite ministerial, encontra-se, neste espectro em curso de definição, numa posição intermédia⁵⁰.

Apesar de Mussolini ter conquistado o poder com base no Partido Fascista, o desmantelamento do regime democrático foi mais lento e a menor força social e política do partido obrigou o ditador a maiores cedências, quer perante o rei e as forças armadas, quer perante outras instituições, como a Igreja católica. A consolidação da ditadura passou mesmo, numa fase inicial, pela imposição de maior disciplina no partido, que ameaçava os compromissos inerentes à sua institucionalização, e o trinómio partido-ditador-Estado será sempre tenso⁵¹.

No entanto, o caso italiano expressa, ao contrário do espanhol, uma tomada do poder por «elites políticas unidas» e não apenas coligadas, tendo como base um partido fascista, que se transformará no motor fundamental da institucionalização da ditadura e, a partir dos anos 30, no instrumento central de «totalização» do poder⁵².

Mussolini foi abandonando por fases as suas concessões a uma legitimidade burocrático-legal, utilizando sobretudo o partido; no entanto, nunca

⁴⁷ Cf. C. Viver Pi-Suner, *ob. cit.*, pp. 163-164.

⁴⁸ *Id.*, *ibid.*, p. 63.

⁴⁹ *Id.*, *ibid.*, p. 202.

⁵⁰ Mais imprecisos e qualitativos, os dados sobre a composição da elite ministerial fascista serão menos desenvolvidos neste artigo.

⁵¹ Cf. Emilio Gentile, *La via italiana al totalitarismo. Il partito e lo Stato nel regime fascista*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1995.

⁵² Sobre o papel das «elites políticas unidas» nos processos de crise e colapso da democracia, v. Mattei Dogan e John Higley (eds.), *Elites, Crises and the Origins of Regimes*, Nova Iorque, Rowman & Littlefield, 1998, p. 18.

teve a coragem ou a possibilidade de eliminar a «diarquia» que herdou, ou seja, a abolição da monarquia. Quando, na segunda metade dos anos 30, foi eliminado o que restava da herança liberal e o Partido Fascista, sob a direcção de Starace, ensaiou a conquista da sociedade civil, Mussolini aproximou-se então do culminar do seu poder pessoal e da utilização de recursos carismáticos.

O ditador foi progressivamente abolindo os limites formais ao seu poder. Em 1926, com a autonomia da chefia do governo. Em 1928, a transformação do Grande Conselho, órgão máximo do partido, em instituição estatal representou, sob a chefia de Mussolini, uma fusão partido-Estado no topo do sistema político do fascismo, sem subordinação do primeiro pelo segundo. Como sublinhou um estudioso, «o Grande Conselho conservou uma importância política maior do que a do conselho de ministros [...] Sob este aspecto, portanto, a supremacia teórica do Estado sobre o partido não pode ser interpretada como a subordinação dos órgãos deste último aos órgãos de governo»⁵³.

Se o governo cessou rapidamente de ser um órgão colegial perante a todopoderosa secretaria do Duce, o Grande Conselho, apesar de subordinado ao ditador, transformou-se no único espaço de decisão política do regime. Sendo que apenas a mediação pessoal do ditador compartimentava a partir de cima a iniciativa da sua convocação⁵⁴.

A elite ministerial do fascismo consolidado provinha, na sua gigantesca maioria, dos fascistas de primeira hora, quase todos membros do Grande Conselho, com a excepção dos militares. Como sublinhou Pierre Milza, «o primeiro círculo do poder compreende uma trintena ou quarentena de hierarcas cujos nomes figuram, durante a maior parte do período na lista do Grande Conselho»⁵⁵. Ministros e subsecretários, presidentes do Parlamento e do Senado, saíram quase sempre daí. Figuras emblemáticas, como Dino Grandi, Balbo, ou Bottai, eram *ras* do Partido Fascista em Bolonha, Ferrara, ou Roma, com provas dadas na violência «esquadrista» dos anos 20, antes de chegarem ao governo. Alguns ministros militares de matriz conservadora e monárquica, como Emilio de Bono, de inscrição mais tardia no PNF (1922), passarão pela milícia antes de atingirem posições ministeriais.

