









# **Governar em Ditadura**

**Elites e decisão política  
nas ditaduras  
da era do fascismo**

**António Costa Pinto**  
(organizador)

ICS

Imprensa  
de Ciências  
Sociais

## Imprensa de Ciências Sociais



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

Av. Prof. Aníbal de Bettencourt, 9  
1600-189 Lisboa – Portugal  
Telef. 21 780 47 00 – Fax 21 794 02 74

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

*Instituto de Ciências Sociais – Catalogação na Publicação*

Governar em ditadura : elites e decisão política nas ditaduras da era do fascismo / António  
Costa Pinto (organizador). - Lisboa : ICS. Imprensa de Ciências Sociais, 2012.

- 250 p. ; 23 cm

ISBN 978-972-671-297-8

Elites políticas / Estado Novo / Fascismo / Propaganda política / Ditadura

I. Pinto, António Costa, 1953-

CDU 321.6



*Capa e concepção gráfica:* João Segurado

*Revisão:* Soares de Almeida

*Impressão e acabamento:* Gráfica Manuel Barbosa & Filhos

*Depósito legal:* 346719/12

*1.ª edição:* Julho de 2012

# Índice

Os autores .....	13
Apresentação .....	17
Introdução	
<b>Elites e decisão política nas ditaduras da era do fascismo .....</b>	<b>19</b>
<i>António Costa Pinto</i>	
Capítulo 1	
<b>Mussolini, carisma e decisão política .....</b>	<b>25</b>
<i>Didier Musiedlak</i>	
Capítulo 2	
<b>Grande Conselho e governo: elite e decisão política na Itália fascista .....</b>	<b>39</b>
<i>Goffredo Adimolfi</i>	
Capítulo 3	
<b>Ministros e centros de poder na Alemanha nacional-socialista . . .</b>	<b>71</b>
<i>Ana Mónica Fonseca</i>	
Capítulo 4	
<b>Decisão política na propaganda nazi: um híbrido de «modernidade» e «neofeudalismo» na propaganda em tempo de guerra .....</b>	<b>97</b>
<i>Aristotle Kallis</i>	

Capítulo 5	
<b>O «império do professor»: a elite ministerial de Salazar, 1932-1944.</b> .....	129
<i>Nuno Estêvão Ferreira, Rita Almeida de Carvalho e António Costa Pinto</i>	
Capítulo 6	
<b>Decisão política no Estado Novo, 1933-1939.</b> .....	145
<i>Rita Almeida de Carvalho, Filipa Raimundo e Nuno Estêvão Ferreira</i>	
Capítulo 7	
<b>Governo, partido único e ministros no franquismo, 1936-1945</b> ..	175
<i>Miguel Jerez Mir</i>	
Capítulo 8	
<b>Partido único, governo e decisão política nas ditaduras da era do fascismo</b> .....	217
<i>António Costa Pinto</i>	
<b>Índice onomástico</b> .....	247

# Índice de quadros e figuras

## Quadros

2.1	Ministros no Grande Conselho Fascista .....	49
2.2	Ministros no Grande Conselho Fascista (por anos).....	49
2.3	Número médio de gabinetes ministeriais e ministros (Itália).....	55
2.4	Mobilidade dos ministros entre pastas (em percentagem) (Itália) .....	55
2.5	Continuidade com o regime liberal (Itália).....	57
2.6	Cargos políticos desempenhados pelos ministros (em percentagem) (Itália).....	58
2.7	Ministros membros de partidos (Itália) .....	59
2.8	Representação partidária no governo de Mussolini (em percentagem).....	59
2.9	Idade média dos ministros (Itália) .....	61
2.10	Nível de escolaridade dos ministros (em percentagem) (Itália).....	63
2.11	Áreas de formação académica dos ministros (em percentagem) (Itália).....	63
2.12	Distribuição ocupacional dos ministros segundo o estatuto de emprego (em percentagem) (Itália) .....	64
2.13	Perfil ocupacional dos ministros (em percentagem) (Itália).....	65
3.1	Nível de escolaridade dos ministros (em percentagem) (Alemanha)...	79
3.2	Grau universitário dos ministros civis (em percentagem) (Alemanha) .....	79
3.3	Áreas de formação académica dos ministros (em percentagem) (Alemanha) .....	79
3.4	Perfil ocupacional dos ministros (Alemanha) .....	80
3.5	Cargos políticos desempenhados pelos ministros (Alemanha) .....	82
3.6	Cargos políticos desempenhados pelos ministros durante a República de Weimar.....	83

3.7	Experiência parlamentar prévia dos ministros durante o regime democrático liberal (Alemanha).....	84
5.1	Duração das carreiras ministeriais por pasta (Portugal).....	134
5.2	Perfil ocupacional dos ministros (em percentagem) (Portugal).....	135
5.3	Cargos políticos desempenhados pelos ministros (em percentagem) (Portugal).....	138
6.1	Encontros entre Salazar e os ministros antes, durante e depois do desempenho de funções ministeriais, 1933-1939 .....	165
6.2	Reuniões com outros titulares de cargos políticos (Portugal).....	169
7.1	Número de reuniões do Conselho de Ministros, 1938-1945 (Espanha) .....	193
7.2	Família política dos membros do gabinete ministerial, 1938-1945 (Espanha) .....	200
7.3	Temas dos acordos nas reuniões do Conselho de Ministros, 1939-1945 (em percentagem) (Espanha) .....	200
7.4	Pastas ministeriais desempenhadas pelos militares (Espanha) .....	204
7.5	Distribuição etária (em percentagem) e idade média dos ministros (Espanha) .....	205
7.6	Nível de escolaridade dos ministros (em percentagem) (Espanha) ...	206
7.7	Grau universitário dos ministros civis (em percentagem) (Espanha) ...	206
7.8	Áreas de formação académica dos ministros (em percentagem) (Espanha) .....	206
7.9	Perfil ocupacional dos ministros (em percentagem) (Espanha) .....	208
7.10	Cargos políticos desempenhados pelos ministros (em percentagem) (Espanha) .....	209
7.11	Cargos políticos desempenhados pelos ministros durante o regime democrático (em percentagem) (Espanha).....	210
7.12	Experiência parlamentar prévia dos ministros durante o regime democrático (em percentagem) (Espanha).....	210
7.13	Duração das carreiras ministeriais (em percentagem) (Espanha) .....	211
7.14	Mobilidade dos ministros entre pastas (em percentagem) (Espanha)...	211

8.1	Perfil ocupacional dos ministros (em percentagem) (Portugal, Espanha, Itália e Alemanha).....	234
8.2	Cargos políticos desempenhados pelos ministros (em percentagem) (Portugal, Espanha, Itália e Alemanha).....	235

## Figuras

2.1	Reuniões do Conselho de Ministros e do Grande Conselho Fascista.....	47
2.2	Pastas a cargo de Mussolini.....	48
2.3	Renovação ministerial nos governos de Mussolini.....	50
2.4	Duração das carreiras ministeriais (Itália).....	56
2.5	Origem geográfica dos ministros (em percentagem) (Itália).....	62
6.1	Número de reuniões do Conselho de Ministros, 1933-1939 (Portugal).....	154
6.2	Matérias discutidas no Conselho de Ministros por categoria (em percentagem) (Portugal).....	154
7.1	Número de reuniões do Conselho de Ministros, 1938-1945 (Espanha) .....	193
7.2	Mobilidade dos ministros no governo de Franco, 1939-1945 .....	198



## Os autores

**Goffredo Adinolfi** é investigador de pós-doutoramento no CIES do Instituto Universitário de Lisboa. Doutorou-se na Faculdade de Ciências Políticas de Milão com uma tese sobre o Secretariado da Propaganda Nacional e a ditadura de António Oliveira Salazar. Foi investigador convidado no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa entre 2003 e 2004. Entre as suas publicações destacam-se *Ai confini del fascismo: propaganda e consenso nel Portogallo salazarista (1932–1944)* (Franco Angeli, 2007), «The institutionalization of propaganda in the fascist era: the cases of Germany, Portugal and Italy» (European Legacy, 2011).

**Rita Almeida de Carvalho** é investigadora de pós-doutoramento no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Mestre e doutora em História pela Universidade Nova de Lisboa, tem participado em diversos projectos de investigação sobre o período do Estado Novo. Entre os estudos publicados destacam-se: «Salazar e a Concordata com a Santa Sé» (*História*, 1997); *A Assembleia Nacional no Pós-Guerra (1945-1949)* (Edições Afrontamento, 2002) (em co-autoria com António de Araújo); «A voz dos sinos. Estado e Igreja no advento do salazarismo» (*Estudos*, 2005); «O marcelismo à luz da revisão constitucional de 1971» (*Anuário Português de Direito Constitucional*, 2005).

**Nuno Estêvão Ferreira** é doutor em Ciências Sociais pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e tem publicado sobre as temáticas do catolicismo e do corporativismo. É autor de *A Sociologia em Portugal: da Igreja à Universidade* (Imprensa de Ciências Sociais, 2006), e encontra-se a terminar um livro sobre a Câmara Corporativa portuguesa.

*Governar em Ditadura*

**Ana Mónica Fonseca** é doutoranda (2007-2011) em História Contemporânea no ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa e investigadora do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-UNL) e do Centro de Estudos de História Contemporânea do ISCTE-IUL. As suas principais áreas de investigação são as relações luso-alemãs durante a guerra fria e a história da Alemanha no século XX. A sua tese de mestrado em História Contemporânea Portuguesa venceu o Prémio de História Contemporânea da Fundação Mário Soares em 2006 e foi publicada no ano seguinte com o título *A Força das Armas: o Apoio da República Federal da Alemanha ao Estado Novo (1958-1968)* (Instituto Diplomático, 2007).

**Aristotle Kallis** é professor de Estudos Europeus na Universidade de Lancaster. Autor de várias publicações sobre o fascismo, destacam-se as obras *Nazi Propaganda and the Second World War* (Palgrave, 2005) e *Genocide and Fascism* (Routledge, 2008), tendo editado *The Fascism Reader* (Routledge, 2003).

**Miguel Jerez Mir** é professor de Ciência Política e director do Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Universidade de Granada. Foi *Fulbright scholar* na Universidade de Yale e professor visitante nas Universidades da Carolina do Norte e da Florida. Mais recentemente, foi professor *Príncipe das Astúrias* na Universidade de Georgetown. Autor de diversas publicações sobre elites e política europeia, destacam-se as obras *Elites Políticas y Centros de Extracción en España, 1938-1957* (CIS, 1982) e *Ciencia Política: Un Balance de Fin de Siglo* (CEPC, 1999).

**Didier Musiedlak** é professor de História Contemporânea na Universidade de Paris Ouest Nanterre. É autor de várias publicações sobre o Fascismo italiano, incluindo *Lo stato fascista e la sua classe politica, 1922-1943* (Il Mulino, 2003) e *Mussolini* (Presses de Sciences Po, 2005).

**António Costa Pinto** é investigador coordenador do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e professor convidado no ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa. Doutor pelo Instituto Universitário Europeu (1992), foi professor convidado nas Universidades de Stanford (1993) e Georgetown (2004) e investigador visitante na Universidade de Princeton (1996) e na Universidade da Califórnia-Berkeley (2000 e 2010). Entre 1999 e 2003 foi regularmente professor convidado no Institut d'Études Politiques de Paris. Entre as várias publicações destacam-

*Os autores*

-se *The Blue Shirts: Portuguese Fascism in Interwar Europe* (SSM-Columbia University Press, 2000), *Who Governs Southern Europe?* (Routledge, 2003) (com Pedro Tavares de Almeida e Nancy Bermeo), *Charisma and Fascism in Interwar Europe* (Routledge, 2007) (com Roger Eatwell e Stein U. Larsen), *Rethinking the Nature of Fascism* (Palgrave, 2011) e *Dealing with the Legacy of Authoritarianism: The «Politics of the Past» in Southern European Democracies* (Routledge, 2011) (com Leonardo Morlino).

**Filipa Raimundo** é doutoranda no Instituto Universitário Europeu (EUI) e mestre em Política Comparada pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Foi investigadora visitante na Universidade da Califórnia, Berkeley, e no Instituto Juan March, Madrid. Participou em vários projectos internacionais, colaborando actualmente em dois sobre «justiça pós-transicional» e «legados autoritários». Os seus principais interesses de investigação incluem democratização, regimes autoritários, justiça transicional, legados autoritários, política europeia e Europa do Sul e do Leste.



## Agradecimentos

Este livro, publicado originalmente em inglês com o título *Ruling Elites and Decision-Making in Fascist-Era Dictatorships* (Nova Iorque, SSM – Columbia University Press, 2009), resulta de um projecto de investigação levado a cabo no Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade de Lisboa e financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (projecto PTDC/ HAH/65818/2006), com o título «Elites políticas, partidos únicos e decisão na era dos fascismos: Portugal, Espanha, Itália e Alemanha».

O ponto de partida para este estudo foi a criação, no ICS, de uma base de dados sobre a elite fascista, a qual inclui dados prosopográficos completos sobre os ministros da Itália fascista, da Alemanha nazi, da Espanha de Franco e do Portugal de Salazar. A sua construção converteu-se numa tarefa mais complexa do que se possa imaginar. A pesquisa relativa à Itália, à Alemanha e a Portugal foi efectuada por Ana Mónica Fonseca, Filipa Raimundo, Goffredo Adinolfi, Nuno Estêvão Ferreira, Rita Almeida de Carvalho e Susana Chalante. Miguel Jerez Mir, em colaboração com Javier Luque, Javier Alarcón, José Manuel Trujillo, Isabel Bernal e Manuela Ortega, conduziu a investigação em Espanha. Todas as bases de dados, bem como outra informação relevante, estão disponíveis no *website* do projecto: [www.fascismandpoliticalelites.ics.ul.pt](http://www.fascismandpoliticalelites.ics.ul.pt).

A análise das fontes sobre o Conselho de Ministros e alguns dos estudos de caso sobre o processo de decisão política são da responsabilidade dos autores, excepto a transcrição dos diários manuscritos de Salazar, nos quais, entre 1933 e 1945, ele reproduzia quase todas as suas actividades diárias. Embora as fontes consultadas na preparação dos capítulos deste livro se encontrem espalhadas por muitos arquivos e bibliotecas, a principal investigação teve lugar no Arquivo Central do Estado (*Archivio Centrale dello Stato*), em Roma, no Instituto de História Con-

*Governar em Ditadura*

temporânea (*Instituts für Zeitgeschichte*), em Munique, na Biblioteca Nacional e Arquivo Nacional – Torre do Tombo, em Lisboa, e na Biblioteca Nacional de Madrid. Os primeiros resultados da investigação foram apresentados no seminário «Political elites, single parties and decision-making in the fascist dictatorship era: Portugal, Spain, Italy and Germany», organizado no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa em Novembro de 2008.

É sempre grande a dívida de gratidão do organizador de uma obra colectiva, mas gostaria de salientar a paciência e vitalidade de Juan J. Linz, meu amigo e mestre, que tinha já colaborado num projecto anterior (Pedro Tavares de Almeida, António Costa Pinto, Nancy Bermeo, eds., *Who Governs Southern Europe?*, Londres, Frank Cass, 2003) e que, embora não lhe tendo sido possível participar na conferência, se disponibilizou para discutir e comentar vários dos capítulos. Por fim, gostaria de expressar os meus agradecimentos às assistentes de investigação do projecto, Susana Chalante e Cláudia Almeida, pela sua ajuda na preparação dos capítulos e do índice, ao Joaquim António Silva pela paciente elaboração dos gráficos e quadros, à tradutora Ana Cantante e aos revisores científicos José Tavares Castilho e Inês Versos pelo seu contributo final para a edição portuguesa deste livro.

António Costa Pinto

Lisboa, Setembro de 2011

António Costa Pinto

## Introdução

# Elites e decisão política nas ditaduras da era do fascismo

Um soberano prudente delegará voluntariamente algum do seu poder quando perceber... que colocar algumas limitações aos seus impulsos fará aumentar consideravelmente a sua capacidade para governar e para atingir os seus objectivos.

Jean Bodin<sup>1</sup>

A chamada «terceira vaga» de democratizações, em finais do século XX, aumentou substancialmente o número de democracias no mundo; porém, quer a sobrevivência de muitas ditaduras, quer a emergência de novos regimes ditatoriais, foram também significativos na viragem do século. Tomando como ponto de partida as ditaduras que surgiram desde o início do século XX, mas principalmente as que foram institucionalizadas depois de 1945, a literatura das ciências sociais tem regressado regularmente à questão dos factores que conduziram à sobrevivência e queda das ditaduras e dos ditadores a que os regimes fascistas não escaparam: a construção de legitimidade; a capacidade dos regimes para distribuir recursos; as divisões existentes no seio das coligações do poder; as instituições políticas das ditaduras; a sua capacidade de sobrevivência; a análise custo-benefício da revolta (Gandhi 2008).

Enquanto regimes monocráticos, as ditaduras foram caracterizadas pelo «*selectorate* de um»: o ditador, que mantém um poder significativo (Putnam 1976, 52-53). Todavia, os ditadores não governam sozinhos e é sempre formada uma elite governante imediatamente abaixo destes.

<sup>1</sup> Cit. in Holmes (1995, 11).

### *Governar em Ditadura*

Este livro explora uma área pouco desenvolvida do estudo das ditaduras fascistas e de direita: a estrutura de poder. A velha e rica tradição de estudos sobre as elites pode dizer-nos muito sobre a estrutura e o funcionamento do poder político nas ditaduras associadas ao fascismo, quer através da caracterização da estrutura sócio-profissional, quer através dos modelos de recrutamento da elite política que expressa a extensão da sua ruptura e/ou continuidade com o regime liberal, o tipo de chefia e o poder relativo das instituições políticas no novo sistema ditatorial (Lewis 2002; Almeida, Pinto e Bermeo 2003). Analisando quatro regimes associados ao fascismo (Alemanha nazi, Itália fascista, Espanha de Franco e Portugal de Salazar) sob esta óptica, o livro examina a tríade ditador-executivo-partido único numa perspectiva comparativa.

## **Localizar o poder nas ditaduras da era fascista: instituições políticas e elites**

O fascismo italiano e o nacional-socialismo alemão foram fontes poderosas de inspiração institucional e política para outros regimes. O tipo de chefia, as suas instituições e o seu funcionamento resumiam já os modelos dominantes das ditaduras do século XX: uma liderança personalizada, o partido único ou dominante e as instituições políticas «técnico-consultivas».

As ditaduras associadas ao fascismo durante a primeira metade do século XX foram ditaduras personalizadas (Payne 1996). É interessante notar que mesmo os regimes que foram institucionalizados na sequência de golpes militares e mesmo de ditaduras militares deram origem a regimes personalistas e a tentativas, mais ou menos bem sucedidas, para criar partidos únicos ou dominantes. A personalização da liderança passou a ser um traço dominante destes regimes. Mais de metade das 172 ditaduras do século XX que foram «iniciadas por militares, partidos, ou por uma combinação de ambos, foram, total ou parcialmente, personalizadas num período de três anos depois da tomada de poder» (Geddes 2006, 164). Contudo, os autocratas precisam de instituições e de elites para governar e o papel destas nos regimes é muitas vezes subestimado, tomando-se como certa a centralização da decisão política nos ditadores.

Para evitar que a sua legitimidade seja destruída e a sua autoridade usurpada, os ditadores precisam de co-optar elites e criar ou adaptar instituições que constituam *locus* de negociação e decisão: «Sem instituições estes não podem fazer concessões políticas» (Geddes 2006, 185). Por

*Introdução*

outro lado, como observa Amos Perlmutter, nenhum regime autoritário pode sobreviver politicamente sem o apoio de elites modernas, como burocratas, gestores, tecnocratas e militares (Perlmutter 1981, 11). As instituições políticas das ditaduras, mesmo aquelas que são «nominalmente democráticas», não são meros objectos decorativos e afectam realmente a elaboração de políticas (Gandhi 2009). Os autocratas exigem também «obediência e cooperação» e em alguns casos, «para organizar compromissos políticos», também «precisam de instituições nominalmente democráticas» que sirvam de fórum no qual as facções possam forjar acordos (Gandhi 2008, VIII): «instituições nominalmente democráticas podem ajudar governantes autoritários a manter coligações e a sobreviver no poder» (Geddes 2006, 164).

Quando olhamos para as ditaduras do século XX reparamos num enorme grau de variação institucional. Os partidos, governos, parlamentos, assembleias corporativas, juntas e toda uma série de instituições que Perlmutter define como «as estruturas paralelas e auxiliares de administração, mobilização e controlo» são símbolos da diversidade, muitas vezes tensa, que caracteriza os regimes autoritários (Perlmutter 1981, 10).

O fascismo italiano e o nacional-socialismo alemão constituíram tentativas para criar novas instituições políticas e para-estatais que estiveram, de algum modo, presentes noutras ditaduras desse período. Depois de tomarem o poder, quer o Partido Nacional-Socialista, quer o Partido Fascista, tornaram-se poderosos instrumentos de uma nova ordem como agentes de uma administração paralela. Transformados em partidos únicos, floresceram como terreno fértil para uma nova elite política e como agentes de uma nova mediação entre o Estado e a sociedade civil, criando no processo tensões entre o partido único, o governo e o aparelho de Estado (Linz 2007). Estas tensões eram também consequência da emergência de centros de tomada de decisão política que transferiam poder do governo e da elite ministerial e o concentravam nas mãos de Mussolini e de Hitler (Pinto 2002).

A interacção entre o partido único, o governo, o aparelho de Estado e a sociedade civil parece fundamental se se pretender compreender as diferentes formas como as várias ditaduras da era fascista funcionavam. O partido e as suas organizações não eram apenas instituições paralelas, mas também agentes centrais da criação e manutenção da autoridade e legitimidade do líder. Os regimes fascistas foram as primeiras ditaduras de partido único ideológico situadas à direita do espectro político europeu e o seu desenvolvimento – a par da consolidação da primeira ditadura comunista – marcou de forma determinante as tipologias dos regi-

*Governar em Ditadura*

mes ditatoriais criados nos anos 50 do século XX (Roberts 2006; Brooker 2009). Embora Friedrich e Brzezinski tenham reconhecido que o partido único desempenhou um papel mais modesto nos regimes fascistas do que nos regimes comunistas, parte do debate classificativo sobre o fascismo europeu continuou a insistir, talvez excessivamente, nas teorias do totalitarismo e «deformou» o papel deste, muitas vezes sem qualquer apoio empírico (Friedrich e Brzezinski 1956). O dilema inerente à transformação do partido único, de «instituição governante» da ditadura em «instrumento de governação» do líder é, nas ditaduras de direita, diferente do das suas equivalentes socialistas (Pinto, Eatwell e Larsen 2007). Alguns autores falam da degeneração do partido como organização governante em «agente do governante» no caso dos partidos comunistas no poder (Brooker 1995, 9-10). Nas ditaduras associadas ao fascismo, o partido único não era de facto «a instituição governante» do regime, mas sim uma entre várias.

Muitos ditadores civis não possuem uma organização própria na qual possam confiar (Gandhi 2008, 29) e para evitar essa posição precária os ditadores civis tendem a ter a sua própria organização. No período entre guerras apareceram alguns movimentos fascistas, quer como rivais, quer como parceiros instáveis, do partido único ou dominante, e muitas vezes até como inibidores da sua formação, tornando a institucionalização dos regimes mais difícil para os candidatos a ditadores. Todavia, a relação entre os ditadores e os seus partidos, sobretudo naqueles que já existiam antes da tomada do poder, é, evidentemente, complexa. Por exemplo, o fascismo italiano parece ilustrar bem a tese de que, «quando uma organização partidária se desenvolveu antes da tomada [do poder] na qual hábeis tenentes fizeram as suas carreiras, possivelmente adquiriram bases regionais de apoio e comandam a lealdade de homens que lutaram sob as suas ordens, os membros do partido também têm maior capacidade para limitar e, se necessário, substituir os líderes» (Geddes 2006, 162), o que é muito diferente do que se passou com o nacional-socialismo alemão.

O centro da decisão política varia entre as ditaduras. Como demonstraram muitos estudos de caso, «para minimizar a ameaça colocada pelas elites, os ditadores criavam frequentemente instituições reservadas onde se tomavam as verdadeiras decisões e se mantinham sob rigorosa vigilância potenciais rivais» (Gandhi 2008, 20). Os ditadores concebem normalmente instituições formais ou informais «como a primeira trincheira institucional contra ameaças da elite governante» (Geddes 2006, 164).

### *Introdução*

Este livro analisa a relação entre o partido único e as instituições de decisão política no seio das ditaduras associadas ao fascismo, centrando a atenção na relação entre os ditadores, os partidos únicos, o governo e as elites governantes. Os autores procuram também identificar o principal centro de decisão política, os principais decisores institucionais e a interacção entre as estruturas de poder formais e informais em cada um dos regimes em análise.



Didier Musiedlak

## Capítulo 1

# Mussolini, carisma e decisão política

O conceito de carisma é um instrumento útil, ainda que insuficiente, para o estudo dos regimes ditatoriais e do papel dos ditadores. Na verdade, a liderança carismática é apenas um dos elementos do grande *puzzle* que é a decisão política. Este facto é particularmente evidente no caso de Mussolini. Na verdade, a redução do tema a uma questão de culto de personalidade deixa pouco espaço para compreender a originalidade do domínio de Mussolini (Overy 2004, 98-131). Contudo, é muito frequente limitar-se a análise ao exercício do poder. De acordo com os trabalhos pioneiros de Alberto Aquarone e Renzo de Felice, foi o carisma de Mussolini que lhe permitiu construir uma ditadura pessoal (Aquarone 1965; Milza 1999). A historiografia recente, representada principalmente por Emilio Gentile, enfatiza a relação entre o *duce* e o projecto revolucionário (Gentile 2004, 228). Trata-se de um debate importante para a utilização do conceito de totalitarismo no caso italiano. No entanto, compreender a decisão política sob o domínio de Mussolini não é tarefa fácil, dado o mito avassalador associado ao «mussolinismo» (Musiedlak 2005).

Este capítulo tem por objectivo estudar, em toda a sua complexidade, a decisão política dentro do sistema fascista. A autoridade de Mussolini estava estritamente dependente do controlo do aparelho de decisão política. Antes de analisar a originalidade da monocracia e os seus limites é útil e necessário começar por examinar de que forma Mussolini conseguiu apoderar-se dos instrumentos necessários à criação de uma estrutura de controlo da decisão política.

## O controlo do aparelho de decisão política

Esta questão foi para Mussolini uma preocupação constante durante mais de vinte anos. De facto, só em 1943 é que pôs em prática a sua es-

*Didier Musiedlak*

tratégia de subversão. Uma realidade que pode ser explicada pelo aparecimento de vários problemas, particularmente os associados à preservação do enquadramento constitucional e legal herdado do período liberal.

Depois de subir ao poder, Mussolini teve de negociar com as instituições já existentes para levar a cabo a chamada «revolução legal». Relativamente a este aspecto, pode dizer-se que *il duce* foi mal compreendido tanto pelos seus contemporâneos como pelos historiadores. O conceito de «revolução legal» significava que a revolução tinha de ser feita no âmbito das instituições existentes, sem provocar nenhuma ruptura evidente com o passado. E, na verdade, tais instituições permitiam reconfigurações desse género – circunstância que Mussolini percebeu.

No início dos anos 20 do século passado, a Itália era governada de acordo com a Constituição do Piemonte, datada de 1848. Uma constituição que era facilmente modificável, dada a introdução do «Estatuto Albertino» a 4 de Março do mesmo ano. A força de Mussolini residia precisamente no facto de compreender que, enquanto «chefe do executivo», tinha o poder de mudar as instituições, desde que fosse mantida uma certa imagem de continuidade. Por estas razões, a tomada do poder por Mussolini não provocou reacção. De facto, nos dois meses que se seguiram à sua nomeação como primeiro-ministro, em Outubro de 1922, obteve plenos poderes tanto na Câmara dos Deputados como no Senado e a Casa de Sabóia manteve-se inalterada.

Neste contexto, a única forma possível de o novo regime se institucionalizar era através da colaboração das velhas e das novas elites. No seu livro *The Dual State*, Ernst Fraenkel defende esta perspectiva (1969 [1941], 13; Pombeni 1984, 447-449). Ora, a tarefa de conciliação de interesses implicava a transformação gradual da classe governante no contexto do «Estado normativo», operando no âmbito do Estado dual sob um regime ditatorial. Razão pela qual, por detrás da fachada do Estado tradicional, foi formada uma nova estrutura partidária destinada a agir como um fagócito da velha estrutura. Todavia, este plano requeria tempo. Tal como na Alemanha, o Estado italiano estava sujeito a uma constante revolução; no entanto, neste caso o sistema preservou uma parte da legalidade existente até 1943. Não só o sistema parlamentar foi formalmente mantido, como todas as leis continuaram a ser aprovadas pelo parlamento, incluindo o Estatuto dos Judeus em Novembro de 1938 (Musiedlak 2003). Porém, o parlamento era, ao mesmo tempo, utilizado para subverter a ordem legal anterior, particularmente durante o período de 1925-1926, quando o regime se transformou numa «ditadura sem disfarce» (Soddu 2008, 121-136).

*Mussolini, carisma e decisão política*

Ao longo deste processo, o êxito da revolução fascista estava dependente da maioria parlamentar, conquista que rapidamente se converteu num objectivo central de *il duce*. De facto, a ausência de uma maioria no parlamento, pelo menos até 1928, tornou-se uma fonte de evidente fragilidade e uma preocupação permanente para Mussolini. O que constituía um verdadeiro paradoxo, pois o poderoso líder fascista da Itália tinha de se comportar como um primeiro-ministro clássico de um sistema liberal – obrigado a apelar aos votos e a recluir as abstenções –, tão desprezado pelos fascistas. Mussolini via-se obrigado a defender pessoalmente as suas leis em ambas as câmaras do parlamento, como um simples deputado. Esta forma legal de conseguir plenos poderes dava-lhe, pelo menos teoricamente, a possibilidade de estabelecer uma maioria. Mas essa estratégia exigia o reconhecimento da sua autoridade por parte do Movimento Fascista.

De facto, depois de conseguir amplos poderes por votação maioritária do parlamento no dia 17 de Novembro de 1922, o fascismo começou a mostrar as suas divisões. Vários representantes refugiavam-se na abstenção, condenando desta forma Mussolini a um exercício do poder bastante difícil. Como disse no *Gerarchia* em Janeiro de 1923, viu-se obrigado a «conciliar o velho e o novo».

Foram alguns os momentos em que Mussolini se viu confrontado com a resistência passiva de deputados e senadores, como, por exemplo, depois do voto de Julho de 1923 na lei Acerbo, depois das eleições de 1924 com a sua famosa lista (*Listone*) e depois da declaração da ditadura a 3 de Janeiro de 1925. Um dos principais problemas resultantes desta situação era o controlo do voto, aspecto que se tornou particularmente claro em Dezembro de 1925, dado o número de abstenções na votação da lei da autoridade atribuída ao chefe do governo.

Contudo, por volta de 1926, com o voto nas leis fascistas e a expulsão dos deputados secessionistas do parlamento Aventino, o regime restaurara já o controlo da respectiva maioria. A influência partidária entre os votos dos deputados tornara-se mais forte e, embora o Partido Fascista tivesse desistido de liderar realmente o processo de autonomia na tomada de decisão – que Roberto Farinacci, em particular, desejava –, fortalecera a sua posição no Estado, especialmente durante o tempo de Turati como secretário do partido (Gentile 2005, 177; Pombeni 1984, 224). No entanto, a estrutura continuava frágil.

No Senado a situação era ainda mais preocupante. Em Novembro de 1925, nenhum dos senadores votantes era membro do Partido Fascista. Além disso, antes de 1925, a parte do Senado favorável a Mussolini não

*Didier Musiedlak*

conseguia influenciar os seus pares a votar de acordo com os objectivos do novo regime.

Mussolini só foi capaz de impor os seus candidatos em 1928, quando 53,5% dos senadores eram membros do Partido Fascista. Esta situação melhorou ainda mais em 1929, quando a proporção de senadores favoráveis ao regime aumentou para 70,5%. Todavia, em inícios dos anos 30 ainda se mantinha um contraste significativo entre as duas câmaras do parlamento.

A câmara baixa, eleita em Março de 1929, esteve em conformidade política com o regime, pois incluía nada menos do que 42 secretários federais. A situação na câmara alta, contudo, era marcadamente diferente, uma vez que a existência de senadores vitalícios abrandava o ritmo do processo de subversão.

Uma das principais ambições de Mussolini durante a década de 30 do século XX era estabelecer uma câmara alta com uma maioria fascista. Este projecto teve início em 1932, quando o Partido Fascista passou a ter o controlo directo da União Nacional Fascista do Senado. A partir desse momento a estratégia consistia em provocar uma transformação qualitativa do Senado com o objectivo de criar um conselho técnico.

No entanto, não era fácil atingir este fim, uma vez que cada instituição tinha o seu ritmo próprio de transformação, seguindo uma determinada cronologia. Uma circunstância que se devia aos diferentes conflitos e tensões existentes no seio dos vários grupos parlamentares. Este tipo de configuração explica a verdadeira complexidade da construção do Estado fascista. Mussolini tinha ainda de conseguir a cooperação activa do Partido Fascista se quisesse fazer da edificação do «Estado novo» um sucesso. Para conduzir a sua política revolucionária, *il duce* necessitava da colaboração activa do partido, o que lhe garantiria o controlo das instituições, concretizando o seu projecto totalitário e implantando o culto da sua personalidade no país. Ainda assim, Mussolini receava qualquer possível fortalecimento da independência do partido, facto que poderia ameaçar a sua autoridade. Uma tal possibilidade transformou-se num dilema que o levou a adoptar uma atitude de «para-arranca» no seio do partido.

Embora tentasse introduzir alguma disciplina e limitar as fronteiras individuais no interior do próprio partido, *il duce* preocupava-se também em estabelecer as fronteiras entre este e o Estado. Na verdade, a estrutura do partido estava constantemente à procura de novas bases de apoio por forma a incrementar o mito do «Estado novo». Porém, em 1940 controlar o partido não era tarefa fácil, sobretudo num país de 20 milhões de pes-

*Mussolini, carisma e decisão política*

soas que eram supervisionadas por várias organizações partidárias. Levar a cabo uma tão complicada tarefa implicava não só qualidades específicas, mas ainda capacidade de iniciativa política. Efectivamente, tudo dependia da personalidade do secretário-geral e do apoio que recebia de *il duce*. A nomeação para cargos importantes continuava a ser prerrogativa de Mussolini; todavia, desde 1932 que o secretário-geral tinha o controlo exclusivo dos assuntos internos do partido e da convocação da sua comissão nacional.

O Conselho Nacional do partido não parou de crescer, não apenas quando o número de secretários federais aumentou, em consequência da expansão territorial do país, mas também à medida que a máquina partidária se tornava cada vez mais complexa. Passaram de 92, em 1932, para 103 no auge da liderança de Starace, em Outubro de 1939, tendo chegado aos 123 no ano de 1942.

Devido à complexidade das tarefas e às qualidades exigidas, a escolha do secretário-geral era um assunto bastante delicado e determinante para o futuro do regime. A natureza desconfiada de Mussolini impedia claramente qualquer reforma do partido em larga escala, o que lhe teria permitido contrabalançar as elites burocráticas. Ao contrário do que acontecia no Estado nazi, as ofensivas do partido, na tentativa de renovar e alargar a sua influência, não eram de modo algum encorajadas por *il duce*, que as via como um obstáculo à consolidação da sua autoridade. Isso foi particularmente evidente quando, a seguir à derrota da invasão italiana da Grécia, em Novembro de 1940, houve necessidade de transformar o partido. As iniciativas do partido causaram graves conflitos no seio do Estado, que culminaram com o afastamento dos secretários mais activos (Starace e Serena) e uma tendência para a retracção – principalmente durante a guerra.

Mussolini manteve a sua desconfiança no partido até ao dia 25 de Julho de 1943. Por vezes a sua relação com este transformou-se num pesadelo, já que se via obrigado a jogar um jogo muito difícil – que consistia em tentar limitar a influência do partido ao mesmo tempo que fortalecia a sua estrutura – para garantir o sucesso do «Estado novo». O desenrolar deste dilema é ilustrado pelas muitas mudanças de secretário-geral.

O sistema fascista esteve, pois, sujeito a influências contraditórias, que eram muitas vezes aumentadas por conflitos de competência entre agentes do Estado e agentes do partido. Assim, existe um fosso óbvio entre a realidade do Estado e o mito da sua natureza totalitária (Gentile 2004, 245).

Didier Musiedlak

## Governo fascista e política monocrática

A unidade na decisão política e comando foi formalmente reconhecida pela lei de 24 de Dezembro de 1925, relativa aos privilégios do chefe do governo, a qual permitia a implementação do «regime do chefe do governo» como forma de fortalecer e desenvolver o regime totalitário.<sup>1</sup> Todavia, na prática, a elite ministerial encontrou um meio de preservar alguma autonomia de acção, implementando as suas próprias regulamentações ministeriais e as suas próprias sedes (Cheli 1966). Consequentemente, nunca fora tão grande o fosso entre a constituição formal e material do fascismo, fosso que Mussolini tentou reduzir fomentando o seu mito.

A dimensão carismática constituía a espinha dorsal da «estrutura fascista» e contribuiu para o apoio maciço a *il duce*. O mito de Mussolini dava-lhe uma autonomia real e de decisão política (Falasca-Zamponi 1997, 56). A construção desse carácter mítico de *il duce* foi imediatamente entendida como sendo uma das principais componentes do sistema fascista. Em 1924, Ludwig Bernhard, professor na Universidade de Berlim, observou que «a fé na força da personalidade de Mussolini» era essencial para o sistema fascista (Bernhard 1924, 44). Para Mussolini, o principal problema já não era como travar a oposição, mas como fortalecer e alargar o seu próprio poder. O gabinete de propaganda (UP – *Ufficio propaganda*) foi criado com tal objectivo, depois da fase de consolidação, em 1926 (Cannistraro 1975, 79). Esta estrutura veio a converter-se numa importante fonte de apoio financeiro da imprensa e era responsável por influenciar os principais jornais. Mas já desde 1923 que o gabinete de imprensa do primeiro-ministro (USCG – *Ufficio di stampa del capo del governo*) estava sob a sua autoridade. De facto, Mussolini reunia diariamente com o chefe do USGC para saber notícias e dar instruções e em finais da década de 20 estava instituído o culto da personalidade em torno do mito de *il duce*.

No âmago da religião fascista, a figura de *il duce* é considerada a intérprete da consciência nacional e elemento-chave do sistema totalitário italiano – pelo menos até às perturbações militares de 1941. Contudo, é certo que este poder carismático também estava exposto a múltiplos perigos.

<sup>1</sup> O artigo 3 da lei afirma que «o chefe do governo, o primeiro-ministro, gere e coordena o trabalho dos ministros e decide sobre as divergências entre eles, convoca o Conselho de Ministros e preside-o» (Bonaudi 1936, 407; Fimiani 2001, 116 e segs.).

*Mussolini, carisma e decisão política*

A natureza do poder carismático era simultaneamente forte e instável: o «capital social» tinha de ser constantemente renovado para preservar a fidelidade. Era também necessário evitar mergulhar nas aventuras do quotidiano e perder-se na rotina de uma existência tradicional. O risco de uma autoridade carismática se transformar num domínio quotidiano banal é grande, pois, como observam Sofsky e Paris, o carisma é o inimigo da burocracia (Sofsky e Paris 1994, 91). Ao utilizar o seu poder, Mussolini arriscou-se a ver diminuído o seu capital carismático. As dificuldades de controlar o aparelho de tomada de decisão obrigaram-no a escolher o melhor caminho para criar o Estado burocrático autoritário. O esforço investido por Mussolini na expansão de um Estado burocrático autoritário foi uma forma de consolidar o seu domínio. Este tipo de poder é a representação da sua posição como chefe do governo. A circular de 3 de Janeiro de 1927, que garantia aos prefeitos autoridade sobre os secretários federais provinciais, reflectia o estado de espírito de Mussolini: ele considerava ser nada menos que o chefe de Estado (De Felice 1968, 345-346, e 1981, 57).

*Il duce* é um exemplo de activismo político febril, que o absorvia por completo. Segundo o seu camareiro, Quinto Navarra, «a sua posição única e suprema de chefe de Estado» obrigava-o a submeter-se a um horário de trabalho absolutamente esgotante, «[não se conseguia] que parasse de investigar as mais insignificantes decisões técnicas ou burocráticas da maneira mais escrupulosa» (Navarra 1949, 141). Era uma vítima do sistema que ele próprio desenvolvera, transformando-se no detentor final de autoridade racional burocrática. Tudo tinha de passar por ele, o que o levava a devorar incríveis quantidades de relatórios, planos e estudos e a reunir-se e ouvir inúmeros técnicos, ministros, oficiais e peticionários de toda a espécie. Além disso, a máquina que comandava não era tão bem sucedida como a imagem que estava a ser projectada.<sup>2</sup> Como chefe do governo, Mussolini falhou na tentativa de estabelecer um ministério ou um gabinete da presidência, o que teria tornado as suas actividades parlamentares muito mais fáceis. Torna-se muito difícil compreender de que forma a máquina governamental levava a cabo as suas políticas, pois nada sabemos sobre os circuitos que forneciam a correspondência confidencial de *il duce* (Melis 2008, 102).

A nossa falta de conhecimento sobre os trabalhos internos do gabinete de Mussolini é agravada pelos muitos departamentos governamen-

<sup>2</sup> Desconhece-se a posição do secretário-geral da Presidência sobre a decisão. O cargo foi ocupado por Alessandro Chiavolini (até 1934), por Osvaldo Sebastiani (até 1941) e por Nicolo de Cesari (Dogliani 1999, 108-9).

*Didier Musiedlak*

tais de que ele assumia a responsabilidade. O facto de deter oito pastas ministeriais contribuiu certamente para o mito de *il duce*, o super-homem, mas esta concentração de poderes pressupunha a existência de uma administração capaz de fazer o trabalho. Como Giuriati nos recorda, esta prática levou, provavelmente, Mussolini a confiar a gestão dos seus ministérios aos burocratas que neles trabalhavam (Giuriati 1981, 46-47). Esta técnica de governação resultou no estabelecimento de laços duradouros entre Mussolini e a administração. Tais laços aumentaram, para os membros do Conselho de Estado, as oportunidades de desempenharem papéis mais importantes nos departamentos governamentais, o que abrandou, no entanto, o projecto totalitário (Melis 2000).

Através das reformas de 30 de Dezembro de 1923, o regime conferiu maior autoridade ao Conselho, dando-lhe o papel de Supremo Tribunal Administrativo em assuntos de emprego público. Esta reforma, no sentido de uma maior intervenção por parte do Conselho, não se estendeu à fascização da instituição, especialmente porque muitos dos membros do Conselho de Estado tinham sido nomeados antes de Mussolini subir ao poder.

O saneamento de 1927 não teve uma importância significativa na reorganização do grupo, já que era uma jogada mais técnica do que a do partido. Poucas figuras políticas beneficiaram tanto com o facto de serem nomeadas membros do quadrunvirato, como Michele Bianchi (16 de Março de 1923).<sup>3</sup> A nomeação, em 1929, de Santi Romano, uma das grandes figuras do direito público italiano (que era próximo de Mussolini), possibilitou o fortalecimento das actividades do Conselho. De um modo geral, e parafraseando Melis, o Conselho «filtrou» grande parte da nova legislação, mas não inovou, porque continuava a fazer parte do organismo que regulamentava a distinção entre actividades políticas e actividades administrativas, conforme tradição estabelecida no início do século.

O Conselho de Estado não fez qualquer tentativa verdadeira para contestar os novos padrões fascistas, procurando sobretudo integrá-los na velha ordem.

O lugar que os ministros ocupavam no processo de decisão política era limitado. Parece que a abolição do papel constitucional do Conselho de Estado dificultou ainda mais as tentativas de coordenação dos membros da equipa ministerial.<sup>4</sup> Melis salienta o desconhecimento da forma

<sup>3</sup> O quadrunvirato eram os quatro líderes da marcha sobre Roma.

<sup>4</sup> «Pode, de facto, dizer-se que a função de ministros inclui colaboração e actividade autónoma [...] mas apenas quando decidido pelo primeiro-ministro» (Bonaudi 1936, 407; Merlini 1995, 46).

*Mussolini, carisma e decisão política*

como o governo fascista operava no quotidiano, quais os laços entre os organismos parlamentares, ou até que ponto a elite ministerial era independente. A única coisa de que temos a certeza é do que estes ministros dizem nas suas memórias sobre o respectivo relacionamento com Mussolini. Tudo nos leva a crer que eles eram considerados actores que podiam ser dispensados em qualquer altura, dependendo do estado de espírito de Mussolini. Há vários exemplos do que acabámos de dizer. Em 1923, durante uma cerimónia em Bolonha, Giovanni Giuriati foi formalmente informado por Paolucci de Carboli de que tinha, sem ter sido consultado, sido nomeado embaixador no Brasil; contudo, conseguiu lutar pela sua causa e fez com que Mussolini mudasse de ideias.

Estas mudanças constantes eram seguidas com cada vez mais desdém por aqueles que rodeavam Mussolini. Ele mantinha as distâncias entre si e os seus seguidores: obrigava-os a ficar de pé sempre que os recebia no seu gabinete. Segundo Giuriati, nos últimos anos em que ocupou o cargo, Mussolini convencerá-se da sua superioridade, facto que o conduziu a um isolamento cada vez maior: acreditava na existência de uma diferença natural entre ele e os que o rodeavam. Giuseppe Bottai, no seu regresso da Etiópia, no dia 27 de Agosto de 1936, recorda-se de ter sido recebido por Mussolini e de ter ficado gelado com a sua voz metálica e o seu aspecto físico: «uma verdadeira estátua de pedra» (Bottai 1982, 109). Em 1943, Tullio Cianetti, ministro das Corporações, achava Mussolini frio e formal. Queixa-se de que Mussolini não lhe dirigiu «nem mais uma palavra para além das necessárias para concluir o expediente que eu lhe apresentara na minha qualidade de ministro» (Cianetti 1983, 392). Galeazzo Ciano, que tinha uma profunda consideração pela habilidade negocial de Mussolini durante a conferência de Munique, partilhava as mesmas amargas reflexões dos outros ministros quanto ao isolamento de Mussolini, descrevendo-o como «um ser sem vontade e, especialmente, uma pessoa caprichosa que quer ser adulada, elogiada e adorada» (Ciano 1946, 69).

A habilidade do ditador consiste frequentemente em rebaixar aqueles que o rodeiam, convencendo-os de que conhece as suas vidas privadas graças às suas aptidões pessoais e à eficiência das suas fontes de informação. Quando Giuriati era ministro das Obras Públicas recebeu recortes de imprensa de Mussolini que tinham a ver com o seu ministério e que tinham notas pessoais de *il duce* escritas nas margens. Segundo Giuriati, orgulhava-se de ler 35 jornais por dia. Mais tarde, Giuriati teve oportunidade de confirmar as capacidades de Mussolini, quando foi secretário do partido e contactou diariamente com ele. Mussolini conseguia classificar notícias vindas de cinco fontes distintas: polícia, *carabinieri*, polícia polí-

Didier Musiedlak

tica (OVRA – *Organizzazione per la vigilanza e la repressione dell'antifascismo*), milícia e serviços especiais dos departamentos da Presidência. O que mais agradava a Mussolini, segundo Giuriati, era convencer as pessoas de que «não só dirigia a orquestra, como também tocava os principais instrumentos» (Giuriati 1981, 50). Como consequência da retirada dos seus deveres constitucionais e políticos, os ministros de Mussolini estavam cada vez mais limitados a supervisionar a gestão dos seus próprios departamentos (Costamagna 1934, 391). Terá a perda de influência ministerial sido o resultado das elevadas capacidades de tomada de decisão de Mussolini?

## O exercício do poder

A crise económica dos anos 30 levou a uma profunda transformação do Estado, que resultou numa maior emancipação dos cargos superiores da administração pública, em detrimento da política e da ideologia. Esta tendência parece óbvia para os ministérios ligados à actividade económica (corporações, agricultura, finanças). A iniciativa foi tomada pelas «administrações paralelas» (Gagliardi 2008, 149). O exemplo que melhor ilustra este facto é o do Ministério das Corporações, onde, como *il duce* garantia às empresas um papel central no projecto revolucionário, a possibilidade de expansão era reduzida (Musiedlak 2009). A remodelação ministerial teve lugar no dia 20 de Julho de 1932, tendo Giuseppe Bottai, ministro das Corporações, sido retirado do governo. Bottai não participou no nascimento do «Estado empreendedor» (*stato imprenditore*), que fora criado à medida que as empresas se iam desenvolvendo (Cianci 1972, 217). Mantivera-se, portanto, um estranho na gestão dos novos problemas respeitantes aos laços entre o crédito e a actividade económica. Depois disto, Mussolini assumiu pessoalmente a responsabilidade do Ministério das Corporações para garantir um melhor controlo da estrutura durante essa fase tão delicada.

A ausência de coordenação do governo com o parlamento constituía outro problema (Musiedlak 2003). Mesmo depois da criação da Câmara dos Fásdios e das Corporações (*Camera dei fasci e delle corporazioni*), em 1939, e com uma câmara alta controlada pelo Partido Fascista, Mussolini não podia esperar obediência total por parte da estrutura política. Os conflitos entre o parlamento e o executivo não desapareceram e tornaram-se uma ameaça tanto para a autoridade do regime como para o próprio Mussolini.

*Mussolini, carisma e decisão política*

O desacordo entre os ministros sobre o conteúdo de uma lei não era raro, facto agravado pelas trocas entre as câmaras. No dia 2 de Julho de 1940, a comissão corporativa de economia e independência nacional foi chamada a pronunciar-se sobre uma lei. O seu texto já fora submetido a várias modificações na câmara fascista e a comissão do Senado estava disposta a aprová-la após algumas alterações formais. Nesse mesmo dia, o ministro das Finanças disse ao presidente do Senado que pretendia corrigir o texto porque a câmara se tinha oposto às alterações. O subsecretário de Estado das Corporações, Tullio Cianetti, pronunciou-se a favor da versão acordada pela câmara e, na falta de uma solução legal, o presidente do Senado, Salvatore Gatti, decidiu reivindicar a sua autoridade. Tirou partido da situação para reclamar e sugerir que, de futuro, seria necessário acabar com a fase de discussão entre ministros no momento em que os textos estivessem a ser propostos pelo governo.

Em 1943, a unidade do governo já estava em perigo. No dia 9 de Janeiro de 1943, Giacomo Suardo, então presidente do Senado, escreveu ao subsecretário da Presidência do Conselho queixando-se dos confrontos entre ministros, que são «um reflexo dos maus métodos de trabalho utilizados pelos organismos governamentais» e que «dão a impressão de que os vários ministros não partilham os mesmos pontos de vista» (ASSR 1943). Esta perturbação preocupou Mussolini, que interveio repetidamente para salientar a ideia de que essas divergências eram incompatíveis com o objectivo de unidade do regime. Estes excessos afectaram principalmente os ministros de que se esperava a explicação das acções governamentais. Nos dias 16 de Julho de 1940, 16 de Março de 1942 e 10 de Janeiro de 1943, Mussolini repetiu este argumento e apelou aos princípios da disciplina governamental. Os ministros foram obrigados a «abster-se de apoiar modificações que introduzam políticas não admitidas pelo Conselho» sem prévio acordo do governo. Apesar desta chamada à ordem, a tendência para a liberalização manteve-se. No dia 10 de Janeiro de 1943, Mussolini emitiu uma circular expressando a sua convicção sobre a inadmissibilidade – no âmbito das discussões perante a secção legislativa e as comissões – de membros do governo demonstrarem opiniões diferentes. A estrutura central estava a enfraquecer frente a uma burocracia maior e mais agressiva.

Em inícios dos anos 30, Giovanni Giuriati descreveu a «tendência expansionista» do regime e a sua constante busca por novos territórios. A transformação do Estado fascista em Estado administrativo era da responsabilidade de *il duce*, que, provavelmente, considerava ser essa a melhor opção para fortalecer a sua própria posição. Mussolini tinha chegado

*Didier Musiedlak*

a esta conclusão em Março de 1941, depois dos acontecimentos de Janeiro, que não passaram de uma tentativa, por parte da burocracia, para controlar sem a estrutura política (De Felice 1981, 63). Todavia, isso estava a tornar-se cada vez mais difícil. Mussolini procurava o apoio dos executivos burocráticos que tinha herdado da Itália liberal e também da nova burocracia que emergira de organismos públicos e para-estatais (Melis 1988). Consequentemente, a administração que fora herdada do liberalismo, da qual o regime se apropriara, começou a coexistir com a administração que emergia dos órgãos do Estado fascista.

A concentração política imposta pelo cesarismo totalitário erigia uma concentração económica intensa, da qual dependia a eficácia da tomada de decisão política – especialmente no contexto da guerra (Melis 1996, 352). Devido ao seu extraordinário desenvolvimento durante este período, o sector para-estatal oferecia a Mussolini várias possibilidades de intervenção. Em 1943, um terço da actividade económica e uma grande parte do sistema bancário e instituições de crédito eram controlados por estas «administrações paralelas» (Dormagen 2008). A expansão deste sector permitiu-lhe pagar salários elevados aos membros mais diligentes da classe governante, aumentando a sua influência pessoal entre eles. Contudo, de uma maneira geral, a desproporcionada expansão da burocracia entrou em declínio por causa da lentidão das suas margens operacionais e da sua capacidade para a tomada de decisão.

## Conclusão

A autoridade de Mussolini assentava num sistema complexo de rivalidades que existiam entre as diferentes agências (política, pessoal, partidária, conselhos de administração, burocracia tradicional e paralela, actividade comercial, etc.). Este sistema trouxe a concorrência para um mercado em que Mussolini e o Partido Fascista – cada um com as suas infra-estruturas próprias – controlavam o acesso a recursos e a mecanismos de troca, que determinavam a qualidade dos actores (Wintrobe 1998, 141). Mussolini tinha perfeita consciência disso e a sua gestão assentava no favorecimento dos grupos mais fiéis e leais. Simultaneamente, tinha de estar alerta para não desgastar a sua autoridade carismática, tornando-se apenas líder da organização (Sofsky e Paris 1994, 93): essa tarefa exigia um constante fortalecimento do seu mito. Todas estas acções conduziram inevitavelmente a um processo de liberalização que perturbou o processo de decisão política.

*Mussolini, carisma e decisão política*

Mussolini conseguia controlar o poder e o processo de decisão política explorando o mito de *il duce* e rodeando-se de pessoas dispostas a obedecer às suas ordens. Todavia, não conseguia fazer coincidir a sua capacidade de tomada de decisão com eficiência. Isso porque o domínio sobre o processo de decisão política demorou muito tempo a alcançar – só acontecendo muito depois de ter subido ao poder. Mussolini passou anos a construir as estruturas através das quais viria a impor o seu domínio, fortalecendo e melhorando assim o seu processo de decisão política. Na realidade, devido à existência das muitas agências que compunham a estrutura do regime, o sistema de domínio nunca foi completamente regulamentado. O processo de decisão política perdia-se muitas vezes em debates estéreis e era agarrado por uma burocracia cada vez mais intrusiva, que se mostrava bastante fechada às intenções de Mussolini.

O sistema era tão caótico que, apesar das tentativas de Mussolini para o estruturar, parecia que as decisões políticas estavam a ser tomadas sem qualquer coerência nem coordenação.

## Referências bibliográficas

- Aquarone, A. 1965. *L'organizzazione dello stato totalitario*. Turim: Einaudi.
- ASSR (*Archivio Storico del Senato*). 1943. Fascicolo B, commissioni legislative, *Il presidente del Senato al sottosegretario di stato alla presidenza del consiglio*. 9 de Janeiro de 1943.
- Bernhard, L. 1924. *Das system Mussolini*. Berlim: A. Scherl.
- Bonaudi, E. 1936. *Principi di diritto pubblico*. Turim: Utet.
- Bottai, G. 1982. *Diario: 1935-1944*. Milão: Rizzoli.
- Cannistraro, P. H. 1975. *La fabbrica del consenso: fascismo e mass media*. Bari: Laterza.
- Cheli, E. 1966. *Potere regolamentare e struttura costituzionale*. Milão: Giuffrè.
- Cianci, E. 1972. *Nascita dello stato imprenditore in Italia*. Milão: Murcia.
- Cianetti, T. 1983. *Memorie dal carcere di Verona*. Milão: Rizzoli.
- Ciano, G. 1946. *Journal politique, 1939-1943*. Neuchâtel: La Baconnière.
- Costamagna, C. 1934. *Diritto pubblico fascista*. Turim: Utet.
- De Felice, R. 1968. *Mussolini il fascista: l'organizzazione dello stato fascista, 1925-1929*. Turim: Einaudi.
- De Felice, R. 1981. *Mussolini il duce: lo stato totalitario, 1936-1940*. Turim: Einaudi.
- Dogliani, P. 1999. *L'Italia fascista, 1922-1940*. Milão: Sansoni.
- Dormagen, J. Y. 2008. *Logiques du fascisme*. Paris: Fayard.
- Falasca-Zamponi, S. 1997. *Fascist Spectacle: The Aesthetics of Power in Mussolini's Italy*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Fimiani, E. 2001. «I passaggi decisivi della costituzione material». In *Lo stato fascista*, ed. M. Palla. Milão: La Nuova Italia.
- Fraenkel, E. 1969 [1941]. *The Dual State: A Contribution to the Theory of Dictatorship*. Nova Iorque: Octagon.

*Didier Musiedlak*

- Gagliardi, A. 2008. «I ministeri economici negli anni trenta». In *Lo stato negli anni trenta: istituzioni e regimi fascisti in Europa*, ed. G. Melis. Bolonha: Il Mulino.
- Gentile, E. 2004. *Qu'est-ce que le fascisme? Problèmes et perspectives d'interprétation*. Paris: Galimard.
- Gentile, E. 2005. *La via italiana al totalitarismo: il partito e lo stato nel regime fascista*. Roma: La Nuova Italia Scientifica.
- Giuriati, G. 1981. *La parabola di Mussolini nei ricordi di un gerarca*. Bari: Laterza.
- Gorla, G. 1959. *L'Italia nella seconda guerra mondiale*. Milão: Baldini e Castoldi.
- Melis, G. 1988. *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo: burocrazie tradizionali e nuovi apparati*. Roma: Ministero per i beni culturali e ambientali.
- Melis, G. 2000. *I consiglieri di stato in Italia, 1923-1943*. Università di Roma, École Française de Rome, Université de Paris X Nanterre.
- Melis, G. 2008. «Le istituzioni italiani negli anni trenta». In *Lo stato negli anni trenta: istituzioni e regimi fascisti in Europa*, ed. G. Melis. Bolonha: Il Mulino.
- Merlini, S. 1995. «Il governo costituzionale». In *Storia dello stato italiano dall'unità a oggi*, ed. R. Romanelli. Roma: Donzelli.
- Milza, P. 1999. *Mussolini*. Paris: Fayard.
- Musiedlak, D. 2003. *Lo stato fascista e la sua classe politica, 1922-1943*. Bolonha: Il Mulino.
- Musiedlak, D. 2005. *Mussolini*. Paris: Presses de Science Po.
- Musiedlak, D. 2009. «L'expérience corporative fasciste». In *Les expériences corporatives dans l'aire latine*, ed. D. Musiedlak. Paris: Peter Lang.
- Navarra, Q. 1949. *Valet de chambre de Mussolini*. Paris: Bader Dufour.
- Overy, R. 2004. *The Dictators: Hitler's Germany and Stalin's Russia*. Londres: Allen Lane.
- Pombeni, P. 1984. *Demagogia e tirannide: uno studio sulla forma-partito del fascismo*. Bolonha: Il Mulino.
- Soddu, F. 2008. «Il parlamento fascista». In *Lo stato negli anni trenta: istituzioni e regimi fascisti in Europa*, ed. G. Melis. Bolonha: Il Mulino.
- Sofsky, W., e R. Paris. 1994. *Figurationen Sozialer Macht: Autorität – Stellvertretung – Koalition*. Frankfurt-am-Main: Suhrkamp.
- Wintrobe, R. 1998. *The Political Economy of Dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press.

Goffredo Adinolfi

## Capítulo 2

# Grande Conselho e governo: elite e decisão política na Itália fascista

O objectivo deste capítulo é analisar a composição da elite política italiana durante o regime fascista, que durou vinte e um anos (1922-1943). Mesmo nos dias de hoje, a literatura sobre este assunto, que foi sempre circunscrita pelos axiomas «Estado/partido» (Aquarone 1965; Gentile 2002) e «autoritarismo/totalitarismo» (Gentile 2002; Tarchi 2003; Collotti 2004), não encontrou ainda uma forma sintética para definir a verdadeira natureza deste tipo de regime. Acreditamos que um estudo empírico da elite política pode contribuir para clarificar esta questão.

É importante salientar que a ditadura italiana emergiu, em Novembro de 1922, de um governo de coligação formado pelo Partido Nacional Fascista (PNF – *Partito Nazionale Fascista*), pelo Partido Popular (PP – *Partito Popolare*) e por membros do Partido Liberal (PLI – *Partito Liberale Italiano*). É ainda de realçar que este governo contava com o apoio parlamentar de 316 deputados, contra 116, o que significa que, na prática, apenas o grupo socialista lhe fazia oposição. Contudo, a transição para o autoritarismo levaria ainda dois anos, durante os quais a obtenção de uma maioria absoluta – através de meios mais ou menos violentos, mais ou menos legítimos – adquiriu uma importância fulcral.

Podemos estabelecer o início da ditadura numa data precisa: 3 de Janeiro de 1925 – o dia em que Mussolini, num discurso no parlamento, assumiu a responsabilidade directa pelo assassinato do deputado socialista Giacomo Matteotti.

A transição para o autoritarismo em Itália foi um processo que envolveu pactos com diferentes intervenientes: o chefe de Estado, o rei Vittorio Emanuele III; a Igreja Católica; o meio empresarial; finalmente, um parlamento no qual o PNF era, até 1924, minoritário. O Senado, a segunda câmara do parlamento, composta por membros vitalícios, no-

*Goffredo Adinolfi*

meados pelo governo e designados pelo rei, representava um elemento de continuidade entre os regimes fascista e liberal. Embora o governo tenha conseguido, em 1926, expulsar do parlamento os deputados não fascistas, não o conseguiu fazer no Senado, o qual nunca foi dissolvido e demorou muito tempo até ser fascizado. Ao contrário do que aconteceu nas transições noutros países, em Itália não ocorreu uma ruptura violenta e definitiva com o passado.

Este capítulo está dividido em quatro partes. Na primeira analisaremos o sistema político fascista e a sua evolução ao longo do *ventennio* (vinte anos), estabelecendo as principais fases da transformação institucional. Na segunda compararemos a elite que constituiu o Conselho de Ministros e o Grande Conselho, procurando, simultaneamente, realçar o *locus* do poder dentro do sistema de Mussolini. Na terceira parte concentrar-nos-emos na estabilidade governamental com a intenção de verificar se, ao lado das divisões analisadas na primeira parte, haveria também uma divisão paralela na elite política do governo de Mussolini. Finalmente, na quarta parte descreveremos o perfil e os critérios básicos do recrutamento para a elite fascista.

## O sistema político fascista

O primeiro organismo criado pelo governo de Mussolini foi o Grande Conselho Fascista (Cavallaro 2004). As primeiras reuniões do Grande Conselho realizaram-se em Dezembro de 1922. Os seus estatutos ditavam que as reuniões deveriam acontecer ao meio-dia do dia 12 de cada mês.

O Grande Conselho foi, desde o seu início, formado com a intenção de ser um organismo híbrido entre o Estado e o partido numa altura em que ainda não se colocava a questão da ditadura. Deste Conselho faziam parte, entre outros, os ministros fascistas, os líderes do PNF, o director-geral da Segurança Pública, o chefe da Milícia Voluntária para a Segurança Nacional (MVSAN – *Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale*) e o director do gabinete de imprensa do primeiro-ministro. As ambiguidades do Grande Conselho não se prendiam apenas com a clivagem «Estado/partido». Ao mesmo tempo que este organismo introduzia o fascismo no Estado, introduzia também o Estado num partido cada vez mais centralizado.

Quase de um dia para o outro, o fascismo passou de um movimento a um partido estruturado e mais facilmente controlado pelo seu líder. Tal

*Grande Conselho e governo: elite e decisão política na Itália fascista*

constituiu um sério problema para um partido que se transferiu da oposição para o governo. Um dos sintomas deste facto foi o aparecimento de formações paramilitares caóticas ligadas ao partido, as quais, a partir de 1923, foram integradas na hierarquia do MVSN. Na reunião de 15 de Outubro de 1923, a hierarquia interna do partido foi definida da seguinte forma: o Grande Conselho, o Conselho Nacional e a Directoria Nacional. Contudo, os primeiros passos na construção do regime foram confusos e contraditórios, uma vez que o sistema político fascista assentava em elementos completamente novos.

A reforma da lei eleitoral proposta pelo Grande Conselho foi de grande importância durante o período de transição. Ao longo das duas primeiras décadas do século XX, duas reformas fundamentais alterariam profundamente o sistema político italiano: o sufrágio masculino universal e a representação proporcional. Nas eleições de 1921, os partidos de massas – PP e Partido Socialista (PSI – *Partito Socialista Italiano*) – conseguiram o controlo do parlamento, enquanto os liberais, cujo poder se baseava no *notabilato*,<sup>1</sup> foram incapazes de dar resposta à nova participação política com as suas frágeis estruturas. Em vez disso, apoiaram o PNF (Colarizi 2002; Galli 2004). Todavia, o terramoto político de 1921 não foi esquecido e no seio de um parlamento onde existiam apenas 35 deputados fascistas surgiu novamente a questão da estabilidade governamental, bem como o debate sobre a introdução de uma lei eleitoral capaz de reduzir a fragmentação partidária.

A comissão formada para estudar uma nova lei eleitoral concluiu o seu relatório com duas propostas distintas. A primeira, feita por Michele Bianchi (um dos integrantes do quadrunvirato que liderou a marcha sobre Roma),<sup>2</sup> proporcionava o reconhecimento de dois terços do partido ou da coligação de partidos que vencesse as eleições; a segunda, elaborada por Roberto Farinacci, defendia um retorno ao sistema de maioria uninominal.

Em 1923 a proposta de Bianchi, então intitulada lei Acerbo, foi aceite pelo parlamento. Na Câmara dos Deputados contabilizaram-se 223 votos a favor e 123 contra, já no Senado 165 senadores aprovaram a proposta em votação contra 41 votos desfavoráveis. O debate sobre a nova lei eleitoral e a consequente reformulação da relação entre os poderes executivo e legislativo tinha origem em interesses particularmente remotos, relacio-

<sup>1</sup> Os *notabili* eram os chefes políticos locais.

<sup>2</sup> Os outros três eram Emilio de Bono, Cesare Maria de Vecchi e Italo Balbo.

*Goffredo Adinolfi*

nados, sobretudo, com a manutenção da ênfase dada à instabilidade do governo. Assim, o fascismo infiltrou-se neste debate ao longo de três décadas (Adinolfi 2008). As eleições de 1924, as últimas com carácter livre até 1946, foram ganhas de forma esmagadora pelo «bloco nacional»: isto é, por uma coligação de liberais com o PNF. Desta forma, controlando dois terços dos deputados, foi finalmente possível ao governo de Benito Mussolini avançar rapidamente em direcção a uma reformulação da estrutura institucional italiana. O Grande Conselho, a força motriz da revolução italiana, trabalhou incansavelmente para planear a próxima fase da destruição do Estado liberal.

Os anos de 1925 e 1926 marcam o fim da colaboração do PNF com os outros partidos da coligação e o início da criação de um regime fascista. O protagonista das reformas institucionais foi, sem dúvida, Alfredo Rocco, que chefiou o Ministério da Justiça entre Janeiro de 1925 e Julho de 1932. Professor universitário, Rocco fora membro da Associação Nacionalista Italiana (ANI – *Associazione Nazionalista Italiana*), um grupo extremamente elitista inspirado pela ideologia antiliberal da *Action française*.

Logo após o discurso de Mussolini de 3 de Janeiro de 1925, o Grande Conselho nomeou outra comissão para estudar a reforma do Estado (a Comissão dos 18). Era então necessário dar aplicação prática aos discursos proferidos pelo primeiro-ministro. A comissão, composta por nacionalistas, fascistas e alguns liberais, estava dividida quanto à questão de incorporar as forças vivas da nação (*forze vive*) no Estado. Contudo, as visões convergiam tanto quanto à ideia de uma crítica radical ao sufrágio universal – prática que acreditavam, enfraquecia o Estado – como quanto à forma de estabelecer directrizes segundo as quais poderiam redefinir o governo. Nesta óptica, os 18 elementos da Comissão foram unânimes em concordar que a solução para este problema residia em separar o poder executivo dos humores instáveis do parlamento.

Até à aprovação das leis *fascistissime*, de Dezembro de 1925 a Janeiro de 1926, a revolução fascista parecia seguir o caminho traçado por elitistas como Gaetano Mosca – em direcção a uma transformação profunda do Estado liberal, e não à sua absoluta destruição. A 24 de Dezembro de 1925 o cargo de chefe do governo foi introduzido no sistema italiano. O primeiro-ministro deixou de ser *primus inter pares* e passou a prestar contas apenas ao chefe de Estado. O parlamento perdeu o poder de censurar a actividade do governo e de estabelecer a agenda governamental, agora da exclusiva responsabilidade do executivo. Mosca foi um dos poucos que votaram contra esta reforma, que constituiu, tal como Rocco obser-

*Grande Conselho e governo: elite e decisão política na Itália fascista*

vou, um passo no processo de revolucionar o liberalismo, subordinando o indivíduo à nação.<sup>3</sup>

A Lei n.º 100, de 31 de Janeiro de 1926, contribuiu para a definição das atribuições do chefe de governo, conferindo ao executivo autoridade para emitir normas jurídicas. Se, por um lado, estas normas legislativas alargavam a autoridade do governo, procuravam também resolver o problema da promulgação dos decretos-leis, que eram frequentemente utilizados pelos ministros sem que Mussolini os conseguisse supervisionar convenientemente (Aquarone 1965). A nova lei delineava um mecanismo complexo pelo qual todos os decretos-leis deveriam ser apresentados com um mês de antecedência para serem discutidos e votados pelo Conselho de Ministros antes de serem publicados no *Diário do Governo*. É de realçar que Mussolini possuía um valioso aliado, através do qual conseguia limitar o uso excessivo e descontrolado de decretos-leis: o Conselho de Estado (*Consiglio di stato*). Este organismo, herdado da era liberal, continuava, sem alterações, durante a era fascista, a supervisionar toda a actividade administrativa; isto significava que o Conselho de Estado tinha o poder de vetar qualquer decreto em qualquer nível da hierarquia administrativa. A partir de 1928 e por todo o *ventennio*, o presidente deste organismo foi Santi Romano, um dos mais notáveis professores de direito constitucional da Itália liberal. Romano foi, desde o primeiro dia do governo de Mussolini, um dos mais inteligentes e valiosos colaboradores de *il duce*, ajudando-o na árdua tarefa de dominar a complexa máquina estatal (Melis 2003).

O decreto real de 6 de Novembro de 1926 completou o novo enquadramento legislativo, concedendo aos autarcas locais o poder de dissolver todas as associações que fossem contrárias à ordem nacional, introduzindo simultaneamente o exílio interno (*confino*) para os praticantes de crimes de natureza política.<sup>4</sup> O PNF tornou-se então o «único» partido existente. A 9 de Novembro, todos os deputados que se tinham oposto à construção do regime viram os seus mandatos revogados. Foi a fase final da destruição do pluralismo que, embora de forma muito limitada, tinha caracterizado as eleições de 1924.

<sup>3</sup> «Trata-se, sem dúvida, de uma revolução. Não por uma sublevação violenta do povo, que culmina na conquista do poder pela força, mas por ter alterado radicalmente as regras [...] Como se pode ver, realço as novas leis jurídicas e morais criadas pelo fascismo através da sua natureza intrinsecamente revolucionária». E qual é o ponto fulcral desta revolução fascista? «A subordinação do indivíduo à nação» (Rocco 1938, 771-80).

<sup>4</sup> *Confino* era a designação dada ao exílio interno imposto pelo regime aos dissidentes políticos, em que estes eram forçados a viver em pequenas aldeias, longe das suas cidades.

*Goffredo Adinolfi*

Até esta altura, as actividades do regime eram planeadas para eliminar o que restava da Itália liberal; contudo, era agora necessário construir as novas instituições fascistas. Durante os anos de 1928 e 1929 iniciou-se o processo de integrar o PNF no Estado italiano e foi aprovada uma reforma do Grande Conselho Fascista, transformando-o num organismo constitucional, no contexto de um Estado unipartidário. O secretário-geral do PNF já não era apenas a figura mais importante do partido, mas era também – para todos os efeitos e interesses – um ministro de Estado e, como tal, membro do Conselho de Ministros (Aquarone 1965). Estas reformas foram simplesmente a tradução jurídica da situação real (Macedonio 1937). A consequência mais importante desta reforma foi a transformação do Grande Conselho e do partido em órgãos constitucionais (Mortati 1998). Esta decisão teve repercussões formais muito significativas, uma vez que o secretário-geral do PNF – assim como os estatutos do partido – foram aprovados por um decreto-lei proposto pelo Conselho de Ministros e ratificado pelo chefe de Estado, que continuava a ser o rei Vittorio Emanuele III. O Grande Conselho Fascista, berço de todas as reformas instituídas durante este período de cinco anos, viu as suas competências aumentarem. Tornou-se uma entidade consultora oficial tanto no governo – onde ajudava a determinar políticas – como nas reformas constitucionais. Além disso, tinha ainda de elaborar e manter actualizada uma lista de possíveis sucessores para a posição de chefe do governo, que era na realidade a pessoa responsável pelos assuntos internos do partido.

Não era estritamente necessário que um membro do Grande Conselho fosse membro do partido, uma vez que a inclusão deste na Constituição significava que já não era uma organização partidária, mas sim uma instituição do Estado.

Assim, eram membros *de jure* do Grande Conselho, entre outros, o chefe do governo, os presidentes de ambas as câmaras do parlamento, os principais ministros do governo, o secretário-geral do Partido, o presidente do Tribunal Especial de Defesa do Estado e os presidentes dos sindicatos de comércio fascistas (as únicas organizações de trabalhadores permitidas). Os restantes membros do Conselho eram nomeados directamente pelo chefe do governo.

A representação popular foi substituída pela noção de Estado orgânico e, deste modo, o conceito de eleições com partidos concorrentes deixou de fazer sentido. Paradoxalmente, o parlamento continuou a existir, embora de uma forma totalmente diferente. A partir de 1929, as eleições foram substituídas por plebiscitos. Os cidadãos eram convocados para se fazerem ouvir, respondendo com «sim» ou «não» a uma lista de

*Grande Conselho e governo: elite e decisão política na Itália fascista*

400 nomes. O Grande Conselho preenchia esta lista com os nomes das pessoas escolhidas pelos líderes do partido, pelos sindicatos e pelas associações de empresários. Esta constituiu a primeira aparição do Estado corporativo. O Senado continuou a existir tal qual como era desde o século XIX. A sua composição não foi radicalmente alterada com a subida de Mussolini ao poder, embora se tenha modificado ao longo dos anos. Apesar de esta entidade não representar uma grande preocupação para Mussolini, a sua continuação foi um dos sinais da incapacidade do fascismo para dominar completamente o Estado liberal (Musiedlak 2003).

A questão mais debatida no seio da comunidade dos constitucionalistas – que se encontravam divididos em «continuistas», fascistas e nacionalistas – era a natureza do sistema político italiano após 1929. Os «continuistas» acreditavam que o Estado, nestes moldes, era apenas uma evolução do Estado de direito, baseado na separação dos poderes legislativo, executivo e judicial – embora este princípio já tivesse sido fortemente atenuado (Romano 1933; Mortati 1998). Os fascistas viram nestas reformas a marca da revolução fascista, na qual o Estado fascista era totalmente diferente do Estado liberal (Panunzio, 1933). Por fim, os nacionalistas realçaram que o Estado liberal fora substituído por um Estado orgânico e, ao contrário de Panunzio e dos fascistas, destacavam o Estado em detrimento do partido (Rocco 1938).

A última fase da reforma das instituições em Itália teve lugar em 1939, quando a Câmara dos Deputados foi substituída pela Câmara dos Fascios e das Corporações (*Camera dei Fasci e delle Corporazioni*). Esta reforma, aprovada pelo Grande Conselho em 1938, permitiu profundas alterações aos conceitos de legislação, de câmaras eleitas e de plebiscitos durante um período de cinco anos. A nova câmara era corporativa; por isso, os seus membros eram, por definição, os membros dos organismos para-estatais: empresas, sindicatos, partido e associação de entidades patronais. Em consequência desta reforma, o Grande Conselho abdicou de uma das suas mais importantes tarefas: a de elaborar a lista de deputados.

Partindo destas observações, constata-se que, apesar das reformas introduzidas durante o regime fascista, este nunca deixou de ser um regime onde o Estado tinha muito mais peso do que o partido. Dois organismos que foram produto do período liberal sobreviveram sem serem corrompidos pelo PNF: o Senado e, mais importante ainda, a monarquia. O rei continuou a ser o chefe de Estado e, logo, o mais importante representante de Itália; além disso, o chefe do governo respondia perante o chefe de Estado, que detinha a autoridade formal para destituir o primeiro-ministro. Quando Mussolini foi substituído, na sequência de uma moção

*Goffredo Adinolfi*

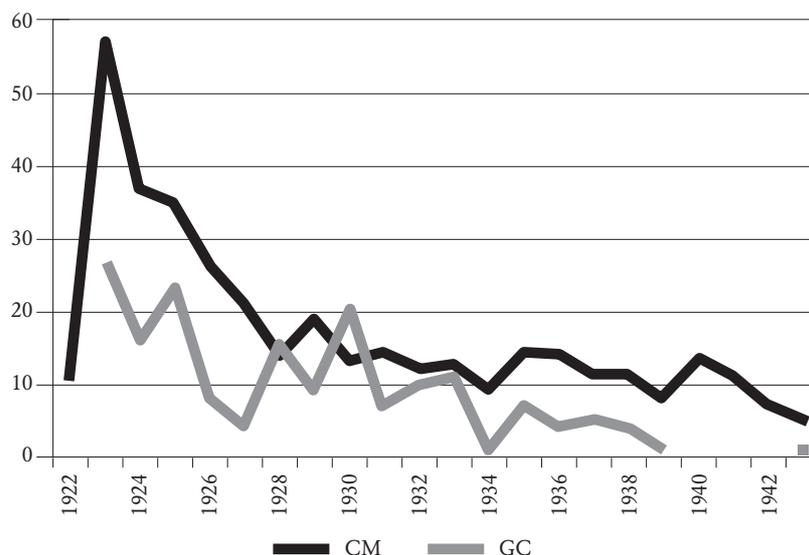
de censura do Grande Conselho em 1943, o rei não pediu a este órgão nenhuma lista de possíveis substitutos de Mussolini. Tal facto demonstra claramente que o rei não tinha obrigação alguma de se submeter às vontades do Grande Conselho e mantinha a sua autonomia na escolha do líder do governo. Embora os arquivos da monarquia se mantenham inacessíveis, é muito provável que o chefe do governo tivesse de ter em conta a opinião do rei quando ratificava todas as medidas que lhe eram apresentadas. Desconhece-se, porém, até que ponto estas medidas eram negociadas entre as duas figuras mais importantes: Vittorio Emanuele III e Benito Mussolini.

## O Grande Conselho Fascista e o Conselho de Ministros

Definido pelos seus próprios estatutos como a força motriz da revolução fascista, o Grande Conselho Fascista mantém-se até aos dias de hoje como uma organização em grande medida desconhecida e misteriosa. Não existe um arquivo e as discussões que tinham lugar nas reuniões eram secretas. Na verdade, as únicas referências que possuímos são as ordens do dia e breves descrições das decisões que eram tomadas. Falta o mais importante: as agendas a partir das quais seria possível indagar sobre o processo de decisão política e sobre os debates que tiveram lugar nos momentos em que o regime se encontrava mais dividido – como, por exemplo, quando o assunto da participação na guerra esteve em discussão.

Interessa ainda realçar que, no caso dos membros do Grande Conselho, é muitas vezes impossível encontrar as suas biografias, dado que vários deles foram membros da elite política por períodos muito breves.

A figura 2.1 mostra a comparação entre o número de vezes em que o Grande Conselho e o Conselho de Ministros se reuniram durante a ditadura. Estes dados demonstram imediatamente dois aspectos importantes: o primeiro é que, com excepção dos anos de 1928 e 1930, o Conselho de Ministros reunia-se com maior frequência do que o Grande Conselho; o segundo é que a evolução dos dois organismos em termos de reuniões seguiu o mesmo padrão, revelando uma tendência para que estas se tornassem cada vez menos frequentes. Existiu uma época de grande dinamismo por parte destas instituições, correspondente ao período de transição para o autoritarismo – na fase em que o regime liberal foi desmantelado (Janeiro de 1925-Setembro de 1929) –, com a inserção

*Grande Conselho e governo: elite e decisão política na Itália fascista***Figura 2.1 – Reuniões do Conselho de Ministros e do Grande Conselho Fascista**

das instituições fascistas no Estado. A partir desse momento, o número de reuniões do Conselho de Ministros manteve-se constante, tendo a frequência das reuniões do Grande Conselho decrescido até 1939, altura em que deixaram completamente de se realizar até à reunião final em Julho de 1943.

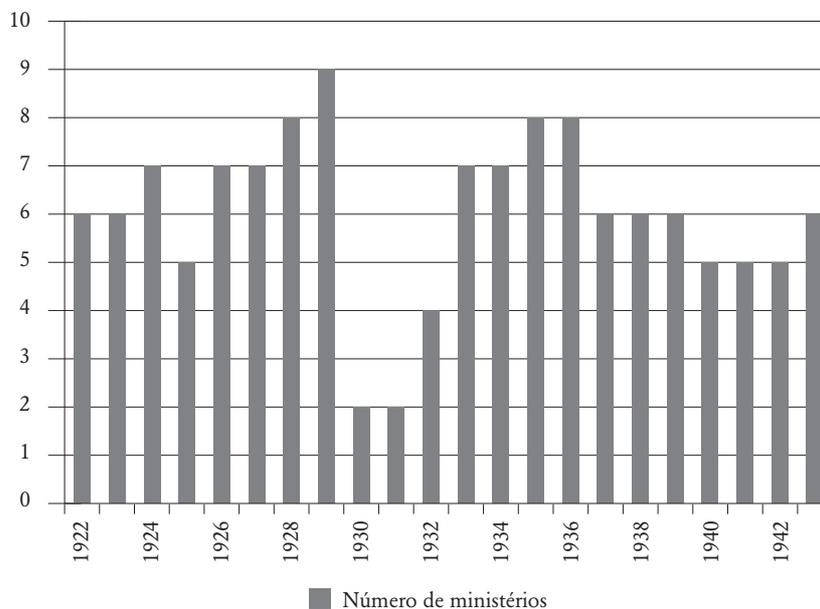
A nosso ver, é altamente provável que a redução da importância destas organizações oficiais corresponda a um aumento de poder das organizações oficiosas: tal significa que o decréscimo de reuniões tanto do Conselho de Ministros como do Grande Conselho, representadas na figura 2.1, reflecte um aumento do poder de Mussolini.

A figura 2.2 mostra o número de ministérios controlados directamente pelo próprio Mussolini. Tendo em conta que só existiam cerca de 16 pastas, revela-se muito importante o facto de Mussolini deter 9 delas. Assim aconteceu, por exemplo, em 1929. Neste contexto, tinha direito a um voto por cada ministério, o que, por sua vez, lhe concedia o poder de veto no Conselho de Ministros.

Em média, *il duce* tinha a seu cargo seis pastas, incluindo os três ministérios da defesa (ar, guerra e marinha), a de primeiro-ministro, a da Administração Interna e a dos Negócios Estrangeiros. Na prática, era uma administração dentro da administração, com um poder centralizado paralelo ao do Conselho de Ministros, constituído por pessoas que, ou

*Goffredo Adinolfi*

**Figura 2.2 – Pastas a cargo de Mussolini**



eram leais ao líder, ou não tinham qualquer poder de decisão política formal. Os subsecretários e directores-gerais dos ministérios formavam assim uma hierarquia à parte das outras hierarquias do regime.

Voltando ao Conselho de Ministros e ao Grande Conselho, o quadro 2.1 revela uma discrepância entre os membros do Grande Conselho que participavam no governo e os que nunca chegaram a pertencer ao elenco ministerial. Como vimos antes, é bem claro que existiam no Grande Conselho menos ministros do que membros de outros grupos elegíveis para esse organismo: quase 36% contra 64,1%. Isto não deveria constituir qualquer surpresa, já que só os ministérios principais é que estavam representados e não o governo na sua totalidade.

O quadro 2.2 mostra que, apesar de serem em menor número, os ministros e ex-ministros mantiveram-se mais tempo como membros do Grande Conselho do que os que nunca foram membros do governo. De facto, constata-se que 34% dos ministros se mantiveram no Grande Conselho durante mais de dez anos e 49% por um período de três a dez anos, enquanto só dois membros de outros grupos conseguiram o mesmo feito. Foram os casos de Giovanni Marinelli, um fascista desde o início, condenado no julgamento de Verona por ter votado a favor da moção de Grandi em 25 de Julho de 1943, e de Roberto Farinacci, secretário-

*Grande Conselho e governo: elite e decisão política na Itália fascista***Quadro 2.1 – Ministros no Grande Conselho Fascista**

	<i>N</i>	%
Ministros	47	35,9
Outros	84	64,1
Total	131	100

*N* = número de casos conhecidos.

Fonte: Base de dados ICS sobre a elite fascista (2009).

**Quadro 2.2 – Ministros no Grande Conselho Fascista (por anos)**

Anos	Ministros		Outros	
	<i>N</i>	%	<i>N</i>	%
1	7	14,9	32	38,1
1-3	1	2,1	19	22,6
3-6	17	36,2	22	26,2
6-10	6	12,8	9	10,7
>10	16	34,0	2	2,4

*N* = número de casos conhecidos.

Fonte: Base de dados ICS sobre a elite fascista (2009).

-geral do PNF e rosto da facção mais violenta do fascismo, rapidamente afastado dos centros de decisão.

A par da importância de uma observação quantitativa da participação da elite no Grande Conselho, é fundamental considerar também esta variável numa perspectiva qualitativa. Com efeito, o governo detinha o poder da tomada formal de decisão, enquanto o Grande Conselho, com excepção da elaboração da lista de membros a serem eleitos para a Câmara dos Deputados, só tinha poderes consultivos e não decisórios. Quando as forças alemãs invadiram a Polónia, a 1 de Setembro de 1939, foi o Conselho de Ministros que decidiu a não beligerância da Itália, uma decisão mais tarde ratificada pelo Grande Conselho.

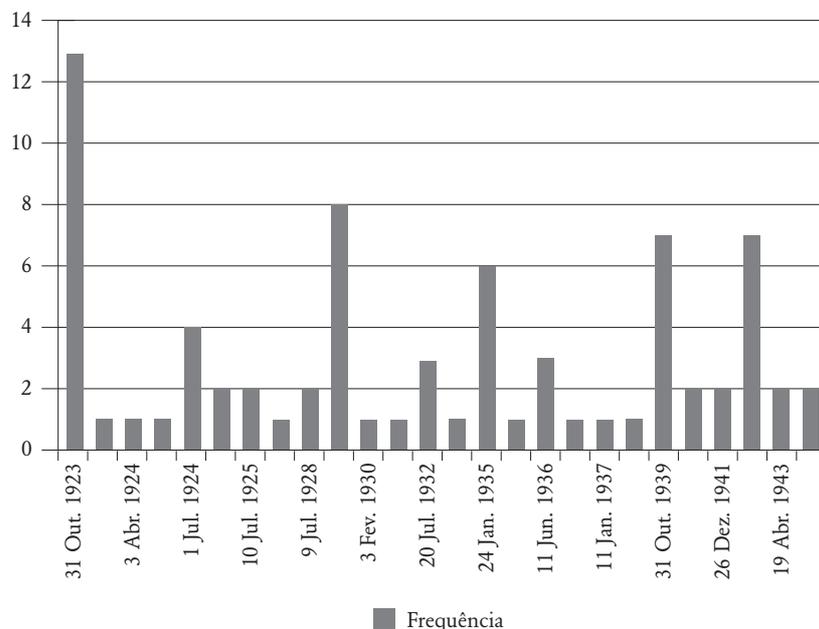
## A elite ministerial do fascismo

Depois de termos descrito os contornos gerais do sistema político fascista analisaremos agora o governo de Mussolini com o objectivo de compreender se os períodos de mudança institucional correspondem a alterações da elite ministerial.

A figura 2.3 representa uma análise da rotação no governo, isto é, mostra a abrangência das substituições – as chegadas e partidas – em cada

Goffredo Adinolfi

Figura 2.3 – Renovação ministerial nos governos de Mussolini



pasta. O mandato de Mussolini pode ser dividido em seis períodos distintos: transição (Novembro de 1922-Janeiro de 1925); derrube do regime liberal (Janeiro de 1925-Setembro de 1929); construção do regime fascista (Setembro de 1929-Janeiro de 1935); isolamento internacional (Janeiro de 1935-Outubro de 1939); isolamento interno (Outubro de 1939-Fevereiro de 1943) e crise (Fevereiro a Julho de 1943).

Como acima foi demonstrado, durante os dois primeiros anos o governo de Mussolini foi composto por indivíduos de várias formações políticas, incluindo liberais, *popolari*, nacionalistas e fascistas. O grupo de deputados do PNF no parlamento era muito reduzido, com apenas 35 elementos, num total de 535. Este número era demasiado pequeno para se pensar em lançar tentativas de golpes de Estado, especialmente quando não existia nenhum senador do PNF. Todavia, foi durante este período de três anos, e não no início, que Mussolini surgiu como figura central da política italiana. A natureza transitória do governo é evidente na alta rotatividade ministerial. Dos 14 ministros nomeados em Novembro de 1922, apenas quatro resistiram até Janeiro de 1925 (e dois destes deixaram o governo na Primavera desse ano), sendo que duas destas pastas passaram a ser ocupadas por Mussolini.

*Grande Conselho e governo: elite e decisão política na Itália fascista*

O segundo período do governo de Mussolini teve início com o seu discurso de 3 de Janeiro de 1925, no qual, após alguns meses de instabilidade governamental resultante do assassinato de Matteotti, aceitou a responsabilidade política por este crime. Este discurso marcou o início da ditadura. Após as eleições de 1924, tendo o PNF conseguido uma maioria de dois terços na Câmara dos Deputados, tornou-se difícil resistir à instalação do regime fascista. A oposição parlamentar, composta por socialistas, liberais, comunistas e *popolari*, foi banida. Mussolini, com o acordo implícito do chefe de Estado, avançou com o processo de normalização governamental: sete ministros foram destituídos do cargo e Mussolini assumiu o controlo interino das três pastas militares. O nacionalista Alfredo Rocco foi nomeado ministro da Justiça, cargo que manteve durante sete anos cruciais, nos quais o regime fascista foi construído. Costanzo Ciano, soldado, empresário e nacionalista, a figura mais discreta do regime e um dos principais colaboradores de Mussolini, foi nomeado para a pasta dos Correios e Telecomunicações, que ocupou até 1934. Giuseppe Volpi, também empresário e ex-governador da Líbia, foi nomeado ministro das Finanças. Ser fascista não era garantia de uma carreira longa. Na verdade, algumas delas foram decididamente curtas.

A terceira fase (1929-1935) constituiu a «idade de ouro» do governo de Mussolini. Depois de derrubado o governo liberal, foi construído o regime fascista. Em 1929 assinaram-se os Acordos de Latrão com o Vaticano, pondo fim à cisão entre o Estado e a Igreja, existente desde 1870, ano em que as tropas italianas tomaram Roma, acabando com o domínio do Vaticano. A bem do rigor, não seria correcto classificar os Acordos de Latrão como o acto de um fascismo revolucionário, antimonárquico, anticlerical e antiburguês. Mais uma vez, Mussolini agiu com o intuito de reunir à volta do seu regime algumas das forças sociais que poderiam fortalecer o seu governo. Os anos de 1928-1929 foram, provavelmente, o ponto de viragem de um autoritarismo do Estado para uma forma de totalitarismo claramente fascista.

Já vimos que, em finais da década de 20, o Grande Conselho e o PNF foram transformados em organismos constitucionais: a Câmara dos Deputados, constituída segundo critérios fortemente corporativistas, deixou de ser eleita e seguiu um curso que terminou no seu declínio, após a conquista da Etiópia e a decisão da comunidade internacional de isolar a Itália fascista.

Em 1929, Mussolini demitiu-se do cargo de ministro interino responsável por sete pastas – Negócios Estrangeiros, Ar, Guerra, Marinha, Obras Públicas, Colónias e Corporações – e nomeou para o seu novo gabinete

*Goffredo Adinolfi*

uma quantidade considerável de membros proeminentes do partido: Italo Balbo (Ar); Dino Grandi (Negócios Estrangeiros); Emilio de Bono (Colónias), Giuseppe Bottai (Corporações); Michele Bianchi (Obras Públicas). Mesmo assim, esta onda de ministros do PNF não durou muito tempo e em poucos meses saíram todos. Bianchi demitiu-se do governo em 1930, seguido por Bottai e Grandi em 1932. Depois, em 1933, Balbo foi nomeado governador da Líbia. Na opinião de Mussolini, o partido era cada vez mais um fardo que fora útil na sua ascensão ao poder, mas que se tinha tornado um bloqueio à sua autoridade pessoal. Não foi por acaso que, em Julho de 1943, Bottai e Grandi foram os mais entusiastas defensores da moção de censura a *il duce*.

Em Dezembro de 1931, depois de uma carreira longa e medíocre, Achille Starace foi nomeado secretário-geral do PNF, sendo escolhido, em larga medida, por não ter hipótese de fazer sombra a Mussolini. O seu imediato predecessor, Giovanni Giuriati, tinha procurado aumentar o prestígio do partido, afastando os elementos mais oportunistas. Starace não fez nada semelhante. Sob a sua liderança, o partido foi adquirindo a imagem que ainda hoje é associada às representações mais notáveis e símbolos grotescos do fascismo: uniformes de todos os tipos; a omnipresente saudação romana (o aperto de mão era considerado demasiado burguês); paradas constantes; finalmente, o *sábado fascista*, dia dedicado à educação física. Era uma forma de totalitarismo que não necessitava tanto da aceitação dos princípios da nova ideologia, mas sim da aceitação da sua estética. A longa crise económica, com epicentro em Nova Iorque, chegou a Itália na década de 30. Tornou-se difícil determinar até que ponto a ideologia fascista e um Estado com forte intervenção na economia contribuíram para o declínio económico e até que ponto isso foi consequência da crise – embora tenha ocorrido, provavelmente, uma combinação dos dois factores (De Felice 1974; Zani 1988; Dormagen 2008). Em 1932, Guido Jung, fascista desde o início e também empresário inteligente e dinâmico, elo de ligação entre as associações de entidades patronais e o regime, foi nomeado ministro das Finanças. Por esta altura foi criado o Instituto de Reconstrução Industrial (IRI – *Istituto per la Ricostruzione Industriale*) pelo poderoso Alberto Beneduce. Muitas das empresas à beira da falência foram nacionalizadas e incorporadas no IRI, que depressa se tornou o maior grupo industrial italiano.

Durante o período que vai de 1935 a 1939 (designado, como vimos, por quarta fase), a Itália tinha uma economia fortemente controlada, os membros mais inteligentes e influentes do partido tinham sido afastados do poder, o PNF procurava quebrar as barreiras que separavam as vidas

*Grande Conselho e governo: elite e decisão política na Itália fascista*

pública e privada dos cidadãos e o país entrava num ciclo de guerras que duraria dez anos – o primeiro na Etiópia (1935-1936), o segundo em Espanha (1936-1939), o terceiro na Albânia (1939) e, por fim, o quarto, correspondente à Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

Mais uma vez, as mudanças políticas foram acompanhadas por significativas remodelações governamentais. Seis novos ministros entraram para o governo e saíram oito. Mussolini tornou-se, mais uma vez, a figura central do governo, chamando a si as três pastas militares, juntamente com as das Corporações, Colónias, Negócios Estrangeiros e Administração Interna. Sobravam poucos ministérios para distribuir; contudo, foi neste período que emergiu uma nova estrela do regime fascista: Galeazzo Ciano, filho de Costanzo Ciano e marido da filha de Mussolini, Edda. A primeira tarefa de Ciano foi liderar o Ministério da Cultura Popular (Minculpop – *Ministero della Cultura Popolare*), tendo mais tarde sido nomeado para o Ministério dos Negócios Estrangeiros. Apesar de não ter estado associado ao fascismo desde o início (era diplomata de carreira), foi escolhido para sucessor de Mussolini, facto que originou muitos ressentimentos no seio do partido. As sanções impostas à Itália pela Liga das Nações por causa do ataque à Etiópia fizeram com que Mussolini se aproximasse do nacional-socialismo alemão. Quando a Alemanha invadiu a Polónia, em 1939, tanto o Grande Conselho Fascista como o Conselho de Ministros decidiram não participar na guerra, optando pela não-agressão, embora sem denunciarem o pacto do eixo Roma-Berlim assinado havia poucos meses por Ciano e Von Ribbentrop. Mussolini considerava esta decisão uma humilhação vergonhosa perante Hitler. Os anos de propaganda militarista não tinham conseguido fazer da Itália uma nação de combatentes.

O quinto período, que vai de Dezembro de 1939 a Fevereiro de 1943, teve início num contexto de grande degradação do governo de Mussolini: a Segunda Guerra Mundial. Dino Grandi voltou ao governo, enquanto Alessandro Pavolini, amigo de Ciano, tomou a seu cargo o Ministério da Propaganda. Em Junho de 1940, Mussolini declarou guerra à Grã-Bretanha e à França. Nesta época, contudo, o Grande Conselho tinha já deixado de reunir e as reuniões do Conselho de Ministros tinham-se tornado curtas e esporádicas. A aposta de Mussolini numa vitória rápida não deu frutos e a Itália foi obrigada a abandonar as suas colónias africanas. Nem a indústria nem as forças armadas italianas estavam preparadas para suportar uma guerra longa e, pouco a pouco, Mussolini foi perdendo apoios: o rei, os industriais, os trabalhadores e a maior parte dos seus seguidores.

*Goffredo Adinolfi*

Outra remodelação substancial marcou a fase final do regime fascista (de Fevereiro a Julho de 1943). Em Fevereiro demitiram-se Pavolini e Ciano. Perante a determinação de Mussolini em se manter na guerra ao lado de Hitler, eventos como as greves gerais de Março de 1943, o bombardeamento das cidades, a fuga do Magrebe e, finalmente, a invasão da Sicília pelas tropas aliadas tornaram imperativo retirá-lo do poder. Tratava-se da única maneira possível de acabar com a guerra, salvando, ao mesmo tempo, o regime e a monarquia. Confrontados com esta situação, alguns dirigentes do PNF apelaram a Mussolini para convocar uma reunião do Grande Conselho a 24 de Julho de 1943. Enquanto aqueles pensavam no afastamento de Mussolini, este encontrava-se, provavelmente, convencido de que conseguiria, uma vez mais, reunir o apoio dos seus seguidores. Todavia, era demasiado tarde e o Grande Conselho votou contra *il duce*, enfraquecendo muito a sua posição perante o rei, que estaria agora preparado para o substituir por outro colaborador fascista, o general Pietro Badoglio.