Mesmo se excluirmos os hierarcas do Grande Conselho, o *cursus honorum* nas federações provinciais e na direcção do Partido Fascista era largamente dominante, em termos de acesso a uma carreira ministerial, até aos anos 30. O aparelho corporativo será a segunda grande fonte de recru-

⁵³ Cf. Adrian Lyttelton, «La dittatura fascista», in Giovanni Sabbatucci e Vittorio Vidotto (a cura di), *Storia d'Italia*, vol. 4, *Guerra e fascismo, 1914-1943*, Bari, Laterza, 1998, p. 174.

⁵⁴ O ritmo de convocação do Grande Conselho diminuiria nos anos 30 e nem mesmo a declaração de guerra seria aprovada por este (id., *ibid.*, p. 174).

⁵⁵ Pierre Milza, *ob. cit.*, p. 521.

tamento da elite ministerial, eventualmente dominante na segunda metade da década de 30. De 28 presidentes de confederações sindicais fascistas, por exemplo, 14 serão nomeados subsecretários de Estado ou ministros⁵⁶. Só a seguir vem a administração, passando, também aqui, pela triagem das organizações fascistas da função pública.

Apesar de as tentativas de «fascização» da burocracia terem falhado, o controle político sobre o acesso à função pública seria progressivamente mais forte, com a passagem da associação dos funcionários fascistas para o controle do partido em 1931 e a inscrição obrigatória nesta em 1937. A condição de filiado no partido passou também a ser factor determinante de admissão no aparelho de Estado em 1938⁵⁷.

A visão segundo a qual os ministros «são apenas colaboradores técnicos do chefe de governo» vai impôr-se progressivamente, o que não quer dizer que uma carreira exclusivamente burocrática se tenha alguma vez transformado em via de acesso ao poder ministerial⁵⁸. O Partido Fascista e as organizações para-estatais serão sempre determinantes no acesso a uma carreira ministerial, mesmo que esta tenha sido, em alguns casos, esvaziada de poder, para o ditador e para o partido único.

Mussolini foi gerindo o equilíbrio, progressivamente instável, entre o partido, o governo e a administração, concentrando na sua figura o fundamental da decisão política, submetendo o partido e a elite governamental à sua pessoa. Nesta perspectiva, o ditador italiano aproximou-se do modelo do «ditador forte», acumulando extensivamente uma grande parte da decisão política.

A «circulação» da elite ministerial será grande. Raros ministros se aguentarão mais de três anos e poucos são os que, como Bottai, por exemplo, passarão de um ministério a outro⁵⁹. Mussolini colecionava pastas ministeriais e, por vezes, acumulava cinco ou seis⁶⁰. O ditador colocou fascistas fiéis em pastas como as do Interior ou dos Estrangeiros, mas tinha receio do poder do partido, subordinando-o à sua figura e limitando o seu acesso ao Estado, ao mesmo tempo que lhe permitia uma grande latitude no enquadramento da sociedade. Esta «tensão» partido-Estado, ora latente, ora declarada, tenderá sempre a ser resolvida a favor do último⁶¹.

⁵⁶ Cf. Adrian Lyttelton, «La dittatura fascista»..., cit., p. 210.

⁵⁷ Cf. Guido Melis, «La burocrazia», in A. del Boca, M. Legnani, M. G. Rossi (a cura di), *Il regime fascista*, Bari, Laterza, 1995, p. 264; v. também Mariuccia Salvati, *Il regime e gli impiegati. La nazionalizzazione piccolo-borghese nel ventennio fascista*, Bari, Laterza, 1992.

⁵⁸ S. Panuncio, cit. in Renzo de Felice, *Mussolini il duce, II, Lo stato totalitário, 1936-1940*, Turim, Einaudi, 1981, p. 59.