## A elite política fascista: entre o liberalismo e a República

Definidos os contornos do desenvolvimento do governo de Mussolini, é necessário agora enquadrar a elite política fascista no contexto do desenvolvimento da história contemporânea italiana, ou seja, na fase liberal que a precedeu (1913-1922), baseada num sistema de representação proporcional e sufrágio universal masculino, e no período que lhe sucedeu, a I República (1946-1992). A nossa atenção foca-se em dois aspectos: as características da elite ministerial fascista e a estabilidade do governo.

Do quadro 2.3 podemos extrair dados genéricos que nos permitem fazer uma avaliação inicial. Embora a estabilidade dos gabinetes na era fascista tenha sido incomparavelmente maior do que nos outros dois períodos analisados (quadro 2.3), esta estabilidade não é, ainda assim, significativa, já que houve grandes reorganizações ministeriais de três em três anos, resultando em seis governos diferentes. Os dados são surpreendentes, embora a coerência daquilo que aqui afirmamos seja revelada na quarta linha do quadro 2.3: com um valor de 3,5 anos, a duração média de cada ministro em funções foi maior na I República – um regime bem conhecido pela sua instabilidade ministerial – face aos 2,9 anos verificados durante o fascismo.

*Grande Conselho e governo: elite e decisão política na Itália fascista***Quadro 2.3 – Número médio de gabinetes ministeriais e ministros (Itália)**

	Período		
	1913-1922	1922-1943	1946-1992
Gabinetes ministeriais	11 (0,81)	6 (3,3)	48 (0,96)
Primeiros-ministros	8	1	18
Ministros	107	75	275
Média (anos)	2,2	2,9	3,5

Fonte: *Base de dados ICS sobre a elite fascista* (2009); Cotta e Verzichelli (2002).

**Quadro 2.4 – Mobilidade dos ministros entre pastas (em percentagem) (Itália)**

Período	Número de pastas				
	1	2	3	4-6	> 7
Liberalismo	56,1	24,3	9,3	10,2	0,0
Fascismo	82,6	13,3	2,6	0,0	1,3
Transição para a democracia	57,3	20,8	11,5	7,3	3,1
I República	44,0	2,8	13,9	18,3	0,0

Fonte: *Base de dados ICS sobre a elite fascista* (2009); Cotta e Verzichelli (2002).

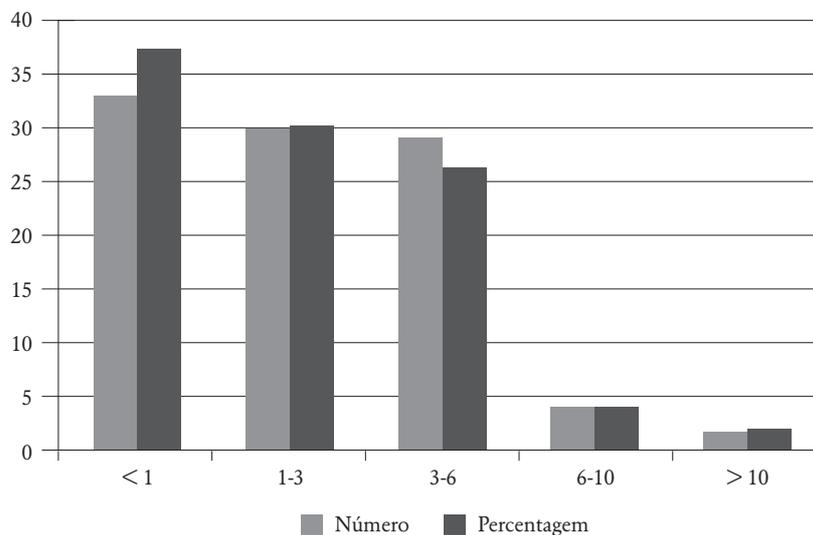
Lidamos aqui com o paradoxo de uma ditadura instável, em que a taxa de rotatividade nos ministérios era extremamente alta. Os dados do quadro 2.4 revelam que 82,6% dos ministros da era fascista só eram responsáveis por uma pasta: uma proporção claramente maior do que a observada nos outros regimes italianos. Apenas Benito Mussolini, que controlou 19 ministérios diferentes, teve uma presença consistente no governo.

A figura 2.4 completa o quadro anterior, uma vez que mostra a permanência no cargo, em anos, dos ministros nos governos fascistas. Infelizmente, a falta de dados não nos permite uma comparação com os outros regimes.

Durante o período fascista quase 70% dos políticos ficaram no cargo durante, no máximo, três anos e só dois ministros permaneceram por mais de dez anos: Mussolini e Costanzo Ciano, que, como já referimos, não era geralmente visto como um dos principais rostos do fascismo. Não encontramos muitos dos fascistas *della prima hora* no grupo dos ministros que se mantiveram em funções por períodos de seis a dez anos. Entre os ministros que sobreviveram durante tanto tempo encontram-se Galeazzo Ciano – o diplomata que entrou para o governo durante a década de 30 do século XX e era um seguidor muito superficial do fascismo *squa-*

*Goffredo Adinolfi*

**Figura 2.4 – Duração das carreiras ministeriais (Itália)**



*dristi* – e o nacionalista Alfredo Rocco. Entre os fascistas com carreiras ministeriais mais longas, podemos citar Thaon de Revel Ignazio, empresário e poderoso ministro das Finanças, e Giuseppe Bottai, que foi, provavelmente, uma das figuras mais importantes do fascismo devido à sua actividade na área da cultura.

Estes dados revelam assim que, durante a sua permanência no governo, Mussolini (que tinha a última palavra em todas as decisões políticas) não foi assistido por uma elite política estável.

Desta forma, é possível concluir-se que, ao longo das seis fases e dos diferentes governos, Mussolini tentou interpretar as possibilidades apresentadas pelo contexto político e escolher, de forma pragmática e sistemática, as que considerava serem as melhores soluções e os melhores homens. A transformação do sistema político liberal e, conseqüentemente, a escolha da elite do novo regime não foram o resultado de um pensamento ideológico coerente desenvolvido em diferentes etapas. Isto indica que o regime fascista foi, em grande medida, fruto de soluções de contingência e respostas instintivas para os problemas à medida que estes surgiam.

Quais eram as características peculiares de um ministro fascista? Até que ponto representou o fascismo uma ruptura com a Itália liberal? Analisando os dados do quadro 2.5, podemos verificar que o fascismo introduziu, de forma radical, uma elite política completamente nova e sem experiência de governação.

*Grande Conselho e governo: elite e decisão política na Itália fascista***Quadro 2.5 – Continuidade com o regime liberal (Itália)\***

	N	%
Ministros	7	9,3
Deputados	11	14,7

\* Antes de 1921.

N = número de casos conhecidos.

Fonte: *Base de dados ICS sobre a elite fascista* (2009).

Apenas 9,3% dos ministros de Mussolini tinham experiência em cargos ministeriais antes de Outubro de 1922 (v. quadro 2.5), o que constitui ainda assim um número muito significativo, se considerarmos que 20% dos ministros do período de transição para a democracia (1943-1948) tinham exercido funções nos governos liberais pré-fascistas (Adinolfi 2009). Além disso, enquanto os regimes liberal e republicano foram separados por um período relativamente longo, a proporção do «trânsito» entre os dois foi mais do dobro do que entre os regimes liberal e fascista. Os deputados liberais que foram ministros no regime fascista são também uma pequena minoria (10%). É de realçar que, numa ditadura, o parlamento não é, normalmente, uma área de recrutamento para cargo ministerial; contudo, esta afirmação pode ser prematura, uma vez que 76% dos ministros tinham sido deputados antes de serem nomeados para as funções ministeriais (quadro 2.6).

Houve poucos ministros que não tivessem estado politicamente envolvidos noutras organizações antes da sua nomeação (6,6%), o que sugere um certo nível de profissionalização política, que adiante será examinado com maior detalhe. Já vimos que possuir alguma experiência na Câmara dos Deputados era quase uma condição *sine qua non* para entrar no governo. Assim, em 34,7% dos casos os ministros eram líderes do PNF (geralmente, em 41,3% dos casos, antes de serem nomeados ministros, exerciam o cargo de subsecretário). É de salientar que utilizámos uma codificação múltipla, isto é, uma vez que foram considerados todos os cargos exercidos anteriormente pelos ministros, podemos observar que, na sua raiz, os critérios de recrutamento não foram assim tão diferentes dos aplicados nos regimes liberal e republicano – baseados precisamente em subsecretários, líderes partidários e deputados parlamentares. O grande Estado paralelo fascista (*fascist para-state*), que incluía grandes empresas, sindicatos e outras associações, foi porta de entrada apenas para 22,7% dos ministros. Ainda menos paradigmática foi a presença de ministros com passado nas milícias (10,7%) ou que tivessem emergido das autarquias locais (12%).

*Goffredo Adinolfi*

**Quadro 2.6 – Cargos políticos desempenhados pelos ministros (em percentagem) (Itália)\***

Cargos	%
Nenhum	6,6
Presidente de câmara ou vereador municipal	12,0
Prefeito	1,3
Governador colonial	5,3
Parlamentar	82,7
Deputado	76,0
Par ou senador	6,7
Secretário ou subsecretário de Estado	41,3
Membro de gabinete ministerial	0,0
Director-geral de ministério	0,0
Líder local ou nacional do partido único	34,7
Organização de juventude	1,3
Milícia	10,7
Instituições corporativas para-estatais	22,7
Oficiais do partido	61,3
<i>N</i>	210

\* Antes da primeira nomeação para o gabinete ministerial. Foi adoptado um registo múltiplo para os ministros que desempenharam diferentes cargos políticos.

*N* = número de casos conhecidos.

Fonte: *Base de dados ICS sobre a elite fascista* (2009); Cotta e Verzichelli (2002).

Uma das interpretações mais contraditórias presentes na literatura sobre o fascismo foi a questão da importância relativa do partido único na construção e governo do regime. Para esta variável se tornar mais conclusiva devemos só ter em consideração os ministros que eram membros do partido antes de Outubro de 1922, porque, a partir dessa data, a filiação no partido tornou-se, em grande medida, obrigatória.

Como 60% dos ministros tinham sido líderes do PNF, restam poucas dúvidas quanto à importância do partido. Esta proporção é quase igual à do número de ministros que foram membros do partido antes de 1921 (58,7% – v. quadro 2.7), um número que revela a dificuldade de renovação – essencial para qualquer regime que pretenda manter a vitalidade – da elite política fascista.

Os ministros que não tinham estado envolvidos activamente em partidos políticos constituíam uma minoria, representando apenas 13,3% do total. Não nos esqueçamos de que existiam outros partidos: o PLI (12%) e o PP (4%). Assim, é importante recordar que, durante estes primeiros dois anos, o governo de Mussolini era uma coligação na qual participavam estes partidos. Mais interessantes neste contexto eram os 12% representa-

*Grande Conselho e governo: elite e decisão política na Itália fascista***Quadro 2.7 – Ministros membros de partidos (Itália)\***

Partidos	N	%
Nenhum	10	13,3
Partido Liberal	9	12,0
PNF	44	58,7
Partido Nacionalista	9	12,0
Partido Popular	3	4,0
Total	75	100,0

\* Antes de Outubro de 1922.

*N* = número de casos conhecidos.

Fonte: *Base de dados ICS sobre a elite fascista* (2009).

**Quadro 2.8 – Representação partidária no governo de Mussolini (em percentagem)**

Partidos	< 1 ano	1-3 anos	3-6 anos	6-10 anos	> 10
Nenhum	36,4	36,4	27,3	0,0	0,0
Partido Liberal	42,9	28,6	28,6	0,0	0,0
PNF	33,3	31,4	29,4	5,9	0,0
Partido Nacionalista	15,4	46,2	23,1	7,7	7,7
Partido Popular	66,7	33,3	0,0	0,0	0,0

Fonte: *Base de dados ICS sobre a elite fascista* (2009).

dos pelos nacionalistas, que possuíam uma presença notável no governo (Rocco e Costanzo Ciano eram ambos nacionalistas). A contradição destes dados leva-nos a colocar outra questão: qual era o peso quantitativo dos partidos no governo? Ou seja, além do número de ministros, quanto tempo participou cada partido no poder?

O quadro 2.8, que enumera os ministros de acordo com o período de tempo em que permaneceram no governo, divididos pelos vários partidos (sem contar com o líder do governo), é particularmente interessante. De entre os partidos que formaram a coligação governamental entre 1922 e 1925, os membros do PP foram os que estiveram menos tempo no poder, uma vez que 66,7% foram afastados ou demitiram-se do governo no primeiro ano. Dos liberais, 42,9% mantiveram-se menos de um ano, embora 28,6% tenham permanecido no cargo durante períodos de três a seis anos: paradoxalmente, um número igual ao dos nacionalistas e ao dos fascistas. De entre estes ministros liberais, refira-se Antonio Stefano Benni, uma das figuras principais das associações de entidades patronais e promotor do imposto 2/1000, que os membros da *Confindustria* pagavam para financiar as campanhas de propaganda do PNF em 1923.

*Goffredo Adinolfi*

A divisão entre ministros nacionalistas e fascistas parece-nos ser a mais importante a realçar. Ficou claro que os primeiros tiveram uma maior longevidade do que os últimos, sendo estes substituídos com maior frequência. Durante o primeiro ano, 33,3% dos ministros do PNF saíram do governo, metade dos quais eram nacionalistas. Todavia, o facto mais surpreendente está no outro extremo do quadro: nenhum fascista se manteve no mesmo ministério durante mais de dez anos e apenas 5,3% o fizeram por um período de seis a dez anos. A situação dos nacionalistas era diferente, com 7,7% a permanecerem no cargo durante mais de dez anos e outros 7,7% entre seis e dez anos.

## A geração fascista

Entre as variáveis que confirmam o alto grau de descontinuidade do fascismo em relação ao liberalismo e à I República, deparamos com a média de idades dos ministros, significativamente mais baixa ao longo do período fascista (47) do que durante o liberalismo (52) ou a I República (54) (v. quadro 2.9). Estas estatísticas são apenas mais um elemento que demonstra não apenas a natureza partidária da elite política fascista, mas também a sua ligação a uma geração: Mussolini tinha apenas 40 anos de idade quando foi nomeado primeiro-ministro pelo rei. Isto significa que os ministros constituíam um grupo que crescera durante as duas guerras nacionalistas: a primeira contra o Império Otomano na conquista da Líbia, em 1911, e principalmente depois, durante os conflitos que levaram à intervenção da Itália na Primeira Guerra Mundial – dia conhecido desde então como «*May Day* de 1915». No entanto, o que os uniu não foi apenas o apoio ao mesmo partido, mas uma visão partilhada do mundo, baseada nas dramáticas e exaltantes experiências nas trincheiras da linha da frente. A sua linguagem comum foi forjada pela camaradagem, pela saudação romana e por uma obsessão pelo militarismo.

O quadro 2.9 mostra-nos a evolução da idade dos ministros durante o período fascista, a qual, paradoxalmente, vai diminuindo ao longo dos anos: uma tendência muito contra-intuitiva. A partir do quinto período (1939-1943) observa-se a introdução de uma nova geração na elite governante: por exemplo, Alessandro Pavolini tornou-se ministro da Propaganda aos 36 anos de idade, enquanto Ettore Muti foi nomeado, em substituição de Starace, secretário-geral do partido em 1939. Muti e Pavolini foram duas das figuras trágicas do fascismo: o primeiro morreu ao ter sido abandonado, em Abril de 1945, por um Mussolini em fuga; o segundo morreu durante o Verão de 1943. Aldo Vidussoni tinha apenas 27 anos

*Grande Conselho e governo: elite e decisão política na Itália fascista***Quadro 2.9 – Idade média dos ministros (Itália)\***

Período	Idade média
Liberalismo	52
Fascismo	47
1922–1925	48
1925–1929	46
1929–1935	46
1935–1939	46
1939–1943	42
Fev.-Jul. 1943	49
I República	54

\*À data da primeira nomeação como ministro.

Fonte: Base de dados ICS sobre a elite fascista (2009).

de idade quando substituiu Muti no cargo de secretário-geral do partido. Jovem, inexperiente, tendo lutado nas guerras fascistas na Etiópia e em Espanha, teve um mandato muito curto como secretário-geral do partido, vindo a ser substituído por Carlo Scorza em Abril de 1943.

Em síntese, é legítimo afirmar que, por um lado, o fascismo introduziu uma nova geração de políticos nas estruturas de liderança, embora o tempo de permanência da mesma no governo tenha sido curto, com a média de idades a aumentar consideravelmente no sexto período. A questão da capacidade do fascismo para realizar uma regeneração permanece assim em aberto.

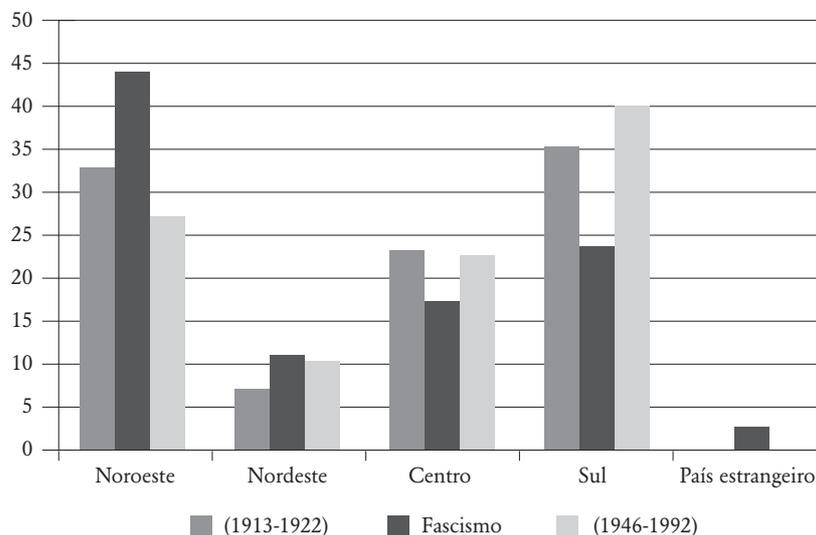
### Origens geográficas

As fronteiras geográficas em Itália foram sempre particularmente significativas: o Reino da Sardenha só tinha conseguido unificar a bastante dividida península em 1861. A história do fascismo é também a história de uma parte da Itália: Lombardia, Piemonte e Emília-Romanha são as três regiões onde nasceram e se desenvolveram os esquadrões de acção (*squadracce d'azione*). O fascismo só atingiu o Sul do país muito mais tarde, quando já não era apenas um movimento, mas um regime. Os dados da figura 2.5 atestam este facto.

Toda a carreira política de Mussolini desenvolveu-se entre a Emília-Romanha e a Lombardia, tendo sido nestas regiões que este estabeleceu a rede de companheiros que se tornariam os mais importantes chefes do partido: Dino Grandi, Italo Balbo, Luigi Federzoni (o único ministro do Interior, além de Mussolini), Emilio de Bono e Cesare de Vecchi.

Goffredo Adinolfi

Figura 2.5 – Origem geográfica dos ministros (em percentagem) (Itália)



O fascismo apresentava-se como um fenómeno com uma forte identidade geracional e regional e encontrou grandes dificuldades para penetrar noutros estratos da sociedade italiana, tais como os do Sul do país, região onde o seu apogeu político só chegaria depois da guerra.

## Educação

A área da educação mostra-nos outro exemplo da ruptura do fascismo com o passado num país em que, pelo menos desde a unificação, em 1861, a frequência universitária era considerada requisito quase obrigatório para exercer um cargo ministerial (Cotta e Verzichelli 2002).

Ora, apenas 64% dos ministros de Mussolini eram licenciados, enquanto anteriormente, no período do liberalismo, esse número era de 83%, aumentando para 90,8% durante a I República. Mussolini não possuía uma licenciatura, o mesmo acontecendo com muitos líderes fascistas, tais como Guido Jung, que exerceu funções de ministro das Finanças durante a grande depressão, e Achille Starace, que liderou o partido durante quase uma década.

Durante o fascismo, a proporção de militares no governo decresceu (quadro 2.10). No entanto, como já vimos, mais do que com a «desmilitarização» das pastas militares, este facto estava relacionado com a desconfiança de *il duce* para com este grupo, que acreditava ser mais leal à monarquia do que ao fascismo.

*Grande Conselho e governo: elite e decisão política na Itália fascista***Quadro 2.10 – Nível de escolaridade dos ministros (em percentagem) (Itália)**

Nível	1913-1922	Fascismo	1946-1992
Qualquer grau	3,7	12,0	8,8
Universitário	83,2	64,0	90,8
Educação militar	13,1	13,3	0,4
Secundário	n. d.	10,7	0,0

Fonte: *Base de dados ICS sobre a elite fascista* (2009); Cotta and Verzichelli (2002).

**Quadro 2.11 – Áreas de formação académica dos ministros (em percentagem) (Itália)**

Áreas	1913-1922	Fascismo	1946-1992
Agronomia e Veterinária	1,0	5,6	1,2
Economia	3,0	4,0	11,6
Engenharia	4,0	13,0	4,0
Humanidades e Ciências Sociais	10,0	11,0	13,6
Direito	64,0	46,0	62,8
Matemática e Ciências Naturais	2,0	6,0	3,2
Militar	13,0	13,3	0,4
Química e física	3,0	4,0	3,2

Fonte: *Base de dados ICS sobre a elite fascista* (2009); Cotta and Verzichelli (2002).

Uma análise das licenciaturas mais comuns (quadro 2.11) realça algumas surpresas, que, uma vez mais, demonstram as diferenças do fascismo. Durante este regime, apenas 46% dos licenciados provinham das faculdades de direito (64% durante o liberalismo e 62,8% durante a I República), que tinham sido, durante muito tempo, um dos grandes centros de recrutamento da elite política. Por outro lado, a proporção de engenheiros e arquitectos aumentou de 4% durante o liberalismo e a I República para quase 13% durante o fascismo.

### Profissão

Após um olhar inicial pelo quadro 2.13, a estatística que ressalta é a grande percentagem de políticos profissionais. Aproximadamente, 71% dos ministros de Mussolini enquadram-se nesta categoria (Melis 2008). Foram poucos os ministros que, na altura da sua nomeação, provinham do sector privado da indústria (29%). Mais frequentes eram os que exerciam profissões ligadas ao Estado (45,1%).

Em relação às profissões, é necessário realçar o facto de os dados de que dispomos serem diferentes dos utilizados anteriormente na compa-

Goffredo Adinolfi

**Quadro 2.12 – Distribuição ocupacional dos ministros segundo o estatuto do emprego (em percentagem) (Itália)**

Estatuto	N	%
Público	32	45,1
Privado	23	29,0
Misto	54	70,7
Total	109	144,8*

\* Foi adoptado um registo múltiplo. A soma das percentagens pode não totalizar 100%.

N = número de casos conhecidos.

Fonte: *Base de dados ICS sobre a elite fascista* (2009).

ração entre os regimes liberal e republicano. Como utilizámos um sistema de codificação múltipla, em consequência, o número de políticos profissionais aumentou.

Dito isto, observemos o número de políticos profissionais com vista a proporcionarmos uma melhor explanação. Como se referiu acima (quadro 2.6), apenas 6,6% dos ministros não possuíam cargos políticos antes da sua nomeação, enquanto 76% tinham sido deputados e 41,3% subsecretários. Em segundo lugar, devemos tomar em consideração o facto de as carreiras da elite política fascista terem início com as manifestações intervencionistas de Maio de 1915, seguidas da experiência nas trincheiras e do *squadrisimo*. O regime fascista exigia muito dos seus seguidores, mas dava-lhes muito em troca: cargos para-estatais nas grandes empresas, nos sindicatos e em variadas organizações institucionais.

Além dos políticos profissionais, existia também uma grande proporção de professores universitários (26,6% durante o fascismo, contra 19,6% e 20,6% nos últimos dias do liberalismo e durante a década de 50, respectivamente). Apesar de a educação universitária não ser, em geral, representativa, a acção daqueles que a detinham, mais propriamente os professores universitários, foi determinante na constituição do regime fascista, pois nela se encontram os ministros que verdadeiramente construíram o regime: Giacomo Acerbo, autor da reforma eleitoral de 1923; Giovanni Gentile, filósofo neo-idealista, responsável pela reforma na educação; Alfredo Rocco, ministro da Justiça durante os anos cruciais da construção do regime, teórico do Estado orgânico e autor do Código Penal, que ainda hoje se mantém em vigor. Estes homens não eram fascistas, mas sim nacionalistas – duas formas diferentes de perceber o regime fundado em 1925. Finalmente, os restantes dados que vale a pena distinguir dizem respeito à escassez de advogados em cargos ministeriais

*Grande Conselho e governo: elite e decisão política na Itália fascista***Quadro 2.13 – Perfil ocupacional dos ministros (em percentagem) (Itália)\***

Categorias profissionais	1913-1922	Fascismo	1950
Militar	13,1	8,0	–
Exército	8,8	5,3	–
Marinha	4,3	2,7	–
Força Aérea	–	–	–
Magistrado	–	–	–
Diplomata	–	5,3	–
Funcionário público superior	–	2,6	–
Funcionário público médio	–	1,3	–
Funcionário de instituição corporativa	–	1,3	–
Professor universitário	19,6	26,6	20,6
Professor	–	–	5,6
Trabalhador	–	–	–
Escritor ou jornalista	–	6,6	4,2
Advogado	23,5	6,6	43,1
Médico	–	–	–
Engenheiro	–	3,9	1,4
Gestor	5,6	9,3	–
Negociante, industrial ou banqueiro	–	–	6,9
Proprietário fundiário ou agricultor	3,6	–	–
Político profissional	–	70,7	8,3
Outro	3,7	2,6	5,6
Total	69,1	144,8	95,7

\* Foi adoptado um registo múltiplo. A soma das percentagens pode não totalizar 100%.

Fonte: *Base de dados ICS sobre a elite fascista* (2009).

durante o fascismo: na ordem dos 6,6%, valor muito inferior ao registado durante o liberalismo (23,5%) e durante a primeira fase da I República (43,1%).

## Conclusões

Na primeira parte deste capítulo analisámos o sistema político do regime fascista e a sua evolução durante o *ventennio*. Uma das conclusões observadas é que o projecto de reestruturação do Estado liberal tinha de se adaptar às circunstâncias e o fascismo não possuía um objectivo definido *a priori*. Se, por um lado, as bases da representação pluralista que tinha caracterizado em grande medida os últimos anos da Itália liberal não tinham sido bem definidas, as reformas sucessivas também não conseguiram destruir os alicerces do Estado italiano. É de notar que a figura

*Goffredo Adinolfi*

do chefe de Estado se manteve – embora numa forma em grande medida simbólica e facilmente manipulável –, tal como o Senado, o Estatuto Albertino e as instituições, incluindo o Conselho de Estado, que controlava a actividade governamental. Na verdade, foi no seio do Estado e em torno deste que Mussolini construiu o seu regime. Logo após a transição para o autoritarismo (1922-1925) e a consolidação do Estado unipartidário (1925-1929), tanto o Grande Conselho Fascista como o PNF subordinaram-se ao Estado, com o rei a ratificar o decreto-lei que nomeava o secretário-geral e definia as linhas gerais dos estatutos do partido. Embora aparentemente o Grande Conselho estivesse investido de vastos poderes, tais como o de nomear os deputados, a sua natureza era principalmente consultiva. Já o Conselho de Ministros era um organismo formal e de peso substancial, através do qual as decisões eram, pelo menos, ratificadas. Digno de nota é ainda o facto de, na construção do regime fascista, o ideal nacionalista de um Estado orgânico ter tido um papel mais importante do que o do Estado revolucionário. Este foi um caminho que terminou em 1939, altura em que a Câmara dos Deputados foi substituída pela Câmara dos Fácios e das Corporações, o que constituiu um dos passos da construção do corporativismo.

Na segunda parte deste capítulo comparou-se o Conselho de Ministros com o Grande Conselho Fascista. Podemos observar que, desde o início, o Conselho de Ministros se reunia mais frequentemente e, acima de tudo, com maior tenacidade, enquanto o Grande Conselho não se reuniu uma única vez no período de 1939 a 1943, embora tal não tenha afectado o funcionamento do regime. Contudo, a efectiva redução da frequência das reuniões mostra que a decisão política residia noutro lugar. Por esta razão, passámos a efectuar uma análise limitada ao «subgoverno» de Mussolini, o governo interino, em que ele detinha uma média de seis pastas, de um total de 16 a 17, variando de um mínimo de duas a um máximo de nove.

O Grande Conselho, que constituiu a força motriz da revolução fascista, reunia o núcleo duro de ministros e ex-ministros de *il duce* e uma maioria de membros que nunca atingiriam o nível ministerial. Isto significa também que, dada a instabilidade do Conselho de Ministros, existiu um grupo de dez pessoas que permaneceram membros do Grande Conselho durante quinze anos.

Na terceira parte deste capítulo procedeu-se a uma análise da evolução da elite política fascista durante as transformações a que foi sujeita. Foi dada ênfase à questão: teriam existido mudanças governamentais a par das clivagens institucionais?

*Grande Conselho e governo: elite e decisão política na Itália fascista*

Os números dão-nos provas de uma alta taxa de rotatividade nos ministérios e demonstram também que esta rotatividade aumentava exponencialmente nos momentos de transformação do regime, a ponto de cada fase ter a sua própria elite. Verificámos seis períodos distintos, aos quais atribuímos as designações de: transição (1922-1925); desmantelamento do Estado liberal (1925-1929); consolidação do Estado orgânico (1929-1935); isolamento internacional (1935-1939); isolamento interno (1939–Fevereiro de 1943); crise (Fevereiro de 1943-Julho de 1943). Este foi um processo no qual os companheiros mais próximos de Mussolini foram afastados dos cargos de decisão política até o regime se tornar quase um negócio de família, com Galeazzo Ciano, genro de Mussolini, a ser escolhido para seu sucessor.

Na quarta parte desenhámos um perfil da elite ministerial fascista. Realçámos a existência de um forte contraste entre este grupo, os seus predecessores liberais e os seus sucessores republicanos: eram mais jovens, com menos formação e provinham principalmente do Norte do país. Em segundo lugar, observámos que, além de partilhar a mesma militância partidária, a elite ministerial fascista tinha origem, geralmente, nas mesmas regiões de Itália, a maioria na Lombardia, Piemonte e Emília-Romagna – regiões nas quais Mussolini desenvolveu inicialmente o seu activismo político. Além disso, este grupo tinha também em comum os problemas de uma geração educada na atmosfera da retórica beligerante, que caracterizou o nacionalismo italiano entre a guerra de 1911 contra o Império Otomano e a Primeira Guerra Mundial. Tornou-se difícil distinguir entre a vida privada, profissional e política, dado que a maior parte da elite ministerial vivia totalmente imersa nas muitas estruturas formadas pelo regime, no partido, nas corporações e nas empresas que foram nacionalizadas após a crise económica de 1929.

Entretanto, paralelamente à elaboração destas estatísticas, era impossível não recorreremos a uma investigação qualitativa da elite política considerada. A partir desta observação concluímos que, a par da maioria dos ministros fascistas que exerceram o cargo durante períodos particularmente curtos (até três anos), existia uma elite dentro da elite, formada por ministros de origem nacionalista, na sua maioria professores universitários, incumbidos de construir e sistematizar as principais alterações institucionais (Alfredo Rocco) e que fundaram uma ideologia, embora com muitas contradições (Giovanni Gentile).

Podemos dizer que existem provas empíricas que suportam as conclusões de Aquarone (1965) e De Felice (2000) de que os grandes centros de autoridade do regime eram o Estado e o próprio Mussolini, com o

Goffredo Adinolfi

partido a desempenhar um papel secundário, uma vez que não encontramos em nenhuma das fases da nossa análise qualquer prova de que tenha havido uma tentativa por parte do partido para substituir o Estado. Pelo contrário, os dados aqui analisados são inequívocos ao confirmarem que não só as instituições não foram fascizadas, como o partido foi integrado no Estado. Os homens mais proeminentes nem sempre eram escolhidos pelo seu passado partidário; eram seleccionados principalmente pela sua capacidade de traduzirem em políticas concretas os desejos de um líder pragmático. A diluição do fascismo pela ideologia nacionalista, presente em algumas das estruturas do velho Estado liberal, deveu-se também, na nossa opinião, à natureza da transição para o autoritarismo: foi gradual e, pelo menos no início, partiu de uma posição de desvantagem que obrigou o novo regime a incorporar partes do antigo.

Em conclusão, deixámos por responder uma questão importante, levantada por Pinto (2002): que influência exercia o círculo próximo de Mussolini, a sua administração paralela? Isto é, qual era a influência dessa metade do governo directamente dirigida por *il duce*?

## Referências bibliográficas

- Adinolfi, G. 2008. «O constitucionalismo perante o regime fascista». In *Intelectuais e Anti-liberalismo na Primeira Metade do Século XX*, eds. F. P. Martinho e F. Limonic. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Adinolfi, G. 2009. «As elites ministeriais e a transição democrática italiana». *Análise Social*, 191: 289-313.
- Aquarone, A. 1965. *L'organizzazione dello stato totalitario*. Turim: Einaudi.
- Base de dados ICS sobre a elite fascista*. 2009. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Cavallaro P. 2004. *Il gran consiglio organo anfíbio tra partito e stato*. Siracuse: Lombardi.
- Colarizi, S. 2002. *Storia del novecento italiano*. Milão: BUR.
- Collotti, E. 2004. *Fascismo fascism*. Florença: Sansoni.
- Cotta, M., e L. Verzichelli. 2002. «Ministers in Italy: notables, party men, technocrats and media men». *South European Society and Politics*, 7 (2): 117-152.
- De Felice, R. 1974. *Mussolini il duce*. Turim: Einaudi.
- De Felice, R. 2000. *Le interpretazioni del fascismo*. Bari: Laterza.
- Dormagen, J.-Y. 2008. *Logiques du fascisme*. Paris: Fayard.
- Galli, G. 2004. *I partiti politici italiani (1943-2004)*. Milão: BUR.
- Gentile, E. 2002. *Fascismo: storia e interpretazione*. Bari: Laterza.
- Macedonio, N. 1937. *Il gran consiglio del fascismo: organo della costituzione*. Roma: Angelo Signorelli.
- Melis, G. 2003. «Santi romano e il consiglio di stato». *Le carte e la storia: rivista di storia delle istituzioni*, 1: 5-14.

*Grande Conselho e governo: elite e decisão política na Itália fascista*

- Melis, G. 2008. «Le istituzioni italiane negli anni trenta». In *Lo stato negli anni trenta: istituzioni e regimi fascisti in Europa*, ed. G. Melis. Bolonha: Il Mulino.
- Mortati, C. 1998. *La costituzione in senso materiale*. Milão: Giuffrè.
- Musiedlak, D. 2003. *Lo stato fascista e la sua classe politica*. Bolonha: Il Mulino.
- Panunzio, S. 1933. *Rivoluzione e costituzione*. Milão: Fratelli Treves.
- Pinto, A. C. 2002. «Elites, single parties and political decision-making in fascist-era dictatorships». *Contemporary European History*, 11 (3): 429-54.
- Putnam, R. 1976. *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Rocco, A. 1938. *Scritti e discorsi politici (1921-1934)*. 2 vols. Milão: Giuffrè.
- Romano, S. 1933. *Corso di diritto costituzionale*. Pádua: CEDAM.
- Tarchi, M. 2003. *Fascismo: teorie, interpretazioni e modelli*. Bari: Laterza.
- Zani, L. 1988. *Fascismo, autarchia e commercio estero*. Bolonha: Il Mulino.



Ana Mónica Fonseca

### Capítulo 3

## Ministros e centros de poder na Alemanha nacional-socialista

O funcionamento do sistema político do III Reich tem sido sempre tema de debate na historiografia internacional. A existência de uma diferença de perspectivas evidencia-se, sobretudo, quando se analisa a posição de Hitler no seio do regime nacional-socialista. Por um lado, há os que defendem que o nacional-socialismo não passou de um «hitlerismo»: o papel de Hitler terá sido fundamental e determinante para a prossecução das políticas seguidas, desde a política externa às questões raciais (por exemplo, Bracher 1993 e Hildenbrand 1994). Por outro lado, há os que consideram que Hitler foi um «ditador fraco» e que o nazismo foi, na realidade, um sistema com uma estrutura multidimensional na qual «a autoridade de Hitler, apesar de significativa, terá sido apenas um elemento» (Kershaw 1993). Para esta corrente, o estudo das relações entre o Estado e o partido, o serviço público, as diferentes organizações partidárias, entre outros, permitiu cunhar o nacional-socialismo de «policracia». Ou seja, o regime vigente no III Reich caracterizava-se pela existência de vários centros de poder, que competiam entre si para terem a atenção e a preferência do *Führer*. De entre estes autores, o trabalho mais abrangente será o de Martin Broszat, *Der Staat Hitlers*; porém, não deixaremos de referir o trabalho pioneiro de Franz Neumann, *Behemoth. The Structure and Practice of National Socialism (1933-1944)* (v. Neumann 1963, Broszat 2007 e Jürgen, Möller e Schaarschmidt 2007). Por fim, existe ainda quem afirme que ambas as descrições são válidas. Hans-Ulrich Thamer defende que durante o III Reich o regime era uma monocracia na sua liderança máxima – Hitler –, mas imediatamente abaixo do *Führer* reinava então a policracia definida por Broszat, na qual os centros de poder e de decisão eram múltiplos e sobrepostos (Thamer 1986, 340).

Ana Mónica Fonseca

Este capítulo procura descrever o perfil sócio-político da elite ministerial do III Reich de 1933 a 1945 e compreender as variáveis de recrutamento que levaram à nomeação destes homens para o governo de Hitler. Baseamo-nos para isso em dados biográficos já publicados (Wistrich 1995; Snyder 1998) e em fontes primárias, nomeadamente na documentação pessoal dos vários ministros, depositada no Instituto de História Contemporânea (*Institut für Zeitgeschichte*) de Munique. Com as informações recolhidas foi assim possível completar a base de dados prosopográfica e proceder a uma análise geral da composição da elite ministerial nazi.

Na última parte deste capítulo iremos esboçar um primeiro ensaio acerca do funcionamento do regime nacional-socialista, tomando como exemplo a prática de dois dos mais relevantes actores do III Reich: Fritz Todt e Hermann Göring. Estes dois homens personificam a policracia vigente na administração nacional-socialista, ao ocuparem simultaneamente vários cargos que se sobrepunham às autoridades estatais tradicionais, cuja autoridade dependia exclusivamente de Hitler.

## A consolidação do poder no III Reich

A chegada ao poder de Adolf Hitler e dos seus partidários do *Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei* (NSDAP) foi possível devido à concordância entre os partidos conservadores, especialmente do *Zentrumspartei* (ZP) e do *Deutschnationale Volkspartei* (DNVP), em conjunto com o presidente Paul von Hindenburg. Hitler tomou posse como chanceler alemão a 30 de Janeiro de 1933, chefiando um governo de coligação com os nacionalistas do DNVP e os conservadores do ZP e regendo sob a autoridade do decreto presidencial, com apenas dois outros nacionais-socialistas no gabinete, nomeadamente Wilhelm Frick, ministro do Interior, e Hermann Göring, ministro sem pasta e ministro do Interior do Estado da Prússia. Apesar disso, em apenas alguns meses Hitler conseguiu transformar o sistema político de modo a concentrar todo o poder no nacional-socialismo (Evans 2003).

A primeira fase do regime nazi, que compreende o período da tomada do poder pelos nacionais-socialistas, durou até à morte de Hidenburg, em Agosto de 1934, e caracterizou-se pela constituição de um regime fortemente centralizado, em que o NSDAP dominou todas as áreas da vida pública alemã, do governo aos sindicatos, passando pelas associações juvenis, administração pública e Exército. Uma das medidas iniciais de Hitler como chanceler foi a dissolução do *Reichstag* e a convocação de elei-

*Ministros e centros de poder na Alemanha nacional-socialista*

ções para Março de 1933. Com esta medida, o chanceler procurou obter o reforço do peso do Partido Nacional-Socialista no governo. Para tal, iniciou uma perseguição feroz aos partidos de esquerda, o Partido Comunista (KPD) e o Partido Social-Democrata (SPD), algo que agradou não só aos interesses do Partido Nazi, mas também aos seus parceiros de coligação. Assim, em 4 de Fevereiro foi aprovado um decreto-lei «para a protecção do povo alemão» que limitava grandemente as liberdades individuais, proibia a imprensa da oposição e as reuniões públicas que pusessem em risco «a integridade do Estado». Esta lei foi, na verdade, o «guarda-chuva» legal que permitiu a perseguição aos partidos da oposição.

No entanto, este objectivo ficou grandemente facilitado a partir de 27 de Fevereiro de 1933, quando se deu o incêndio no *Reichstag*, cujo responsável, um jovem comunista holandês, foi rapidamente encontrado. Apesar de ainda hoje se discutir este acontecimento, a verdade é que o mesmo surgiu como uma oportunidade para a propaganda nazi aumentar a sua perseguição aos comunistas (Deiseroth 2005). O incêndio do *Reichstag* criou as condições para que o governo aprovasse uma lei de emergência que limitaria grandemente as liberdades individuais e políticas ainda salvaguardadas pela Constituição de Weimar. Através da «lei de protecção do povo e do Estado» foi instaurado o estado de excepção que levou à prisão de todos os deputados e dirigentes comunistas, ao mesmo tempo que o governo central se permitia substituir os governos regionais «temporariamente». Este decreto é visto como um dos primeiros actos típicos do que viria a tornar-se a característica central do modo de actuação do nacional-socialismo, de acordo com o qual a partir de uma situação inesperada é encontrada uma solução extrema improvisada que tem a aparência da legalidade (Deiseroth 2005).

Assim, as eleições de 5 de Março, convocadas por Hitler para tentar aumentar a vantagem do NSDAP sobre os seus parceiros de coligação, ocorreram num ambiente de estado de excepção, com a oposição já praticamente liquidada. Porém, não garantiram ao NSDAP a maioria desejada por Hitler, mas serviram para a legitimação do governo de coligação, que obtinha assim «apoio moral» para a prossecução das suas políticas. Uma das primeiras iniciativas após as eleições foi a criação do Ministério da Informação e da Propaganda, sob a tutela de Josef Goebbels. Por detrás desta decisão estava a crença de que era necessário evitar a apatia política e que o «terror puro», que as SA e SS tinham espalhado por todo o território alemão durante a campanha eleitoral, não bastava para manter em alta a popularidade do governo. A 23 de Março, Hitler conseguiu obter a necessária maioria de dois terços do *Reichstag*, com o indispensável apoio do Partido

Ana Mónica Fonseca

do Centro, para a aprovação de uma lei de excepção, a *Ermächtigungsgesetz*, que equívaleu à dissolução do poder do parlamento do Reich. Depois de garantida a sua liberdade de acção, sem depender das autorizações do *Reichstag* ou mesmo do presidente para legislar, os nacionais-socialistas puderam então ocupar todas as esferas do poder público, nomeadamente através do saneamento dos quadros médios e altos da função pública e da ocupação dos cargos de chefia dos *Länder* por nacionais-socialistas, num processo que ficou conhecido como *Gleichshaltung*, ou a nazificação do aparelho administrativo (Evans 2003).

Quando, em 1934, depois de decapitada a liderança das SA – na sequência do que ficou conhecido como a «noite das facas longas» – e depois da morte de Hindenburg, Hitler se tornou *Führer* e chanceler do Reich, iniciou-se um processo em que o partido se imiscuiria cada vez mais no funcionamento do Estado, com a criação de instituições paralelas e muitas vezes sobrepostas às do Estado, nomeadamente ao nível local e regional (Frei 2001).

O próprio Partido Nazi, na sua estrutura interna, tinha uma organização semelhante àquilo a que o historiador Richard Overy chamou «Estado sombra», tomando-se «uma estrutura burocrática que rivalizava com a do Estado», inclusivamente ao nível do número de funcionários (Overy 2005, 206). Existiam departamentos partidários específicos para cada assunto, liderados por um *Reichsleiter*, da política externa à agricultura, da propaganda às obras públicas, não excluindo, obviamente, a segurança. Muitas vezes os responsáveis partidários por estes departamentos chegavam a influenciar as posições dos respectivos ministros e em alguns casos os próprios *Reichsleiter* chegaram a ser nomeados ministros. Ao nível regional, os representantes do partido eram os *Gauleiter*, elementos fundamentais para o sistema nazi, pois asseguravam as estruturas regionais do partido. No entanto, muitos *Gauleiter* acabavam por ser igualmente os representantes do Reich para a respectiva região. Para além da óbvia sobreposição de poderes, os *Gauleiter* serviam igualmente para controlar todas as actividades políticas da região sob a sua autoridade (Möller 2007). O poder dos *Gauleiter* era tal que a maior parte deles tinha acesso directo ao *Führer* e apenas era responsável perante Hitler, tendo uma grande autonomia de acção.

Para além destas características, podemos afirmar que o papel do governo durante o III Reich sofreu uma evolução negativa, ou seja, foi perdendo importância gradualmente, à medida que foram sendo criadas instituições paralelas dependentes apenas do mandato do *Führer*. Os principais exemplos deste tipo de instituições são as SS, a *Deutsche Arbeitsfront*,

*Ministros e centros de poder na Alemanha nacional-socialista*

ou mesmo a organização do Plano dos Quatro Anos de Göring. Por outro lado, o contacto da maior parte dos ministros com o próprio Hitler foi rareando, havendo quase uma autonomia de acção nos ministérios menos importantes (Frei 2001, 98-113; Broszat 2007, 326-362).

O primeiro governo de Hitler, tal como foi formado em Janeiro de 1933 e mantido depois das eleições de 5 de Março, era ainda um governo de coligação. Só tinha dois ministros do NSDAP: Hermann Göring, ministro sem pasta e ministro do Interior da Prússia, e Wilhelm Frick, ministro do Interior. Josef Goebbels apenas se juntou ao governo em 13 de Março, ficando responsável pelo Ministério da Informação e Propaganda. Os restantes ministros eram conservadores e nacionalistas e vinham dos anteriores governos de Franz von Papen e de Kurt von Schleicher, nomeadamente Konstantin Freiherr von Neurath (ministro dos Negócios Estrangeiros), Lutz Graf Schwering von Krosigk (ministro das Finanças), Franz Gürtner (ministro da Justiça) e Paul Eltz von Rübénach (ministro dos Transportes e Comunicações), que ocupavam as respectivas pastas desde Junho de 1932. Para além destes, foi chamado o líder da *Stahlhelm*, Franz Seldte, para a pasta do Ministério do Trabalho e foram dadas pastas importantes quer a Papen, que foi nomeado vice-chanceler, um cargo criado propositadamente para «controlar» Hitler (Rolfs 1996), quer a Alfred Hugenberg, líder do Partido Nacionalista (DNVP), responsável pelos Ministérios da Economia e da Agricultura. Na pasta da Defesa havia sido colocado o general Werner von Blomberg, que, mesmo defendendo que as forças armadas deveriam estar acima de qualquer partido, era claramente próximo dos nacionais-socialistas (Schaefer 2006).

À medida que o tempo foi passando, também as condições do próprio sistema político se alteraram. Logo em Julho de 1933 foi proibida a criação de novos partidos políticos, depois de terem sido já proibidos o Partido Comunista e o SPD e da dissolução «voluntária» dos restantes partidos (incluindo os membros da coligação governamental). Esta proibição provocou a imediata saída do governo de Hugenberg, que foi substituído por Kurt Schmitt na pasta da Economia e por Walter Darré na Agricultura. Franz von Papen, o vice-chanceler e líder dos conservadores, manteve-se no governo até ao Verão de 1934, sendo depois disso o cargo de vice-chanceler extinto.<sup>1</sup>

Ao analisar a composição do governo do III Reich, chegamos à conclusão de que o elenco governativo não se alterou profundamente ao

<sup>1</sup> Este cargo tinha sido criado por exigência do próprio von Papen, que esperava assim controlar o acesso de Hitler a Hindenburg (Broszat 2007, 82-83).

Ana Mónica Fonseca

longo dos doze anos de vigência do regime. As principais mudanças surgiram na sequência da «crise Blomberg-Fritsch» de Fevereiro de 1938, em que foram demitidas as chefias militares – Werner von Blomberg era o ministro da Guerra e Werner Freiherr von Fritsch o chefe do Estado-Maior da Marinha – por se verem envolvidas em escândalos sexuais. O Ministério da Guerra foi extinto, passando Hitler a exercer a função de chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, e foi criado o *Oberkommando der Wehrmacht* (OKW), ou seja, o Comando Supremo das Forças Armadas, liderado por Wilhelm Keitel. Na realidade, esta ocasião foi aproveitada para substituir o responsável pela política externa, Neurath, por Joachim von Ribbentrop, um homem do partido em quem Hitler confiava plenamente. Verificaram-se igualmente mudanças na pasta da Economia, para a qual, depois da demissão de Hjalmar Schacht, ainda em finais de 1937, foi nomeado Walter Funk, e foram feitas várias nomeações ao nível intermédio do ministério para garantir que não haveria mais dificuldades vindas daqui (Frei 2001, 148-150).<sup>2</sup>

Deste modo, podemos dizer que existiu alguma continuidade na elite governamental nacional-socialista. De facto, a ocupação das pastas ministeriais era longa, sendo que a maior parte dos ministros (48,7%) ocuparam a mesma pasta durante mais de oito anos, um período de tempo bastante alargado se tivermos em conta que o III Reich durou apenas doze anos. Esta longa duração da carreira ministerial justifica igualmente a baixa mobilidade entre pastas, com 70,3% dos ministros a ocuparem apenas um cargo ministerial, enquanto os restantes 29,7% (o equivalente a 11 ministros) ocuparam duas ou três pastas, existindo também nove indivíduos que assumiram o cargo de ministro sem pasta.