⁵⁹ Pierre Milza, *ob. cit.*, p. 528.

⁶⁰ Cf. Pierre Milza, *ob. cit.*, p. 738.

⁶¹ A nível local por exemplo, de 115 prefeitos nomeados por Mussolini entre 1922 e 1929, só 29 vinham do partido, sendo os outros 86 de carreira (cf. Emilio Gentile, *ob. cit.*, p. 173).

No fascismo italiano, portanto, não só o *locus* da decisão política começou a afastar-se do binómio ditador-governo, como o partido único se transformou, mais do que em via de acesso hegemónica ao governo, em actor quer de uma tensão partido-Estado, quer de um aparelho progressivamente autónomo de enquadramento da sociedade civil.

O NACIONAL-SOCIALISMO ALEMÃO

A ditadura nacional-socialista encontra-se, na perspectiva das variáveis que vimos estudando, no outro extremo do espectro e impõe uma breve introdução de caracterização. Em primeiro lugar, pela maior proximidade ao modelo de chefia carismática das ditaduras associadas ao fascismo. Em segundo lugar, pelo maior peso do partido e das organizações miliciais sobre o sistema político e sobre a sociedade civil, o que desde logo coloca o problema da definição do *locus* de decisão política no interior do nazismo.

Muito embora conhecendo um processo de transição que não podemos agora analisar, a melhor definição do sistema político nazi é a de uma *poliocracy*, definida na linha de trabalhos como os de Martin Broszat e Hans Mommsen, ou seja, um sistema político com vários centros de decisão, mediatizados de forma compartimentada por Hitler, com tensões variadas, por exemplo, entre o partido e o aparelho burocrático e a administração central e local⁶². Esta investigação mais recente tem matizado as interpretações dos anos 50 e 60, que quiçá nos legaram uma imagem de coerência onde ela não existia⁶³. A guerra, evidentemente, potenciou estes factores, que, de outro modo, teriam provavelmente outro caminho⁶⁴.

Como nas restantes ditaduras que vimos analisando, o Conselho de Ministros do nazismo, após uma rapidíssima fase inicial, transformou-se num órgão burocrático completamente subserviente a Hitler. Por outro lado, o Conselho cessou também a sua existência enquanto órgão de decisão, sendo de salientar que o *locus* da decisão foi no nazismo simultaneamente mais concentrado no chefe e disperso por várias instituições, diminuindo consideravelmente o governo.

A tensão entre a legalidade da tomada do poder e a rápida carismatização do poder de Hitler foi resolvida por uma série de decretos que deram a este último o poder total, obrigando os ministros a responder exclusivamente perante o ditador⁶⁵. Por outro lado, o Partido Nazi, ainda que com crises

⁶² Martin Broszat, *The Hitler State. The Foundation and Development of the Internal Structure of the Third Reich*, Londres, Longman, 1981; Hans Mommsen, *From Weimar to Auschwitz*, Princeton, Princeton University Press, 1991.

⁶³ Cf., por exemplo, Carl J. Friedrich e Zbigniew K. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship & Autocracy*, Nova Iorque, Praeger, 1956.

⁶⁴ Norbert Frei, *L'État hitlérien et la société allemande, 1933-1945*, Paris, Seuil, 1994.

⁶⁵ Martin Broszat, *ob. cit.*, pp. 57-95.

internas, ensaiou quer o controle do velho aparelho de Estado, quer a criação de um aparelho paralelo, que multiplicou e confundiu as esferas de decisão em muitas áreas da administração⁶⁶.

A presença de uma enorme administração de funcionários do partido foi símbolo de uma estratégia revolucionária perante uma burocracia controlada, muito embora, segundo vários estudos, «os dirigentes nazis sempre tenham estado dependentes da velha elite para manter as funções essenciais de governo»⁶⁷.