Num total de 37 ministros (para a totalidade do período) e num governo que teve entre 10 (em Janeiro de 1933) e 16 ministérios (a partir de 1941),<sup>3</sup> a quantidade de ministros sem pasta é significativa. Este cargo era atribuído por várias razões. Logo em Janeiro de 1933, Hermann Göring entrou no governo de Hitler como ministro sem pasta, ou seja, serviu para os nacionais-socialistas ganharem peso dentro do gabinete ministe-

<sup>2</sup> Nobert Frei, *Der Führerstaat: Nationalsozialistische Herrschaft 1933 bis 1945* (Munich: DTV), 148-150.

<sup>3</sup> Em Janeiro de 1933 existiam os seguintes ministérios: Negócios Estrangeiros, Interior, Justiça, Finanças, Economia, Trabalho, Agricultura, Guerra, Comunicações, Transportes. O Ministério da Informação e Propaganda (Goebbels) e o da Aviação (Göring) foram criados em Março desse ano. Posteriormente, foram criados os Ministérios da Educação (1934), dos Assuntos Eclesiásticos (1935), do Armamento e Munições (1940) e dos Territórios Ocupados a Leste (1941) (Freeman 1987).

*Ministros e centros de poder na Alemanha nacional-socialista*

rial, ainda de coligação. Algumas personalidades influentes do NSDAP ocuparam os cargos de ministros sem pasta, de modo a poderem representar o partido nas reuniões do gabinete (no caso de Rudolph Hess, representante do *Führer*, ministro sem pasta desde Dezembro de 1933 até à sua fuga para a Grã-Bretanha, em 1941, ou de Heinrich Lammers, secretário da Chancelaria do Reich, ministro sem pasta a partir de Novembro de 1937) e, simultaneamente, verem o seu prestígio aumentado (Freeman 1987). Outros ainda receberam o cargo de ministro sem pasta como recompensa após a sua saída do governo. Assim aconteceu com Konstantin Freiherr von Neurath, ministro dos Negócios Estrangeiros de 1932 a Fevereiro de 1938, ou de Hjalmar Schacht, que, depois de ser ministro da Economia entre 1934 e 1937, passou a ministro sem pasta até 1943, altura em que se distanciou definitivamente do regime nacional-socialista. Schacht chegou a envolver-se na tentativa de assassinato de Hitler de Julho de 1944, sendo preso pelas SS.

De uma forma geral, as remodelações ministeriais foram pontuais e não vagas de alteração radical na composição do governo, o que se compreende pelo número elevado de ministros que apenas ocuparam uma pasta. Isto significa que a saída da tutela de determinada pasta equivalia, com algumas excepções, a uma saída definitiva do governo. Esse é o caso de Paul Eltz von Rübenach, que foi demitido em Fevereiro de 1937 dos cargos que ocupava no Ministério dos Transportes e das Comunicações, por ter criticado abertamente a política nacional-socialista para com a igreja. Von Rübenach, um conservador que vinha já dos governos de Papen e de von Schleicher, passou então a ser vigiado de perto pela Gestapo até à sua morte, em 1943. Outro caso semelhante foi o de Richard-Walter Darré, demitido em Maio de 1942 do cargo de ministro da Agricultura, que ocupava desde Junho de 1933. A sua demissão foi provocada por conflitos existentes entre si e Himmler relativamente à gestão agrícola dos territórios ocupados no Leste europeu. Darré havia sido uma personagem importante dentro do Partido Nazi, nomeadamente com a sua doutrina racial «Sangue e Terra» (*Blut und Boden*), mas estava a passar rapidamente para um lugar secundário no III Reich. Até ao final do regime manteve os cargos que ocupava no partido, nomeadamente como líder da Confederação dos Agricultores do Reich e *Reichsleiter* para a Agricultura (Bramwell 1985).

Percebemos assim que a elite ministerial do III Reich se caracterizou por uma longa permanência no poder, o que se explica com o funcionamento do próprio regime nazi. Como veremos mais à frente, o III Reich caracterizou-se pela existência de sobreposições de poder, nomeadamente

Ana Mónica Fonseca

com a constituição de organizações dependentes do poder do *Führer*, que chocavam com as áreas de autoridade dos vários ministérios. Nesse sentido, o poder da elite ministerial é altamente difuso, diminuindo à medida que o regime se vai radicalizando, atingindo o seu ponto mais baixo a partir de 1938, altura em que se extinguem as reuniões do Conselho de Ministros.

## Quem era a elite ministerial nazi

Nascidos nas últimas décadas do século XIX, os membros da elite ministerial nacional-socialista pertenciam à geração que tinha sobrevivido à Primeira Guerra Mundial. Tinham igualmente testemunhado a ascensão e o declínio da República de Weimar e vivido de perto as «humilhações» impostas à Alemanha. Porém, as principais personagens deste elenco governativo, Hitler, Goebbels e Göring, eram muito jovens quando chegaram ao poder: Hitler tinha 43 anos quando foi nomeado chanceler, Göring tinha 40 e Goebbels era o ministro mais novo, com apenas 35 anos de idade em Março de 1933, quando tomou posse como ministro da Informação e Propaganda (Read 2005). De acordo com Bracher, os membros do governo nacional-socialista eram bastante mais novos do que os ministros de outros países ocidentais, como os dos Estados Unidos da América (cuja média era de 56 anos) ou da Inglaterra (com 53 anos, em média) (Bracher 1993, 299), mas aproximavam-se da média de idades das outras ditaduras europeias, como a Espanha, a Itália ou Portugal.

De um modo geral, as suas origens familiares permitem-nos concluir que as classes média e média-alta predominavam (ministros cujos pais trabalhavam como comerciantes ou quadros superiores qualificados, professores ou funcionários públicos). Estas características familiares ajudam a explicar o perfil educacional dos ministros. Com excepção do próprio Adolf Hitler e de Martin Bormann, chefe da Chancelaria do Reich e secretário do *Führer*, todos os ministros, quer civis, quer militares, tinham educação de nível superior, sendo que 29,7% dos ministros civis com curso universitário tinham doutoramento. Realça-se aqui a predominância da especialização académica na área do Direito, seguido pelas Ciências Sociais e Humanas e pelas Engenharias.

Relativamente ao perfil ocupacional dos ministros do III Reich, salientamos a importância do funcionalismo público. Na verdade, a totalidade daqueles que estiveram ao serviço do Estado (juizes, diplomatas, funcionários públicos e professores universitários) chegou aos 43,2%, o

*Ministros e centros de poder na Alemanha nacional-socialista***Quadro 3.1 – Nível de escolaridade dos ministros (em percentagem) (Alemanha)**

Nível	%
Civis sem formação universitária	5,4
Militares sem formação académica superior	0,0
Civis com formação universitária	83,9
Militares com formação académica superior	10,8
<i>N</i>	37

*N* = número total de ministros nazis.

Fonte: *Base de dados ICS sobre a elite fascista* (2009).

**Quadro 3.2 – Grau universitário dos ministros civis (em percentagem) (Alemanha)\***

Grau	%
Incompleto	0,0
Licenciatura	83,8
Pós-graduação	0,0
Doutoramento	29,7
<i>N</i>	31

\* A soma das percentagens pode não totalizar 100% devido aos arredondamentos.

*N* = número total de ministros civis com formação universitária.

Fonte: *Base de dados ICS sobre a elite fascista* (2009).

**Quadro 3.3 – Áreas de formação académica dos ministros (em percentagem) (Alemanha)\***

Áreas	<i>N</i>	%
Agronomia e Veterinária	3	8,1
Economia e Gestão	3	8,1
Engenharia	4	10,8
Humanidades e Ciências Sociais	4	10,8
Direito	15	40,5
Matemática e Ciências Naturais	2	5,4
Militar	4	10,8
Medicina	0	0,0
Outro	4	10,8
Total	37	89,1

\* Foi adoptado um registo múltiplo para os ministros com graus universitários em duas ou mais áreas diferentes; por essa razão, a soma das percentagens não totaliza 100%.

Fonte: *Base de dados ICS sobre a elite fascista* (2009).

Ana Mónica Fonseca

Quadro 3.4 - Perfil ocupacional dos ministros (Alemanha)\*

Categorias profissionais	N	%
Militar	4	10,8
Exército	2	5,4
Marinha	1	2,7
Força Aérea	1	2,7
Magistrado	5	13,5
Diplomata	3	8,1
Funcionário público superior	7	18,9
Funcionário público médio	0	0,0
Funcionário de instituição corporativa	4	10,8
Professor universitário	1	2,7
Professor	0	0,0
Trabalhador	0	0,0
Escritor ou jornalista	1	2,7
Advogado	2	5,4
Médico	0	0,0
Engenheiro	1	2,7
Gestor	0	0,0
Negociante, industrial ou banqueiro	1	2,7
Proprietário fundiário ou agricultor	0	0,0
Político profissional	21	56,8
Outro	1	2,7
Total	55	137,8

\* Profissão anterior à primeira nomeação para o governo. Foi adoptado um registo múltiplo. A soma das percentagens pode não totalizar 100%.

Fonte: *Base de dados ICS sobre a elite fascista* (2009).

equivalente a 16 ministros. Porém, não há dúvida de que a profissão mais representada é a de político profissional. Incluídos nesta categoria estão todos aqueles cuja actividade profissional se relacionava exclusivamente com o partido. Alguns nomes são óbvios: Adolf Hitler, Josef Goebbels ou Rudolph Hess. São homens que viveram toda a sua carreira no NSDAP. Outros serão menos óbvios, mas não menos significativos. É o caso de Bernhard Rust, ministro da Ciência e Educação desde a criação desse ministério, em 1934, que, antes de tomar posse, foi funcionário do NSDAP, tornando-se *Gau* em Braunschweig e general das SA (*Obergruppenführer*) (Pedersen 1994). Outro exemplo é o de Hans Frank, que foi ministro sem pasta a partir de 1934 e governador-geral da Polónia a partir de 1939. Porém, de 1927 até à sua nomeação desempenhou variadíssimos cargos no NSDAP, nomeadamente como director do departamento jurídico do partido (*Leiter der Rechtsabteilung der NSDAP*) ou como presi-

### *Ministros e centros de poder na Alemanha nacional-socialista*

dente da Liga dos Advogados Alemães (*Nationalsozialistische Rechtswahrverbund*). A partir de 1933 desempenhou o cargo de ministro da Justiça da Baviera e foi o responsável pela nazificação da justiça nos diferentes estados federais (Schenk 2006). Por fim, outro nome a referir é o de Wilhelm Frick, ministro do Interior do III Reich entre Janeiro de 1933 e 1943. Frick era um dos mais antigos membros do NSDAP pertencentes ao governo nacional-socialista. Foi deputado desde 1924, chegando a ser o líder da fracção do *Reichstag* do NSDAP (Nelibe 1992).

Assim, conseguimos identificar uma certa homogeneidade na elite ministerial nazi, nomeadamente no que diz respeito ao seu passado educacional e social. A grande maioria dos trinta e sete homens que ocuparam o cargo de ministro durante o regime nacional-socialista tinha uma educação de nível superior, em áreas como o Direito, as Ciências Sociais e Humanas ou as Engenharias, e a sua experiência profissional havia passado quer pelo funcionalismo público, quer pelo desempenho de cargos políticos.

## O recrutamento político do III Reich

Qual o caminho político percorrido pelos membros da elite nazi até à chegada ao cargo de ministro? Para obter uma resposta a esta questão analisamos algumas variáveis, nomeadamente os cargos ocupados antes da primeira nomeação para o governo, de modo a compreendermos se o desempenho de cargos políticos foi determinante ou se, pelo contrário, o principal aspecto para a nomeação foi a sua posição no partido. Como o quadro 3.5 indica, podemos observar que a principal actividade política desempenhada por todos aqueles que foram ministros do III Reich foi a de deputado, com 51,4%, imediatamente seguida pela de funcionário do partido, com 48,7%. Se juntarmos a este valor o total alcançado por aqueles que eram líderes locais ou nacionais do partido, nomeadamente indivíduos que ocupavam os cargos de *Gau-* ou de *Reichsleiter*, então temos 23 ministros (62,2%) que desempenharam cargos no partido, tornando-se este o principal elemento comum da elite ministerial nacional-socialista.

Porém, é necessário ter em conta que imediatamente a seguir à chegada dos nacional-socialistas ao poder o *Reichstag* viu a sua função legislativa grandemente limitada (com a *Ermächtigungsgesetz*, de 23 de Março de 1933) e que, desde Julho desse mesmo ano, o NSDAP se tornou o único partido legal na Alemanha e, portanto, o único representado no parlamento.

Ana Mónica Fonseca

**Quadro 3.5 – Cargos políticos desempenhados pelos ministros (Alemanha)\***

Cargos	N	%
Nenhum	8	21,6
Presidente de câmara ou vereador municipal	6	16,2
Deputado	19	51,4
Secretário ou subsecretário de Estado	8	21,6
Membro de gabinete ministerial	3	3,1
Director-geral de ministério	4	10,8
<i>Gauleiter</i> ou <i>Reichsleiter</i>	5	13,5
Oficiais do partido**	18	48,7
Total	71	186,9

\* Ocupação antes da primeira nomeação como ministro. Foi adoptado um registo múltiplo. A soma das percentagens pode não totalizar 100%.

\*\* Inclui um milícia (2,7%) e cinco membros de instituições para-estatais (13,51%).

Fonte: *Base de dados ICS sobre a elite fascista* (2009).

Ao longo dos doze anos do III Reich existiram quatro eleições para o *Reichstag*: em 5 de Março e a 12 de Novembro de 1933, a 29 de Março de 1936 e a 4 de Dezembro de 1938. Como já foi referido atrás, as eleições de 5 de Março de 1933 tiveram como objectivo a legitimação do governo de Hitler e a garantia das condições políticas necessárias para a aprovação da lei de 23 de Março e a prossecução das suas políticas. O acto eleitoral de 12 de Novembro desse ano foi o primeiro com uma lista única do NSDAP, que elegeu 661 deputados. Aliada a um carácter referendário (em que os eleitores respondiam se aprovavam a política do governo e se se comprometiam a defendê-la no futuro), esta eleição para o *Reichstag* foi feita com base numa lista apresentada como «lista do *Führer*» (e não do NSDAP). Pela primeira vez os representantes dos partidos conservadores e nacionalistas (o DNVP e o *Zentrumspartei*) foram englobados na lista do Partido Nazi, agora o único representado no *Reichstag* (Broszat 2007, 127-128).<sup>4</sup> Entre Dezembro de 1933 e Março de 1936, o parlamento reuniu apenas sete vezes, o que demonstra a pouca importância dada a este órgão. Na sequência das eleições de 24 de Março de 1936, foram eleitos 741 deputados e o parlamento reuniu apenas três

<sup>4</sup> Continuaram a existir deputados que não eram do NSDAP, mas tinham o estatuto de «convidados», não sendo reconhecidos como representantes de outros partidos [*Reichstagshandbuch* da IX legislatura de 1933, disponível na internet em <http://mdz10.bibvbv.de/~db/bsb00000009/images/index.html> (consultado em 10 de Fevereiro de 2010), em que são reconhecidos 22 elementos «convidados» (*Gäste*) dentro da lista do NSDAP. Tanto von Papen como Hugenberg são incluídos neste grupo].

*Ministros e centros de poder na Alemanha nacional-socialista***Quadro 3.6 – Cargos políticos desempenhados pelos ministros durante a República de Weimar\***

Cargos	N	%
Nenhum	13	35,1
Presidente de câmara ou vereador municipal	2	5,4
Deputado	13	35,1
Secretário ou subsecretário de Estado	3	8,1
Director-geral de ministério	0	0
Ministro	2	5,7
<i>Gauleiter</i> ou <i>Reichsleiter</i>	6	16,2
Oficiais do partido**	12	32,4
Total	51	138

\* Foi adoptado um registo múltiplo. A soma das percentagens pode não totalizar 100%.

\*\* Inclui um milícia (2,7%) e um membro de instituições para-estatais (2,7%).

Fonte: Base de dados ICS sobre a elite fascista (2009).

vezes, sendo que a primeira delas foi em Janeiro de 1937, ou seja, quase um ano depois da sua eleição. Por fim, as últimas eleições para o *Reichstag* durante o III Reich tiveram lugar em 4 de Dezembro de 1938, depois da anexação da Áustria e da ocupação da região dos Sudetas. De modo a incluir os 41 representantes destas regiões, foram eleitos 814 deputados, e a sua última reunião ocorreu a 26 de Abril de 1941.<sup>5</sup>

Depois da lei de excepção de Março de 1933, que retirou o poder legislativo ao parlamento, o *Reichstag* foi usado por Hitler essencialmente como «palco para os seus discursos e para fazer anúncios importantes», apesar de também actuar, «de vez em quando», como corpo legislativo. Isto aconteceu, por exemplo, em Janeiro de 1934, quando aprovou a Lei da Reforma do Estado (que transferia para o nível nacional os poderes dos estados federais, dissolvendo o seu poder), ou em Agosto de 1935, quando foram aprovadas as «Leis de Nuremberga para a Protecção do Sangue Alemão», o princípio legal em que assentou a política racial e anti-semita do III Reich (Broszat 2007, 128-129).

Por outro lado, se compararmos o número de ministros que já eram deputados antes da nomeação de Adolf Hitler como chanceler, ou seja, ainda durante da República de Weimar, percebemos que este posto continua a representar o principal cargo político, em igualdade com aqueles

<sup>5</sup> Dados retirados de *Verhandlungen des Reichstags*, vols. 457 a 460, disponíveis em [http://www.reichstagsprotokolle.de/rtbiiiaufauf\\_w8.html](http://www.reichstagsprotokolle.de/rtbiiiaufauf_w8.html) (consultado em 10 de Fevereiro de 2010).

Ana Mónica Fonseca

**Quadro 3.7 – Experiência parlamentar prévia dos ministros durante o regime democrático liberal (Alemanha)\***

	Número de vezes			
	1	2	3	4+
<i>N</i>	2	0	1	10
%**	5,4	0,0	2,7	27,0

\* Número de mandatos antes de 5 de Março de 1933.

\*\* Percentagem com base no número total de ministros nazis (37). Os dados incluem os resultados das eleições de 5 de Março de 1933.

Fonte: *Base de dados ICS sobre a elite fascista* (2009).

que não desempenharam qualquer papel na vida política alemã. Na verdade, o valor desta última categoria é elevado (35,1%), indicando um alto grau de ruptura entre os dois regimes.

O quadro 3.7 compara o número de mandatos que cada deputado desempenhou durante a República de Weimar. As eleições de 5 de Março de 1933, uma vez que incluíram ainda listas separadas dos partidos conservadores e nacionalistas, estão incluídas neste quadro. Rudolf Hess e Franz Seldte foram os dois ministros eleitos apenas uma vez, precisamente nas eleições de Março de 1933. A sua inclusão pela primeira vez na lista do NSDAP terá sido uma forma de reconhecimento político, que foi, no caso de Hess, reforçada pela posterior inclusão no governo como ministro sem pasta em Dezembro de 1933.<sup>6</sup>

Porém, o que sobressai imediatamente da leitura deste quadro é o elevado número de deputados que foram eleitos por mais do que quatro mandatos. Porém, há que salientar que Alfred Hugenberg, líder do DNVP, e Franz von Papen, do *Zentrums*partei, foram eleitos pelos seus partidos nove e seis vezes, respectivamente. Dos que foram eleitos pelas listas do NSDAP, Wilhelm Frick obteve um total de sete mandatos, pois foi eleito a primeira vez em 1924, ainda pelo *Nationalsozialistischen Freiheits*partei (NSFP), que se juntou ao NSDAP em 1925. Os restantes deputados foram escolhidos nas eleições de Maio de 1928 (Goebbels, Göring, Hitler) e nas eleições de Setembro de 1930 (Hans Frank, Heinrich Himmler, Alfred Rosenberg e Bernhard Rust).

No entanto, não há dúvidas de que a principal fonte de recrutamento político no III Reich foi o partido, e a pertença ao NSDAP revelou-se fundamental para o sucesso no regime nazi. A esmagadora maioria dos

<sup>6</sup> Nas palavras do historiador Fest (2006, 263), Hess era «uma espécie de ministro do partido». Franz Seldte era já ministro do Trabalho desde 30 de Janeiro de 1933.

*Ministros e centros de poder na Alemanha nacional-socialista*

ministros do III Reich, cerca de 90%, era filiada no NSDAP, sendo que cerca de 78% eram já membros do partido antes da nomeação de Hitler para o cargo de chanceler. Tanto Franz von Papen como Alfred Hugenberg nunca se filiaram no NSDAP, mantendo-se fiéis aos seus partidos, respectivamente o *Zentrumspartei* e o *Deutschnationale Volkspartei* (DNVP), apesar de estes terem sido extintos em meados de 1933.

Assim, parece correcto afirmar que a filiação no partido era muito importante para a chamada ao governo, mas não só. Acima de tudo, o desempenho de altos cargos na máquina partidária, quer participando como deputado, quer sendo líder local ou regional do NSDAP, era determinante. Através da análise dos dados recolhidos, podemos concluir que a maioria dos ministros que eram filiados no NSDAP – o equivalente a cerca de 49% de um total de 33 ministros – entrou no partido nos anos 20, seguida pelos que entraram de 1930 até à nomeação de Hitler como chanceler, que obtêm um total de 8 ministros (24,2%).

Dos nove ministros que se filiaram no NSDAP após Janeiro de 1933, três fizeram-no logo alguns meses após a chegada de Hitler à Chancelaria (Werner von Blomberg, Franz Seldte e Karl Doenitz).<sup>7</sup> Os restantes filiaram-se no NSDAP apenas em Janeiro de 1937, quando, para celebrar o 4.º aniversário do III Reich, Hitler anunciou que todos os ministros se filiariam no partido, ao mesmo tempo que seriam agraciados com o emblema de ouro do NSDAP (*Goldenes Parteiabzeichen*), uma das principais honras partidárias. Enquanto a maioria aceitou esta honra, Paul Freiherr Eltz-Rübenach, ministro dos Transportes e Comunicações desde 1932, recusou tal distinção (Heinemann 1979; Mierzejewski 2000). Como católico, Eltz-Rübenach recusava fazer parte de um partido de cuja política religiosa discordava fortemente. Em consequência desta atitude, foi demitido e passou a ser vigiado de perto pela Gestapo. Eltz-Rübenach e Kurt Schmitt, ministro da Economia de Hitler até 30 de Janeiro de 1935, foram os únicos membros do governo que nunca se filiaram no NSDAP.

Assim, em Janeiro de 1937 entraram no Partido Nacional-Socialista três ministros: Franz Gürtner, ministro da Justiça desde Junho de 1932 até à sua morte, em 1941, Konstantin Freiherr von Neurath,<sup>8</sup> titular da

<sup>7</sup> Werner von Blomberg foi ministro da Guerra entre Janeiro de 1933 e Fevereiro de 1938 (Schaefer 2006), Franz Seldte era o líder da *Stahlhelm* e ministro do Trabalho durante todo o regime e Karl Doenitz foi comandante da frota dos submarinos alemães e seria posteriormente o chefe do Estado-Maior da Marinha.

<sup>8</sup> Por seu lado, Neurath «never considered himself a member of the party; he never paid dues and told friends, even in later years, that he had no reason to join the party» (Heinemann 1979, 84).

Ana Mónica Fonseca

pasta dos Negócios Estrangeiros desde 1932 até à sua demissão, em Fevereiro de 1938, a partir da qual se tornou ministro sem pasta, e Lutz Graf Schwerin von Krosigk, ministro das Finanças desde o governo de Franz von Papen e que ficaria no III Reich até ao final. A partir deste momento, a entrada no governo implicava a filiação no Partido Nacional-Socialista. Assim, o sucessor de Eltz-Rübenach na pasta dos Transportes, Julius Dorpmüller, entrou no NSDAP em Fevereiro de 1937 (Gottwaldt 1995), Wilhelm Keitel, líder do Comando Supremo das Forças Armadas, filiou-se em 1938 e Franz Schlegelberger, que ocupou o Ministério da Justiça após a morte de Gürtner, filiou-se em 1941. Olhando para as suas carreiras, não admira que estes homens só tenham aderido ao NSDAP num ponto tão tardio do III Reich. Todos tinham assistido à evolução do regime nazi a partir de postos privilegiados, quer já na tutela dos seus ministérios, como Gürtner, Neurath ou Schwerin von Krosigk, quer ocupando posições de relevo na administração pública, como Dorpmüller, que era presidente do *Reichsbahn* (caminhos-de-ferro do Reich) já desde Junho de 1926, ou de Schlegelberger, que era secretário de Estado do Ministério da Justiça desde 1932 (Wulff 1991).

Percebemos assim que o recrutamento político no III Reich se baseava na pertença ao Partido Nacional-Socialista, especialmente naqueles que eram já membros de longa data do NSDAP. De um modo geral, a maioria dos ministros do III Reich havia já desempenhado cargos políticos, nomeadamente de deputado, tendo a sua vida profissional se centrado em torno de ocupações relacionadas com o partido ou com a política. Mas como se relacionavam estes homens com o seu *Führer*? Qual era o verdadeiro lugar do governo e dos seus ministros no regime nazi? Tentaremos dar uma primeira resposta a estas questões a partir da análise do funcionamento do sistema político vigente na Alemanha entre 1933 e 1945 e da evolução da carreira de alguns ministros em particular.

## O funcionamento do regime nacional-socialista

De acordo com os historiadores Martin Broszat e Norbert Frei, o desenvolvimento do III Reich passou por três fases (Frei 2001; Broszat 2007). A primeira, até Agosto de 1934, ou seja, até à morte do presidente Hindenburg, ficou marcada por alguma contenção, quer por parte de Hitler, quer pelos partidos conservadores que estavam presentes na coligação governamental e pelo próprio presidente. Após esta fase, deu-se um momento de consolidação do regime, que durou até 1937-1938. Du-

*Ministros e centros de poder na Alemanha nacional-socialista*

rante estes quatro anos, que poderão ser descritos como «os anos bons antes da guerra», o regime e a sua liderança tiveram oportunidade de se estabilizarem e consolidarem, levando a cabo uma nova ascensão da Alemanha, facilitada pela sua reabilitação económica (Frei 2001, 96-97). A partir de 1938 dá-se a radicalização do regime nazi, com o avançar para a guerra e a perseguição racial.

Durante o período de normalização e estabilização, o governo seria a «parte mais fraca» do ainda jovem regime nacional-socialista. Na verdade, até 1937 subsistia no governo um elevado número de conservadores, relevantes quer pela quantidade, quer pela importância das pastas que ocupavam. A manutenção dos conservadores no poder pode ser vista como o *modus vivendi* do governo de Hitler com alguns «elementos-chave do sector económico» (Gorlizki e Mommsen 2009, 73). Desde meados da década de 20 do século XX que estava previsto na lei alemã que os ministros teriam uma grande autonomia governativa, algo que se manteve depois de 1933. De acordo com Broszat, a autonomia dos ministros terá, inclusivamente, aumentado depois da dissolução dos *Länder* e com a *Ermächtigungsgesetz* (Broszat 2007, 327). O Conselho de Ministros viu a sua importância grandemente diminuída, ficando reservado para rituais públicos, e deixou de se reunir a 5 de Fevereiro de 1938. Este organismo era visto, quer do ponto de vista constitucional, quer pelo partido, como um instrumento totalmente subserviente ao poder do *Führer*, isto é, sem poder próprio, tendo apenas um papel figurativo (Gruchmann 1973). Para além disso, logo a partir de 1933-1934, como consequência da *Gleichhaltung*, ou coordenação do aparelho de Estado, o *Führer* começou a nomear importantes elementos do NSDAP para a chefia de organizações «especiais». Estas organizações estavam, na maior parte das vezes, equiparadas a ministérios, mas não tinham as obrigações administrativas decorrentes de tal função. Tratando-se de cargos de nomeação directa do *Führer*, estes elementos podiam prosseguir as suas políticas independentemente do governo do Reich, mas recorrendo ao aparelho estatal. Porém, a principal característica destas organizações era o facto de terem o poder de se imiscuírem na área de intervenção de vários ministérios, desautorizando-os. Deste modo, verificamos que a existência deste tipo de organizações «minava a unidade do executivo e o monopólio de poder do governo» (Broszat 2007, 328).

Existem diferentes motivos para esta dispersão de instituições. Como afirma Broszat, estas *Führer-Gefolgschafts-Strukturen*<sup>9</sup> eram não só toleradas,

<sup>9</sup> Em inglês, *leader-retinue-structures*.

Ana Mónica Fonseca

como criadas pelo próprio Hitler. Originalmente, um conceito alemão aplicado por Broszat (2007, 345) e que significa, *grosso modo*, a existência de estruturas que respondem directamente ao líder num sistema que favorecia a competição entre as diferentes instituições. Enquanto líder, Hitler é muitas vezes descrito como não tendo interesse na organização do governo. Ele procurava evitar também conflitos pessoais e exigia que as decisões lhe fossem apresentadas já depois de serem completamente discutidas pelos ministérios competentes. Assim, Hitler concedia voluntariamente aos seus colaboradores a possibilidade de constituírem bases de poder próprias, permitindo que estabelecessem impérios pessoais, tal como aconteceu com Göring, Todt, Himmler ou Ley. Porém, dar-lhes esta liberdade era também uma maneira de evitar ser chamado para solucionar possíveis conflitos. A sua «falta de vontade em lidar frontalmente com decisões muito importantes» levou à criação de «unidades administrativas adicionais» como meio de resolver os problemas (Gorlizki e Mommsen 2009, 65-66).

De acordo com Ian Kershaw, qualquer que fosse a uniformidade e coerência que o regime nacional-socialista tinha, estas eram obtidas através da noção geral de «trabalhar em prol do *Führer*» (Kershaw 1997). Assim, cada agente ou instituição poderia reclamar estar a servir a vontade do *Führer*, independentemente de quão subjectiva esta pudesse ser. Este fenómeno teve a sua origem no movimento nacional-socialista de finais da década de 20: a organização altamente descentralizada do partido tornou necessário confiar no culto do líder para manter o partido unificado. Depois de 1934, este culto do *Führer* reflectiu-se no modo como as diferentes instituições se desenvolveram (Gorlizki e Mommsen 2009, 58-61).

Das várias possibilidades que existem para exemplificar o que acabámos de referir, escolhemos dois casos: o de Fritz Todt e o de Hermann Göring. Ambos desempenharam variadíssimos cargos durante a vigência do regime nazi, nomeadamente liderando instituições que demonstram perfeitamente a policracia do III Reich. A escolha destes dois exemplos justifica-se igualmente pelo facto de serem homens que fizeram parte da elite ministerial nacional-socialista e, como tal, estarem referenciados nos dados atrás analisados.

### Fritz Todt, o «construtor» do III Reich

Fritz Todt foi nomeado inspector-geral para as Estradas Alemãs (*Generalinspektor für das deutsche Straßenwesen*) em 30 de Junho de 1933. Doutorado em Engenharia pelo Instituto Técnico de Munique e membro do

*Ministros e centros de poder na Alemanha nacional-socialista*

NSDAP desde 1922, Todt sempre esteve relacionado com a engenharia e a construção civil. No partido liderou o departamento técnico do partido a partir de 1933 (Seidler 2000, 39). Ao ser nomeado inspector-geral para as Estradas Alemãs, em Julho de 1933, Todt passaria a ter jurisdição sobre tudo o que se relacionasse com a construção e transportes rodoviários na Alemanha, sobrepondo-se à autoridade do ministro dos Transportes, o conservador Paul Eltz von Rügenach. Em Outubro desse mesmo ano, Todt conseguiu que tudo o que se relacionasse com as estradas fosse de facto retirado da tutela do Ministério dos Transportes e passado para o seu departamento, que se transformou assim numa autoridade suprema do Reich (*Obersten Reichsbehörden*). No entanto, a hipótese de transformar esta autoridade suprema num ministério foi propositadamente afastada. Esta organização deveria manter-se afastada do trabalho administrativo decorrente de um ministério (Seidler 2000, 101). O inspector-geral deveria ser a máxima autoridade sobre tudo o que dissesse respeito ao sistema de estradas e a sua posição deveria manter-se o mais independente possível. Na prática, contudo, esta autoridade suprema teria todo o carácter de um ministério, podendo, inclusivamente, emitir legislação. Todt tornou-se o responsável pela adjudicação dos contratos com empresas privadas, pelos contratos com os trabalhadores, etc., e tinha igualmente poder para emitir medidas extraordinárias (leis de tráfego, regulação salarial). Uma vez que o seu poder dependia apenas da autoridade do *Führer*, Todt tinha meios para criar todas as condições com vista à prossecução dos seus objectivos.

O ano de 1938 trouxe a Todt um novo aumento dos seus cargos, com a sua nomeação como plenipotenciário para a regulação do sector da construção (*General Bevollmächtigter für die Regelung der Bauwirtschaft*), do Plano dos Quatro Anos liderado por Göring e como responsável pela construção das defesas a ocidente (*Westwall*). Todt acrescentou assim à gestão da construção e ao controlo oficial da mão-de-obra um âmbito mais alargado. Tal organização, que combinava a autoridade suprema na construção civil, implicando firmas privadas e o controlo do recrutamento dos trabalhadores (que começaram a ser trabalhadores forçados), chamou-se Organização Todt (OT). Quando, em 1940, Fritz Todt foi nomeado ministro do Armamento e Munições, a OT tornou-se uma potência da construção do III Reich, chegando a ocupar-se da construção militar, ficando as unidades de engenharia do Exército sob a sua autoridade (Seidler 2000, 203-223).

Estes três cargos de Todt (inspector-geral das Estradas Alemãs, plenipotenciário para a regulação do sector da construção e ministro do Ar-

Ana Mónica Fonseca

mamento e Munições) colocaram a OT numa posição de força extraordinária em todo o regime nazi. A sua particularidade residia no facto de combinar a organização de empresas privadas da indústria de construção com os poderes de autoridade do Estado e com o controlo sobre a mão-de-obra. Estas características aliviaram a OT de quaisquer obstáculos administrativos ou legais, dando-lhe um grande grau de autonomia, flexibilidade e eficiência. Por outro lado, estas mesmas características transformaram-na num «Estado dentro do Estado» (ao mesmo nível das SS ou das forças armadas), que muitas vezes escapou ao controlo da administração estatal e a tornou um órgão típico do executivo «extraordinário», directa e exclusivamente subordinada ao *Führer* e no mesmo plano de qualquer ministério (Broszat 2007, 331-332). Porventura Todt teria ido mais longe na sua carreira dentro do III Reich, mas morreu em 1942 num acidente de aviação. O seu sucessor na pasta do Ministério do Armamento e Munições foi o arquitecto Albert Speer, que ocupou aquele cargo até ao final do regime.

### Hermann Göring

Göring é imediatamente identificado como uma das figuras principais do regime nazi, a par de Hitler ou Goebbels, o que é plenamente compreensível se tivermos em conta a importância dos variadíssimos cargos que desempenhou durante o III Reich.

Presidente do *Reichstag* desde 1932, com a chegada de Hitler ao poder, Göring foi nomeado ministro presidente e ministro do Interior da Prússia, ao mesmo tempo que tinha o cargo de ministro sem pasta do governo do Reich. Logo em Maio de 1933 passou a ser reconhecido como ministro da Aviação (*Reichsminister der Luftfahrt*), transformando a respectiva autoridade suprema em ministério.<sup>10</sup> Em Julho de 1934 foi novamente chamado a chefiar outra autoridade suprema do Reich, desta vez para as Florestas e Caça (*Reichsjäger- und Reichsforstmeister*). Em 1935 foi promovido a general (*Generaloberst*), na sequência da sua nomeação como comandante supremo da Força Aérea alemã.

Porém, apesar de todos estes cargos serem bastante relevantes e por si só representativos da multiplicidade de cargos que se concentravam numa só pessoa, a posição determinante para a importância de Göring no III Reich foi a de plenipotenciário para o Plano dos Quatro Anos.

<sup>10</sup> O decreto que oficializa esta nomeação está publicado na *Reichsgesetzblatt*, parte I, p. 241 (disponível em [http://alex.onb.ac.at/gesetze\\_drab\\_fs.htm](http://alex.onb.ac.at/gesetze_drab_fs.htm)).

*Ministros e centros de poder na Alemanha nacional-socialista*

Este plano, em vigor a partir de 18 de Outubro de 1936, tinha como objectivo tornar a Alemanha nacional-socialista independente de qualquer importação de matérias-primas, de modo a poder dinamizar a sua indústria de guerra (Tooze 2006). A nomeação de Göring para liderar esta importante estrutura deu-lhe poderes praticamente infinitos no que tocava aos assuntos económicos, com autoridade para emitir decretos sobre a política económica e de trabalho. Ao liderar em simultâneo a Força Aérea, a administração da Prússia e a política económica do país (apesar de se manterem em funções os ministros da Economia e das Finanças, respectivamente Hjalmar Schacht e Lutz Graf Schwerin von Krosigk), Göring tornava-se a segunda figura do regime nazi.

Mas, para além da sua importância para a análise dos poderes de Hermann Göring, o Plano dos Quatro Anos marcou igualmente a evolução do sistema político da Alemanha nacional-socialista, acima de tudo, por definir o fim de uma fase de estabilização e de coexistência com alguns conservadores que se mantinham ainda no poder. Até aí Hitler precisava de uma «economia forte para assegurar a estabilidade política do regime e resolver os problemas sociais e económicos mais imediatos». O Plano dos Quatro Anos marcou a inversão destes princípios. A economia, agora forte e estável, deveria passar a servir os interesses políticos do regime: o caminho para a guerra e o rearmamento, sem ter qualquer contemplação pelos interesses privados e sem qualquer racionalização económica. De modo a poder alcançar estes objectivos, a elite nazi não poderia deixar que os conservadores continuassem a controlar os seus instrumentos económicos, tornando-se assim necessário alcançar o controlo total dos mesmos. O Plano dos Quatro Anos pode ser visto como a nazificação da economia, tal como já havia sido feito com a administração pública ou com a polícia (Overy 2002, 48).

A estrutura do Plano dos Quatro Anos era altamente complexa. Foi criado um Conselho Geral do Plano, que funcionaria como um governo interno para a economia, mas que nunca se reuniu. Os restantes elementos resultaram de uma mistura entre a criação de novas instituições e a absorção de outras já existentes. De modo a ultrapassar as resistências dos conservadores, que dominavam ainda o aparelho económico, Göring decidiu nomear como delegados do Plano homens de confiança, membros do NSDAP, alguns dos quais serviam também como secretários de Estado em ministérios-chave, como Herbert Backe, secretário de Estado no Ministério da Agricultura e Alimentação, que se tornou um agente fiel de Göring, minando a actividade e o poder do ministro Walter Darré, e que viria a ser o seu sucessor nessa pasta (em Maio de 1942), ou Fried-

Ana Mónica Fonseca

rich Syrup, secretário de Estado no Ministério do Trabalho de Franz Seldte, que viu a sua função, enquanto delegado do Plano dos Quatro Anos, ganhar mais relevância do que a responsabilidade do seu ministro (Broszat 2007, 372). Através da captação destes indivíduos para a organização do Plano, Göring conseguiu penetrar na estrutura económica do aparelho de Estado, limitando grandemente a sua actuação. Uma consequência praticamente imediata desta sobreposição de poderes foi a demissão de Hjalmar Schacht do cargo de ministro da Economia em Novembro de 1937 e do cargo de presidente do *Reichsbank*, que ocupava desde 1923, em Janeiro de 1939. Esta saída coincidiu com várias outras alterações na estrutura do governo, nomeadamente nos Ministérios dos Negócios Estrangeiros, com a saída de Konstantin von Neurath (ministro desde 1932), substituído por Joachim von Ribbentrop em Fevereiro de 1938, e da Guerra, com a saída do general Werner von Blomberg, ministro desde 1933, substituído por Wilhelm Keitel também em Fevereiro de 1938.

Mas este ano de 1938 ficou igualmente marcado por outro acontecimento determinante para a caracterização do regime nazi: o fim das reuniões do governo, enquanto «gabinete colegial». Através do levantamento da frequência das reuniões do governo desde Janeiro de 1933, percebemos que este vai perdendo importância. Na verdade, se nos primeiros meses de governo, ainda de coligação, as reuniões do gabinete eram praticamente de dois em dois dias, a partir de Maio-Junho desse ano começam a rarear. Por volta de 1935 eram cerca de uma ou duas por mês, sendo que posteriormente começaram a ter intervalos de vários meses, reunindo apenas quando fosse necessário aprovar leis que tinham sido feitas anteriormente. O governo reuniu pela última vez a 5 de Fevereiro de 1938. O gabinete ministerial estava agora reduzido a um instrumento ao serviço do *Führer*, sendo que tal não significava, porém, que Hitler concentrasse em si a responsabilidade de chefiar este governo. Pelo contrário, distanciou-se cada vez mais, chegando ao ponto de transformar o gabinete do presidente numa autoridade suprema do Reich, com Hans-Heinrich Lammers no papel de chefe da chancelaria do Reich, com o posto de ministro, a partir de Novembro de 1937. Lammers acabaria por se tornar o verdadeiro chefe do governo, sendo de realçar o seu papel no que tocava ao controlo do acesso a Hitler (Frei 2001; Broszat 2007, 349-354).

Este distanciamento de Adolf Hitler do processo governativo deu origem a uma dispersão das decisões políticas, especialmente se tivermos em conta a profusão de diferentes instituições com poderes legislativos e sobrepostos aos ministérios, que, apesar de tudo, continuaram a existir.

## Conclusão

Procurámos neste capítulo fazer uma caracterização política da elite ministerial da Alemanha nacional-Socialista. Deste modo, podemos descrever o conjunto dos ministros do III Reich como indivíduos com uma educação superior, maioritariamente na área do Direito, com uma média de idades a rondar os 50 anos. Do ponto de vista político, a maioria havia já desempenhado cargos políticos, nomeadamente como deputados, quer durante a República de Weimar, quer já depois da chegada ao poder de Hitler, que acumulavam com cargos desempenhados no aparelho partidário.

A carreira ministerial, pelas características inerentes ao funcionamento do sistema político nazi, era longa e estável. A maior parte dos ministros ocuparam apenas uma pasta ministerial, geralmente por um período superior a oito anos. Mas a principal particularidade do sistema político nacional-socialista era a sobreposição de poderes por diferentes instituições, nomeadamente através da criação de organizações supraministeriais, unicamente dependentes do *Führer*, que esvaziavam o poder dos diferentes ministros e anulavam as suas decisões. Acima de tudo, o caso do III Reich acaba por revelar uma extrema diminuição do poder do governo, essencialmente através do fortalecimento de um aparelho paralelo híbrido, entre o partido e o Estado. Desta forma, o Partido Nazi transformou-se praticamente na única fonte de recrutamento da elite ministerial, tomando o controlo do próprio governo, ao mesmo tempo que diminuía a relevância desta mesma elite. Vimos, com base nos casos exemplificativos de Fritz Todt e de Hermann Göring, como a concentração de poderes nestas organizações especiais criava «estados dentro do Estado», alterando a normal prossecução do processo decisório na política alemã.

Por fim, a criação e desenvolvimento de vários centros de poder, concorrentes entre si, marcou profundamente o funcionamento do regime. Esta policracia tornou-se mais vincada a partir de 1938, quando as chefias de sectores muito importantes foram remodeladas, no meio de um retorno ao terrorismo e à violência característicos da fase da tomada do poder nazi. Referimo-nos aqui à saída de Blomberg do comando das forças armadas, à substituição do conservador Neurath pelo nacional-socialista Joachim von Ribbentrop no Ministério dos Negócios Estrangeiros e à saída de Schacht dos importantes cargos para a política económica que ocupava no Ministério da Economia e à frente do *Reichsbank*. Com esta remodelação, o III Reich estava pronto para dar início à sua fase mais radical e violenta, com o escalar da tensão internacional até ao deflagrar da Segunda Guerra Mundial.

Ana Mónica Fonseca

## Referências bibliográficas

- Base de dados ICS sobre a elite fascista*. 2009. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Bracher, K. D. 1993. *Die Deutsche Diktatur: Entstehung, Struktur, Folgen des Nationalsozialismus*. Colónia: Kiepenheuer and Witsch.
- Bramwell, A. 1985. *Blood and Soil: Richard Walther Darré and Hitler's «Green Party»*. Bourne End: Kensal.
- Broszat, M. 2007. *Der Staat Hitlers: Grundlegung und Entwicklung seiner inneren Verfassung*. Munique: Marix.
- Deiseroth, D. 2005. *Der Reichstagsbrand und der Prozess vor dem Reichsgericht*. Berlin: Tischler.
- Evans, R. 2003. *The Coming of the Third Reich*. Londres: Allen Lane.
- Evans, R. 2005. *Third Reich in Power*. Londres: Penguin Press
- Fest, J. 2006. *Das Gesicht des Dritten Reiches: Profile einer Totalitären Herrschaft*. Munique: Piper.
- Freeman, M. 1987. *Atlas of Nazi Germany*. Nova Iorque: Macmillan.
- Frei, N. 2001. *Der Führerstaat: Nationalsozialistische Herrschaft 1933 bis 1945*. Munique: DTV.
- Gorlizki, Y., e H. Mommsen. 2009. «The political (dis)orders of stalinism and national socialism». In *Beyond Totalitarianism. Stalinism and Nazism Compared*, eds. M. Geyer e S. Fitzpatrick. Nova Iorque: Cambridge University Press, 41-86.
- Gottwaldt, A. 1995. *Julius Dormmüller, die Reichsbahn und die Autobahn: Verkehrspolitik und Leben des Verkehrsministers bis 1945*. Berlin: Argon.
- Gruchmann, L. 1973. «Die reichregierung im führerstaat. Stellung und funktion des kabinetts im national-sozialistischen herrschaftssystem». In *Klassenjustiz und Pluralismus. Festschrift für Ernst Fraenkel zum 75. Geburtstag am 26. Dezember 1973*, eds. G. Doeker e W. Steffani. Hamburgo: Hoffmann und Campe, 187-223.
- Heinemann, J. 1979. *Hitler's First Foreign Minister: Constantin Freiherr von Neurath*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Hildebrand, K. 1994. *The Third Reich*. Londres: Routledge.
- Jürgen, J., H. Möller e T. Schaarschmidt, eds. 2007. *Die NS-Gaue: Regionale Mittelinstanzen im zentralistischen «Führerstaat»? Munique: Oldenburg.*
- Kershaw, I. 1993. *The Nazi Dictatorship: Problems and Perspectives of Interpretation*. Londres: Edward Arnold.
- Kershaw, I. 1997. «Working towards the Führer»: reflections on the nature of the Hitler dictatorship». In *Stalinism and Nazism: Dictatorships in Comparison*, eds. I. Kershaw e M. Lewin. Cambridge: Cambridge University Press, 88-107.
- Mierzejewski, A. C. 2000. *The Most Valuable Asset of the Reich: a History of the German National Railway, 1933-1945*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Nelibe, G. 1992. *Wilhelm Frick: Der Legalist der Unrechtsstaates. Eine Politische Biographie*. Munique: Schöningh.
- Neumann, F. 1963. *Behemoth: the Structure and Practice of National Socialism (1933-1944)*. Nova Iorque: Harper and Row.
- Overy, R. 2000. *Goering*. Londres: Phoenix.
- Overy, R. 2005. *Os Ditadores: a Alemanha de Hitler e a Rússia de Estaline*. Lisboa: Bertrand.

*Ministros e centros de poder na Alemanha nacional-socialista*

- Pedersen, U. 1994. *Bernhard Rust: Ein Nationalsozialistischer Bildungspolitiker vor dem Hintergrund seiner Zeit*. Gifhorn: Schulmuseum Steinhorst.
- Read, A. 2005. *The Devil's Disciples: Hitler's Inner Circle*. Nova Iorque: W. W. Morton.
- Reichsgesetzblatt*, 1, [http://alex.onb.ac.at/gesetze\\_drab\\_fs.htm](http://alex.onb.ac.at/gesetze_drab_fs.htm). Consultado em 10 de Fevereiro de 2010.
- Reichstagshandbuch*. 1933. <http://daten.digitale-sammlungen.de/~db/bsb00000009/images/index.html>. Consultado em 10 de Fevereiro de 2010.
- Rolfs, R. W. 1996. *The Sorcerer's Apprentice: The Life of Franz von Papen*. Boston, MA: University Press of America.
- Schaefer, K. 2006. *Werner von Blomberg. Hitlers Erster Feldmarschall. Eine Biographie*. Munique: Schöningh.
- Schenk, D. 2006. *Hans Frank. Hitlers Kronjurist und Generalgouverneur*. Frankfurt: S. Fischer.
- Seidler, F. 2000. *Fritz Todt: Baumeister des Dritten Reiches*. Munique: S. Bublies.
- Thamer, H.-U. 1986. *Verführung und Gewalt. Deutschland 1933-1945*. Berlim: Siedler Verlag.
- Tooze, A. 2006. *Wages of Destruction: The Making and Breaking of Nazi Economy*. Londres: Penguin.
- Verhandlungen des Reichstags*, [http://www.reichstagsprotokolle.de/rbiiiiaufauf\\_w8.html](http://www.reichstagsprotokolle.de/rbiiiiaufauf_w8.html). Consultado em 10 de Fevereiro de 2010.
- Wulff, A. 1991. *Staatsekretär Prof. Dr. Franz Schlegelberger: 1876-1970*. Frankfurt: Peter Lang.