Sob o ponto de vista da ruptura e/ou continuidade com o passado, a elite ministerial alemã representou claramente a primeira. 84,8% dos ministros eram novos e os remanescentes tinham sido nomeados alguns meses antes, já sob os governos de Papen e Schleicher⁶⁸. Tal não significa que estes não tenham tido um passado político activo sob a República de Weimar, pois importa salientar que 55% dos ministros de Hitler tinham sido funcionários políticos do Partido Nazi e cerca de 50% deputados deste ao Reichstag⁶⁹.

A origem política dos ministros é talvez a mais homogénea dos três casos analisados, pois, se ignorarmos o período inicial de coligação, a «condição de membro activo, oficial e publicitado do Partido Nazi tornou-se condição *sine qua non*» para o acesso ao cargo de ministro⁷⁰. Mas, mais do que isso, 63% dos ministros de Hitler eram já filiados ou dirigentes no Partido Nacional-Socialista e do seu aliado *Völkische*⁷¹. Só 24% não tinham filiação antes da tomada do poder.

A crise de Weimar, sobretudo nos últimos anos, foi marcada pelo regresso de alguma elite titulada conservadora ao poder e o nacional-socialismo recuperou-a parcialmente. Mas, se no Partido Nacional-Socialista alguma desta matriz bismarckiana ficou sempre em posições «subordinadas» perante os «nazis plebeus», ela constituía 27,3% da elite ministerial, quase toda concentrada nos militares⁷². Os nazis plebeus, vindos das classes baixas e médias-baixas, chegaram a altos cargos no Partido Nazi, mas não a posições ministeriais⁷³. Em termos de estratificação social, os restantes (quase 79%) provinham das classes médias. Um dado importante é expresso no facto de

⁶⁶ Jane Caplan, *Government without Administration. State and Civil Service in Weimar and Nazi Germany*, Oxford, Oxford University Press, 1988.

⁶⁷ Cf. Michael H. Kater, *The Nazi Party. A Social Profile of Member and Leaders, 1919-1945*, Cambridge, Ma., Harvard University Press, 1983, p. 238.

⁶⁸ Cf. Maxwell E. Knight, *The German Executive, 1890-1933*, Nova Iorque, Howard Fertig, 1971, p. 12.

⁶⁹ Id., *ibid.*, p. 15.

⁷⁰ Id., *ibid.*, p. 21.

⁷¹ Id., *ibid.*, p. 20.

⁷² Id., *ibid.*, p. 33.

⁷³ Id., *ibid.*, p. 37.

48,5% destes provirem da função pública, provando o peso da burocracia num órgão que, não o esqueçamos, se tinha transformado justamente em burocrático. Saliente-se ainda, em termos de educação, a menor presença de licenciados no caso alemão, 70%, incluindo os militares.

Sintetizando, o caso alemão encontra-se na ponta oposta do espectro em termos de secundarização de elite ministerial e de vias de acesso à carreira, quase exclusivamente através do partido.

CONCLUSÃO

Após algumas conclusões parciais apresentadas, gostaria de evidenciar brevemente uma hipótese genérica, ensaiando uma resposta ao problema colocado na introdução: a hipótese explicativa mais operativa para as variações da composição da elite ministerial, seu peso na decisão política e das suas vias de acesso nas ditaduras associadas ao fascismo remete para uma variável histórica, a presença ou não de um partido fascista no processo de transição para o regime ditatorial e, uma vez institucionalizado o regime, o papel do partido único no sistema político autoritário.

Resumindo: quanto maior e mais exclusivo for o papel do partido, menor é o papel da elite ministerial na decisão política. Depende também desta graduação a redução do peso dos grandes corpos da administração ou das forças armadas, por exemplo, na composição da elite. O caso português parece, em balanço ainda provisório deste exercício de síntese, situar-se numa das pontas do espectro. Aqui não só o governo foi o *locus* do poder, passando por ele o fundamental da decisão política, como o partido único teve menor influência, quer como via de acesso ao governo, quer como instrumento de enquadramento da sociedade civil.