Aristotle Kallis

## Capítulo 4

# Decisão política na propaganda nazi: um híbrido de «modernidade» e «neofeudalismo» na propaganda em tempo de guerra

Muito se disse nas últimas décadas acerca da natureza «policrática», caótica, «pouco burocrática» e *ad hoc* do regime nazi. Esta interpretação teve origem académica e remonta à Segunda Guerra Mundial. Foi Franz Neumann que, em inícios dos anos 40 do século XX, sugeriu uma analogia com um «grande animal» para descrever uma rede de decisão política nazi desprovida de uma unidade racional com objectivos e direcção e, na realidade, «sem a mediação desse aparelho racional, embora coercivo, conhecido como Estado». Neste caos de competências e jurisdições, só «o poder carismático do líder» era capaz de dar um princípio de acção coeso a toda a moldura institucional e política do sistema de governação nazi na Alemanha (Neumann 1944, 381-384). Mais ou menos na mesma altura Ernst Fraenkel criou a designação de «Estado dual» para descrever e salientar a duplicação administrativas das estruturas de governação nazi. A complexa sobreposição de competências estatais e multipartidárias levou Fraenkel a uma conclusão semelhante à de Neumann quanto à natureza multifacetada da decisão política na Alemanha nazi, onde a perícia burocrática tradicional era consistentemente desgastada pelas características «carismáticas» da liderança de Hitler e onde a continuidade das estruturas estatais era constantemente sujeita a leis *ad hoc* produzidas ao acaso para satisfazer os interesses dos vários grupos concorrentes (Fraenkel 1969; Sørensen 2001). Para Fraenkel, o Estado nazi era um sistema em permanente estado de crise que resultava na (auto-)destruição da ordem civil. Desde então, muito se tem feito para lançar luz sobre a problemática relação entre lide-

*Aristotle Kallis*

rança, burocracia estatal e elites partidárias (Caplan 1988, 321-381, esp. 331-332, e 1993, 98-102). Nas suas alegações finais ao Tribunal Militar de Nuremberga, Albert Speer – a figura que, mais do que qualquer outro líder nazi, personificou a excessiva e insensível modernidade do regime de Hitler – usou as seguintes palavras:

A ditadura de Hitler diferia num ponto fundamental das de todos os seus predecessores na história. Era a primeira ditadura no actual período de moderno desenvolvimento técnico, uma ditadura que fez uso total e perfeito de todos os meios técnicos para dominar a sua própria nação [...] O sistema totalitário no período do moderno desenvolvimento técnico pode dispensar os meios técnicos; só por si os meios de comunicação tornam possível mecanizar a liderança subalterna [Marrus 1997, 224-226].

O aforismo de Speer colocava o «totalitarismo» no centro de qualquer entendimento do poder devastador e da brutalidade da Alemanha nazi. Nos anos 50 do século XX, a chamada interpretação «totalitarista» avançava com uma moldura analítica semelhante para compreender o poder e a decisão política no sistema nazi. Ao apresentarem este «Estado totalitário» como uma das novidades fundamentais do século XX, dois dos técnicos mais influentes do totalitarismo, Zbigniew Brzezinski e Carl Friedrich, sublinharam:

A ditadura totalitária surge, portanto, como um sistema de governação para concretizar intenções totalitárias em condições técnicas e políticas modernas, como um novo tipo de autocracia [...] Refere-se a tecnologia moderna como uma condição importante para a invenção do modelo totalitário [...] O cidadão, como indivíduo e, na realidade, em grupos maiores, está simplesmente indefeso relativamente à esmagadora superioridade tecnológica dos que conseguem centralizar nas suas mãos os meios para produzir armamento moderno e assim coagir fisicamente as massas [Friedrich e Brzezinski 1965, 15-21].

A ideia de uma sociedade totalmente coordenada e controlada, inspirada por e ordenada em função da realização de uma única vontade, conduziu a um projecto revolucionário baseado em novos e radicais princípios operacionais, facilitado por mecanismos de poder e controlo igualmente revolucionários e inovadores. No seu magistral estudo da relação entre modernidade e extermínio na Alemanha nazi, Zygmunt Bauman salientou que a forma como a modernidade conceptualizava novas oportunidades e novas tecnologias de controlo tornou essa ideia não apenas mais exequível, mas muito mais provável, em termos quer de arranque, quer de reali-

*Decisão política na propaganda nazi*

zação prática (Bauman 1989, 191). Anthony Giddens descreveu a modernidade como uma «força motriz», uma soma complexa de forças díspares, que foge muitas vezes ao controlo ou intenções da acção humana:

A força motriz reflecte a imagem de uma máquina fugitiva de enorme potência que, tal como se faz aos seres humanos colectivamente, se consegue dirigir, até certo ponto, mas que também ameaça fugir ao controlo e que pode até despedaçar-se [...] Esmaga aqueles que lhe opõem resistência e, embora por vezes pareça ser estável, há alturas em que parece mudar erraticamente de rumo para direcções que não conseguimos prever [Giddens 1990, 40].

Embora de formas muito diferentes, tanto a análise da modernidade de Giddens como a de Bauman tentam desmistificar um importante paradoxo que surge sempre que se discute a modernidade – nomeadamente que esta última contém um excesso de possibilidades que podem ser moldadas em termos contraditórios ou diametralmente opostos. O estudo pioneiro de Jeffrey Herf das visões utópicas formuladas por cientistas e engenheiros na Alemanha no período entre as duas guerras demonstrou, pela primeira vez, de que forma uma força tão «moderna» como a tecnologia facilitou um alinhamento do modernismo científico/tecnológico com a realização de objectivos visivelmente «atávicos» (como, por exemplo, a busca de integralidade e pureza), no que descreveu como «modernismo reaccionário». Segundo Herf, esta situação híbrida de extrema modernidade de meios e objectivos retrógrados traduziu-se na incongruência dos princípios fundamentais de funcionamento do Estado nazi: culto da tecnologia e da eficiência, por um lado, e crença quase irracional em missão, destino, lealdade e carisma, por outro (Herf 1984).

No contexto desta «hibridez» visivelmente contraditória do sistema nazi, impõe-se uma nova leitura de uma das primeiras abordagens do nazismo e das suas práticas de decisão política. Em 1960, Robert Koehl tentou dar um enquadramento interpretativo e global à ausência de uma estrutura burocrática óbvia no regime nazi. A sua ideia centrava-se na noção de «neofeudalismo», segundo a qual a policracia não burocrática do Estado nazi dependia de um retrocesso às noções medievais de honra (Ehre), obediência (Gefolgschaft) e lealdade (Treue), que, juntas, provocaram o pandemónio de forças, estratégias e acções pessoais concorrentes. Koehl descobriu uma correlação entre a desintegração do regime depois de 1942 e o fortalecimento destas tendências «neofeudais»:

Nos últimos anos da era nazi verifica-se uma impressionante evolução ao longo de linhas feudais. Göring, Goebbels, Himmler e os recém-chegados

*Aristotle Kallis*

Speer e Bormann construíram privilégios praticamente inexpugnáveis. Quanto mais dependente Hitler se tornava dos seus impérios para a vitória alemã, mais facilmente eles tomavam o poder aos [seus] rivais [...] construindo os seus sistemas independentes das autoridades centrais e até do apoio do *Führer*, apoderando-se de qualquer veículo de poder, normalmente económico, embora Goebbels usasse também os meios de comunicação social e Himmler a polícia secreta [Koehl 1960, 927].

Mais de três décadas depois, Ian Kershaw surgiu com um modelo sofisticado para analisar a forma como as forças díspares dentro do III Reich (quer pessoais, quer institucionais) se tornaram simultaneamente uma extensão e uma afirmação categórica da autoridade «carismática» de Hitler. A sua noção de «trabalhar pelo *Führer*» realçou a natureza excepcional da decisão política na Alemanha nazi, onde uma série de iniciativas políticas diversas – muitas vezes contrastantes ou mesmo incongruentes – emanava, não directamente da liderança, mas de indivíduos ou de departamentos que conseguiam, com êxito, reivindicar uma legitimidade que derivava dele (Kershaw 1997, 88-107; Kirk e McElligott 2004). No entanto, a autoridade «carismática» não pode nem procura ser burocratizada; a legitimidade que deriva directamente da autoridade «carismática» do líder resulta num sistema em que toda a iniciativa política *emana de e tem a ver com* a sua vontade pessoal. Talvez a força coerciva mais significativa fosse a capacidade do líder para forjar e manter – por meios emocionais – uma comunidade verdadeiramente carismática (*Gemeinde*) à sua volta (Kershaw 2000a, 187-195).<sup>1</sup> Os membros desta comunidade, segundo Kershaw, influenciados como estavam pela visão global e pelas linhas de orientação do seu líder, interpretaram a sua frequentemente críptica vontade e implementaram estratégias que, segundo eles, podiam concretizar a visão de Hitler da forma mais eficaz e genuína. Assim, foram estabelecidos «laboratórios» políticos – quer dentro da estrutura estatal, quer como complementos do partido – através dos quais os membros proeminentes da comunidade carismática trabalhavam no sentido de satisfazerem o que julgavam ser a vontade do seu líder. O modelo interpretativo de Kershaw e a análise «neofeudalista» de Koehl intersectam-se neste ponto: a existência de bases individuais de poder na estrutura institucional da Alemanha nazi tornou possível um dinamismo concorrente na elaboração de diferentes estratégias para a concretização da visão do líder e a na-

<sup>1</sup> Sobre a noção de legitimidade «carismática», v. Weber (1985) e Lepsius (1986).

*Decisão política na propaganda nazi*

tureza altamente «carismática» da autoridade de Hitler encorajou a institucionalização *de facto* e a constante – e desenfreada – expansão desta estrutura policrática.

«Trabalhar pelo *Führer*» não era, em si, uma tarefa fácil. Hitler era extremamente vago nas suas declarações políticas específicas e basicamente pouco fiável nas suas escolhas, especialmente quando estava a representar a função extraordinariamente carismática de mediação institucional entre forças concorrentes no seu sistema. Para alguns, ele recusou-se a estabelecer linhas administrativas definitivas, de modo que o seu poder carismático não ficasse reduzido; para outros, isso não passava do resultado de fraqueza, confusão ou inaptidão (Kershaw 2000a, 69-92). Em muitos casos o seu veredicto tinha uma validade *ad hoc*, limitado ao caso em análise; as tentativas de quem estava envolvido em projectar um significado institucional mais alargado a outras esferas de jurisdição eram muitas vezes coarctadas por uma nova intervenção hitleriana de efeito contrário. Desempenhar este papel de forma tão errática como ele o fez desde Janeiro de 1933 originou uma teia cada vez maior de interdependências, duplicações e sobreposições que pareciam tornar-se ainda mais intrincadas a cada nova arbitragem. Em Setembro de 1939, a situação tinha-se já tornado incontrolável, alimentando novos conflitos e zonas cinzentas de jurisdição que exigiam atenção urgente se se pretendesse conduzir a guerra através de um sistema saudável de divisão institucional do trabalho.

Contudo, os conflitos não diminuíram e a verdade é que recrudesceram: algures nos seis anos anteriores havia uma intervenção de Hitler que qualquer figura nazi podia invocar para melhorar a sua posição em relação a concorrentes partidários; estes últimos, por sua vez, ripostariam com um apelo semelhante a outra afirmação preexistente relativa à mesma questão, mas de efeito contrário. Isso, por sua vez, estimulava uma concorrência ainda mais forte pela autoridade e jurisdição entre os vários departamentos do Estado e do partido e, quanto mais distante se tornava o lugar de Hitler depois de 1939 (devido à sua concentração na guerra) e depois de 1942 (devido à sua frustrada retirada para o seu círculo restrito), mais a luta institucional e de personalidades se generalizava.

A minha intenção é mostrar que a natureza híbrida do sistema de decisão política nazi teve, porventura, a sua expressão mais eloquente no contexto da máquina de propaganda do regime. Foi aí que a extrema modernidade da revolução nazi e a escalada das ambições totalitárias do regime se cruzaram com os elementos neofeudais mais marcantes na

*Aristotle Kallis*

relação elites partidárias-Estado e com as forças de autoridade carismática. O campo de acção da propaganda nazi – extremamente policrático, incongruente, muitas vezes caótico e sem coordenação, mas também sofisticado e ambicioso *ad extremis*, em termos de estruturas burocráticas, princípios operacionais e objectivos globais – ilustra as qualidades do «*Juggernaut*» como força motriz da modernidade a que Giddens se referia. Na verdade, foi precisamente devido à existência de estruturas e visões «modernas» tão avançadas para a execução de tarefas de propaganda na governação nazi que cada feudo (rede) pessoal continuou a alargar-se, adquirindo funções modernas ainda mais complexas e abrangentes. A sofisticação do sistema que o ministro da Propaganda do regime, Joseph Goebbels, visionou em 1933 e a proliferação de projectos de propaganda paralelos de longo alcance numa série de outras instituições estatais e partidárias eram ambas espantosas experiências modernas. Os problemas que afligiam a estrutura e a práxis da decisão política na propaganda nazi não eram causados, isoladamente, por nenhum dos dois princípios contraditórios de funcionamento do regime: nem a avançada, mas distorcida, modernidade da experiência totalitária nazi nem a obviamente retrógrada obsessão pela lealdade pessoal e descontrolada autoridade carismática que marcava as relações individuais dos líderes com Hitler e uns com os outros são suficientes para explicar o monstro híbrido das múltiplas iniciativas de propaganda sobrepostas e frequentemente contraditórias. Foi antes o fraco núcleo das relações regime-partido, criado por uma combinação da resistência de Hitler a toda e qualquer forma de controlo burocrático do seu poder carismático, e o seu cada vez maior isolamento durante os anos da guerra que acentuaram a contradição entre a dimensão institucional e a dimensão pessoal (de elites) do poder no sistema de propaganda nazi.

## **O papel de Goebbels na propaganda nazi: estruturas e limites de poder**

Talvez ninguém, para além de Hitler, tenha sofrido mais com os exageros historiográficos do que o ministro da Propaganda do regime nazi, Joseph Goebbels. O seu papel no desenvolvimento e gestão da propaganda nazi – embora importante – foi distorcido quase até ficar irreconhecível pelas tentativas, no pós-guerra, de o apresentar como um quase onnipotente czar da manipulação de informação e pervertido coreógrafo de todas as iniciativas nazis no domínio da informação, publicidade e

*Decisão política na propaganda nazi*

lazer. Goebbels exerceu, sem dúvida, um poder extraordinário numa área que tinha um significado importantíssimo para um sistema totalitário assente em legitimidade carismática em que o Estado e o partido continuavam a fundir-se até aos últimos dias do regime. A sua lealdade para com o *Führer* e a mestria na gestão de informação e comunicação eram inquestionáveis. Durante os últimos anos da guerra – e especialmente depois da derrota em Estalinegrado, no mês de Fevereiro de 1943 – acumulou poderes extraordinários, uma vez mais *ad hoc* (inspector-geral para os danos de guerra, plenipotenciário para a guerra total, defensor de Berlim), para além das suas competências gerais na propaganda e da sua particularmente apertada supervisão de filmes, rádio e outros assuntos culturais mais vastos.

Durante a fase vitoriosa da guerra (1939-1942) foi um elemento crucial da indústria que popularizou e transmitiu o triunfo a uma opinião pública desconcertantemente indiferente. Quando se começou a desenhar a derrota da Alemanha nazi, foi ele que conduziu a preparação psicológica da sociedade alemã, assegurando que o «legado de 1918» (o colapso interno) não voltaria a repetir-se e a trair novamente o esforço alemão a partir do seu interior. Em parte, porque as suas responsabilidades políticas e partidárias se centravam em Berlim, manteve-se próximo de Hitler até ao fim numa altura em que outros antigos favoritos do *Führer* se tinham desacreditado (Goering), afastado da capital (Himmler) ou, simplesmente, deixado de estar nas boas graças do *Führer* (Speer). Durante esses últimos meses, Goebbels teve crédito e atenção renovados por parte de Hitler, permanecendo com ele até ao fim e optando por acabar com a sua vida (e a da sua família) um dia depois de o seu líder o ter feito.

Em muitos sentidos, este foi o zénite meteórico, e não a culminação lógica, da relação de Goebbels com o seu *Führer*. Em 1933 obteve poderes sem precedentes para o seu novo Ministério do Esclarecimento Popular e Propaganda do Reich (RMVP – *Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda*) por decreto de Hitler de 13 de Março (IMT Doc 2315/2319-PS; Diller 1980, 77-84). Como ministro de Estado e líder da máquina de propaganda do partido (RPL – *Reichspropaganda-leitung*), tornou-se responsável por um vasto leque de assuntos, que iam desde a informação a eventos partidários e desde a imprensa a questões de entretenimento e cultura. Em Setembro esteve à frente da criação da Câmara da Cultura do Reich (RKK – *Reichskulturkammer*), uma organização abrangente para diferentes «câmaras» de filmes de autor, rádio, imprensa, música e teatro (RGB 1933, I-661; Diller 1980, 154-159; Abel 1990, 3 e segs.).

*Aristotle Kallis*

Goebbels manteve sob firme controlo as questões de Estado em Berlim, mas também diagnosticou correctamente a falta de vontade do seu líder para resolver o dualismo partido-Estado. Assim, procurou garantir que ambos os seus impérios, o RPL e o RMVP, se expandissem simultaneamente tanto na horizontal como na vertical. O modelo partidário de *Gau-, Kreis- e Ort-*divisão do poder (já presente na estrutura do RPL) foi aplicado ao RMVP; significativamente, os representantes locais do RPL tinham também as mesmas competências como responsáveis do RMVP e/ou do RKK. Por exemplo, *Gau-, Kreis- e Ort-*representantes do gabinete de imprensa do RPL eram igualmente delegados regionais/locais do gabinete de imprensa do Ministério da Propaganda (Zeman 1995, 178-179).

A árdua tarefa da coordenação da propaganda entre o Estado e o partido era oficialmente desempenhada pelo Círculo do Reich para a Propaganda Nacional-Socialista e Esclarecimento Público (*Reichsring für Nationalsozialistische Propaganda und Volksaufklärung*), originalmente criado em 1934 para substituir o departamento *Konzentration* do RPL e com estatuto autónomo a partir de Maio de 1941 (BA/NS 18/1390, 46). As suas atribuições oficiais consistiam em gerir todos os departamentos de propaganda nacionais que coroavam a estrutura descentralizada do RPL: o Círculo I englobava o grosso da actividade partidária neste domínio, enquanto o Círculo II cobria todas as outras organizações que operavam dentro do III Reich (BA/NS 18/1229, 1). Também supervisionava as actividades de propaganda (*Aktionen*) e, depois da sua ascensão institucional em 1941, funcionava como centro coordenador para todos os assuntos da propaganda, incluindo a correspondência e a ligação entre os vários departamentos do Estado e do partido (BA/*Die Entwicklung des Amtes*). Goebbels confiou esta posição crucial a um dos seus aliados de maior confiança, Walter Tiessler, e poucas semanas antes da fuga de Hess para o Reino Unido fez sair uma directiva que o designava como sua ligação pessoal com o RPL e com o gabinete do representante do *Führer* (BA/NS 18/1390, de 21 de Abril 1941). Contudo, para lá do *Reichsring*, a coordenação era informalmente promovida através da teia de alianças pessoais, por meio de contactos que reconduziam ao próprio Goebbels. Esta era, na realidade, uma minicomunidade carismática cuja união deveria ser mantida por uma peculiar rede neofeudal centrada no ministro da Propaganda e no *Reichsleiter*. Todavia, a realidade era outra. Quando a guerra rebentou, Goebbels começara a ver o seu comando, iniciado em 1933, a ser constantemente erodido por uma enorme quantidade de emendas organizacionais, intervenções de Hitler, propostas hostis dos seus adversários, tanto do partido como do governo, bem como pelos seus fracassos

*Decisão política na propaganda nazi*

personais. O seu controlo das políticas culturais do regime era também questionado por concorrentes igualmente poderosos. Alfred Rosenberg avançou como chefe máximo ideológico do movimento (também nomeado comissário do *Führer* para a supervisão integral da formação intelectual e doutrinal e da educação do Partido Nazi), não obstante o facto de se ter desacreditado a si próprio em resultado de uma série de iniciativas infelizes. Robert Ley lutou tenazmente para controlar a «instrução» das massas trabalhadoras através da sua poderosa Frente de Trabalho Alemã (DAF–*Deutsche Arbeitsfront*) e gostaria de ter herdado os vastos poderes de Gregor Strasser antes de 1933, mas foi também obrigado a admitir a derrota e a ceder um espaço institucional decisivo ao RMVP (Herzstein 1979, 155 e segs.). Na área da imprensa, Goebbels teve de abrir caminho por entre o prestígio de Max Amann, por um lado, como principal publicitário do partido e dono de um império de imprensa em plena expansão, e, por outro, por entre as intrigas do chefe de imprensa do Reich (*Reichspressechef*), Otto Dietrich, que considerava a imprensa seu domínio quase exclusivo.

A partir do Outono de 1937 surgiu outro concorrente no mapa «neo-feudal» nazi, ávido por moldar para si um novo império: Joachim von Ribbentrop. Negociante de champanhe de reputação duvidosa em termos de diplomacia (fora embaixador em Londres) e sem nenhuma posição concreta no partido, Von Ribbentrop sucedeu a Konstantin Freiherr von Neurath no Ministério dos Negócios Estrangeiros. Von Ribbentrop, embora quase unanimemente detestado pelo governo e pelo partido, estava rapidamente a tornar-se um dos favoritos de Hitler naquela época. O facto de a posição de Goebbels na liderança estar a atingir rapidamente os mais baixos níveis de sempre (nem a sua famosa relação com a actriz checa Lida Baarova, nem a forma como ele organizou e dirigiu a *Kristallnacht* lhe granjearam quaisquer favores junto de Hitler [Dietrich 1957, 238]) significava que nenhum poder acumulado podia ser dado como certo, especialmente se Von Ribbentrop decidisse pedir a Hitler o alargamento das suas atribuições.

Quando Hitler autorizou as tropas da *Wehrmacht* a invadir a Polónia no dia 1 de Setembro de 1939, já a maior parte dos impérios pessoais no seio do regime nazi tinham estabelecido as respectivas legitimidade e base de poder. Nomeadamente, Joseph Goebbels ocupou o centro, controlando o RPL, o RMVP e o RKK, cujas câmaras distintas passaram a informá-lo directamente, a partir de 1938. Todavia, na prática, as instituições de «propaganda» foram-se expandindo, apinhadas como estavam por funcionários das diferentes agências do Estado e do partido que con-

*Aristotle Kallis*

tinuavam a «trabalhar pelo *Führer*». Durante a guerra, novas estrelas complicaram ainda mais a luta pelo poder. A acumulação de títulos e de poder de Heinrich Himmler – principalmente o seu controlo dos assuntos internos como ministro do Interior, que lhe proporcionava acesso primordial a uma sofisticada rede de «relatos de opinião pública» – dava-lhe voz e envolvimento reais no domínio da propaganda. Rosenberg recebeu, por fim, uma pasta ministerial para os territórios do Leste ocupados – uma base de poder que lhe granjeou uma plataforma institucional a partir da qual podia interferir nos assuntos de todos os outros ministérios e departamentos. Quanto a Martin Bormann, a sua ascensão a chefe da chancelaria do partido permitiu-lhe dominar o aparelho do mesmo e, enquanto secretário particular de Hitler, tinha o privilégio de controlar o importantíssimo acesso ao líder. Com a aproximação da guerra, o papel institucional do Alto Comando das Forças Armadas (OKW – *Oberkommando Wehrmacht*) nas questões da propaganda também aumentou: em Abril de 1939, o tradicional gabinete de imprensa para as questões militares (dirigido pelo major Hasso von Wedel) viu o seu estatuto elevado a divisão de propaganda da *Wehrmacht* (OKW/WPr – *Oberkommando Wehrmacht/Wehrmacht-Propaganda*), sob o controlo do chefe do Estado-Maior (Dietrich 1955, 154; Martin 1973, 22 e segs.; Balfour 1979, 105).

A partir de Setembro de 1939, os «factos» foram-se desenrolando na frente militar, sendo o OKW o instigador do processo. Goebbels, no entanto, encontrava-se em Berlim, tal como a sua central política, o RMVP. O seu ministério era o receptor do comunicado do OKW (anunciado pessoalmente pelo oficial de ligação do OKW-RMVP), do relatório da agência noticiosa alemã (DNB – *Deutsches Nachrichtenbüro*), de uma série de instruções *ad hoc* do quartel-general do *Führer* para a imprensa e a rádio e de outras questões mais vastas de propaganda. Dietrich, pelo contrário, fazia parte do círculo restrito de Hitler – uma posição especialmente valiosa nos primeiros quatro anos da guerra, quando o *Führer* costumava viajar até à frente de batalha e estava muito mais envolvido na elaboração dos relatórios finais que seriam enviados para Berlim. Além disso, dada a excepcional importância da política externa, também Von Ribbentrop se encontrava mais próximo do líder, tal como os chefes das forças armadas, obrigados como estavam a coordenar as suas estratégias com base nos caprichos pessoais de Hitler. Desta forma, numa altura em que Goebbels podia nominalmente exercer o seu poder em todos os aspectos da propaganda do regime, a matéria-prima da informação já tinha sido reunida e mediada pelos seus principais adversários no partido e no governo

*Decisão política na propaganda nazi*

(Uzulis 1995, 313 e 356-357). Longe de funcionar como centro de comando de um vasto império de informação centralizado e coordenado, a rede de Goebbels assemelhava-se a um fraco centro administrativo de uma série de iniciativas de propaganda semi-independentes, sem coordenação e frequentemente contraditórias, geradas algures – uma miniatura da natureza «neofeudal» mais vasta de todo o sistema nazi.

## **A erosão do domínio de Goebbels na propaganda: «redes» concorrentes (1933-1943), Otto Dietrich**

Embora Rosenberg não tenha conseguido refrear a expansão institucional e política do poder de Goebbels a longo prazo, em larga medida porque perdeu rapidamente credibilidade pessoal aos olhos do líder, outros houve que foram muito bem sucedidos. Talvez o mais bem sucedido neste domínio tivesse sido Otto Dietrich – um *Reichsleiter* (e, neste aspecto, tão bem posicionado no partido como Goebbels) que fora *Reichspressechef* do gabinete de imprensa central do Partido Nacional-Socialista Alemão dos Trabalhadores (NSDAP – *Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei*) desde Agosto de 1931 e conselheiro pessoal de Hitler em assuntos importantes.

Tecnicamente, um chanceler alemão deveria possuir os serviços especializados de um chefe de imprensa do governo do Reich (*Pressechef der Reichsregierung*) – um cargo ocupado por Walther Funk depois de o Partido Nazi ter subido ao poder. Todavia, com o estabelecimento do RMVP, em Março de 1933, o chanceler passou a ter uma instituição estatal inteiramente dedicada à supervisão de todas as questões de propaganda, sendo a jurisdição da imprensa partilhada entre o gabinete do ministro e a sua organização RPK. Teoricamente, de acordo com os planos de Goebbels, o RMVP acumularia as funções de *Pressechef* e de outros organismos relacionados com a imprensa dentro do Ministério dos Negócios Estrangeiros e da organização política do partido (PO – *Politische Organisation der NSDAP*) sob as ordens de Hess, criando assim um monopólio virtual dos assuntos da imprensa. No entanto, Hitler levou em consideração as objecções, quer de Dietrich, quer do Ministério dos Negócios Estrangeiros: no dia 23 de Maio de 1933 decidiu dividir as responsabilidades de imprensa com o RMVP, conservando o controlo sobre as questões de propaganda, mantendo Dietrich o seu cargo de *Reichspres-*

*Aristotle Kallis*

*sechef* e Funk o papel de *Pressechef*, agora ligado ao presidente Hindenburg, ao mesmo tempo que se tornava secretário de Estado do RMVP. Com a criação da câmara de imprensa do Reich (RPK – *Reichspressekammer*) em Setembro, estava completo o caleidoscópio do controlo nazi sobre a imprensa: Goebbels, Dietrich, Funk e agora Max Amann (presidente do RPK) presidiam a uma estrutura organizacional confusa, com funções normativas duvidosas e de clara sobreposição. Pior ainda, tanto o PO como o Ministério dos Negócios Estrangeiros acautelaram o seu direito de manter os gabinetes de imprensa com jurisdição restrita em relação a questões pertencentes aos seus deveres ministeriais.

Quando, em Novembro de 1937, o então ministro das Finanças, Hjalmar Schacht, se demitiu e foi substituído por Funk, iniciou-se uma nova batalha. Goebbels argumentou, em vão, que, dado o facto de a posição de *Pressechef*, ocupada por Funk, se manter efectivamente vaga, o gabinete devia deixar de existir: previsivelmente, Dietrich levantou sérias objecções. Num acto de mediação, que pressagiava o caos que estava para vir nos anos subsequentes, Hitler simplesmente duplicou as funções, sem definir as competências de cada um: Dietrich manteve a sua posição de *Reichspressechef*, que passou a acumular com as antigas funções de *Pressechef der Reichsregierung*, cuja diluição fora permitida por Funk, em grande parte a favor do RMVP (Dietrich 1957, 237 e segs.). Em 1938, o acordo institucional tornou-se ainda mais complicado em consequência de outra contenda entre Goebbels e Dietrich sobre o controlo da imprensa. Hitler nomeou este último secretário de Estado do RMVP, colocando-o assim numa posição subalterna na hierarquia ministerial, ao mesmo tempo que lhe permitia controlar directamente a imprensa alemã através da sua posição paralela de *Reichspressechef*. Para agravar ainda mais a situação, três tipos de hierarquia pareciam entrar em conflito no domínio da imprensa na Alemanha nazi. Goebbels, Dietrich e Amann tinham a mesma posição no partido, mas na estrutura estatal foram posicionados em diferentes níveis: Dietrich estava abaixo de Goebbels no RMVP, como secretário de Estado e como vice-presidente do RPK, Amann, como presidente do RPK, recebia, teoricamente, ordens de Goebbels e Dietrich era seu assistente. Porém, desde 28 de Fevereiro de 1934 que Dietrich beneficiava de um importante decreto de Hitler que lhe dava o controlo global da imprensa nazi como *Reichspressechef* (Abel 1990, 7 e segs.).

Os três homens deveriam reunir-se e coordenar as respectivas acções, mas Dietrich recusava-se a partilhar as suas competências, tratando directamente com o gabinete de imprensa do RPL, cuja lealdade a Goeb-

*Decisão política na propaganda nazi*

bels dependia de quem o chefiava. O controlo de Dietrich sobre a difusão da informação à imprensa nacional, regional e local provinha da acumulação de responsabilidades no DNB e como editor do *Nazi-Korrespondenz*. Detinha assim uma posição importante num espaço efectivamente significativo, ou seja, onde a informação era produzida e depois distribuída à imprensa e às rádios por todo o país.

A rede de Dietrich expandiu-se entre 1933 e 1939, ocupando posições-chave nos pilares, quer da administração, quer do partido, ao mesmo tempo que tirava partido da sua presença física como testa-de-ferro junto de Hitler. Durante o seu curto período na frente, em 1941, garantiu a nomeação do seu fiel adjunto Sündermann para elemento de ligação com o ministério. Foi de facto Sündermann quem, em Novembro de 1940, introduziu as *Tagesparolen des Reichspressechefs* para a imprensa – um resumo oficial das directivas do *Reichspressechef* para a imprensa, que tinha como objectivo evitar que chegassem instruções independentes aos jornalistas e aos gabinetes de propaganda regionais (Abel 1990, 51 e segs.; Balfour 1979, 106-107). Esta prática constituía um ataque directo à capacidade de Goebbels para usar canais informais de informação da imprensa para transmitir linhas de orientação aos jornais, independentemente das conferências de imprensa oficiais de Dietrich. Em 1941, este conseguiu afastar Ernst Braeckow (leal a Goebbels), que era um dos seus alvos preferidos desde que a guerra rebentou, e assim enfraquecer ainda mais a capacidade do ministro para supervisionar a rádio.

## O primeiro teste: a propaganda nazi e a Operação Barbarossa (1941)

Com o desencadear da Operação Barbarossa, em Junho de 1941, a já problemática coordenação entre Goebbels e Dietrich no domínio da gestão de informação foi submetida a mais um teste crucial. A decisão de Hitler de impor (pela primeira vez) um bloqueio à informação durante uma semana, depois do ataque inicial, deu tempo ao aparelho de propaganda do regime para se adaptar ao novo cenário político e militar, alterando os seus discursos, de modo a integrar o novo enfoque no antibolchevismo, após quase dois anos de completo silêncio a esse respeito. Contudo, a ausência de informação, juntamente com a dimensão da própria tarefa, contribuiu para uma atmosfera de nervosismo (Boberach 1965, 4 de Março de 1943; Steinert 1977, 184 e segs.). Não foi por acaso que Goebbels instruiu os seus parceiros de imprensa para enfatizarem

*Aristotle Kallis*

que o objectivo militar da operação (a vitória total sobre o bolchevismo) não só era exequível como rapidamente alcançável (Stephan 1949, 226 e segs.). Depois, no dia 29 de Junho – tendo as forças alemãs avançado uma incrível distância em direcção a Daugavpils, Minsk e Bialystok –, o bloqueio à informação acabou por ser levantado. O que se seguiu ilustra bem a confusão policrática e a falta de coordenação interna endémicas à propaganda nazi. Ao mesmo tempo que Goebbels aconselhava restrição quanto ao relato da situação militar, Hitler e o seu chefe de imprensa, Otto Dietrich, passavam por cima do RMVP e ordenavam a emissão de 12 anúncios especiais (*Sonderberichte*) na rádio com intervalos de uma hora. Goebbels ficou furioso: não só porque se vira desautorizado pela rede de Dietrich associada ao *Führer* e ao OKW, mas principalmente porque considerava «altamente infeliz» o abuso das *Sonderberichte*, que ele tão meticulosamente planeava no passado como instrumento extraordinário de propaganda (Balfour 1979, 227-228; BA/NS 8/1193, 117; BA/ZgS 101/20, de 30 de Junho; Fröhlich 1997, de 30 de Junho de 1941).

No entanto, a partir de 15 de Julho, a percepção crescente de que as previsões iniciais optimistas sobre o colapso militar iminente da União Soviética tinham sido exageradas confrontou a propaganda nazi com um dilema complexo: por um lado, era difícil abandonar a linha triunfalista inicial – dirigida, em larga medida, por Dietrich, mas com um *input* fundamental do próprio Hitler – sem correr o risco de desferir um duro golpe na credibilidade do regime ou uma alteração, para pior, da disposição pública (*Stimmung*). Se, na realidade, o potencial de luta e de mobilização da União Soviética tinha sido subestimado – e isso era agora admitido em voz baixa pelos corredores do RMVP e em vários outros círculos da *Wehrmacht* (Balfour 1979, 233 e segs.)<sup>2</sup> –, então a perspectiva do prolongamento da guerra por 1942 era extremamente difícil de vender à população, que nem a desejava nem estava inteiramente convencida da inevitabilidade ou necessidade da Barbarossa.

Por outro lado, continuar a insistir em que o colapso do bolchevismo estava iminente revelava-se uma estratégia insustentável, que alimentava esperanças infundadas e impedia que a sociedade alemã estivesse preparada para quaisquer desenvolvimentos adversos. Goebbels estava claramente encurralado entre a linha inicial, demasiado optimista, prosseguida por Dietrich, pelo OKW e pelo próprio Hitler, sem consulta prévia ao

<sup>2</sup> Hitler e os que o rodeavam acreditavam que, depois das purgas estalinistas do fim da década de 30, o Exército Vermelho perdera a maior parte do seu potencial de combate (Boog *et al.* 1987, 38-97).

*Decisão política na propaganda nazi*

RMVP, e a sua profunda crença no princípio do realismo. A forma como passou a tratar as políticas de comunicação do regime, no que respeita à Operação Barbarossa, estava, em grande parte, limitada e comprometida pelo funcionamento independente de outras redes dentro do Estado e do NSDAP, sobre as quais, nesse momento, ele tinha pouco controlo.

Hitler falou em Berlim no dia 3 de Outubro de 1941, apresentando os poderes militares soviéticos como «desfeitos» e a guerra no Leste como «decidida» (Domarus 1963, 1760-1761). Na verdade, no dia 9 de Outubro, Dietrich organizou uma conferência de imprensa especial, à qual foi dada a maior publicidade possível, para anunciar que as operações militares no Leste estavam quase terminadas e que, a partir daí, a principal tarefa era restaurar a ordem e implementar planos de longo prazo com vista à reorganização dos territórios ocupados (Dietrich 1957, 101 e segs.; Semmler 1947, 54-55). Não importava, de facto, que três semanas antes Hans Fritzsche tivesse transmitido um cenário muito diferente aos representantes da imprensa, salientando que as reservas soviéticas na região à volta de Moscovo eram «substanciais» (Boelcke 1970, 181-182). Figuras proeminentes da liderança da *Wehrmacht* (incluindo o comandante supremo, general Walther Brauchitsch, e o chefe do Estado Maior, general Franz Halder) expressaram os seus protestos a Hitler sobre esta nova linha de informação, mas a única coisa que conseguiram foi envenenar as suas relações com o *Führer* e precipitar a crise de Dezembro, que levou a que Brauchitsch fosse destituído e Hitler assumisse o comando das forças armadas (Murawski 1962, 61-3).

A confusão total e a falta de coordenação continuaram em 1941 e 1942. Rudolf Semmler deu-nos uma descrição objectiva do caos que lutas jurisdicionais mutuamente destrutivas causaram nos corredores do RMVP (Goebbels 1943, 77-84). A sala 24 do ministério era, teoricamente, o centro que coordenava toda a actividade informativa do Reich, mas a realidade era muito diferente – enquanto Dietrich passava por cima de Goebbels, e *vice-versa*, Ribbentrop e Rosenberg queixavam-se, Bormann intervinha e os responsáveis da sala 24 tinham de optar entre instruções contraditórias. Frequentemente, até Estalinegrado prevalecia a linha de Dietrich, para grande irritação do ministro da Propaganda (Domarus 2000, 1175-1178; Kershaw 2000b, 436-437). Mas, como sublinhou Semmler, o resultado era que um determinado acontecimento podia ser «comentado de forma bem diferente pela imprensa [controlada por Dietrich] e pela rádio [onde Goebbels tinha muito maior margem de manobra]» (BA/NS 18/242, 36). Mesmo no caso da execução de tarefas informativas de rotina, Dietrich insistira em que a conferência de imprensa

*Aristotle Kallis*

diária do RMVP (que ele controlava) e a sua *Tagesparolen* dessem o tom para todos os *media* no Reich<sup>3</sup>.

Este facto proporcionou-lhe um grau de influência desmesurado também nas emissões de rádio, mesmo sem tecnicamente deter qualquer posição oficial relevante nesse domínio. Este estado confuso de coisas manteve-se até 1942, graças à flexibilidade de Hans Fritzsche, que na época estava encarregado do DNB, mas que tinha sido chefe de redacção (*Hauptschriftleiter*) no serviço de rádio (DD – *Drabtlosen Dienstes*) e tinha experiência como director do serviço noticioso da rádio (BA/NS 18/80, 13). Fritzsche foi excelente no serviço, simultâneo, dos dois senhores, até que – conforme testemunhou nos julgamentos de Nuremberga em 1946 – se fartou da interferência de Dietrich nas questões da propaganda e se demitiu. Quando regressou do seu curto período na frente de batalha para chefiar o departamento de radiodifusão do RMVP, a situação pendia a favor do ministro da Propaganda, para grande irritação de Dietrich. Mas o facto de o *Reichspressechef* poder ainda reivindicar a jurisdição sobre questões da rádio, através do canal indirecto de política noticiosa, atesta a legalidade de anteriores desenvolvimentos numa altura em que Goebbels perdera terreno na hierarquia nazi (e no círculo restrito de Hitler). Relativamente a esta situação, Goebbels pouco podia fazer, para além de, em privado, desabafar a sua frustração e aguardar uma conjuntura mais favorável.

## Em direcção a Estalinegrado

Com a passagem do «Inverno de crise» de 1941-1942 e os primeiros sinais de melhoria da situação meteorológica no Leste, surgiram novas esperanças de retomar a ofensiva contra o Exército Vermelho. Goebbels evitava fixar datas específicas para o início da nova ofensiva: «Primavera» e «Verão» proporcionavam um amplo espaço para manobra estratégica, tendo em vista, especialmente, a imprevisibilidade das condições meteorológicas russas. Por volta de finais de Março de 1942, o ministro da Pro-

<sup>3</sup> As *Propagandaparolen* foram introduzidas no 2.º semestre de 1941 como estratégia para a conduta a curto prazo da propaganda pelo RMVP. Foram lançadas pelo departamento de propaganda do ministério (HM – *Hauptamt Pro*), inicialmente, todas as quinzenas, e, mais tarde, com menor frequência (BA/NS 18/1193, 1). Embora a função das *Parolen* pretendesse fornecer princípios globais de união ao grosso do regime e às actividades de propaganda do partido, reflectiam meramente as ideias do RMVP (e as de Goebbels); portanto, não eram nem de união nem verdadeiramente representativas do resultado da propaganda nacional-socialista da guerra.

*Decisão política na propaganda nazi*

paganda foi ainda mais longe na sua prudência, ao proibir o uso da expressão «ofensiva da Primavera» na imprensa alemã e nos comunicados (Boelcke 1970, 213-214 e 219). Tinha perfeita consciência do teste de credibilidade fundamental que a propaganda nazi iria enfrentar nos meses seguintes e chamou a atenção para os seguintes pontos:

Vamos ter de alterar a nossa propaganda e as nossas políticas no Leste, conforme acordado já com o *Führer*. Até agora elas basearam-se na suposição de que nos apoderaríamos rapidamente do Leste. Todavia, essa esperança não se concretizou. Vemo-nos, portanto, obrigados a alterar radicalmente os nossos *slogans* e políticas [Lochner 1948].

Como o plano de propaganda para o Inverno de 1941-1942 cobria o período até Março de 1942, o RMVP e o RPL trabalharam arduamente na elaboração de uma estratégia coerente de propaganda para o período seguinte da Primavera e Verão (que se esperava de intensa actividade militar). A nova campanha usava o *slogan* «Tudo pela vitória. Só a vitória é importante» – palavras que tornam óbvio que a principal intenção dos responsáveis da propaganda nazi era desviar as preocupações sobre a duração do conflito para a magnitude e importância da vitória esperada. A contenção mostrada face ao lançamento do ataque a Sebastopol, em inícios de Junho, a proibição de toda e qualquer referência concreta a objectivos geográficos de longo prazo da ofensiva de Verão (o Cáucaso) e as cautelosas informações relativamente à batalha de Rostov indicavam as incursões que a linha de «realismo» de Goebbels fizera dentro da cultura da propaganda nazi (Boelcke 1970, 236-237, 242, 251 e 262). Em finais da Primavera e Verão de 1942, Goebbels instruiu repetidamente os seus subordinados para que evitassem os erros do ano anterior. «Sem ilusões» (*keine Illusionen*) tornou-se um princípio básico que a propaganda nazi deveria manter ao longo de todo o ano, quando se deparavam com expectativas exageradas, por parte da população, quanto a uma rápida vitória ou de uma paz mesmo sem atingir a vitória total (BA/NS 18/80, 62). Mesmo a previsão confiante de Hitler de que este seria o ano em que tudo se decidiria (*Jahr der Entscheidung*), resultando na «aniquilação militar da União Soviética por alturas do Outono», surgiu com a advertência de que «seria errado despertar nas pessoas a expectativa de que a guerra terminará este ano». A mesma impressão pessimista sobre uma possível continuação da guerra em 1943 foi reafirmada ainda mais categoricamente nas instruções emitidas aos propagandistas do partido em Agosto (BA/NS 18/80, 71; BA/NS 18/1193, 146). O *timing* desta admis-

*Aristotle Kallis*

são interna é ainda mais significativo se tivermos em conta que, no fim do Verão, a situação militar no Leste melhorara consideravelmente, mas, mesmo depois dos avanços para o sector sul da frente (isto é, em direcção a Estalinegrado e ao Cáucaso), Goebbels sentiu que devia transmitir-se à população alemã uma perspectiva de optimismo comedido e realismo sombrio (Boelcke 1970, 262).

Todavia, o sucesso da ofensiva da *Wehrmacht* no Leste fizera nascer renovadas esperanças, que se estendiam dos mais altos escalões da liderança nazi até à maior parte da população civil. À medida que as tropas alemãs continuavam a avançar ao longo do Verão e início do Outono de 1942, atingindo os arredores de Estalinegrado, em Agosto, a cidade com o nome do líder soviético adquiriu um estatuto totémico tanto no planeamento militar como na propaganda nazis. Goebbels estava animado com a impressionante quantidade de vitórias no fortalecimento militar para o ataque final, mas tinha também a consciência de que este era um projecto em que Hitler tinha arriscado a sua credibilidade política (Semmler 1947; Beevor 1998, esp. 266 e segs.). Com este estado de espírito, no dia 18 de Setembro de 1942, instruiu os seus subordinados para que desviassem a atenção da batalha de Estalinegrado:

Há já algum tempo que as pessoas se interrogam sobre a queda de Estalinegrado, mas a progressão militar não é ainda de molde a que se possa esperar já a tomada final da cidade. Vamos, por isso, chamar a atenção para outros assuntos [Boelcke 1970, 279].

A propaganda triunfalista continuava a surgir de outras fontes que o RMVP não era ainda capaz de controlar: Otto Dietrich, logo no dia 15 de Setembro, declarou que a completa ocupação da cidade era uma questão de horas; os próprios comunicados do OKW alimentavam também uma perigosa ilusão da aproximação e vitória decisiva da Alemanha em Estalinegrado e até mesmo o próprio Hitler, tanto que o seu discurso de abertura da campanha de Inverno, no dia 30 de Setembro de 1942, continha a ousada previsão de que:

A ocupação de Estalinegrado, que será também levada a cabo, acentuará esta gigantesca vitória e reforçá-la-á e podem ter a certeza de que nenhum ser humano nos virá a fazer sair deste lugar [Domarus 1963; PRO/FO371/30928].<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Deve ter-se em consideração a afirmação de Dietrich, no pós-guerra, de que o comunicado sobre a tomada da cidade estivera na secretária de Hitler desde meados de Agosto (1957, 95-96).

*Decisão política na propaganda nazi*

Segundo Hans Fritzsche, Goebbels sentia-se nitidamente pouco à vontade relativamente à forma como a situação militar no Leste fora comunicada à população alemã, tendo mesmo supostamente criticado Hitler pelo erro (Fritzsche 1948, 220-221). No entanto, quanto à batalha por Estalinegrado, em vias de acontecer, o ministro da Propaganda cometeu também erros graves que contradisseram o seu novo estilo de informação. No dia 24 de Agosto referiu-se ao «desenvolvimento favorável da situação militar em Estalinegrado» como apoio a um discurso mais optimista sobre a ocupação da cidade. Iria ainda mais longe, vinte dias depois, ao apresentar a vitória final no Volga como «quase certa» (Boelcke 1970, 271 e 278). Perante o conjunto dos seus comentários nas conferências de imprensa do RMVP nos dias 12 e 21 de Setembro – alertando de novo para os perigos de um excessivo optimismo –, este pouco característico momento de animação surge como um *non sequitur*. O facto de, durante os últimos dez dias do mês, vir de novo a exortar a imprensa alemã para trazer novos tópicos com vista a desviar a atenção do público da sua visível psicose com Estalinegrado levanta questões pertinentes sobre a consistência ou clareza de visão do próprio ministro.

Porém, foi tal a dinâmica criada ao longo das semanas anteriores pelos relatos dos rápidos avanços das tropas da *Wehrmacht* para leste que as expectativas da população não conseguiriam ser alteradas por nenhuma forma de realismo ou comedimento da propaganda. De facto, a única decepção perante o discurso de Hitler de 30 de Setembro provinha da frustração face à esperança de que ele anunciasse a tomada de Estalinegrado (Kershaw 1989, 185-186; cf. Ruth 1947). Agora, em Novembro, relatos oficiais do OKW transmitidos pela rádio alemã afirmavam que a cidade já havia sido tomada (Kris e Speier 1944, 112 e segs.). Outubro e Novembro foram meses realmente «difíceis» para os agentes da propaganda nazi, como o próprio Goebbels admitiu (Boelcke 1970, 298). As suas instruções nas reuniões ministeriais oscilavam entre injeções fortuitas de optimismo e a fúria contra a cultura de ilusões. Cerca de meados de Novembro – e com a ofensiva soviética em plena actividade – tinha, efectivamente, esgotado os temas positivos para manobras de diversão e nestas circunstâncias demasiado «realismo» corria o risco de causar uma crise irreversível na moral pública. No entanto, ele não tinha solução para este problema.

Os meses que antecederam o desastre de Estalinegrado constituíram a última e penosa etapa de uma fase diferente da história da propaganda nazi, durante a qual a rede ligada a Goebbels não foi capaz de coordenar eficazmente nem o resultado nem as estratégias envolvidas. Os conflitos

*Aristotle Kallis*

entre proeminentes líderes nazis pelo controlo do império de propaganda do regime deixaram as suas várias funções num estado de desordem auto-destrutiva. Apesar dos esforços do RMVP e do RPL para coordenar as actividades com planos, campanhas e actividades coerentes, o resultado foi muitas vezes confusão, erros e um controlo reactivo de danos. Ao mesmo tempo que muitos jornais faziam sair edições especiais com as notícias de última hora, a rádio emitia relatos visivelmente mais comedidos dos desenvolvimentos no Leste.

O trágico destino do 6.º Exército, cercado desde o dia 22 de Novembro e a ficar desesperadamente sem mantimentos nem tempo, não podia ser desfeito por nenhuma esperança vã ou distorção da propaganda. A primeira reacção de Hitler à notícia do contra-ataque soviético foi proibir que se lhe fizesse qualquer referência, mas a notícia veio a público no dia 24 de Novembro, depois de um comunicado sensacionalista do alto comando soviético ter relatado que a linha de defesa alemã no sector sul da frente fora totalmente rompida (Fredborg 1944, 152-153). Pela sua parte, Goebbels proibiu os relatos da imprensa e da rádio de usarem o adjectivo «defensivo» em relação à batalha do 6.º Exército (Boelcke 1970, 287); contudo, o posterior desaparecimento, no discurso de propaganda do regime, de qualquer referência a Estalinegrado em Dezembro e Janeiro provou ter havido uma resposta desajeitada e com falhas à deterioração da situação militar e confirmou a iminente e devastadora derrota. Três dias depois de uma longa reunião entre Hitler e Goebbels, no dia 13 de Janeiro, surgiu no discurso de propaganda do regime, a primeira admissão, embora ambígua, de uma derrota iminente – de novo através do comunicado da *Wehrmacht*, descrevendo a luta dos alemães em Estalinegrado como «defensiva». No aniversário da tomada do poder dos nazis (*Machtergreifung*), Goering (na ausência de Hitler, que se recusou a enfrentar a população, apesar de tradicionalmente, desde há dez anos, se dirigir, pessoalmente, a uma vasta audiência para comemorar a *Machtergreifung* de 1933 [Kershaw 2000b, 550; Domarus 2000, 1976-1980]) dirigiu-se a uma multidão de seguidores do partido, falando do «sacrifício» do 6.º Exército e fazendo uma analogia com o episódio histórico dos 300 espartanos de Leónidas em Termópilas. Por fim, a declaração oficial de que a batalha de Estalinegrado chegara ao fim surgiu no dia 3 de Fevereiro ao som da *Heróica* de Beethoven (Berndt e Von Wedel 1943, 52-53).

## Joachim von Ribbentrop e Martin Bormann

A rede ligada a Von Ribbentrop estava também institucionalmente sediada em Berlim e, ao contrário das redes ligadas a Goebbels e a Dietrich, não tinha ligação real à estrutura partidária. Todavia, a guerra fizera aumentar a importância da sua pasta ministerial e também o seu contacto directo com Hitler. Na verdade, antes de se ter descreditado totalmente nas últimas fases da guerra, Von Ribbentrop retirara com sucesso uma série de funções ao RMVP, tornara vagos os limites de outras e prosperara na duplicação institucional que Hitler tinha tolerado e até encorajado. Com Neurath à frente, o ministro dos Negócios Estrangeiros perdeu gradualmente influência e acabará por sucumbir a incursões institucionais de outros organismos governamentais e partidários – incluindo do RMVP, cujo interesse no controlo das funções de propaganda no estrangeiro era óbvio.

Durante os primeiros meses depois de ter sido estabelecido o Ministério da Propaganda, Neurath protestara contra a usurpação que Goebbels fizera das funções do seu gabinete na imprensa, serviços secretos e rádio (Bergmeier e Lotz 1997, 179). Em 1938-1939, no entanto, a situação alterara-se muitíssimo. A secção de imprensa estrangeira do RMVP limitava-se a um pequeno gabinete ligado ao departamento de imprensa, com pouca importância não apenas para as operações do Ministério dos Negócios Estrangeiros, mas também para as operações da PO (*Politische Organisation*) sob a chefia de Hess, cujo interesse nos *Volksdeutsche* (alemães étnicos a viver no estrangeiro) o tinha conduzido a uma concorrência directa com o novo império de Ribbentrop.<sup>5</sup> Nesse momento, alarmado, Von Ribbentrop certificou-se de que seria o seu ministério (em vez do RMVP) a efectuar as conferências para a imprensa estrangeira, apesar dos protestos de Goebbels. Aproveitando-se do isolamento de Goebbels em 1938, o gabinete de imprensa do Ministério dos Negócios Estrangeiros, chefiado por Paul Schmidt, colaborou com Dietrich para ditar as políticas do RMVP durante a crise checa de Agosto e Setembro de 1938 (Herzstein 1979, 173 e segs.). Além disso, dada a importância crescente da política externa nos meses até à eclosão da guerra, Von Ribbentrop continuou a insultar e a injuriar, usando a divisão de imprensa estrangeira do seu ministério, e a emitir directivas, independentemente do RMVP. Assim, em Maio de 1939, um novo decreto de Hitler atribuía

<sup>5</sup> Hess podia também confiar na AO (*Auslandsorganisation*) e no Conselho de Alemães Étnicos (VR – *Volksdeutscher Rat*), que criara em 1933, com grande exaspero do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

*Aristotle Kallis*

ao Ministério dos Negócios Estrangeiros o direito de formar o seu próprio gabinete de imprensa, apesar de o papel principal do RMVP ser também vagamente reconhecido. Ao mesmo tempo, Hitler permitiu a criação de uma divisão semelhante para a rádio, sediada no RRG – no coração do RMVP e do RRK (Bergmeier e Lotz 1997, 178 e segs.; Balfour 1979, 103). O novo departamento chamava-se Departamento de Política Cultural – Unidade de Rádio (KAR – *Kulturpolitische Abteilung-Rundfunkreferat*). Como resultado, e para consternação de Goebbels, um grande número de pessoas do Ministério dos Negócios Estrangeiros concentrou-se mesmo à entrada do RMVP e introduziu-se entre o pessoal da rádio e da imprensa do ministério. Afirmando estar directamente autorizado pelo *Führer*, Ribbentrop apresentou ao seu adversário um decreto que permitia ao Ministério dos Negócios Estrangeiros envolver-se nas actividades de propaganda e consolidar os poderes institucionais que obtivera no ano anterior (DGFP de 8 de Setembro de 1939; Dille 1980, 316-334).

Na Primavera de 1941, o pessoal do Ministério dos Negócios Estrangeiros continuava a sobressair depois do sucesso na Polónia, França e Balcãs. Assim, quando foi revelado que o Ministério dos Negócios Estrangeiros adquirira (em cooperação com o OKW) uma estação de rádio na Jugoslávia ocupada, que tencionava utilizar para emissões de propaganda para a região, a hierarquia do RMVP sentiu-se humilhada. Goebbels considerou esta iniciativa – sem prévia autorização do seu ministério nem de Hitler – uma violação de todos os anteriores acordos entre as duas instituições. Havia, mais uma vez, muitas coisas em jogo neste episódio: a posição relativa dos dois ministérios no quadro institucional do regime nazi; o apetite crescente de Von Ribbentrop por aumentar o seu prestígio na liderança à custa do RMVP, e, porventura o mais importante, a cooperação entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o OKW, que contribuiu para que se passasse totalmente por cima do Ministério da Propaganda e que podia constituir um perigoso precedente no que dizia respeito a quem controlava as emissões. Goebbels, em conjunto com Hans Lammers – chefe da Chancelaria –, suplicou por duas vezes esclarecimentos por parte do *Führer*, mas a resposta, como era de esperar, foi de não comprometimento, obrigando ambos os lados a tentarem arranjar uma solução de compromisso (Bergmeier e Lotz 1997, 186-189).

Alguns, durante o Verão de 1941, Hitler decidiu recompensar o seu velho companheiro, Alfred Rosenberg, com uma pasta *ad hoc* para os territórios ocupados do Leste: com ela veio a tipicamente fluida responsabilidade pelas actividades de propaganda. Por isso, o compromisso a que chegaram os dois ministros em Outubro de 1941 resultou de um desejo

*Decisão política na propaganda nazi*

de consolidar as novas fronteiras de jurisdição, garantindo, pelo menos, a gestão das emissões estrangeiras (incluindo a Inter-Radio) e o impedimento de posteriores incursões por parte da rede emergente ligada a Rosenberg. Era a confusão habitual: as jogadas de Ribbentrop confirmaram-se, bem como o papel central do RMVP, nas emissões dentro do grande Reich: Von Ribbentrop aumentou a legitimidade do seu negócio da rádio; Goebbels obteve um acordo provisório para uma gestão conjunta da nova estrutura (Bergmeier e Lotz 1997, 190-191; Diller 1980, 326-329; Boelcke 1977, 95-97). Ninguém tinha o controlo total e o acordo a que se chegara em 1941 não assentava numa delineação burocrática normativa. Como era de esperar, a competição pela autoridade, as sobreposições e as iniciativas contraditórias continuaram até um dos dois líderes (e foi Von Ribbentrop) ter perdido a confiança de Hitler.

Pelo contrário, a autoridade de Martin Bormann aumentava velozmente nos últimos anos da guerra. O gabinete ministerial de Goebbels ficava a pouca distância, do outro lado da Wilhelmstrasse, mas Bormann funcionava mesmo nas instalações oficiais do *Führer*, em Berlim. Os seus dotes organizacionais e o fanatismo ideológico levaram-no a desempenhar um papel essencial no interior do carismático mecanismo partidário de Hitler; porém, foi o afastamento de Hess, em Junho de 1941, que lhe proporcionou a grande oportunidade de adquirir poder político. A sua nomeação como secretário do *Führer*, em Fevereiro de 1943, só veio confirmar a sua tendência para o acesso ao poder, tanto dentro do Estado como dentro do partido, tendência essa que se manteve inabalável até ao último dia do III Reich. A rede ligada a Bormann tinha uma base exclusivamente partidária, mas as suas funções como secretário colocaram-no numa posição institucional que lhe permitia comandar também actividades do Estado. Na realidade, como o círculo restrito de Hitler se foi reduzindo depois de 1942 (Dietrich, Ribbentrop e Speer foram gradualmente perdendo as boas graças do *Führer*) e o *Führer* foi ficando cada vez mais confinado a Berlim ou a Obersalzberg, foi Bormann quem acabou por controlar o acesso ao *Führer*. Simultaneamente, e à medida que o líder se foi isolando cada vez mais, deixando de ter o envolvimento que tinha nos primeiros tempos da guerra nas questões quotidianas do Estado, Bormann ficou na posição de expressar «a vontade de Hitler» e de trabalhar em vez do *Führer*.

A relação entre Goebbels e Bormann era emblemática da imprevisibilidade do futuro das bases de poder pessoais no III Reich. O ministro da Propaganda, plenamente consciente de que o poder de Bormann se devia ao seu acesso directo a Hitler e ao facto de este reconhecer os seus

*Aristotle Kallis*

poderes, tentara cooptá-lo na sua luta contra os adversários do Estado e do partido. No rescaldo do desastre de Estalinegrado, sugeriu a Hitler que fosse formada uma comissão para a supervisão da «guerra total». Como este era um conceito de que ele fora pioneiro e tentara inculcar na liderança, achou que faria sentido avançar para uma das três posições, mas incluiu Bormann e Lammers no triunvirato que propôs. Todavia, para completa frustração do ministro da Propaganda, Hitler decidiu substituir Goebbels por Wilhelm Keitel, chefe do OKW.

No dia 26 de Julho de 1944 e com a estruturação da comissão num impasse – em larga medida devido à falta de vontade de Bormann em se associar aos outros dois membros, Goebbels conseguiu reivindicar para si próprio, exclusivamente, a responsabilidade anteriormente partilhada: desta vez surge como plenipotenciário para a «guerra total». No entanto, em Setembro ficou revoltado com um novo regulamento que declarava que todos os documentos do RMVP tinham de ter a aprovação prévia e a assinatura de Bormann (Orlow 1973, 470). Anuiu prontamente, como fizera em várias outras ocasiões, porque para ultrapassar a autoridade de Bormann era necessário o visto directo de Hitler, que, por sua vez, era, em larga medida, controlado pelo próprio secretário do *Führer*. Assim, Goebbels aceitou que tinha de conciliar, de mostrar deferência para com a maior parte das suas ordens e, pelo menos, tentar aproveitar os benefícios de uma boa relação com ele para enfraquecer os outros adversários na conquista de poder.

Os aspectos práticos da coordenação entre a rede ligada a Goebbels e a ligada a Bormann eram geridos por uma complexa teia de intermediários. Ao *Reichsring*, sob a direcção de Tiessler, foi atribuída a monumental tarefa de agir como elemento de ligação entre os dois. Ao mesmo tempo, Goebbels delegou maiores poderes no chefe do pessoal do RPL (*Stabsleiter*), Eugen Hadamowsky, como seu representante global na direcção de propaganda do partido e receptor de toda a informação relativa a decisões em departamentos individuais. Estas mudanças foram reforçadas em Outubro de 1942 (BA/NS 18/1403, de 7 de Outubro de 1942; cf. BA/NS 18/1403, de 2 de Janeiro de 1942), mas nessa altura já existiam dificuldades na coordenação.

Em Novembro de 1941, Bormann queixou-se de que o novo chefe da divisão de propaganda do RMVP, Alfred-Ingemar Berndt, não podia ser competente para se envolver em todas as formas de propaganda, como presumivelmente o fazia, devido à grande profusão de material que era canalizado através do seu gabinete (BA/NS 18/1403, de 20 de Novembro de 1941). Goebbels decidiu retaliar, informando Bormann de que a actua-

*Decisão política na propaganda nazi*

ção de Berndt era perfeita dentro do seu domínio jurisdicional. Terminou a sua longa defesa de Berndt (que pretendia ser também uma salvaguarda do domínio jurisdicional do RMVP) afirmando que o seu ministério, através de Tiessler, devia ser sempre informado em primeiro lugar nas questões de propaganda e divulgar depois a informação relevante para outros organismos (incluindo a chancelaria do partido) (BA/NS 18/1403, de 30 de Novembro de 1941).

Tiessler continuou a percorrer o delicado caminho entre as duas instituições e respectivos chefes e também a dirigir a avalanche de tráfego entre o RMVP e a chancelaria do partido o mais eficientemente que podia. Contudo, operava numa das delicadas zonas cinzentas da estrutura jurisdicional nazi e era frequentemente repreendido por Bormann por não agir em conformidade com as nebulosas linhas de orientação do seu gabinete. Durante o mês de Maio de 1943, uma questão menor de jurisdição das emissões culturais de rádio provocou uma crise jurisdicional importante: Bormann exigiu através do *Reichsring* a definição de autoridade neste domínio, afirmando claramente que todos e quaisquer assuntos culturais, excepto os puramente administrativos, fossem decididos por instituições partidárias e não por instituições estatais (isto é, o RMVP) (BA/NS 18/1403, de 6 de Maio de 1943). Nessa altura já Tiessler estava saturado. Numa carta pessoal a Goebbels chamou a atenção para uma longa lista de violações do protocolo administrativo por parte do secretário particular de Hitler. Depois de citar exemplos de relatórios secretos que eram sonegados pelos responsáveis da chancelaria, contou que Bormann se lhe referia como «o mais fanático apoiante de Goebbels» e concluiu que «numa tal atmosfera de desconfiança é-me impossível continuar a trabalhar» (BA/NS 18/1403, de 19 de Abril de 1943). Uns meses mais tarde, o seu pedido para abandonar aquelas funções e ser-lhe atribuída uma outra tarefa foi aceite (BA/NS 18/1403, de Maio de 1943).

O caso da rede de Bormann é indicador da possível inconsequência entre a posição institucional e o poder político no sistema nazi. A opacidade da distinção entre o partido e o Estado não só confundiu os processos administrativos e complicou jurisdições, como, e de forma mais significativa, criou hierarquias paralelas que se entrelaçavam horizontalmente. A única âncora firme desta estrutura era, evidentemente, o *Führer*, com a natureza carismática da sua autoridade. A segurança da autoridade de Bormann, assente precisamente no seu acesso especial ao *Führer* e a sua aptidão institucional (como seu secretário particular) para expressar a vontade de Hitler como seu representante, ou em vez dele, constitui a razão mais importante da fraqueza relativa do RMVP até pelo menos

*Aristotle Kallis*

1944. Simplificando, depois de um início auspicioso em 1933-1934, Goebbels teve sérios problemas para assegurar, por parte do *Führer*, a legitimidade directa para as suas acções. Na verdade, a distância institucional entre Hitler e Goebbels foi sempre aumentando até 1943-1944, com o fortalecimento da autoridade de Dietrich, Bormann e Von Ribbentrop. A natureza do regime nazi implicava a difusão da «vontade do *Führer*» a partir do seu círculo restrito para o resto do regime, o que resultou parcialmente na criação de hierarquias e directivas *ad hoc* que os receptores teriam de implementar sem mais delongas. Era precisamente aqui que residia o imenso poder de Bormann – e a forma como passou a representar uma ameaça importantíssima para o controlo exercido pela rede de Goebbels sobre as questões da propaganda.

### 1943-1945: o regresso do rei, mas sem cavalo...

Tornou-se óbvio que as várias redes dentro da estrutura policrática nazi não cabiam exactamente nas categorias de Estado e de partido: pelo contrário, intersectavam-se, sobrepunham-se e muitas vezes contradiziam-se, sujeitando qualquer padrão normativo de decisão política a acordos *ad hoc*, sempre extremamente voláteis e muitas vezes incongruentes, baseados em personalidades, em vez de em instituições. Em muitas ocasiões, Goebbels condenou a inserção arbitrária de elementos de obstrução jurisdicional à autoridade do seu ministério ou ao seu acesso pessoal ao *Führer*. Quando percebeu que o seu sonho inicial de controlar sozinho o gigantesco domínio da propaganda na Alemanha nazi lhe escapara ficou convencido de que cada aspecto da sua actividade tinha de ser defendido individualmente, fortalecido antecipadamente ou reivindicado um por um. O mais importante era o controlo de intersecções administrativas cruciais e, onde fosse possível, a infiltração de instituições rivais. Esta atitude, mais do que uma tentativa de defender a estrutura global numa base normativa, constituía o único mecanismo eficaz para obter poderes políticos na confusão policrática da Alemanha nazi. A estratégia era ditada pelos próprios princípios de funcionamento do sistema de governação nazi: autoridade carismática do líder, que recusava aceitar uma burocratização normativa; impérios «neofeudais» baseados na personalidade, com estruturas e aparelhos altamente modernos que contrastavam marcadamente com a legitimação institucional que assentava em princípios atávicos de lealdades e preferências pessoais; expansão não planeada e/ou revisão de compensações jurisdicionais determinadas pela posição

*Decisão política na propaganda nazi*

relativa do indivíduo encarregado de determinados segmentos da máquina de propaganda do regime.

A dependência da rede de Goebbels de um pequeno número de lealistas, ou, pelo menos, especialistas dignos de confiança, alastrava a toda a rede de propaganda. Hans Fritzsche era o tipo de operador competente, mas cauteloso, que tanto era inestimável para o ministro como para os seus inimigos. A sua importância para a rede de Goebbels era enorme, pois era não apenas digno de confiança, mas também capaz de levar a cabo uma série de missões cruciais na área dos jornais e da rádio. Walter Tiessler, como chefe do *Reichsring* e elemento de ligação à chancelaria do partido, tentou promover os interesses do RPL/RMVP através de cuidadosa mediação. Alfred-Ingemar Berndt, que Goebbels nomeara primeiro para a divisão de rádio do RRG e, em 1939, para a do RMVP, provou ser determinante na implementação da desejada centralização das estruturas de emissão. Era semelhante a Fritzsche e Tiessler, na medida em que conseguia dar resposta às estratégias de Goebbels e manter boas relações com os seus opositores – em especial com Dietrich. Como reconhecimento pelos seus serviços, Goebbels apressou-se a oferecer-lhe o controlo do departamento de propaganda do ministério, onde sucedeu a Braeckow. O ministro da Propaganda confiava também nos serviços de Leopold Gutterer, que atingiu o auge da sua carreira na rede do RMVP, em Maio de 1941, quando passou a secretário de Estado. Assessor inteiramente fiável, tinha sido, desde 1933, quer como chefe do departamento de pessoal do RMVP, quer como chefe do sector que lidava com a organização de eventos de massas, determinante no assegurar do bom funcionamento do ministério. Competia-lhe também assegurar, desde os primeiros dias do ministério, a existência de uma delimitação relativamente clara de esferas jurisdicionais entre o RMVP, o RPL e uma série de outros organismos partidários (incluindo o DAF, o Dienststelle de Rosenberg e a PO de Hess) que reivindicavam algum grau de envolvimento na organização de eventos partidários.

Tão surpreendente como a erosão da posição institucional e da jurisdição da rede de Goebbels durante 1938-1942 foi o sucesso que o ministro da Propaganda teve na recuperação da sua autoridade no alargado domínio da propaganda durante os dois últimos anos do III Reich. Neste último período, Goebbels assegurou que a quantidade de jurisdições das quais vira os seus rivais apropriarem-se retornasse ao seu império do RMVP-RPL, tirando partido da conjugação do seu crescente prestígio pessoal (incluindo aos olhos do próprio Hitler) com o gradual descrédito dos seus antigos adversários.

*Aristotle Kallis*

Von Ribbentrop continuava a inundar o ministro da Propaganda com cartas insultuosas de dez ou mais páginas, mas a perda de influência do ministro dos Negócios Estrangeiros e o facto de ter deixado de estar nas boas graças do *Führer* significavam que Goebbels podia arquivá-las e ignorá-las (Semmler 1947, 70-72). Com efeito, depois de um acidentado período inicial de antagonismos entre os departamentos do RMVP que estavam envolvidos em actividades no estrangeiro e os gabinetes de propaganda do Ministério dos Negócios Estrangeiros verificou-se uma tendência para uma maior cooperação entre o pessoal das duas instituições. A reorganização das emissões estrangeiras do RMVP, sob a tutela de Toni Winkelkemper, implicou uma ampliação substancial do ministério em detrimento do Ministério dos Negócios Estrangeiros (Diller 1980, 304 e segs.).

Otto Dietrich (que manteve o seu cargo de *Reichspressechef* até ao início de 1945, mas que perdera o privilégio e o contacto imediato com Hitler nos finais da guerra) não conseguiu evitar o regresso de Fritzsche ao comando das emissões: no Verão de 1944 não obteve mesmo a aprovação da sua proposta de que o DD voltasse ao domínio da imprensa. As tentativas de Rosenberg e de Ley para manterem uma parcela no domínio da propaganda foram facilmente postas de parte por Goebbels. A imprensa nunca sucumbiu totalmente a um monopólio de Dietrich – na realidade, em 1943, o próprio Goebbels verificou, com satisfação, que conseguira obter uma «excelente cooperação» com Dietrich (Lochner 1948). Foi recuperado o controlo sobre novas agências noticiosas, de tal forma que Goebbels conseguiu obter uma relativa autonomia na gestão da informação (de facto, durante 1944, o ministro da Propaganda insistira em que os coordenadores de todas as agências noticiosas, assistissem à sua conferência ministerial e recebessem instruções directamente dele [Abel 1990, 56-57]); as transmissões permaneceram em larga medida no seio da rede de Goebbels e o cinema não deixaria nunca de ser orgulhoso monopólio seu.

Até Bormann teve ocasionalmente de se curvar perante o RMVP. Desde o início da guerra que o documentário semanal era editado em Berlim e enviado para as instalações de Hitler no início da semana para ser aprovado. A rotina estabelecida era que o documentário fosse passado em privado para Hitler na segunda-feira à noite, dando-lhe oportunidade para fazer alterações; tais alterações – com o traço distintivo da decisão de Hitler (*Führersentscheid*) – tinham de ser comunicadas aos departamentos de edição e executadas imediatamente. Todavia, na Primavera de 1944 sabia-se, dentro dos círculos do RMVP, que Hitler já não visionava o documentário. Apesar disso, continuava a sair das instalações do *Führer* uma

*Decisão política na propaganda nazi*

série de alterações com o selo da sua marca: *Führerentscheid* (Herzstein 1979, 226-227).

Nesse ano, mas mais tarde, verificou-se também um atraso visível na comunicação das alterações, obrigando a que a produção do documentário passasse de segunda-feira para terça-feira – e isto aconteceu numa altura em que os revezes militares e os danos causados pelos *raids* aéreos dos Aliados tinham tornado o processo de compilar e editar os documentários muito mais difícil do que antes. Assim, em Dezembro de 1944 o chefe da divisão de cinema do RMVP, Hinkel, confirmou a sua suspeita de que Hitler já não participava no visionamento do documentário semanal. Tratava-se da aprovação de um documentário que continha um segmento sobre o pedido, feito pela Luftwasse, de evacuação dos Alpes alemães para a semana de 5 de Dezembro. Depois de visionado nas instalações do *Führer*, este segmento foi marcado para ser eliminado. Quando os responsáveis do RMVP indagaram sobre este assunto foram informados de que Hitler não tomara parte no visionamento e de que a decisão tinha origem em anteriores declarações, tanto de Hitler como de Dietrich, respeitantes à eliminação de material que apresentasse os Alpes do ponto de vista da propaganda do regime. O resultado foi que o RMVP reafirmou a sua autoridade na produção de documentários, exigindo que todas as alterações fossem comunicadas no prazo anteriormente estabelecido, segunda-feira à noite e – o que é mais importante – que quaisquer alterações introduzidas no visionamento efectuado nas instalações do *Führer* já não podiam ser legitimadas pelo *Führerentscheid*, dado que o próprio *Führer* já não participava no processo. Isso significava que o RMVP não era efectivamente obrigado (como o teria sido com base numa exigência directa do *Führer*) a implementar as alterações (BA/R 55/663, 92).

O que estava em jogo nas últimas etapas da guerra tinha menos a ver com o controlo da propaganda ou com o «trabalhar pelo *Führer*»: a autoridade global sobre a direcção política do regime, ganhar a guerra e até mesmo a sucessão de Hitler eram nessa altura recompensas bem mais valiosas. Do seu seguro império da propaganda e da sua nova base de poder de «guerra total», Goebbels lutava claramente pelo poder total sobre o partido e o Estado contra os poucos – e a diminuir rapidamente – adversários que restavam. A partir de 1943, a rede do RMVP-RPL tornou-se realmente a espécie de império «total», englobando Estado e partido, que Goebbels sonhara comandar desde 1933, embora nessa altura supervisionasse um empreendimento destruído e derrotado. A coordenação ideológica e política da propaganda mostrara ser muito mais fácil do que

*Aristotle Kallis*

a sua centralização e supervisão efectiva. No entanto, mesmo que este último objectivo estivesse já bastante perto do fim, ainda que, principalmente, por defeito, a rede de Goebbels foi a única instituição de propaganda que continuou a funcionar até aos últimos dias do regime, adaptando-se perante a crescente adversidade e mantendo o ruído da propaganda bem audível através de canais bem geridos. Assim, depois de uma impressionante recuperação, embora tardia e nado-morta, o ministro da Propaganda voltou à estaca zero: durante as fases agonizantes do regime nazi (Outono de 1944-Primavera de 1945), o terreno da propaganda nazi tornou-se um híbrido em pleno funcionamento do moderno aparelho tecnológico e administrativo mantido pela autoridade pessoal global de um só indivíduo – Goebbels – e empossado através da relação, finalmente privilegiada, deste último com o carismático centro do sistema nazi: Hitler.

## Referências bibliográficas

- Abel, K. D. 1990. *Presselenkung im NS-Staat: Eine Studie zur Geschichte der Publizistik in der Nationalsozialistischen Zeit*. Berlin: Colloquium.
- Balfour, M. 1979. *Propaganda in War 1939-1945: Organisation, Policies and Publics in Britain and Germany*. Londres: Routledge.
- Bauman, Z. 1989. *Modernity and the Holocaust*. Ithaca, Nova Iorque: Cornell University Press.
- Beevor, A. 1998. *Stalingrad*. Harmondsworth: Penguin.
- Bergmeier, H. J. P., e R. E. Lotz. 1997. *Hitler's Airwaves: The Inside Story of Nazi Radio Broadcasting and Propaganda Swing*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Berndt, A. J., e O. von Wedel. 1943. *Deutschland im Kampf*, 83 (4) February.
- Boberach, H. 1965. *Meldungen aus dem Reich. Auswahl aus den Geheimen Lageberichten des Sicherheitsdienstes*. Berlin: Neuwied.
- Boelcke, W. A. 1970. *The Secret Conferences of Dr Goebbels: The Nazi Propaganda War, 1939-43*. Nova Iorque: E. P. Dutton.
- Boelcke, W. A. 1977. *Die Macht des Radios*. Frankfurt am Main: Ullstein.
- Boog, H., et al. 1987. *Das Deutsche Reich und der Zweite Weltkrieg (DRZW)*. Vol. IV. Der Angriff auf die Sowjetunion. Estugarda: DVA.
- BA (*Bundesarchiv Berlin*), NS 18/1193, 1, Hauptman Pro, 1941.
- BA (*Bundesarchiv Berlin*), NS 18/1193, 117, Tiessler to Bormann, 30 de Junho de 1941.
- BA (*Bundesarchiv Berlin*), NS 18/1193, 146.
- BA (*Bundesarchiv Berlin*), NS 18/1229, 1, 3 de Fevereiro de 1944.
- BA (*Bundesarchiv Berlin*), NS 18/1390, 46, Goebbels para o RPL, 21 de Abril de 1941.
- BA (*Bundesarchiv Berlin*), NS 18/1403, Bormann para Goebbels, 20 de Novembro de 1941.
- BA (*Bundesarchiv Berlin*), NS 18/1403, Goebbels para Bormann, 30 de Novembro de 1941.
- BA (*Bundesarchiv Berlin*), NS 18/1403, Goebbels para Bormann, Maio de 1943.
- BA (*Bundesarchiv Berlin*), NS 18/1403, Goebbels para Gutterer, 7 de Outubro de 1942.

*Decisão política na propaganda nazi*

- BA (*Bundesarchiv Berlin*), NS 18/1403, Hadamowsky para os departamentos RMVP, 2 de Janeiro de 1942.
- BA (*Bundesarchiv Berlin*), NS 18/1403, Hauptamt Reichsring para Hadamowsky, 6 de Maio de 1943.
- BA (*Bundesarchiv Berlin*), NS 18/1403, Tiessler para Goebbels, 19 de Abril de 1943.
- BA (*Bundesarchiv Berlin*), NS 18/242, 36, RPL, Propagandaaktion, 19 de Setembro de 1941.
- BA (*Bundesarchiv Berlin*), NS 18/80, 13, Propagandaparolen, 5 de Novembro de 1941.
- BA (*Bundesarchiv Berlin*), NS 18/80, 62, Propagandaparolen, 32, 22 de Maio de 1942.
- BA (*Bundesarchiv Berlin*), NS 18/80, 71, Propagandaparolen, 40, 18 de Agosto de 1942.
- BA (*Bundesarchiv Berlin*), R 55/663, 92, Reichsfilmintendant para Goebbels, 7 de Dezembro de 1944.
- BA (*Bundesarchiv Berlin*), ZgS 101/20, 30 de Junho.
- BA (*Bundesarchiv Berlin*), Die Entwicklung des Amtes des Reichspropagandaleiters bis zur Machtübernahme, Blumberg, J.
- Caplan, J. 1988. *Government without Administration: State and Civil Service in Weimar and Nazi Germany*. Oxford: Clarendon Press.
- Caplan, J. 1993. «National socialism and the theory of the state». In *Re-Evaluating the Third Reich*, eds. T. Childers e J. Caplan. Nova Iorque/Londres: Holmes & Meier, 98-113.
- DGFP (Documents on German Foreign Policy), D, 8, 30.
- Dietrich, O. 1955. *12 Jahre mit Hitler*. Munique: Atlas-Verlag.
- Dietrich, O. 1957. *The Hitler I Knew*. Londres: Methuen.
- Diller, A. 1980. *Rundfunkpolitik im Dritten Reich*. Munique: DTV.
- Domarus, M. 1963. *Hitler: Reden und Proklamationen*. Vol. II: *Untergang (1939-1945)*. Würzburg: Schmidt.
- Domarus, M. 2000. *Hitler: Reden und Proklamationen 1932-1945. Kommentiert von einem deutschen Zeitgenossen*. Vol. II: 1935-1938. Mundelein, IL: Bolchazy-Carducci.
- Fraenkel, E. 1969. *The Dual State*. Nova Iorque: Octagon.
- Fredborg, A. 1944. *Behind the Steel Wall: A Swedish Journalist in Berlin 1941-1943*. Nova Iorque: Viking.
- Friedrich, C. J., e Z. K. Brzezinski. 1956. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. Nova Iorque: Praeger.
- Fritzsche, H. 1948. *Hier Spricht Hans Fritzsche*. Zurique: Inter Verlag.
- Fröhlich, E., ed. 1997. *Die Tagebücher von Joseph Goebbels, Teil I: Aufzeichnungen 1923-1941*. Munique: K. G. Saur Verlag.
- Giddens, A. 1990. *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity.
- Goebbels, J. 1943. *Das Eberne Herz: Reden und Aufsätze aus den Jahren 1941-42*. Munique: Eher.
- Herf, J. 1984. *Reactionary Modernism: Technology, Culture and Politics in Weimar and the Third Reich*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Herzstein, R. E. 1979. *The War that Hitler Won: The Most Famous Propaganda Campaign in History*. Londres: Hamish Hamilton.
- IMT (International Military Tribunal). *The Trial of the Major War Criminals before the International Military Tribunal*. Nuremberga, 14 de Novembro de 1945-1 de Outubro de 1946, Nuremberga: IMT, 1947-49, doc. 2315/2319-PS.
- Kershaw, I. 1989. *The Hitler-Myth: Image and Reality in the Third Reich*. Oxford: Oxford University Press.

*Aristotle Kallis*

- Kershaw, I. 1997. «Working towards the Führer»: reflections on the nature of the Hitler dictatorship». In *Stalinism and Nazism: Dictatorships in Comparison*, eds. I. Kershaw e M. Lewin. Cambridge: Cambridge University Press, 88-107.
- Kershaw, I. 2000a. *The Nazi Dictatorship: Problems and Perspectives of Interpretation*. Londres: Hodder Arnold.
- Kershaw, I. 2000b. *Hitler*. Vol. II: *Nemesis, 1936-1945*. Londres: Allen Lane.
- Kirk, T., e A. McElligott, eds. 2004. *Working towards the Führer: Essays in Honour of Sir Ian Kershaw*. Manchester: Manchester University Press.
- Koehl, R. L. 1960. «Feudal aspects of national socialism». *American Political Science Review*, 54 (4): 921-933.
- Kris, E., e H. Speier. 1944. *German Radio Propaganda: Report on Home Broadcasts During the War*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Lepsius, M. R. 1986. «Charismatic leadership: Max Weber's model and its applicability to the rule of Hitler». In *Changing Conceptions of Political Leadership*, eds. C. F. Graumann e S. Moscovici. Nova Iorque: Springer-Verlag, 53-66.
- Lochner, L. P., ed. 1948. *The Goebbels Diaries*. Londres: H. Hamilton.
- Marrus, M. R. 1997. *The Nuremberg War Crimes Trial 1945-1946: A Documentary History*. Boston, MA: Bedford.
- Martin, H.-L. 1973. *Unser Mann bei Goebbels: Verbindungsoffizier des Oberkommandos der Wehrmacht beim Reichspropagandaminister, 1940-1944*. Neckargemünd: Scharnhorst Buchkameradschaft.
- Murawski, E. 1962. *Der Deutsche Wehrmachtsbericht 1939-1945: Ein Beitrag zur Untersuchung der geistigen Kriegsführung. Mit einer Dokumentation der Wehrmachtberichte vom 1.7.1944 bis zum 9.5.1945*. Boppard: Boldt Verlag.
- Neumann, F. 1944. *Bebemoth: The Structure and Practice of National Socialism*. Londres: Victor Gollancz.
- Orlow, D. 1973. *The History of the Nazi Party, 1919-1945*. Vol. II: 1933-1945. Pittsburgh, PA: Pittsburgh University Press.
- PRO (Public Record Office), Foreign Office (FO), 371/30928, report on Hitler's speech of 1 October 1942.
- RGB (Reichsgesetzblatt) (1933), I.
- Ruth, A.-F. 1947. *Der Schattenmann: Tagebüchaufzeichnungen, 1938-1945*. Berlim: Suhrkamp.
- Semmler, R. 1947. *Goebbels: The Man Next to Hitler*. Londres: Westhouse.
- Sørensen, G. 2001. «The dual state and fascism». *Totalitarian Movements and Political Religions*, 2: 25-40.
- Steinert, M. G. 1977. *Hitler's War and the Germans: Public Mood and Attitude during the Second World War*. Athens, OH: Ohio University Press.
- Stephan, W. 1949. *Joseph Goebbels: Dämon einer Diktatur*. Estugarda: Union Deutsche Verlagsgesellschaft.
- Uzulis, A. 1995. *Nachrichtenagenturen im Nationalsozialismus: Propagandainstrumente und Mittel der Presselenkung*. Frankfurt: P. Lang.
- Weber, M. 1985. «Politics as vocation». In *Max Weber: Essays in Sociology*, eds. H. Gerth e C. Wright Mills. Nova Iorque: Oxford University Press, 77-128.
- Zeman, Z. A. B. 1995. «Nazi Propaganda». In *Propaganda*, ed. R. Jackall. Nova Iorque: New York University Press, 190-216.

Nuno Estêvão Ferreira  
Rita Almeida de Carvalho  
António Costa Pinto

## Capítulo 5

# O «império do professor»: a elite ministerial de Salazar, 1932-1944

O colapso da I República Portuguesa (1910-1926) teve lugar durante a vaga de crises dos regimes democráticos europeus do pós-Primeira Guerra Mundial e foi provocado por uma coligação heterogénea de militares e civis conservadores, e não por um movimento fascista (Pinto 2002). Predominantemente republicanos de direita, os generais que dominaram a ditadura militar criada após o golpe de 1926 procuraram o apoio de elementos conservadores e das elites católicas para a criação dos primeiros governos ditatoriais. Não obstante, os militares mantiveram o controlo da maioria das pastas ministeriais e dos cargos da administração local até 1932. Sucessivas crises políticas e financeiras forçaram-nos a negociar com as elites civis vários pactos para a institucionalização de um novo regime.

Liderado por Oliveira Salazar, um jovem professor universitário com ligações ao Centro Católico e que se tornou ministro das Finanças em 1928, o Estado Novo português consolidou-se durante a década de 30 (Pinto 1996; Lucena 2000). O partido único, a União Nacional (UN), criado pelo Ministério do Interior em 1930, era fraco e, inicialmente, controlado pelo governo, sob a forte liderança de Salazar (Cruz 1988). Beneficiando de uma nova constituição, produto de um compromisso entre corporativismo e liberalismo e aprovada por plebiscito em 1933, Salazar criou o partido único a partir de cima, garantindo que permaneceria fraco e elitista desde a sua fundação. À União Nacional não foi atribuído um papel predominante sobre o governo ou a administração, mas fundamentalmente uma função de controlo político local ou de instrumento para a selecção dos membros da Câmara dos Deputados, permi-

*Numo Estêvão Ferreira, Rita Almeida de Carvalho e António Costa Pinto*

tindo a legitimação de «eleições não competitivas», que foram realizadas sempre com grande regularidade (Schmitter 1999, 71 e 102).

A principal característica dos ministros do Estado Novo reside na pertença a uma elite política restrita e burocrática proveniente das fileiras mais elevadas das forças armadas, da administração pública e das universidades, onde as profissões ligadas ao Direito se encontravam fortemente representadas. Fraco e dependente, o partido único de Salazar foi um elemento pouco relevante na decisão política e no processo de selecção da elite ministerial. O presente capítulo analisa a composição e os modos de recrutamento da elite ministerial de Salazar durante a época dos fascismos.

## Salazar e os seus ministros

Em 1932, o Presidente da República, general Carmona, nomeou Salazar como presidente do Conselho. Em 1944 ocorreu uma das mais profundas remodelações governamentais do Estado Novo, tendo sido nomeados oito novos ministros, num gabinete composto por dez elementos, que prepararam o regime para enfrentar o novo quadro internacional do pós-guerra. Entre 1932 e 1944, 30 ministros serviram os governos de Salazar, incluindo o próprio ditador, que chegou a acumular a chefia do governo com a tutela das pastas das Finanças, da Guerra e dos Negócios Estrangeiros. Ainda que a título interino nos dois últimos ministérios, permaneceria em funções por um largo período de tempo.

Em Julho de 1932, Salazar escolheu os ministros que com ele iriam colaborar na criação das instituições políticas do novo regime político. Em Maio fora já publicado o novo projecto constitucional, com a Constituição Política a ser aprovada num plebiscito realizado no ano seguinte (Araújo 2004). Com a introdução da nova constituição, que representou o fim da I República e sinalizou a transição formal entre a ditadura militar (1926-1933) e o Estado Novo (1933-1974), Salazar apresentou a sua demissão e, de seguida, formou um novo executivo, que incluía somente três dos dez ministros que tinham estado em funções no governo do general Domingos de Oliveira (1930-1932). Em Abril de 1933 as novas nomeações foram reduzidas comparativamente às que tinham sido efectuadas no primeiro executivo de Salazar (Julho de 1932). Com a nova constituição ocorreria, portanto, uma pequena remodelação. A transição da ditadura militar para o Estado Novo tinha sido iniciada de facto em Julho de 1932, quando Salazar tomara posse como presidente do Conselho, o que justifica a periodização aqui adoptada.

*O «império do professor»: a elite ministerial de Salazar, 1932-1944*

Salazar foi, acima de tudo, um 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» (Pinto, Eatwell e Larsen 2007).

As origens militares do regime conferiram a Salazar uma dependência formal do Presidente da República, Óscar Carmona, legitimado em eleições directas realizadas em 1928 e que manteve sempre a faculdade de demitir o chefe do governo. Durante a consolidação do Estado Novo, Salazar teve em Carmona um aliado, o que não invalidou a existência de tensões entre os dois, particularmente em questões relacionadas com as forças armadas.

Auxiliado por uma administração centralizada, por um aparelho de Estado pesado e por uma pequena elite administrativa qualificada, proveniente de um sistema universitário altamente elitista, Salazar concentrou grande parte da decisão política na sua pessoa (Martins 1998, 105-112; Pinto 2001; Meneses 2010). 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 concentravam 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 controlo 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, o grau de informação a que este tinha acesso, mesmo de escalões hierárquicos abaixo do nível ministerial, era muito significativo. Como se referiu anteriormente, a concentração de poder na sua pessoa é evidente na acumulação formal de pastas. Salazar foi ministro das Finanças entre 1928 e 1940, sendo ainda titular do Ministério dos Negócios Estrangeiros entre 1936 e 1947 e, para garantir o controlo sobre os militares, do Ministério da Guerra entre 1936 e 1944 (Faria 2001).

Assim, a história das relações entre Salazar e os seus ministros durante o período em questão é marcada pela concentração da decisão política

*Numo Estêvão Ferreira, Rita Almeida de Carvalho e António Costa Pinto*

na pessoa do ditador e pela redução da independência dos ministros e do Presidente da República. Uma das primeiras manifestações deste processo foi a rápida eliminação da colegialidade do Conselho de Ministros. No salazarismo, o poder executivo foi dividido entre o presidente do Conselho e os seus ministros, mas a extensão da autoridade dos segundos foi claramente limitada. Fosse para evitar ser ultrapassado pelos seus ministros ou a fim de proporcionar uma «maior solenidade», algumas decisões foram legalmente reservadas ao Conselho de Ministros. No entanto, o chefe do governo realizou muito poucas reuniões de gabinete e «começou, usando uma delegação tácita, a despachar todos os processos como se tivessem ido a Conselho, mesmo aqueles cuja resolução tinha alcance político e projecção na opinião» (Caetano 1977, 187).

Neste quadro, existiram algumas excepções. Manuel Rodrigues Júnior, ministro da Justiça entre 1932 e 1940, trabalhou com uma elevada autonomia. O mesmo se pode dizer de Duarte Pacheco, ministro das Obras Públicas entre 1932 e 1945, a quem Salazar reconhecia qualidades suficientes para abdicar da sua tendência para interferir na gestão dos ministérios. Estas qualidades traduziam-se numa «intensa felicidade de criar», um enorme «poder de resolução», uma «vontade de ferro» e uma «rara compleição intelectual» – expressões utilizadas por Salazar num discurso que proferiu na Assembleia Nacional em 25 de Novembro de 1943, após a morte desse ministro, num acidente de automóvel. O grau de confiança pessoal de Salazar nos membros do seu governo parece ter sido o factor determinante para a autonomia e o poder de decisão concedidos a cada ministro.

Outra característica da sua relação com os ministros era afirmar 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. Tal acontecia, por exemplo, relativamente ao 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» (Nogueira 1978, 290).

Como regime político, no entanto, importa sublinhar que o *locus* do poder e da decisão política se situou sempre no governo. De facto, era pelo Executivo que a grande maioria da decisão passava. Mais, na prática, a decisão política esteve sempre centrada no ditador e na relação entre este e os seus ministros. Em vários regimes ditatoriais o governo e a pró-

*O «império do professor»: a elite ministerial de Salazar, 1932-1944*

pria administração foram secundarizados em relação ao partido único como sede do poder (Pinto 2009). Em Portugal isso nunca aconteceu, sendo uma administração pública controlada o instrumento fundamental do poder político ditatorial. Quando o Estado Novo criou organizações como a Mocidade Portuguesa, a Obra das Mães para a Educação Nacional e a Legião Portuguesa colocou-as sob o controlo dos Ministérios da Educação e do Interior, respectivamente, e manteve-as sob a dependência destes durante todo o regime (Kuin 1993; Cova e Pinto 2003, 397-405; Rodrigues 1996).

## A elite ministerial

A estabilidade da elite ministerial de Salazar é demonstrada pela duração das suas carreiras. O presidente do Conselho não era favorável a alterações frequentes no elenco governamental. Na sua perspectiva, o período de adaptação a que cada ministro estava sujeito era susceptível de introduzir elementos de ineficiência nos serviços. Constatava-se também que a base de recrutamento governamental não era muito alargada. De acordo com Marcelo Caetano, Salazar «conhecia poucas pessoas e, não querendo recorrer aos antigos políticos nem abusar do recrutamento entre militares, ficava a dispor apenas de um número reduzido de homens experientes, porque a maioria dos partidários da nova ordem era formada por jovens» (Caetano 1977, 57-58).

Durante o período de doze anos que aqui se analisa, a estabilidade ministerial foi nitidamente mais elevada em quatro ministérios (Justiça, Finanças, Marinha e Obras Públicas), os quais contaram somente com dois ministros cada um. Em média, esses ministros estiveram em funções durante seis anos (quadro 5.1). No caso das Obras Públicas, nem mesmo a morte do titular da pasta resultou na nomeação imediata de um substituto, tendo sido designado interinamente outro ministro, que desempenhou funções durante cerca de um ano, continuando a obra do seu antecessor.

A razão desta estabilidade reside na confiança pessoal, técnica e política que Salazar mantinha nos homens que ocuparam esses cargos. Embora, globalmente, o tempo médio de permanência em cada pasta tenha correspondido a três anos, muitos permaneceram no cargo durante oito ou mais anos. No caso do Ministério dos Negócios Estrangeiros, o mandato mais longo pertence ao próprio Salazar, que foi ministro desde Novembro de 1936 até Fevereiro de 1947, portanto, mais de uma década e,

*Numo Estêvão Ferreira, Rita Almeida de Carvalho e António Costa Pinto*

**Quadro 5.1 – Duração das carreiras ministeriais por pasta (Portugal)**

Pasta	T	<1	1-3,9	4-7,9	8+	
Interior	4		3		1	
Justiça	2			1	1	
Finanças	2			1	1	
Guerra	4	1	2		1	
Marinha	2		1		1	
Negócios Estrangeiros	4	1	2	1		
Obras Públicas		2		1	1	
Colónias	4	2	1		1	
Educação	5	1	2	2		
	Comércio, Indústria e Agricultura (1932-1933)	1	1			
	Comércio e Indústria (1933-1940)	3	3			
Economia	Agricultura (1933-1940)	2	1	1		
	Economia (1940-1944)	1		1		
	Total (1932-1944)	5	4		1	
<i>N</i>		30	5	13	5	7

Fonte: Base de dados ICS sobre a elite fascista (2009).

note-se, a título interino. De tudo isto resulta que as remodelações ministeriais foram muito reduzidas em comparação com o que ocorreu durante a ditadura militar.

Com uma idade média de 44,8 anos, a elite ministerial da primeira fase do Estado Novo pertencia à geração de Salazar. Este facto resulta da permanência entre a elite de ministerial de militares que tinham sido parte activa nos governos da ditadura militar. De facto, se considerarmos apenas os ministros das pastas civis, a idade média dos ministros é ainda menor.

Tendo sido instituído a partir de uma ditadura militar, o regime salazarista pretendeu reduzir a componente militar da elite ministerial. Ainda assim, os militares de carreira mantiveram uma presença significativa no governo (26,7%), principalmente no Ministério das Colónias e nas pastas de cariz militar. Por outro lado, verificou-se o aumento sem precedentes de professores universitários, que chegaram a ser responsáveis por cerca de 40% dos ministérios. Os profissionais liberais, sobretudo advogados, formaram um terceiro grupo significativo. É importante constatar a presença esmagadora de ministros com experiência profissional na administração pública. Ou seja, cerca de 80% dos governantes do Estado Novo foram recrutados no aparelho do Estado.

*O «império do professor»: a elite ministerial de Salazar, 1932-1944***Quadro 5.2 – Perfil ocupacional dos ministros (em percentagem) (Portugal)\***

Categorias profissionais	%
Militar	26,7
Exército	20,0
Marinha	6,7
Força Aérea	0,0
Magistrado	3,3
Diplomata	3,3
Funcionário público superior	10,0
Funcionário público médio	0,0
Funcionário de instituição corporativa	0,0
Professor universitário	40,0
Professor	0,0
Trabalhador	0,0
Escritor ou jornalista	0,0
Advogado	10,0
Médico	0,0
Engenheiro	0,0
Gestor	0,0
Negociante, industrial ou banqueiro	10,0
Proprietário fundiário ou agricultor	6,7
Político profissional	0,0
Outro	3,3
<i>N</i>	30

\* Profissão anterior à primeira nomeação para o governo. Foi adoptado um registo múltiplo; por essa razão, a soma das percentagens não totaliza 100%.

*N* = número de todos os ministros para este período.

Fonte: *Base de dados ICS sobre a elite fascista* (2009).

Esse número de professores universitários e, especificamente, de professores de Direito merece, obviamente, uma atenção especial (quadro 5.2). Esta característica do regime de Salazar não se refere especificamente ao período aqui analisado, mas consistiu um aspecto distintivo da elite política de todo o Estado Novo, representando na globalidade 33% (Almeida, Pinto e Bermeo 2003, 25).

A predominância dos licenciados em Direito no seio da elite administrativa e burocrática foi uma característica da Europa continental (Armstrong 1973). Embora não existam estudos disponíveis para a década de 30 do século XX, é provável que os licenciados em Direito ocupassem a maioria dos altos cargos administrativos do Estado nesse período.

O caso português ilustra claramente a tese de Ralf Dahrendorf de que «o verdadeiro equivalente continental à *public school* enquanto trampolim

*Numo Estêvão Ferreira, Rita Almeida de Carvalho e António Costa Pinto*

para o poder é o estudo do Direito» (cit. por Martins 1998, 111). 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 surgir 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 político. Porém, durante os anos 30 do século XX existiram outros ministros que eram professores universitários de outras áreas, que não a jurídica.

## Vias de acesso ao governo

O que indicam as funções políticas desempenhadas pela elite ministerial salazarista antes da sua nomeação para o cargo de ministro?

Poucos foram os ministros de Salazar que estiveram politicamente activos durante a I República. Dada a sua juventude, alguns iniciaram a sua actividade política somente após o golpe de 1926 e quase todos eram ideologicamente próximos do conservadorismo republicano, católico e monárquico. Enquanto a dupla qualidade de «católico e monárquico» era partilhada por alguns governantes, a questão fundamental, especialmente por oposição à ditadura militar, foi a redução progressiva no seio da elite ministerial daqueles que tinham sido filiados em partidos republicanos conversadores. Entre estes encontravam-se governantes como Duarte Pacheco, Albino dos Reis, Rafael Duque e Pais de Sousa. Este último, tal como Salazar e Mário de Figueiredo, quando foi nomeado ministro, ainda na ditadura militar, encontrava-se envolvido em organizações católicas. Amigo e colega do ditador desde o período da Universidade de Coimbra, era conhecido pelas suas ideias monárquicas, aliás, tal como Carneiro Pacheco e Costa Leite.

Antigo discípulo de Salazar, a quem sucedeu como ministro das Finanças, Costa Leite gravitava em torno do Movimento Nacional Sindicalista, tal como Eusébio Tamagnini. Da Monarquia Constitucional, abolida em 1910, veio Caeiro da Mata e Linhares de Lima. Efectivamente, à diminuição dos ministros que tinham sido filiados nos partidos conservadores republicanos correspondeu o aumento daqueles que possuíam raízes ideológicas no campo monárquico e, particularmente, dos que haviam sido influenciados durante a juventude pelo Integralismo Lusitano, movimento inspirado na *Action française*. Entre estes últimos casos des-

*O «império do professor»: a elite ministerial de Salazar, 1932-1944*

tacam-se Pedro Teotónio Pereira e Marcelo Caetano. Todavia, a existência de monárquicos nos governos do Estado Novo indiciava apenas que a lealdade dos ministros a Salazar era superior às suas convicções quanto ao tipo de regime liderado por aquele. A forma de regime nunca constituiu um verdadeiro problema, a não ser após a morte de Óscar Carmona, em 1951 (Cruz 1988, 195-202).

Regista-se ainda um elevado número de ministros sem qualquer filiação anterior e somente uma pequena minoria passara pelo Movimento Nacional Sindicalista de Rolão Preto, proibido em 1934 (Pinto 2000). Os restantes podem ser identificados com uma direita mais pragmática e inorgânica. É o caso de Armindo Monteiro (Oliveira 2000, 56). Sebastião Garcia Ramires é o único ministro com filiação em organizações de interesses, expressando o reduzido nível de representatividade desses grupos no interior do governo. Importante industrial conserveiro, Garcia Ramires conheceu Salazar em 1931, quando, na qualidade de responsável pela Associação Industrial Portuguesa (AIP), acompanhou o então ministro das Finanças ao Algarve, local onde a sua indústria desempenhava um papel muito relevante. No ano seguinte aceitou um convite para participar no governo, sendo responsável pelo início da organização corporativa da economia portuguesa, com especial atenção pelo sector das conservas (Loff 2005).

Como observámos acima, alguns dos responsáveis pelas áreas mais «políticas», como a propaganda (SPN), reportavam directamente a Salazar, enquanto noutros casos certos subsecretários de Estado eram tão ou mais influentes do que os próprios ministros. Dada a conjugação entre uma elite política com elevada competência técnica e algumas instituições, como, por exemplo, as forças armadas, que contavam com oficiais politizados e intervenientes em diferentes organizações políticas do regime (a Assembleia Nacional, a Legião Portuguesa, a União Nacional), o salazarismo apresenta alguns casos de complexa classificação.

Nesta situação encontrava-se o major Santos Costa, autêntico «comissário político» salazarista para as forças armadas desde que foi nomeado subsecretário de Estado, o que coincidiu com o assumir do controlo do Ministério da Guerra pelo próprio Salazar, em 1936. Como oficial subalterno, foi encarregado de supervisionar os militares, sendo também membro activo da União Nacional desde o seu primeiro congresso (Cruz 2004). Igualmente digno de especial atenção neste período é Pedro Teotónio Pereira, o «arquitecto» do sistema corporativo do regime e também subsecretário de Estado.

Apenas 3,3% dos ministros deste período exerceram funções de liderança na Mocidade Portuguesa ou na Legião Portuguesa. Na verdade,

*Numo Estêvão Ferreira, Rita Almeida de Carvalho e António Costa Pinto*

**Quadro 5.3 – Cargos políticos desempenhados pelos ministros (em percentagem) (Portugal)\***

Cargos	%
Nenhum	56,7
Presidente de câmara ou vereador municipal	16,7
Prefeito	3,3
Governador colonial	0,0
Parlamentar	16,7
Deputado	16,7
Par ou senador	0,0
Membro da Câmara Corporativa	3,3
Secretário ou subsecretário de Estado	26,7
Membro de gabinete ministerial	0,0
Director-geral de ministério	0,0
Líder local ou nacional do partido único	16,7
Organização de juventude	0,0
Milícia	3,3
Instituições corporativistas para-estatais	3,3
Oficiais do partido	0,0
<i>N</i>	30

\* Ocupação antes da primeira nomeação como ministro. Foi adoptado um registo múltiplo com ministros com diferentes cargos políticos. A soma das percentagens pode não totalizar 100%.

*N* = número de todos os ministros para este período.

Fonte: *Base de dados ICS sobre a elite fascista* (2009).

estas instituições não foram particularmente importantes como vias de acesso ao governo.

O número de ministros que desempenharam o cargo de deputado e tiveram posições de liderança na União Nacional assume a maior importância (quadro 5.3). Porém, a pertença ao partido único nunca foi considerada um pré-requisito para a admissão no governo. 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» (Linz 1976, 184).

O exercício do cargo de subsecretário ou de secretário de Estado constituiu efectivamente uma via privilegiada para o desempenho futuro

*O «império do professor»: a elite ministerial de Salazar, 1932-1944*

de cargos ministeriais. Neste ponto, vale a pena completar com alguma informação qualitativa o que acima se referiu sobre os canais informais de recrutamento para a elite governamental e sobre o papel de alguns dos conselheiros políticos de Salazar. Ao fazê-lo, tentaremos observar tanto os canais de acesso como as qualidades consideradas necessárias para o recrutamento da elite ministerial. Este aspecto é particularmente importante nos regimes autoritários, sem vias claras de acesso, nos quais quem faz o recrutamento e a forma como este é realizado podem ser mais importantes do que algumas das variáveis acima analisadas (Ai Camp 1995, 27).

## Os conselheiros de Salazar

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 do regime, os mais consultados no período em causa eram «notáveis», como Bissau 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 maior (Carvalho 2002).

Manuel Rodrigues Júnior constitui um exemplo de um membro deste pequeno grupo de conselheiros políticos durante a década de 30 do século xx. Tal como Salazar, Rodrigues Júnior estudou no seminário antes de se tornar aluno e depois professor da Universidade de Coimbra. Também foi apoiante da ditadura militar e membro do Conselho Político Nacional, órgão consultivo criado em 1931 para se manifestar sobre os assuntos administrativos e políticos de interesse para o Estado (Araújo 2005). Colaborou na preparação da Constituição de 1933 e foi líder da União Nacional. Não possuía filiações cívicas, políticas ou religiosas conhecidas (Chorão 2005, 294) e foi nomeado ministro da Justiça no primeiro governo da ditadura militar. Actuou de forma independente e os seus encontros com Salazar destinavam-se, sobretudo, à discussão de matérias de política geral, e não tanto de assuntos relacionados com o Ministério da Justiça, que tutelou entre 1932 e 1940.

*Numo Estêvão Ferreira, Rita Almeida de Carvalho e António Costa Pinto*

Como observámos, para além dos conselheiros políticos de Salazar, o Presidente da República também desempenhou um papel importante na escolha dos ministros para as pastas militares. O seu poder de veto foi significativo até Salazar ter assumido o controlo do Ministério da Guerra, em 1936. Assim, embora Salazar tenha escolhido Pais de Sousa e Mesquita Guimarães para o seu primeiro governo, o Presidente da República interveio para aprovar os responsáveis pelos Ministérios da Guerra e da Marinha. Em 1934, Carmona discute com os chefes militares uma tentativa de Salazar substituir Luís Alberto de Oliveira como ministro da Guerra (Nogueira 1977, 231-232). No final, Salazar conseguiu substituí-lo, designando o coronel Passos e Sousa para esse cargo. Próximo de Carmona, a nomeação do republicano conservador Passos e Sousa para o cargo de presidente do Conselho, em 1930, tinha sido vetada por Salazar, ainda ministro das Finanças. No entanto, a posterior nomeação de Passos e Sousa como ministro da Guerra «denotava a necessidade da coabitação salazarista com sectores das forças armadas» (Faria 2001, 62 e 259-260). Mais tarde, já em 1936, o presidente Carmona impediu Salazar de substituir Passos e Sousa, embora tenha sido uma vitória de curta duração para o chefe de Estado, uma vez que o presidente do Conselho viria, naquele mesmo ano, a utilizar a situação internacional (eclosão da Guerra Civil de Espanha) para interinamente assumir o Ministério da Guerra, onde permaneceu até ao fim da Segunda Guerra Mundial.

## Observações finais

A elite ministerial do salazarismo pertenceu a uma mesma geração, foi em grande parte composta por professores universitários e caracterizou-se pela permanência em funções por largos períodos de tempo. Não existiu mobilidade entre as pastas. Os membros dessa elite não eram particularmente «políticos», embora expressassem valores conservadores e autoritários. O partido único de Salazar, organicamente fraco e dependente, nunca foi um elemento importante, quer para o processo de decisão política, quer para a selecção da elite ministerial. A principal função do partido foi seleccionar os líderes locais e a elite parlamentar, mantendo-se pequeno e desprovido de organizações de mobilização (Carvalho 2001; Castilho 2001; Fernandes 2001). Em suma, não só não se verificou uma tensão entre a União Nacional de Salazar e o Estado, como nem o sistema ditatorial nem o processo de decisão política e os processos de implementação do regime foram ameaçados pela existência

*O «império do professor»: a elite ministerial de Salazar, 1932-1944*

de instituições políticas autónomas directamente subordinadas ao ditador.

Por outro lado, muito embora a coligação que derrubou a República liberal incluísse 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 franquismo. 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 monárquicos (Cruz 1987). 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 pela necessidade de equilíbrio de «famílias» no interior do regime. As fontes consultadas não indicam grande preocupação com a manutenção de um equilíbrio, ou o predomínio voluntário de uma tendência em detrimento de outra, pelo menos ao nível governamental. A formação, a carreira profissional, a competência técnica, a lealdade ao presidente do Conselho, sobrepõem-se sempre a essa variável. Embora estas tendências tenham sido usadas para rotular as origens ideológicas de determinadas personalidades – mais ou menos integralistas ou monárquicas, por exemplo – a necessidade de criar um equilíbrio entre correntes políticas, como resposta a pressões a partir de baixo, não constituía um problema para o ditador.

Em tempos de crises, como no final da Segunda Guerra Mundial, por exemplo, Salazar reforçou o seu governo pela lealdade e pela dedicação. Como notou Marcelo Caetano, quando nomeado para o cargo de ministro das Colónias, «ao formar o seu governo, Salazar não fez qualquer tentativa para promover o equilíbrio entre as várias forças ou representantes de certas correntes de opinião: o seu único objectivo era cercar-se de pessoas de confiança, as pessoas que tinham, no essencial, provado a sua dedicação ao regime e ao seu líder» (Caetano 1977, 253).

Numo Estêvão Ferreira, Rita Almeida de Carvalho e António Costa Pinto

## Referências bibliográficas

- Ai Camp, R. 1995. *Political Recruitment across Two Centuries: Mexico, 1884-1991*. Austin, TX: University of Texas Press.
- Almeida, P. T. de, e A. C. Pinto. 2003. «Portuguese ministers, 1851-1999: social background and path to power». In *Who Governs Southern Europe? Regime Change and Ministerial Recruitment, 1850-2000*, eds. P. T. de Almeida, A. C. Pinto e N. Bermeo. Londres: Frank Cass, 5-40.
- Araújo, A. de. 2004. *A Lei de Salazar. Estudo sobre a Constituição Política de 1933*. Coimbra: Tenacitas.
- Araújo, A. de. 2005. «O Conselho Político Nacional nas origens da Constituição de 1933». In *Estudos em Homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*. Vol. 2. Coimbra: Coimbra Editora.
- Armstrong, J. A. 1973. *The European Administrative Elite*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Barreto, A., e M. F. Mónica, eds. 2000-2002. *Dicionário de História de Portugal*. Vols. 7, 8 e 9. Porto: Figueirinhas.
- Base de dados ICS sobre a elite fascista*. 2009. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Caetano, M. 1977. *As Minhas Memórias de Salazar*. Lisboa: Verbo.
- Carvalho, R. A. 2001. «A elite parlamentar no pós-guerra (1945-1949)». *Penélope*, 24: 7-30.
- Carvalho, R. A. 2002. *A Assembleia Nacional no Pós-Guerra, 1945-1949*. Porto: Afrontamento.
- Castilho, J. M. T. 2001. «A Assembleia Nacional, 1934-1974: esboço de caracterização». *Penélope*, 24: 65-84.
- Chorão, L. B. 2005. «'Liberdade de imprensa': a censura prévia ao capitão Azevedo. Uma página de história da ditadura militar». *Revista do CEJ2*.
- Cova, A., e A. C. Pinto. 2003. «Women and salazarism». In *Political and Historical Encyclopedia of Women*, ed. C. Fauré. Londres: Routledge, 397-405.
- Cruz, M. B. da. 1987. *Monárquicos e Republicanos sob o Estado Novo*. Lisboa: Dom Quixote.
- Cruz, M. B. da. 1988. *O Partido e o Estado no Salazarismo*. Lisboa: Presença.
- Cruz, M. B. da., ed. 2004. *Correspondência de Santos Costa, 1936-1982*. Lisboa: Verbo.
- Faria, T. 2001. *Debaixo de Fogo: Salazar e as Forças Armadas, 1933-41*. Lisboa: Cosmos.
- Fernandes, T. 2001. «A ala liberal da Assembleia Nacional (1969-1973): um perfil sociológico». *Penélope*, 24: 35-64.
- Kuin, S. 1993. «Mocidade Portuguesa nos anos 30: a instauração de uma organização paramilitar de juventude». *Análise Social*, 122: 555-588.
- Lewis, P. 2002. *Latin Fascist Elites: the Mussolini, Franco and Salazar Regimes*. Westport, CT: Praeger.
- Linz, J. J. 1976. «An authoritarian regime: Spain». In *Politics and Society in 20th-Century Spain*, ed. S. G. Payne. Nova Iorque: Franklin Watts, 160-207.
- Loff, M. 2005. «Ramirez, Sebastião Garcia». In *Dicionário Biográfico Parlamentar, 1935-1974*, vol. 2, eds. M. B. Cruz e A. C. Pinto. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais/Assembleia da República, 418-420.
- Lucena, M. 2000. «Salazar». In *Dicionário de História de Portugal: suplemento*, vol. 9, eds. A. Barreto e M. F. Mónica. Porto: Figueirinhas, 283-368.

*O «império do professor»: a elite ministerial de Salazar, 1932-1944*

- Martins, H. 1998. *Classe, Status e Poder*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Matos, L. S. de. 1999. *Um Estado de Ordens Contemporâneo: a Organização Política Portuguesa*. Vol. 1. Dissertação de doutoramento, Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais.
- Meneses, F. R. 2010. *Salazar*. Lisboa: D. Quixote.
- Nogueira, F. 1977. *Salazar*. Vol. 2. Coimbra: Atlântida.
- Nogueira, F. 1978. *Salazar*. Vol. 3. Coimbra: Atlântida.
- Oliveira, P. A. 2000. *Armando Monteiro: Uma Biografia Política*. Lisboa: Bertrand.
- Patriarca, F. 2006. «Diário de Leal Marques sobre a formação do primeiro governo de Salazar. Apresentação». *Análise Social*, 178: 169-188.
- Pinto, A. C. 1995. *Salazar's Dictatorship and European Fascism: Problems of Interpretation*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- Pinto, A. C. 2000. *The Blue Shirts: Portuguese Fascism and the New State*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- Pinto, A. C. 2001. «Salazar's ministerial elite: 1933-44». *Portuguese Journal of Social Science*, 3 (2): 103-113.
- Pinto, A. C. 2002. «Elites, single-parties and political decision-making in fascist-era dictatorships». *Contemporary European History*, 11 (3): 429-454.
- Pinto, A. C., ed. 2011. *Rethinking the Nature of Fascism*. Londres: Palgrave.
- Pinto, A. C., R. Eatwell e S. U. Larsen, eds. 2006. *Charisma and Fascism in Inter-War Europe*. Londres: Routledge.
- Rodrigues, L. N. 1996. *A Legião Portuguesa: a Milícia do Estado Novo, 1936-1944*. Lisboa: Estampa.
- Schmitter, P. C. 1999. *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Suleiman, E. N. 1978. *Elites in French Society: the Politics of Survival*. Princeton, NJ: Princeton University Press.



Rita Almeida de Carvalho  
Filipa Raimundo  
Nuno Estêvão Ferreira

## Capítulo 6

# Decisão política no Estado Novo, 1933-1939

## Introdução

Os processos de decisão política em regimes não democráticos têm sido objecto de um interesse crescente, quer em relação às ditaduras do período entre guerras, quer no âmbito dos chamados «novos autoritarismos». Os estudos sobre as elites assentam na ideia de que o seu perfil constitui um factor determinante na distribuição do poder (Rees 2005; Almeida, Pinto e Bermeo 2006). Já os estudos centrados nas instituições defendem que as regras de funcionamento das estruturas de poder são uma fonte fundamental para a compreensão do processo decisório (Gandhi 2008). Por fim, a investigação sobre os tipos de liderança tem sustentado a ideia de que o processo de decisão política pode ser entendido com base no aspecto carismático, burocrático-legal e tradicional do líder (Pinto, Eatwell e Larsen 2007; Kershaw 2009).

Sendo a centralização do poder uma das variáveis de estudo do processo de decisão política, dificilmente será captada pela análise isolada de cada um desses aspectos. Pelo contrário, as variáveis da centralização e da decisão política devem ser tratadas articulando a investigação do funcionamento das instituições, da natureza das elites e do tipo de liderança do ditador.

Procurando pôr em prática esta ideia, estuda-se aqui a centralização do poder político em Portugal durante o período de institucionalização do Estado Novo (1933-1939), explorando simultaneamente as dimensões formais e informais da decisão política. Analisa-se, em particular, o papel do Conselho de Ministros, já que certos estudos publicados ao longo das últimas décadas sugerem que Salazar desvalorizou substancialmente este órgão, contrariamente ao que sucedeu durante os anos que antecede-

*Rita Almeida de Carvalho, Filipa Raimundo e Nuno Estêvão Ferreira*

deram e sucederam ao salazarismo – ou seja, na ditadura militar (1926-1933) e no marcelismo (1968-1974).

A centralização do poder também depende do grau de autonomia, formal ou informal, das instituições políticas que participam no processo decisório. Assim, a investigação desenvolvida pretende dar resposta às seguintes questões: com que frequência é que Salazar, sendo chefe do governo, reunia o Conselho de Ministros? Que tipo de assuntos fizeram parte da agenda do Conselho de Ministros e quais os que foram excluídos? Com que regularidade e a que título é que o chefe do governo reunia com os seus ministros fora do Conselho? Que grau de autonomia tinham os ministros? Quais as pastas ministeriais mais importantes neste domínio?

Este capítulo baseia-se fundamentalmente na análise das «agendas» de Oliveira Salazar – fonte até à data pouco explorada pelos historiadores do Estado Novo<sup>1</sup> –, depositadas no Arquivo Nacional da Torre do Tombo.<sup>2</sup> Estas «agendas» contêm apontamentos exaustivos do dia a dia do ditador.<sup>3</sup> Nelas constam referências às suas rotinas, a encontros de natureza institucional e privada, aos telegramas e telefonemas que trocava com individualidades, desde o chefe de Estado aos seus amigos. Oliveira Salazar anotava aí um amplo leque de preocupações, que iam desde o facto de dedicar «toda a tarde a completar a lista dos procuradores à Câmara Corporativa» (Janeiro de 1935) até à manhã passada a analisar «contratos da hidráulica agrícola a que foi negado o visto» (Janeiro de 1938). Estes diários constituem um elemento fundamental para o entendimento do grau de complexidade do processo de decisão política no Estado Novo.

O estudo que aqui se apresenta foi desenvolvido em duas fases. Numa primeira fase, a informação contida nos diários foi sistematizada e quantificada de forma a identificar a frequência com que Salazar reuniu o Conselho de Ministros na primeira década da sua governação.<sup>4</sup> Estes

<sup>1</sup> Estes diários foram amplamente utilizados por Alberto Franco Nogueira na sua biografia de Salazar, escrita entre 1970 e 1980 e publicada pela Atlântida Editora. Franco Nogueira era um dos homens de confiança de Salazar, tendo feito carreira no Ministério dos Negócios Estrangeiros e sido ministro a partir de 1961. Foi um dos grandes defensores da política colonial portuguesa a partir da década de 50. Após a morte de Salazar, terá recebido autorização de Marcelo Caetano para utilizar os arquivos do antigo ditador com o objetivo de redigir a biografia que haveria de ser publicada em 6 volumes.

<sup>2</sup> AOS/CO/PC-8F, pt.1 (1932-1940).

<sup>3</sup> As «agendas» cobrem o período que vai de 1 de Janeiro de 1933 a 6 de Setembro de 1968, momento em que Salazar adoeceu.

<sup>4</sup> A transcrição dos diários foi feita pelos autores, por Susana Chalante e por José Castilho, a quem se agradece. O trabalho foi realizado no âmbito do projecto «Élites políticas, partidos únicos e decisão na era dos fascismos: Portugal, Espanha, Itália e Alemanha» (PTDC/HAH/65818/2006).

*Decisão política no Estado Novo, 1933-1939*

dados confirmam, no fundamental, as ideias que foram surgindo de forma dispersa em estudos anteriores (Cruz 1988; Pinto 2002; Meneses 2010). Numa segunda fase procedeu-se a um estudo dos encontros entre o chefe do governo e os seus ministros, quer em «Conselho de Ministros especializado», quer a título individual. Esta fase incluiu ainda a identificação e a análise dos encontros de Salazar com o seu «núcleo duro» (*inner circle*) – um grupo restrito de homens da sua confiança, com quem privava e discutia temas da governação. Estes dados trazem informações novas e algumas *nuances* relativamente ao que sabíamos sobre o modo como Oliveira Salazar governava.

A primeira parte deste texto enquadra o tema no âmbito dos estudos já publicados sobre o salazarismo. A segunda parte analisa as normas constitucionais que regulam a relação entre o chefe do executivo e o seu gabinete, quer no consulado de Oliveira Salazar, quer no do seu sucessor, Marcelo Caetano,<sup>5</sup> complementando esta análise com outras fontes contemporâneas e bibliografia secundária. A terceira parte constitui o âmago desta investigação, apresentando novos dados sobre a frequência das reuniões do Conselho de Ministros, a sua agenda e o contexto político em que tiveram lugar, assim como os encontros realizados entre Oliveira Salazar e os seus ministros e com outras individualidades que se julga terem sido relevantes para o processo de decisão política.

Ainda que o período em análise se limite à fase que vai da formação do primeiro governo do Estado Novo (11 de Abril de 1933) até ao final da Guerra Civil de Espanha, mais concretamente até ao desfile da vitória, em Madrid, no qual participaram os Viriatos portugueses (11 de Maio de 1939),<sup>6</sup> os diários de António de Oliveira Salazar dão-nos um novo olhar sobre as estruturas de poder em Portugal nos primeiros anos do regime.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Jurista proeminente, Marcelo Caetano teve um papel político destacado antes mesmo de se tornar o sucessor de Salazar. Foi ministro das Colónias (1944-1947), presidente da Comissão Executiva da União Nacional (1947-1949), presidente da Câmara Corporativa (1949-1955) e ministro da Presidência (1955-1958).

<sup>6</sup> Neste dia, o Presidente da República Portuguesa assina o diploma que concede a Francisco Franco o grande colar da Torre e Espada.

<sup>7</sup> Os diários do período que vai de 16 de Agosto até ao final do ano de 1933 estão em branco. Com excepção destes meses e de alguns períodos de férias (em Santa Comba ou no Caramulo), o presidente do Conselho tomou diariamente apontamentos sobre o seu quotidiano. No que se refere às reuniões do Conselho de Ministros, esta lacuna foi superada através da consulta de notas de imprensa [AOS/CO/PC-8F, parte 1 (1932-1940)]. Infelizmente, não foi possível colmatar esta insuficiência quanto às reuniões com os titulares de cargos políticos ou outros indivíduos. Para as reuniões individuais, a análise relativa ao ano de 1933 baseia-se no período compreendido entre 12 de Abril e 15 de Agosto.

Rita Almeida de Carvalho, Filipa Raimundo e Nuno Estêvão Ferreira

## A decisão política no salazarismo

Os primeiros estudos genéricos sobre o salazarismo foram publicados entre 1970 e 1980. Na mesma época em que Juan Linz (1975) desenvolvia a sua teoria sobre a distinção entre totalitarismo e autoritarismo, outros estudos abordavam o salazarismo numa perspectiva comparada, designadamente em relação aos outros «regimes fascistas» (Lucena 1976; Schmitter 1975 [2000]; Cabral 1976; Cruz 1988).<sup>8</sup> No rescaldo da «revolução dos cravos», que trouxe de volta a democracia a Portugal, Manuel de Lucena concluiu que Portugal havia sido governado por uma espécie de «fascismo sem movimento» (Lucena 1976). Nas décadas seguintes, Manuel Braga da Cruz e António Costa Pinto dedicaram as suas dissertações de doutoramento à génese do regime português – tendo o primeiro estudado o papel do partido único no regime e o segundo abordado as tensões entre o movimento nacional-sindicalista e o salazarismo. Ambos confluem na ideia de que «nem todos os autoritarismos foram fascistas» (Cruz 1988, 30). A partir de então, o Estado Novo será progressivamente considerado um regime «autoritário» (Pinto 1994), ainda que com a persistência de interpretações discordantes (Rosas 1989; Torgal 2009).

É hoje relativamente consensual que o Estado Novo assentou num sistema de responsabilidade vertical e no «carácter personalista da acção governativa» baseado num tipo de «ditadura de direito» (Cruz 1988). Contrariamente aos ditadores que marcaram o período entre guerras, «Salazar alicerçou o seu poder numa legitimidade racional-legal desvirtuada, raramente fazendo uso de apelos carismáticos. O seu catolicismo tradicionalista, combinado com uma formação jurídica e financeira, diferencia-o dos outros ditadores europeus deste período» (Almeida e Pinto 2006, 27). A este respeito, o próprio Salazar dirá: «Mussolini e Hitler, antes de mais nada, não trabalham como eu. Não fazem o que eu tenho que fazer. Governando dois países ricos, cheios de recursos, não lhes faltam «élites» preparadas, técnicos competentes, que lhes dispensam, por assim dizer, todo o trabalho que não seja de mera direcção. Eu tenho de

---

É importante notar que estas conclusões ainda não incluem o início da guerra, que alterará, certamente, a frequência das reuniões, sejam elas individuais, sejam do Conselho de Ministros.

<sup>8</sup> Antes de 1974, o estudo do salazarismo é feito fundamentalmente por historiadores internacionais ou exilados [v., por exemplo, Hermínio Martins, «Portugal», in *European Fascism*, ed. S. J. Woolf (Londres/Nova Iorque: Random House, 1968), e Philippe Schmitter, *Portugal do Autoritarismo à Democracia* (Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2000)].

*Decisão política no Estado Novo, 1933-1939*

me debruçar dia e noite, sem parar, sobre os assuntos mais diversos, executando, por vezes, o que nunca deveria preocupar-me» (Meneses 2010, 130). Talvez por esta razão, o Conselho de Ministros seja equiparado a um conjunto de instituições fundamentalmente consultivas, que dependem significativamente do chefe do governo – como é o caso da Assembleia Nacional (AN), da União Nacional (UN) e da Câmara Corporativa (CC) (Carvalho 2002; Ferreira 2009; Castilho 2010).

## O Conselho de Ministros: dos aspectos formais à prática política

Durante a ditadura militar (1926-1933), o Conselho de Ministros reunia todas as sextas-feiras, sendo esta uma prática herdada da I República. Oliveira Salazar ascende à Presidência do Conselho a partir da ditadura militar e, perante a inexistência de uma ruptura entre aquele regime e o Estado Novo, a regularidade do Conselho de Ministros mantém-se inicialmente inalterada, mesmo depois de Salazar ter sido nomeado presidente do Conselho, a 5 de Julho de 1932. De facto, durante o ano de 1932 a imprensa ainda se refere a reuniões do Conselho de Ministros realizadas periodicamente, à sexta-feira, aludindo ainda a outras que terão ocorrido em circunstâncias extraordinárias (*Diário de Notícias*, Janeiro e Setembro de 1932).

É a partir do início do ano de 1933 que a frequência destes encontros sofre um decréscimo acentuado. A Constituição do Estado Novo, aprovada em referendo de Março desse ano, não contém nenhuma secção dedicada ao Conselho de Ministros, referindo apenas que as reuniões deveriam decorrer quando o seu presidente ou o chefe de Estado «julgassem necessário» (artigo 110.º da Constituição). Tal ausência de regulamentação traduziu-se numa progressiva desvalorização e irregularidade no funcionamento deste órgão, com excepção de um curto período no final da década de 40 do século XX, no qual, a pedido de Marcelo Caetano – então recém-nomeado ministro das Colónias –, o presidente do Conselho autorizou a realização de reuniões duas vezes por mês. Esta mudança surge na sequência de uma carta em que Marcelo Caetano se queixa ao presidente do Conselho: «Cá estamos a trabalhar em compartimentos estanques, com toda a tendência para as capelinhas. Deite V. Ex.<sup>a</sup> a mão a isto enquanto for tempo!».<sup>9</sup> Este período de excepção terá durado sensivelmente um ano,

<sup>9</sup> José Freire Antunes, *Salazar e Caetano. Cartas Secretas. 1932-1968* (Lisboa, Difusão Cultural, 1994), 130.

Rita Almeida de Carvalho, Filipa Raimundo e Nuno Estêvão Ferreira

após o qual Salazar terá regressado ao seu método de trabalho preferencial. Esta diferença no estilo de governação foi também identificada por Franco Nogueira, para quem, a partir de 1951, se «arreiga a convicção» de Salazar de que «é pouco profícuo o trabalho do Conselho em plenário e «retoma o hábito de trabalhar individualmente com cada ministro» (Nogueira, vol. 4, 1986, 208 e 212). De facto, as reuniões do Conselho de Ministros só voltaram a ter carácter regular a partir de 1968, quando Marcelo Caetano substituiu Oliveira Salazar como presidente do Conselho.<sup>10</sup>

A própria organização dos serviços da Presidência denunciava um órgão com poderes reduzidos. A legislação fazia referência à Secretaria da Presidência do Conselho, que tinha apenas por função o registo dos decretos-leis que continham disposições genéricas. Mesmo assim, essas funções eram, na prática, garantidas pela Secretaria-Geral do Ministério das Finanças, igualmente tutelado por Salazar. Só em 1938 é que foi criada a Secretaria da Presidência do Conselho, órgão burocrático administrativo junto do chefe do governo (Gonçalves 1960, 47), que tinha por atribuições: registar os diplomas legislativos, arquivar os respectivos originais e expediente geral; registar as leis e decretos a publicar no *Diário do Governo*; arquivar os originais dos diplomas; assegurar o expediente relativo aos processos que devessem ser submetidos à apreciação do presidente do Conselho ou do Conselho de Ministros e não respeitassem a qualquer ministério gerido por aquele; assegurar o restante serviço de expediente e arquivo da Presidência. Desde 1932 existia também um gabinete da Presidência do Conselho, mas nada foi escrito quanto ao papel deste organismo na coordenação interministerial, o que só viria a acontecer a partir de 1949 (Salazar 1951, 441-442). O próprio Salazar dirá nessa altura: «é curioso que os Conselhos de Ministros não têm, ignoro se alguma vez tiveram, o seu secretário, nem das suas deliberações são redigidas actas. Apenas ficam autenticadas as resoluções na parte em que um despacho emane do Conselho» (Salazar 1951, 442).

Tanto a lei fundamental do Estado Novo como os discursos de Oliveira Salazar apontam para um fraco papel decisório do Conselho de Ministros e para uma ruptura com aquela que era a prática política da ditadura militar. Este facto parece resultar da sua gestão cuidadosa das funções ministeriais, parlamentares e presidenciais. Em relação ao parlamento, Salazar confessou, ainda em 1932: «o parlamento assusta-me tanto que

<sup>10</sup> Cf. *Sumário das Decisões do Conselho de Ministros, 1-10-1968, 22-9-1971* (Lisboa: Secretaria de Estado da Informação e Turismo, 1971); Marcello Caetano, *Depoimento* (Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 1974), 103.

*Decisão política no Estado Novo, 1933-1939*

chego a ter receio, se bem que reconheça a sua necessidade, daquele que há-de sair do novo estatuto. Sempre são três meses, em cada ano, em que é preciso estar atento aos debates parlamentares, onde poderá haver, é claro, boas sugestões, mas onde haverá sempre muitas frases, muitas palavras. Para pequeno parlamento – e esse útil e produtivo, como no caso actual – basta-me o Conselho de Ministros...» (Ferro 2003, 95). No entanto, o Conselho de Ministros será em breve também ele considerado por Salazar de fraca utilidade e eficácia.

Como afirma Manuel Braga da Cruz, ao fim dos primeiros meses de governação salazarista observa-se uma «substituição da colegialidade governativa pela responsabilidade exclusiva dos ministros perante o presidente do Conselho» (Cruz 1988, 104). Esta ideia é sustentada por Salazar num comunicado da Presidência do Conselho, publicado nos jornais a 3 de Setembro de 1940: «Melhor método é, sem dúvida, o usado entre nós – há anos – do trabalho do chefe do governo com o ministro ou ministros a cujas pastas os problemas interessam directamente» (Salazar 1943, 272).

Com efeito, os poderes decisórios do Conselho de Ministros foram reduzidos a ponto de não ser necessário aprovar neste órgão os decretos-leis, mesmo que estes exigissem a assinatura de todos os ministros (Decreto-Lei n.º 22 470, de 11 de Abril de 1933). Tal como explica Marcelo Caetano, «sempre que a sua matéria [dos decretos-leis] envolvesse declaração de direito, parecia aconselhável que a sua aprovação fosse feita em Conselho de Ministros, embora depois de examinados pelos serviços legislativos competentes da Presidência do Conselho e, de preferência, com parecer da Câmara Corporativa». Contudo, Marcelo Caetano explica ainda no seu *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional* que, na realidade, «a assinatura de cada ministro era aposta individualmente» (Caetano 1963, 533-534). Deste modo, a Constituição pôs fim ao *primus inter pares*, o tipo de primeiro-ministro parlamentar, terminando com a responsabilidade ministerial colectiva (Gonçalves 1960, 29), definindo um regime presidencial, ainda que centrado no chefe do governo (Cruz 1988).

Na Constituição de 1933, também o Presidente da República (PR) vê os seus poderes diminuídos em benefício aparente do Conselho de Ministros. Sempre que queria dirigir-se à AN, marcar a data de uma eleição geral ou suplementar, conferir poderes constituintes em matérias específicas a um novo parlamento, convocar reuniões extraordinárias da AN ou adiar as suas sessões, dissolver a AN ou indultar ou comutar penas (artigo 81.º), devia fazê-lo na qualidade de presidente do Conselho de Ministros. Desta forma, Salazar garantia que importantes atribuições pre-

*Rita Almeida de Carvalho, Filipa Raimundo e Nuno Estêvão Ferreira*

sidenciais permanecessem sob o seu controlo. Além de consultas formais ao Conselho de Estado (no caso da atribuição de poderes constituintes, reuniões extraordinárias, adiamentos e dissolução da Assembleia Nacional), o chefe de Estado era obrigado a convocar uma reunião do Conselho de Ministros no caso de conflito entre o executivo e a Assembleia Nacional. A sua actuação não era, portanto, completamente autónoma nem se restringia à articulação com o presidente do Conselho, antes envolvia todo o elenco ministerial. A resolução de eventuais crises institucionais com a Assembleia decorria, assim, de uma concertação implícita entre o Presidente da República e o governo. É certo que a nomeação e a substituição de ministros e subsecretários de Estado eram feitas pelo PR, mas por indicação do presidente do Conselho, cuja assinatura era exigida em todos os decretos.

O único poder que a Constituição conferia explicitamente ao Conselho de Ministros era o da nomeação de governadores coloniais, tarefa que, por princípio, deveria pertencer ao ministro das Colónias, mas que era tradicionalmente conferida ao Conselho de Ministros (Oliveira 2000, 100). Tal não significa, porém, que o ministro das Colónias visse reduzida a sua autonomia, porque, como explica Pedro Aires Oliveira, não só a Carta Orgânica do Império Colonial conferia extensos poderes ao ministro, como este «estava habilitado a rejeitar ou revogar os decretos da AN, caso os considerasse feridos de ilegalidade ou «inconvenientes aos interesses nacionais» (Oliveira 2000, 100).

Embora a Constituição negasse ao Conselho de Ministros qualquer poder efectivo, a lei ordinária concedia-lhe certas funções políticas e administrativas cuja importância foi aumentando ao longo do tempo. Assim, por exemplo, desde 1935 competia ao Conselho de Ministros a aprovação de créditos extraordinários, a demissão, reforma ou aposentação de funcionários públicos que se opunham aos princípios constitucionais e a autorização de acumulação de cargos públicos. Entende-se que a concessão destas atribuições constituía mais uma tentativa de impedir que algumas questões ficassem sujeitas apenas ao poder decisório de cada um dos ministros do que uma intenção de partilha de poder decisório com o Conselho de Ministros. Na verdade, como Salazar reunia pouco este órgão, mesmo nestas matérias especificamente, usando uma delegação tácita, acabou «a despachar todos os processos como se tivessem ido a Conselho, mesmo aqueles cuja resolução tinha alcance político e projecção na opinião» (Caetano 1977, 187).

Ainda que a análise aqui desenvolvida diga respeito apenas aos primeiros anos do Estado Novo, crê-se que esta convicção de Salazar não

*Decisão política no Estado Novo, 1933-1939*

se alterou ao longo dos trinta e seis anos em que foi presidente do Conselho. Na década de 40 do século XX, por exemplo, Salazar reconhece que «salvo as reuniões para discussão de questões políticas essenciais ou de orientação geral, o trabalho sistemático em Conselho deve, pois, reputar-se de fraco rendimento e baixa qualidade, além de perdas de tempo que comporta para todos os ministros» (Salazar 1943, 271-272). Mais tarde, já nos anos 60, Marcelo Caetano escreve que o Conselho de Ministros não era senão uma reunião de ministros presidida pelo presidente do Conselho e pelo Presidente da República (Caetano 1963, 539).

## Conselho de Ministros (1933-1939)

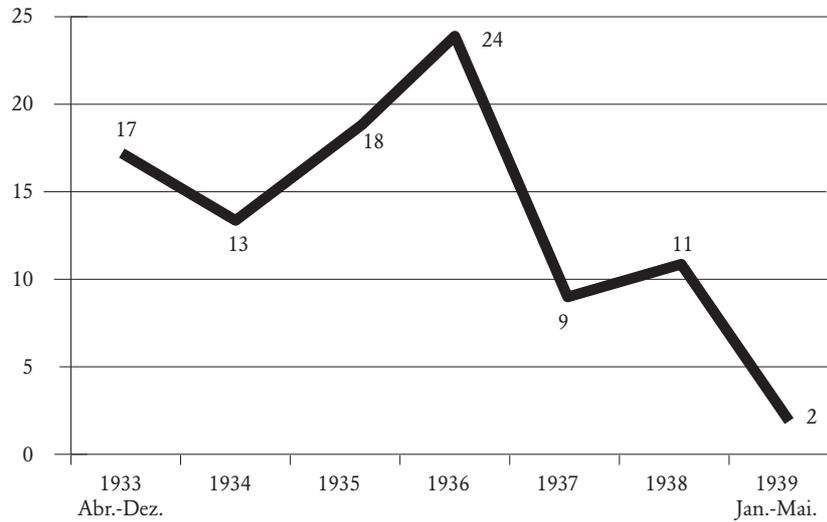
Os anos compreendidos entre 1933 e 1939 correspondem ao período de institucionalização do Estado Novo. É ao longo deste tempo que se aprova a Constituição, se realizam as primeiras eleições, se reúne a primeira legislatura da Assembleia Nacional e é constituída a Câmara Corporativa. Salazar procede ainda à reorganização da administração pública, do sistema financeiro e dos estatutos jurídicos das colónias. São igualmente criados o Tribunal Militar Especial, a Mocidade Portuguesa e a Legião Portuguesa. Também as forças armadas, a polícia política e a censura prévia são reformadas pelo novo regime político.

Desde a nomeação do primeiro governo de Salazar até ao final da Guerra Civil de Espanha, Salazar reuniu o Conselho de Ministros 94 dias, o que se traduz numa média de 15 reuniões por ano. Na prática, a regularidade de funcionamento deste órgão evoluiu no sentido descendente. Por outras palavras, as reuniões do Conselho de Ministros deixaram de ser semanais (no final de 1932), ocorrendo três reuniões em cada quatro meses (no início de 1939). É assim provável que a experiência governativa tenha reforçado ainda mais as convicções do presidente do Conselho sobre a centralização do poder decisório. Por outro lado, o cada vez maior domínio dos aparelhos de Estado, judicial e repressivo constituiu um mecanismo facilitador da concentração de poderes.

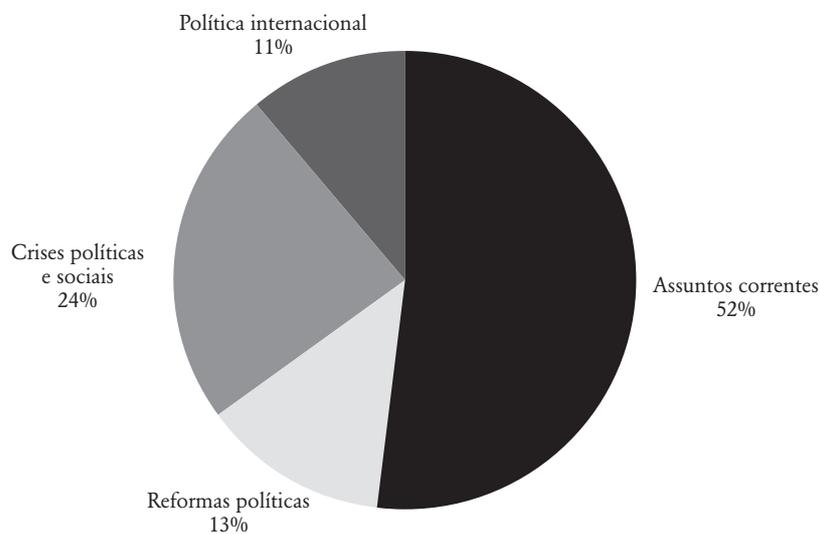
O Conselho de Ministros resume-se, na óptica de Salazar, a um organismo onde se debatem as «questões políticas essenciais ou de orientação geral», não servindo tanto para discutir e aprovar a legislação específica de cada ministério. Através da análise dos diários verifica-se que uma parte significativa das reuniões do Conselho de Ministros versa sobre os designados «assuntos correntes», ou seja, a discussão de decretos e orientações gerais, tal como o diploma que permite afastar os funcionários pú-

*Rita Almeida de Carvalho, Filipa Raimundo e Nuno Estêvão Ferreira*

**Figura 6.1 – Número de reuniões do Conselho de Ministros, 1933-1939 (Portugal)**



**Figura 6.2 – Matérias discutidas no Conselho de Ministros por categoria (em percentagem) (Portugal)**



**Fonte:** AOS/TT (Lisboa). As categorias foram criadas de acordo com a informação existente nos diários de Salazar. Quando a informação era insuficiente, foram utilizadas outras fontes. A categoria «assuntos correntes» que integra os Negócios Estrangeiros, é distinta da «política internacional», que inclui preocupações típicas do período entre guerras.

*Decisão política no Estado Novo, 1933-1939*

blicos do serviço activo <sup>11</sup> ou a política externa. As grandes «reformas políticas» são também discutidas em Conselho de Ministros: foi o que sucedeu com a Constituição, o Código Administrativo e a formação da Câmara Corporativa. Estas duas áreas – «assuntos correntes» e «reformas políticas» – ocupam 52% e 13%, respectivamente, da agenda política. As crises políticas e sociais, com especial enfoque na actividade da oposição ao Estado Novo – que nos seus primeiros anos é abundante –, preencheram 24% das reuniões do Conselho de Ministros (incluem-se nesta categoria, por exemplo, as decisões de proibir Rolão Preto, dirigente nacional-sindicalista, Paiva Couceiro, dirigente monárquico, Prestes Salgueiro, implicado no movimento republicano de Fevereiro de 1927, e Cunha Leal, acusado de conspirar com os nacionais-sindicalistas, de residir em Portugal). Finalmente 11% das matérias abordadas nas reuniões do Conselho de Ministros estão relacionadas com temas de «política internacional», nomeadamente o desencadear da Guerra Civil de Espanha e as tensões que estiveram na origem da Segunda Guerra Mundial.

A partir desta análise conclui-se que aproximadamente metade das reuniões do Conselho de Ministros dedicou-se a aspectos que extrapolavam os «assuntos correntes» (importantes reformas do Estado, crises sociais e políticas, política internacional). Neste sentido, o Conselho de Ministros transforma-se num órgão de legitimação das orientações políticas de Salazar e no seu gabinete de gestão de crises.

A análise detalhada do conteúdo destas reuniões revela que até ao final de 1933 o Conselho de Ministros reúne sensivelmente duas vezes por mês. Em cima da mesa estão a nova Constituição, a organização corporativa do Estado, o Código Administrativo, a legislação eleitoral, as colónias e o regime cerealífero.

O problema cerealífero esteve na origem de uma série de reuniões consecutivas. Perante os enormes excedentes e a baixa de preços resultantes da designada «campanha do trigo», inspirada na *battaglia del grano* do fascismo italiano, o governo tinha decretado o fim dos apoios à produção de trigo (Amaral 1996, 982-983). A contestação da lavoura a estas medidas foi amplamente abordada em reuniões privadas de Salazar com o ministro do Comércio e numerosos técnicos. Franco Nogueira testemunha que Salazar apresenta ao Conselho de Ministros as hipóteses já

---

<sup>11</sup> O Decreto-Lei n.º 25 317, de 13 de Maio de 1935, manda aposentar, reformar ou demitir os funcionários ou empregados, civis ou militares, que tenham revelado ou revelem espírito de oposição aos princípios fundamentais da Constituição Política ou não dêem garantia de cooperar na realização dos fins superiores do Estado.

*Rita Almeida de Carvalho, Filipa Raimundo e Nuno Estêvão Ferreira*

previamente estudadas (Nogueira, vol. 2, 1977, 226) e que haveriam de resultar na promulgação do Decreto-Lei n.º 22 872, de 24 de Julho de 1933.

A reunião de 17 de Outubro de 1933 constituiu um bom exemplo da instrumentalização do Conselho Ministros enquanto órgão legitimador das opções políticas do chefe do Executivo. Neste encontro, Salazar expôs múltiplos problemas ao Conselho de Ministros: a necessidade de organizar a mocidade, de introduzir o direito corporativo nas escolas, de acelerar a constitucionalização do regime, de regulamentar a imprensa, de reformar o Código Administrativo e de reforçar o cariz autoritário do regime (Nogueira, vol. 2, 1977, 239). É Salazar quem define a agenda e faz a exposição dos assuntos, procurando legitimar as suas orientações políticas apoiando-se no órgão a que preside.

Em 1934 o Conselho de Ministros discutiu a constituição da Câmara Corporativa, a lei eleitoral que iria eleger os deputados à primeira Assembleia Nacional e a composição das listas da União Nacional. Neste ano, Salazar enfrentou resistências relativamente à progressiva institucionalização do Estado Novo, em particular por parte dos sectores operário e monárquico e do Movimento Nacional-Sindicalista de Rolão Preto. Surgiu ainda algum descontentamento entre os militares, a quem Salazar foi progressivamente retirando influência política.

Em Janeiro de 1934 a «greve geral revolucionária» do dia 18 contra o Estatuto do Trabalho Nacional e contra a instauração dos sindicatos corporativos (Patriarca 2000, 13) levou Salazar a reunir, de emergência, o Conselho de Ministros. De acordo com as suas «agendas», à meia-noite do dia 18 Salazar deslocou-se ao Governo Civil e a Caçadores 5 (em Lisboa), donde regressou apenas às 9 horas e 30 minutos da manhã. Após dormir uma sesta de duas horas, o chefe do governo almoçou com Costa Leite (antigo subsecretário das Finanças no período da ditadura militar, homem da mais estrita confiança de Salazar, seu discípulo e assistente na Universidade de Coimbra e ideólogo do corporativismo). De tarde conversou com Arnaldo Pinheiro Torres (secretário do presidente do Conselho), Pedro Teotónio Pereira (subsecretário das Corporações) e Gomes Pereira (ministro do Interior) sobre o «rescaldo da revolução». No dia seguinte, o Conselho de Ministros reúne para discutir a «revolução e sanções» a aplicar. A preocupação do chefe do governo está em regulamentar o artigo 39.º da Constituição, que proíbe a suspensão das actividades tanto por patrões como por operários. Defende ainda a corporização dos sindicatos e o fim da propaganda comunista e da publicação da imprensa de «extrema-esquerda». No dia 20, Salazar encontra-se com o director-

*Decisão política no Estado Novo, 1933-1939*

-geral da Censura para lhe dar instruções relativamente ao que chama «propaganda comunista e imoral». A reunião do Conselho de Ministros que se seguiu, a 9 de Fevereiro, teve lugar no Ministério do Interior e visou a discussão de «sanções para greves e *lock-out*».<sup>12</sup>

A 16 de Abril, na sequência de uma crise desencadeada pelo ministro da Guerra, o qual procurava afirmar a supremacia de Carmona sobre Salazar, o governo demite-se. Salazar afirma que só continuará como chefe do governo se o presidente Carmona lhe reafirmar publicamente a confiança. Depois de reunir com o Presidente da República em Belém, Salazar, com o consentimento tácito de Carmona, confronta abertamente o referido ministro, Alberto de Oliveira, em Conselho de Ministros. Este episódio terminará nos dias seguintes com os generais envolvidos a fazerem desmentidos na imprensa acerca da existência de conspirações militares para afastar Salazar (Faria 2000, 53-54).

A subordinação dos militares tem um novo episódio no final do ano: Salazar reúne com o Presidente da República para discutir uma possível remodelação ministerial que afaste o ministro da Guerra, Alberto de Oliveira. O Conselho de Ministros reunirá por duas vezes para tratar desta questão, uma delas sob a presidência de Carmona – algo que estava previsto por lei mas raramente aconteceu. Oliveira Salazar acabará por conseguir substituir Alberto de Oliveira, designando para o cargo o coronel Passos e Sousa.

O «caso Rolão e Monsaraz» foi tratado no Conselho de Ministros de 11 de Julho de 1934. Salazar estava consciente da ameaça real dos «fascistas portugueses» – os Camisas Azuis de Rolão Preto. Este decide confrontar Salazar directamente, endereçando-lhe um protesto em forma de carta no qual se queixa da perseguição ao Movimento Nacional-Sindicalista. O chefe do governo decide ordenar a sua detenção, levando ao exílio forçado quer de Rolão Preto, quer de Alberto Monsaraz, secretário-geral do movimento. Mais uma vez se verifica que as ameaças à estabilidade do regime são partilhadas com o Conselho de Ministros que, ao sancionar as opções do presidente do Conselho, é co-responsabilizado pelas medidas tomadas.

Em 1935 o Conselho de Ministros reúne duas vezes para discutir o tipo de propostas de lei a apresentar pelo governo à Assembleia Nacional. Este aspecto é da maior importância, já que o Conselho de Ministros serve aqui como órgão disciplinador dos diversos membros do governo, legiti-

<sup>12</sup> Para a repressão do «18 de Janeiro», v. Patriarca (2000), sobretudo pp. 220-226, 457 e 473.

*Rita Almeida de Carvalho, Filipa Raimundo e Nuno Estêvão Ferreira*

mando a restrição da discussão pública das iniciativas legislativas. Este esvaziamento das funções da Assembleia Nacional vai continuar ao longo dos anos, como atesta um despacho confidencial de 21 de Janeiro de 1940 de Salazar: «o governo deve abster-se de apresentar propostas à câmara que não estejam rigorosamente nos termos da exigência constitucional relativamente às leis», isto é, as que não se restrinjam exclusivamente à aprovação das bases gerais dos regimes jurídicos (Carvalho 2002, 63).

Nesse ano é também aprovada em Conselho de Ministros a reforma dos vencimentos do funcionalismo civil, que Salazar preparara previamente com António José Malheiro, director-geral da Contabilidade, tendo o Conselho de Ministros introduzido ainda algumas alterações ao documento final. A oposição ao regime continua a ser uma das principais matérias levadas a Conselho. Desta feita, são motivo de preocupação o movimento operário, os segmentos integralistas e a maçonaria. O Conselho de Ministros debate medidas concretas que permitam eliminar estas ameaças, que vão desde o saneamento da administração pública à possibilidade de exílio forçado dos líderes mais proeminentes da oposição (Domingos Pereira, Cunha Leal e Prestes Salgueiro). Neste sentido, foi discutido o já referido decreto, que atribuiu ao Conselho de Ministros a função de demitir aqueles funcionários públicos que se opusessem ao Estado Novo, o que sugere, mais uma vez, a vontade de Salazar de partilhar este tipo de responsabilidade com o Conselho.

Em 1936 Salazar centra-se na conjuntura internacional. A situação em Espanha preocupa-o de tal forma que são frequentes os passeios a pé com o ministro do Interior, Passos e Sousa. De acordo com Franco Nogueira, é durante estes passeios que o presidente do Conselho se dirige à sede da Polícia para receber notícias sobre a situação política no país vizinho (Nogueira, vol. 3, 1986, 21). As sucessivas reuniões do Conselho de Ministros sobre este mesmo assunto durante o mês de Fevereiro são também expressão desta preocupação.

Em Maio desse ano o presidente do Conselho demite o ministro da Guerra, Passos e Sousa, e assume ele próprio a pasta. A partir de Novembro, Salazar acumula também a dos Negócios Estrangeiros. Para além destas duas pastas, continuava a ser ministro das Finanças, cargo que assumira em 1932. Esta concentração de poderes tem óbvias repercussões no já reduzido papel do Conselho de Ministros. Outro passo para a redução da importância deste órgão é a criação, nesse ano de 1936, de um conselho de ministros restrito para tratar das questões do comércio externo.

Em 1937 Salazar praticamente não aborda o tema da Guerra Civil de Espanha em Conselho de Ministros. Paradoxalmente, o chefe do governo

*Decisão política no Estado Novo, 1933-1939*

toma nesse ano medidas importantes relacionadas com a iminência de um conflito internacional, tais como as reformas militares (leis de organização e de recrutamento militar). Mais, negocea longamente a política de não intervenção da Europa na Guerra Civil de Espanha e o plano de fiscalização dos países limítrofes por comissões de controlo dos territórios. Estas longas negociações, em que Salazar resiste a aceitar que a Inglaterra fiscalize as fronteiras portuguesas, dão lugar à realização de dois conselhos de ministros, um em Janeiro, na sequência das bombas que a oposição faz explodir pelo país em reacção à posição de Salazar, e um outro em Fevereiro, onde Salazar discute a posição que o país deve tomar perante o referido plano de fiscalização. De resto, é fundamentalmente junto de Sebastião Ramires – o magnata das conservas, que mantém estreitas relações com Gil Robles<sup>13</sup> –, de Teixeira de Sampaio, secretário-geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros e de Fernando Santos Costa, subsecretário da Guerra, que Salazar procura informar-se e aconselhar-se. Colhe ainda opiniões de um círculo restrito de homens da sua confiança – Mário Pais de Sousa (ministro do Interior), Rodrigues Júnior (ministro da Justiça) e Teixeira de Sampaio. É com estes que Salazar discute, por exemplo, a 19 de Fevereiro, as bases do documento que viria a proibir os cidadãos portugueses de se envolverem na Guerra Civil de Espanha. Sendo presidente do Conselho, e tutelando as pastas das Finanças, da Guerra e dos Negócios Estrangeiros num clima de crescente beligerância internacional, diminui a necessidade de reunir o Conselho de Ministros.

Entre 1938 e o desfecho da Guerra Civil de Espanha, a política internacional mantém-se fora da agenda do Conselho de Ministros, não obstante os avanços do conflito e o facto de a Europa caminhar na direcção de uma guerra em larga escala. Em contrapartida, a política interna domina estas reuniões: o caso da insinuação pública de Rui Ulrich, em conferência na Associação Comercial de Lisboa, de que fora substituído no posto de embaixador em Londres por «ter havido uma pessoa altamente colocada que teria ambicionado o lugar...» (Brandão 2004); a oposição ao Estado Novo, que regressa como tema forte – os presos políticos e «a acusação de maus tratos»; a agitação nas forças armadas decorrente da reacção às reformas militares. No que se refere às resistências à aplicação

---

<sup>13</sup> José María Gil Robles (1898-1980) esteve exilado em Portugal na sequência do golpe que desencadeou a Guerra Civil de Espanha. Foi fundador da *Confederación Española de Derechas Autónomas* (CEDA), líder da *Acción Popular*, deputado das Cortes de Salamanca (1931) e ministro da Guerra (1935). Só regressou a Espanha em 1953.

*Rita Almeida de Carvalho, Filipa Raimundo e Nuno Estêvão Ferreira*

destas reformas, Salazar debate amplamente o assunto com o subsecretário da Guerra, o ministro do Interior, o chefe de Estado e diversos generais, que recebe individualmente ao longo do mês de Janeiro.

Antes de terminada a Guerra Civil de Espanha, em Maio de 1939, realizam-se apenas três reuniões do Conselho de Ministros em que se discutem assuntos relacionados com as colónias portuguesas, tais como os transportes marítimos e a escolha do governador de Angola.

Esta análise da frequência e da agenda das reuniões do Conselho de Ministros nos primeiros anos do Estado Novo aponta, como se referiu, para uma cada vez maior secundarização deste órgão ao nível do processo de decisão política. Salazar parece ter reunido o Conselho de Ministros na medida do indispensável e para garantir o apoio político dos ministros e assim legitimar o regime.

Desta análise dos diários depreende-se que Salazar reduziu substancialmente a responsabilidade colectiva do Conselho de Ministros. Mas significa isto que concentrou em si todo o poder decisório? Na próxima secção procura-se explicar o modelo de governabilidade de Salazar e discutir o grau de centralização do seu poder.

## Reuniões entre o presidente do Conselho e os seus ministros

«Sendo dois, já é Conselho», foi a resposta dada por Salazar a Adriano Moreira, então ministro do Ultramar, quando este o questionou sobre a necessidade de obter a aprovação do Conselho de Ministros para um decreto que os dois acabavam de redigir (Moreira 2005, 56). Nas suas memórias, Pedro Teotónio Pereira atesta a preferência do chefe do Governo pelo trabalho a dois: Salazar preferia o «sistema de trabalhar individualmente com cada ministro» (Pereira 1972, 109).

Salazar havia declarado nos anos 30 o seu apreço pelo «trabalho de pequenos conselhos de atribuições legais determinadas para grupos de problemas, como são o Conselho Corporativo e o Conselho de Ministros para o Comércio Externo» (Salazar 1943, 272). Ora, tal afirmação não é exactamente corroborada pelas «agendas» de Salazar. Não se encontraram referências a reuniões do Conselho Corporativo, o que é tanto mais estranho quanto este órgão era presidido pelo próprio chefe do governo, que o convocava. Este Conselho terá nascido a partir de uma proposta de Teotónio Pereira, que em 1933 terá pedido a Salazar que constituísse um conselho de ministros restrito onde tivesse assento o

*Decisão política no Estado Novo, 1933-1939*

subsecretário de Estado da Corporações.<sup>14</sup> Teotónio Pereira havia sido nomeado subsecretário desta área de governação, o que, contudo, não lhe dava acesso ao Conselho de Ministros. Em 1934 é então criado, pelo Decreto-Lei n.º 24 362, o Conselho Corporativo, onde têm assento o ministro da Justiça, o ministro das Obras Públicas e Comunicações, o ministro do Comércio e Indústria, o ministro da Agricultura, o subsecretário de Estado das Corporações e Previdência Social e dois professores das Universidades de Lisboa e Coimbra que rejam ou tenham regido o curso de Direito Corporativo (Ferreira 2009). A fraca influência do Conselho Corporativo no processo de tomada de decisão política é também evidente na afirmação de Marcelo Caetano em 1935 de que a acção do Conselho Corporativo era nula. O mesmo é atestado já depois da segunda guerra, em 1951, por Adriano Moreira (Moreira 1951, 142). Para Manuel de Lucena, estudioso do corporativismo, «o que chama a atenção é ver este conselho ocupar-se de tarefas que se diria estarem nitidamente abaixo da sua dignidade» (Lucena 1976, 223).

Já o Conselho do Comércio Externo parece desempenhar funções claramente valorizadas pelo chefe do governo. São, na verdade, numerosas as notas que Oliveira Salazar toma a respeito das reuniões deste Conselho, que é criado pelo Decreto-Lei n.º 26 782, de 13 de Julho de 1936, «com atribuições que visam essencialmente a defesa da economia portuguesa nas difíceis circunstâncias da concorrência internacional e dá-lhe os poderes necessários para acudir rapidamente, com as providências convenientes, aos pontos ameaçados». Este Conselho deveria reunir com uma regularidade semanal, com a participação dos ministros das Finanças, dos Negócios Estrangeiros e do Comércio e Indústria. Os ministros da Marinha, das Colónias e da Agricultura podiam tomar parte neste sempre que se tratasse de assuntos que interessassem aos transportes marítimos, à economia colonial ou à produção da metrópole. A este grupo podiam ainda ser agregados consultores (director-geral das Alfândegas, director-geral dos Negócios Políticos e Económicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, director-geral do Comércio e vice-presidente do Conselho Técnico Corporativo do Comércio e Indústria). Os ministros podiam também convocar qualquer funcionário que considerassem «especialmente competente». Do conjunto de todos os ministros, ficavam de fora apenas o ministro do Interior, o ministro da Justiça, o ministro da Educação e o ministro Guerra (que neste período era o próprio Salazar).

<sup>14</sup> Cf. AOS/CO/PC-10 A, fls 363-366.

*Rita Almeida de Carvalho, Filipa Raimundo e Nuno Estêvão Ferreira*

Para além do domínio formal, se analisarmos os «conselhos» informais promovidos por Salazar, verifica-se que, apesar de tudo, o processo decisório era mais participado do que aparentemente se supõe. É o caso do processo negocial da Concordata de 1940: para a análise e reformulação do anteprojecto da Santa Sé foi constituído um grupo de trabalho do qual fariam parte, para além do próprio Oliveira Salazar, Mário de Figueiredo, Domingos Fezas Vital, Luís Teixeira de Sampaio e Manuel Rodrigues Júnior. Contudo, tratava-se de um grupo informal e apenas três dos seus membros gozavam àquela data de «legitimidade institucional»: Oliveira Salazar, presidente do Conselho, acumulava a pasta dos Negócios Estrangeiros; Teixeira de Sampaio era secretário-geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros; Manuel Rodrigues Júnior era ministro da Justiça (Carvalho 2009). Os outros dois membros eram «apenas» juristas de renome e professores de Direito.

O «menor» desempenho do Conselho de Ministros parece ter sido compensado pela actividade deste tipo de órgãos mais restritos, que se reveste de um carácter consultivo e não deliberativo, cuja vantagem, apontada, aliás, pelo próprio presidente do Conselho, residia no facto de serem constituídos por técnicos especializados nas matérias em apreço.

Para além destes conselhos de ministros (e de não ministros) reduzidos, os diários demonstram que Salazar se reunia frequentemente com dois ou três membros do governo para discutir assuntos que fossem da responsabilidade de mais do que um ministério. Alguns dos exemplos mais relevantes incluem reuniões em simultâneo com os ministros dos Negócios Estrangeiros e do Comércio (juntamente com o secretário-geral dos Negócios Estrangeiros) para discutir acordos comerciais com a França e a Holanda (1934) e com a Espanha (1936); reuniões com os ministros da Agricultura e do Comércio, em 1934 e 1935; reuniões com os ministros da Justiça e do Interior (por vezes acompanhados pelo director da PVDE) para discutir crises políticas e medidas respeitantes aos presos políticos.

No que diz respeito aos encontros entre Salazar e os seus ministros a título individual, verifica-se que, para o período analisado, o ano de 1936 regista importantes alterações relativamente às pastas mais relevantes e aos ministros com quem o presidente do Conselho mais reúne. Até à eclosão da Guerra Civil de Espanha, o ministro do Comércio e Indústria foi o que mais reuniu com Salazar. É interessante notar que o ministro desta pasta, Sebastião Garcia Ramires, foi não só um homem influente no processo de construção inicial da organização corporativa, mas também um importante conselheiro de Salazar em matérias relacionadas

*Decisão política no Estado Novo, 1933-1939*

com a Espanha, fazendo a ponte com o *generalíssimo* Francisco Franco a partir das relações pessoais que mantinha com Gil Robles (Alexandre 2000, 207). Neste sentido, a maior regularidade de encontros entre Garcia Ramires e Salazar poderá estar relacionada com esta circunstância.

A partir de 1936, Mário Pais de Sousa, que era então o ministro do Interior, é quem reúne com maior frequência com Salazar. Este ministério foi remodelado por três vezes nos três anos iniciais do Estado Novo, tendo anteriormente sido ocupado por Albino dos Reis, Gomes Pereira e Linhares de Lima. Durante este período, porém, os detentores da pasta reuniram consideravelmente menos com Salazar do que o fará Pais de Sousa. Este facto é tanto mais surpreendente quanto, numa das suas entrevistas propagandísticas a António Ferro, Salazar dirá: «a orientação, a responsabilidade política do governo diz respeito a duas pessoas do gabinete – ao chefe do governo e ao ministro do Interior. Os restantes ministros têm preocupações técnicas demasiado importantes para serem obrigados a pensar ainda no problema político que devemos tentar reduzir à sua expressão mais simples, se queremos mudar de vida» (Ferro s. d., 88). Na realidade, é com a nomeação de Mário Pais de Sousa (1936-1944), simultaneamente cunhado de uma irmã de Salazar, seu amigo pessoal e antigo colega na Universidade de Coimbra, que este ministério parece adquirir particular destaque.

O ministro das Obras Públicas e Comunicações, Duarte Pacheco (1932-1936 e 1938-1942), era outro dos homens da confiança de Salazar e seguramente merecedor de um elevado grau de autonomia. Foi ele quem se deslocou a Coimbra para convencer António de Oliveira Salazar a ocupar a pasta das Finanças no período da ditadura militar, o que veio a acontecer a 27 de Abril de 1928 (Carvalho s. d.). Mesmo no período em que não foi responsável pelas Obras Públicas, Duarte Pacheco reuniu numerosas vezes com o presidente do Conselho na qualidade de presidente da Comissão Administrativa da Câmara Municipal de Lisboa, tratando de assuntos relacionados com esta cidade, mas, sobretudo, da questão da transferência do chefe de Estado para a residência de São Bento. Em Maio de 1938, Duarte Pacheco regressa à pasta das Obras Públicas e os encontros aumentam de ritmo, abordando-se as comemorações do duplo centenário e outras obras importantes, como o Aeroporto da Portela e as casas económicas em Lisboa.

A proximidade com Duarte Pacheco deve ser contrastada com a distância que Oliveira Salazar mantém com Silva Abranches, ministro das Obras Públicas de 1936 a 1938, que, para além de se ter encontrado escassas vezes com o presidente do Conselho (dezoito vezes em 1936 e

*Rita Almeida de Carvalho, Filipa Raimundo e Nuno Estêvão Ferreira*

uma vez em 1937), chega a apresentar a sua demissão a Salazar na sequência da visita que este realizou a uma obra hidráulica em Salvaterra de Magos sem o conhecimento prévio do ministro. Salazar terá recusado o seu pedido de demissão, lembrando a Silva Abranches que nunca ia «oficialmente a parte nenhuma», mas que não prescindia de visitar as obras do governo sempre que pudesse (Carvalho s. d.).

Oliveira Salazar ocupa a pasta dos Estrangeiros de 1936 a 1944. Os encontros com os ministros que o antecederam – César de Sousa Mendes (1932-1933), Caeiro da Mata (1933-1935) e Armindo Monteiro (1935-1936) – não têm a frequência das reuniões com as tutelas das Obras Públicas e do Interior. Tal pode ser explicado pelo facto de Salazar, nos primeiros anos de governação, se ocupar sobretudo de problemas de natureza interna: a neutralização da oposição ao regime e dos sectores militares discordantes, a «despolitização» dos católicos, a criação de organismos de enquadramento, como a Legião Portuguesa e a Mocidade Portuguesa. Contudo, os contactos assíduos e muito frequentes com o secretário-geral do ministério, Luís Teixeira de Sampaio, levam a crer que Salazar actuaria muitas vezes como se fosse o titular efectivo desta pasta mesmo antes de Novembro de 1936. Aliás, considerando as individualidades que se encontram com o presidente do Conselho e que não são governantes, Teixeira de Sampaio, secretário-geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros, foi quem mais privou com Salazar. O chefe do executivo encontra-se com Teixeira de Sampaio quase tanto como com os próprios ministros. Tal facto é consistente com o que se tem escrito sobre este homem de confiança de Salazar. Segundo Pedro Aires Oliveira, «quando Salazar ascende à Presidência do Conselho de Ministros, é a Sampaio que recorre para se familiarizar com as linhas mestras da política externa portuguesa e as grandes questões internacionais» (Oliveira 2006, 149). O mesmo historiador afirma que é com o aproximar da Guerra Civil de Espanha que os encontros entre Salazar e Teixeira de Sampaio se intensificam: «a partir de 1935, quando Salazar passa a seguir mais atentamente a situação internacional, é junto do laborioso secretário-geral do MNE que se aconselha para fixar as grandes linhas da política externa do regime» (Oliveira 1996, 876). Teixeira de Sampaio é ainda o «braço direito de todos os ministros dos Estrangeiros, que raramente dão um passo sem primeiro ouvirem a sua opinião e dele se fazem acompanhar sempre que reúnem com o chefe do governo» (Oliveira, *ibid.*).

De acordo com as «agendas», os ministros da Justiça, da Agricultura, da Marinha e das Colónias foram aqueles que menos reuniram com o presidente do Conselho. É pouco provável que tal tenha apenas uma expli-

*Decisão política no Estado Novo, 1933-1939***Quadro 6.1 – Encontros entre Salazar e os ministros antes, durante e depois do desempenho de funções ministeriais, 1933-1939**

Ministros	Antes	Durante	Depois	Total
<b>Interior</b>				
Albino dos Reis (11.4.1933-24.7.1933)	–	2	12	14
Gomes Pereira (24.7.1933-23.10.1934)	–	25	0	25
Linhares de Lima (23.10.1934-18.1.1936)	1	18	0	19
Pais de Sousa (18.1.1936-19.5.1939)	66	762	–	828
<b>Justiça</b>				
Manuel Rodrigues (11.4.1933-19.5.1939)	–	76	–	76
<b>Guerra</b>				
Alberto de Oliveira (11.4.1933-23.10.1934)	–	17	5	22
Passos e Sousa (23.10.1934-19.5.1936)	0	30	0	30
<b>Marinha</b>				
Mesquita Guimaráes (11.4.1933-18.1.1936)	–	60	11	71
Ortiz Bettencourt (18.1.1936-19.5.1939)	0	79	–	79
<b>MNE</b>				
Caeiro da Mata (11.4.1933-27.3.1935)	–	60	9	69
Armindo Monteiro (11.5.1935- 6.11.1936)	49	82	–	131
<b>Colónias</b>				
Armindo Monteiro (11.4.1933-11.5.1935)	–	49	82	131
Joaquim F. Bossa (11.5.1935-18.1.1936)	0	17	2	19
Francisco Machado (18.1.1936-19.5.1939)	3	73	–	76
<b>Obras Públicas</b>				
Duarte Pacheco (11.4.1933-18.1.1936 e 25.5.1938-19.5.1939)	–	264	21	285
Silva Abranches (18.1.1936-23.3.1938)	0	23	–	23
<b>Educação</b>				
Cordeiro Ramos (11.4.1933-24.7.1933)	–	2	0	2
Sousa Pinto (24.7.1933-23.10.1934)	–	19	11	30
Eusébio Tamagnini (23.10.1934-18.1.1936)	0	25	1	26
Carneiro Pacheco (18.1.1936-19.5.1939)	30	26	–	56
<b>Comércio e Indústria</b>				
Garcia Ramires (11.4.1933- 18.1.1936)	–	192	66	258
Teotónio Pereira (18.1.1936-13.12.1937)	97	89	20	206
Costa Leite (13.12.1937-19.5.1939)	104	79	–	183
<b>Agricultura</b>				
Queimado de Sousa (24.6.1933-23.10.1934)	2	10	2	14
Neves Duque (23.10.1934-19.5.1939)	0	156	–	156

Fonte: AOS/TT.

*Rita Almeida de Carvalho, Filipa Raimundo e Nuno Estêvão Ferreira*

cação. Se, por um lado, é possível que a um menor número de reuniões entre Salazar e o ministro da Agricultura corresponda um menor grau de importância política desta área de governação, no caso, por exemplo, do ministro da Justiça, Manuel Rodrigues Júnior, a justificação pende para um maior grau de autonomia no plano da decisão política. Sendo este último o ministro mais antigo no governo (1932-1940), por ele passaram importantes disposições legislativas ao longo dos primeiros anos do Estado Novo: a reorganização do Conselho Superior Judiciário (1933), a elaboração da lei eleitoral (1934), o decreto que definia sanções para funcionários públicos que se opusessem ao regime (1935), o Código Civil (1936) e o Código Administrativo (1936-1940). Mais ainda, com base nas «agendas» conclui-se que o reduzido número de reuniões que manteve com Salazar teve como tema principal a «situação política» em geral.

Durante este período, o cargo de subsecretário de Estado era, do ponto de vista formal, imediatamente inferior ao de ministro. O desempenho destas funções governativas parece ter sido de grande relevância para quem teve a pretensão de ascender a ministro.<sup>15</sup> Apesar de a análise dos diários relativizar esta ideia – na medida em que há indícios de que mais importantes do que os cargos são os indivíduos que os ocupam –, há, no entanto, dois subsecretários de Estado que, ao contrário dos outros, mantêm contactos frequentes com Salazar: Costa Leite é subsecretário das Finanças (1934-1937) e Fernando Santos Costa é subsecretário da Guerra (1936-1944). Ambos executam funções no âmbito de ministérios tutelados pelo próprio presidente do Conselho. O subsecretário das Corporações, Pedro Teotónio Pereira (1933-1936), merece também destaque, uma vez que se trata de uma área de governação para a qual ainda não havia sido criado um ministério, tendo este cargo uma importância equiparável à de ministro.

João da Costa Leite (Lumbralles) foi discípulo e assistente de Salazar em Coimbra e já havia sido secretário de Estado das Finanças na ditadura militar (1929-1930) quando Oliveira Salazar era ministro da tutela (1928-1932). Um dos homens de confiança do presidente do Conselho foi nomeado ministro da Presidência anos mais tarde (1950-1955), embora, no período em estudo, o director-geral da Contabilidade Pública, José

---

<sup>15</sup> De acordo com o estudo de Pedro Tavares de Almeida e António Costa sobre o salazarismo, 34% de todos os ministros de Salazar foram secretários ou subsecretários anteriormente, enquanto 30,1% foram deputados da Assembleia Nacional e 25,2% procuradores à Câmara Corporativa. A percentagem de ministros que não tiveram qualquer cargo institucional no regime é de 28,1% (Almeida e Pinto 2006, 51).

*Decisão política no Estado Novo, 1933-1939*

António Malheiro,<sup>16</sup> se encontre mais vezes com Salazar do que Lumbralles. Já o subsecretário da Guerra conhecera Salazar nos tempos de seminário de Viseu. Segundo António Telo, Fernando dos Santos Costa acabará por se tornar um homem de confiança de Salazar ao denunciar os oficiais envolvidos em conspirações contra o regime durante a instauração do Estado Novo. Mais tarde será uma figura fundamental na reestruturação das forças armadas (Telo 1996, 235). É após o desencadear da Guerra Civil de Espanha que Santos Costa se transforma num dos homens com quem o presidente do Conselho mais reúne.

Embora Salazar comece a desenhar o aparelho corporativo logo em 1933, o Ministério das Corporações só viria a ser criado em 1950. Contudo, neste longo processo, Teotónio Pereira desempenhará um papel de primeira ordem, razão que pode explicar a frequência das reuniões e os assuntos que as motivam. No entanto, esta afirmação não desmente a sua subordinação ao presidente do Conselho, que se evidencia na preparação de uma conferência ao país para explicar a estrutura da nova orgânica económica, que é «lida e relida», «com minúcia», por Salazar, que a «altera, acrescenta, emenda» (Nogueira, vol. 2, 1977, 223).<sup>17</sup>

Para além das Corporações, a Propaganda era outra das áreas para a qual não fora (e neste caso não viria a ser) criado um ministério próprio, nem tão-pouco uma subsecretaria de Estado. Neste sentido, António Ferro, o director do Secretariado de Propaganda Nacional, desempenhará o papel equivalente ao de um ministro. Ferro reúne com Salazar habitualmente ao final do dia e a sós, por vezes acompanhando o presidente do Conselho em caminhadas nocturnas. Contudo, não são numerosos os encontros entre os dois, muito menos frequentes do que com Teotónio Pereira (um pouco mais de metade).

<sup>16</sup> Foi director-geral da Contabilidade Pública de 1915 a 1947.

<sup>17</sup> Esta afirmação de Franco Nogueira pode bem não se aplicar ao período do pós-guerra. A 11 de Outubro de 1949, nas vésperas de ser criado o ministério, Salazar escreve a Teotónio: «Como subsecretariado que é, não tem [...] acesso aos Conselhos de Ministros que há anos a esta parte se fazem com regularidade e onde procuro seja definida a orientação geral. Deste estado de coisas resulta estarem sendo as Corporações uma roda livre na orgânica do Estado, interessadas a fundo nas reivindicações de ordem material dos trabalhadores, sem ligação estreita nem com a economia nem com a política, e sem resultados sensíveis para a consolidação do regime e da sua natureza corporativa» (Almeida 2008, 406).

Rita Almeida de Carvalho, Filipa Raimundo e Nuno Estêvão Ferreira

## As amigas e os homens de confiança de Salazar

A análise dos diários de Salazar evidencia ainda a importância do círculo íntimo de Salazar e reforça os conhecimentos existentes, até à data, sobre alguns dos seus homens de confiança, os quais se mantêm fora da esfera de governação mas dentro das instituições de enquadramento do Estado Novo. O quadro 6.3 apresenta dados ilustrativos destes encontros. Os membros mais notáveis deste pequeno grupo foram Bissaia Barreto, Jerónimo Lacerda e a sua família, Mário Pais de Sousa e José António Marques. Partilhavam o facto de terem passado pela Universidade de Coimbra, a *alma mater* de Salazar, onde o presidente do Conselho estudou e ensinou.

Neste grupo, Bissaia Barreto é o que mais sobressai. Bissaia foi deputado à Assembleia Constituinte republicana de 1911, onde representava o Partido Evolucionista. Maçon, membro da Carbonária de Coimbra, entrou para a UN logo em 1930, tornando-se membro da sua comissão central em 5 de Julho de 1932. Foi também nomeado procurador à Câmara Corporativa em 1961. As suas origens republicanas levam muitos a considerá-lo «a principal garantia do Estado Novo republicano». Bissaia Barreto esteve na companhia do presidente do Conselho 195 vezes, normalmente para almoçar ou jantar. Deve-se também assinalar Jerónimo de Lacerda, professor na Faculdade de Medicina de Coimbra, fundador do Sanatório do Caramulo e presidente da comissão da UN de Tondela. No total, os membros da família Lacerda reuniram-se informalmente com Salazar 89 vezes entre Abril de 1933 e Maio de 1939.

Cunhado de uma irmã de Salazar, Mário Pais de Sousa teve 76 encontros informais com o presidente do Conselho. Licenciado em Direito, foi, enquanto estudante, membro do Centro Académico de Democracia Cristã (CADC) e depois aderiu à União Liberal Republicana (ULR). Apoiante do golpe de 28 de Maio de 1926, foi ministro do Interior durante a ditadura militar. Líder da UN e deputado à Assembleia Nacional, serviu, sob o salazarismo, como ministro do Interior de 18 de Janeiro de 1936 a 6 de Setembro de 1944.

Finalmente, José António Marques, conterrâneo do chefe do governo, abandonou o sacerdócio e tirou o curso de Direito na Universidade de Coimbra em 1911, onde foi colega de Salazar. Presidiu à Câmara de Santa Comba Dão e foi subdirector da Secretaria do Supremo Tribunal de Justiça e deputado à Assembleia Nacional (Brochado 1987, 138-

Quadro 6.2 – Reuniões com outros titulares de cargos políticos (Portugal)

Ministros	Total	Ano										Cargo
		1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939				
Águedo de Oliveira	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Subsecretário das Finanças (11.4.1932 - 23.10.1934)
Vaz Serra	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	Subsecretário das Finanças (13.12.1937 - 28.8.1940)
Espregueira Mendes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Subsecretário das Obras Públicas (7.6.1938-6.9.1944)
Santos Costa	396	0	0	5	79	154	128	30	0	0	0	Subsecretário da Guerra (12.5.1936 - 6.9.1944)
Teixeira de Sampaio	803	9	22	28	116	262	249	117	0	0	0	Secretário-geral dos Negócios Estrangeiros (1929-1945)
Fezas Vital	77	2	13	20	22	17	1	2	0	0	0	Jurista e professor universitário
António Ferro	131	7	18	23	22	14	35	12	0	0	0	Director da SPN (1933-1949)
José Nosolini	73	3	12	15	11	13	16	3	0	0	0	Líder da UN, governador do Funchal
Nobre Guedes	19	0	9	2	4	2	2	0	0	0	0	Líder da UN e MP
Óscar Carmona	66	4	14	8	15	5	17	3	0	0	0	Presidente da República (1926-1951)
José Alberto dos Reis	31	2	1	11	9	5	3	0	0	0	0	Presidente da Assembleia Nacional (1935-1945)
Eduardo Marques	10	0	0	4	2	3	1	0	0	0	0	Presidente da Câmara Corporativa desde 1935
António José Malheiro	338	32	69	119	34	55	29	0	0	0	0	Director-geral da Contabilidade Pública (1915-1947)
Namorado de Aguiar	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Comandante-geral da LP desde 1936
Casimiro Teles	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Comandante-geral da LP desde 1937

*Rita Almeida de Carvalho, Filipa Raimundo e Nuno Estêvão Ferreira*

-139). Salazar e Marques encontraram-se 38 vezes ao jantar e nos subsequentes passeios. No total, estes dois homens estiveram juntos em 293 ocasiões ao longo do período em estudo.<sup>18</sup>

Estes dados permitem questionar uma ideia veiculada por muitos: a da presença constante de certos interesses dominantes junto de Salazar e a sua influência informal sobre a decisão política. Evocando os nomes que se esperaria estarem mais frequentemente com o presidente do Conselho, tais como o cardeal Cerejeira, Diniz da Fonseca ou Mário de Figueiredo, verifica-se, de acordo com as «agendas» de Salazar, que estes indivíduos tiveram um reduzido número de encontros com o presidente do Conselho. Isto é ainda mais surpreendente se tivermos em consideração que todos eram amigos pessoais de Salazar desde os tempos do CADC.

## Conclusão

O resultado desta investigação sugere em primeiro lugar que, durante o período inicial do governo de Salazar, não existiu uma rotina de coordenação interministerial. O Conselho de Ministros de Salazar era, assim, pouco mais do que um comité de gestão de crises, com a agenda política a impor a sua convocação.

Neste contexto, por um lado, o Conselho de Ministros emerge como uma instituição decisória fraca e, por outro, sobressai a frequência das reuniões dos conselhos especializados (embora estes constituam apenas instâncias importantes ao nível da recolha de informação e, portanto, de aconselhamento político). Por fim, a frequência das reuniões de Salazar com a elite ministerial reforça a ideia de que era um ditador forte, não porque fosse um líder carismático, mas devido à sua «ampla centralização do processo de decisão» (Pinto 2002, 413). Esta afirmação está em consonância com certas declarações do próprio: «Entendo que, por mais que sejam a estima, consideração e confiança que me merece um alto funcionário do Estado, até um ministro, não possa hipotecar-lhes a inde-

<sup>18</sup> Salazar era igualmente próximo de outras individualidades com as quais manteve, contudo, encontros informais menos frequentes: Serras e Silva (27 vezes); Sebastião Garcia Ramires (18); Teixeira de Sampaio (18); José Nosolini (15); Duarte Pacheco (11); Nunes Mexia (8); Teotónio Pereira (7); Mário de Figueiredo (7); cardeal Manuel Cerejeira (6); Diniz da Fonseca (5). Podem ainda juntar-se os nomes de Carneiro de Mesquita e Josué Trocado, com quem Salazar se encontrava frequentemente para assistir à missa de domingo.

*Decisão política no Estado Novo, 1933-1939*

pendência dos meus juízos nem alienar<sup>19</sup> a direcção política que pertence ao governo [...]. Mesmo [se se vier] a verificar que todos eles tinham mais razão do que eu. O facto não altera este ponto: quem assume a responsabilidade é que tem de sair em último lugar» (Almeida 2008, 411). Se não terá sido sempre assim, sobretudo quando os ministros eram homens por quem Oliveira Salazar parecia ter mais consideração técnica ou intelectual, como Duarte Pacheco e Manuel Rodrigues Júnior, habitualmente «Salazar ouvia os ministros e deles recolhia o maior número de informações sobre os problemas em questão, mas reservava para si a responsabilidade da decisão definitiva» (Cruz 1988, 104).

Salazar mantinha os seus conselheiros pessoais, alguns dos quais foram nomeados ministros num determinado momento, o que criou até uma certa confusão entre funções públicas e ligações pessoais. Muitas vezes as reuniões tinham mais a ver com a política geral do que com matérias dos ministérios de que os indivíduos eram responsáveis. Assim, em departamentos como a Justiça as reuniões com o respectivo ministro foram essencialmente consultivas e centradas em problemas alheios à pasta. Isto, articulado com as importantes reformas judiciais levadas a cabo neste período, sugere que esse ministro possuiu um elevado grau de autonomia e um poder de decisão efectivo<sup>20</sup> (e não será caso único).

Corroborando conclusões de investigações anteriores, verifica-se que, no que diz respeito à capacidade de intervir no processo decisório, a competência técnica era mais valorizada do que o desempenho de cargos ministeriais. Exemplos disto são os de António José Malheiro, Fezas Vital, Santos Costa, Teixeira de Sampaio, Rafael Duque e Duarte Pacheco. A experiência política foi igualmente valorizada, mas não passando, necessariamente, pela tutela dos diferentes ministérios. É o caso de Garcia Ramires, Mário Pais de Sousa e Teotónio Pereira. Quanto ao plano informal, aqueles que estiveram mais próximos de Salazar não foram, no geral, governantes. Não será, assim, errado dizer que o presidente do

<sup>19</sup> Salazar escrevera primeiro «passar-lhes para as mãos». Riscou e escreveu por cima «alienar» (Almeida 2008, 406).

<sup>20</sup> V. carta de Manuel Rodrigues a Oliveira Salazar, datada de 1940, na qual o primeiro afirma que já fez tudo quanto queria fazer na pasta da Justiça e que «nestas condições a função de ministro passou a ser apenas de vigilância para que os serviços seguissem fiéis às regras: doutrinária, para dar aos funcionários uma certa cultura para de algum modo os puxar, se me é permitido o termo, e política, pois quase todo o corpo político provincial é recrutado entre os funcionários judiciais, mesmo contaminados pela política anterior e, para mais, difíceis de tratar, dada a sua categoria mental» (ANTT, AOS/CP-242, fls. 229-234).

*Rita Almeida de Carvalho, Filipa Raimundo e Nuno Estêvão Ferreira*

Conselho privilegiava nos seus interlocutores, mais do que o estatuto dos cargos políticos, a competência técnica, a confiança política e a confiança pessoal.

Embora a análise dos diários de Salazar não permita um estudo aprofundado sobre o processo decisório, trata-se de um contributo importante para o conhecimento do estilo de governação de Salazar. António Costa Pinto sustenta que o Conselho de Ministros reunia «apenas quando havia grandes questões de política externa ou interna que exigissem demonstrações de uma frente unida para a nação» (Pinto 2002, 433). Esta análise das «agendas» de Salazar mostra, de facto, que o Conselho de Ministros foi chamado a pronunciar-se sobre questões que exigiam respostas rápidas e que normalmente eram grandes questões de natureza política. São exemplos a oposição sindical de 1934, a eclosão da guerra civil em Espanha, em 1936, os atentados de 1937 e as supostas conspirações contra o regime em 1938. Mas esta análise das «agendas» mostra também que outras instâncias estiveram envolvidas no processo decisório: pequenos conselhos de ministros, formais ou informais, e os próprios ministros, individualmente.

O que podemos então concluir acerca do caso português, à luz do conhecimento actual sobre os processos de decisão política nas ditaduras do século XX? No franquismo, o Conselho de Ministros desempenhava um papel preponderante no processo decisório, diferentemente do que sucedeu no regime salazarista, no qual este organismo se configurou mais como um mecanismo de sanção política. Por outro lado, segundo afirma Jerez Mir, ser ministro de confiança de Franco significava um reforço de poder e de autonomia (excepto em pastas como a segurança interna e a política externa).<sup>21</sup> Em Portugal também existiram ministros da confiança de Oliveira Salazar a quem este concedeu um maior grau de autonomia e uma maior capacidade decisória. Contudo, o ditador português esteve sempre mais envolvido em todas as áreas de governação e a concessão de um elevado grau de autonomia por parte do ditador a alguns ministros acabou por ser excepcional. A dependência dos ministros relativamente ao chefe do governo constituiu, assim, o aspecto dominante.

---

<sup>21</sup> V. capítulo 7.

## Referências bibliográficas

- Alexandre, P. M. 2000. «Ramires, Sebastião Garcia». In *Dicionário de História de Portugal*, eds. A. Barreto e M. F. Mónica. Porto: Figueirinhas, 207.
- Almeida, J. M. 2008. *António Oliveira Salazar – Pedro Teotónio Pereira. Correspondência Política. 1945-1968*. Venda Nova: Círculo de Leitores/Temas e Debates.
- Almeida, P. T., e A. C. Pinto. 2006. «Os ministros portugueses, 1851-1999: perfil social e carreira política». In *Quem Governa a Europa do Sul?*, eds P. T. de Almeida, A. C. Pinto e N. Bermeo. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Almeida, P. T., A. C. Pinto e N. Bermeo, eds. 2006. *Quem Governa a Europa do Sul?* Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Amaral, L. 1996. «Trigo». In *Dicionário de História do Estado Novo*, vol. 2, eds. F. Rosas e J. M. B. de Brito. Lisboa: Círculo de Leitores, 982-983.
- Base de dados ICS sobre a elite fascista*. 2009. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Brandão, F. de C. 2004. «A demissão de Rui Ulrich, embaixador em Londres (1935)». *Negócios Estrangeiros*, 7: 125-137.
- Brochado, C. 1987. *Memórias de Costa Brochado*. Lisboa: Livraria Popular Francisco Franco.
- Cabral, M. V. 1976. «Sobre o fascismo e o seu advento em Portugal: ensaio de interpretação a pretexto de alguns livros recentes». *Análise Social*, 48: 873-915.
- Caetano, M. 1963. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. Lisboa: Coimbra.
- Caetano, M. 1977. *Minhas Memórias de Salazar*. Lisboa: Verbo.
- Caetano, M. 2005. *Manual de Direito Administrativo*. Vol. I. Coimbra: Almedina.
- Carvalho, R. A. de. 2002. *A Assembleia Nacional no Pós-Guerra (1945-1949)*. Lisboa: Collecção Parlamento, Edições Afrontamento.
- Carvalho, R. A. de. 2009. «A Concordata de Salazar. Portugal-Santa Sé 1940». Tese de doutoramento. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa.
- Carvalho, R. A. S. d. «Abranches, Joaquim José de Andrade e Silva». In *Dicionário Biográfico do Ministério das Obras Públicas, Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações*, eds. G. Gomes e P. T. de Almeida (no prelo).
- Cruz, M. B. da. 1988. *O Partido e o Estado no Salazarismo*. Lisboa: Presença.
- Faria, T. 2000. *Debaixo de Fogo: Salazar e as Forças Armadas*. Lisboa: Cosmos/Instituto de Defesa Nacional.
- Ferreira, N. E. 2009. «A Câmara Corporativa no Estado Novo: composição, funcionamento e influência». Tese de doutoramento. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Ferro, A. 1933. *Salazar: o Homem e a Sua Obra*. Lisboa: Empresa Nacional de Publicidade.
- Ferro, A. 2003. *Entrevistas de António Ferro a Salazar*. Lisboa: Parceria A. M. Pereira.
- Ferro, A. S. d. *Salazar: o Homem e a Sua Obra*, pref. de Oliveira Salazar. Lisboa, Fernando Pereira-Editor.
- Gandhi, J. 2008. *Political Institutions under Dictatorship*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Gonçalves, M. H. 1960. *A Presidência do Conselho e a Organização dos Seus Serviços*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Kershaw, I. 2009. *Hitler. Uma Biografia*. Lisboa: Dom Quixote.

Rita Almeida de Carvalho, Filipa Raimundo e Nuno Estêvão Ferreira

- Linz, J. 1975. «Totalitarian and authoritarian regimes». In *Handbook of Political Science*, vol. 3, eds. F. Greenstein e N. Polsby. Reading, MA: Addison-Wesley, 175-411.
- Lucena, M. 1976. «A evolução do sistema corporativo português». In *O Salazarismo*. Vol. 1. Lisboa: Perspectivas e Realidades.
- Martins, H. 1968. «Portugal». In *European Fascism*, ed. S. J. Woolf. Londres/Nova Iorque: Random House.
- Medina, J. 1978. *Salazar e os Fascistas. Salazarismo e Nacional-Sindicalismo: a História Dum Conflito*. Lisboa: Bertrand.
- Meneses, F. R. 2010. *Salazar – Biografia Política*. Lisboa: Dom Quixote.
- Moreira, A. 2005. *Notas do Tempo Perdido*. 2.<sup>a</sup> ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Nogueira, F. 1977 e 1986. *Salazar*. Vols. 1-6. Porto/Coimbra: Civilização/Atlântida.
- Oliveira, P. A. 1996. «Luís Teixeira de Sampaio». In *Dicionário de História do Estado Novo*, vol. 2, eds. F. Rosas e J. M. B de Brito. Lisboa: Círculo de Leitores, 876.
- Oliveira, P. A. 2000. *Armindo Monteiro. Uma Biografia Política*. Lisboa: Bertrand Editora.
- Oliveira, P. A. 2006. «O corpo diplomático e o regime autoritário (1926-74)». *Análise Social*, 178: 145-66.
- Patriarca, F. 2000. *Sindicatos contra Salazar. A Revolta do 18 de Janeiro de 1934*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Patriarca, F. 2006. «Diário de Leal Marques sobre a formação do primeiro governo de Salazar – apresentação». *Análise Social*, 178: 169-222.
- Pereira, P. T. 1972. *Memórias: Postos em que Servi e Algumas Recordações Pessoais*. Vol. 1. Lisboa: Verbo.
- Pinto, A. C. 1994. *Os Camisas Azuis. Ideologia, Elites e Movimentos Fascistas em Portugal (1914-1945)*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Pinto, A. C. 2002. «Elites, single-parties and political decision-making in fascist-era dictatorships». *Contemporary European History*, 11 (3): 429-454.
- Pinto, A. C., R. Eatwell e S. U. Larsen. 2007. *Charisma and Fascism in Interwar Europe*. Oxon e Nueva Iorque: Routledge.
- Pires, F. L. 1968. «Conselho de Ministros: sua caracterização como órgão de Estado». *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, XLV: 175-85.
- Rees, E. A., ed. 2003. *The Nature of Stalin's Dictatorship: the Politburo, 1924-1953*. Basingstoke: Palgrave.
- Rosas, F. 1989. «Cinco pontos em torno do estudo comparado do fascismo». *Vértice*, 13: 21-29.
- Rosas, F., e J. M. B. Brito de. 1996. *Dicionário de História do Estado Novo*. 2 vols. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Salazar, A. O. 1943. «Orgânica ministerial e trabalho do governo». *Discursos e Notas Políticas: 1938-1943*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Salazar, A. O. 1951. «Questões de política interna». *Discursos e Notas Políticas: 1943-1950*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Schmitter, P. C. 2000. *Do Autoritarismo à Democracia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Telo, A. J. 1996. «Fernando dos Santos Costa». In *Dicionário de História do Estado Novo*, vol. 1, eds. F. Rosas e J. M. B de Brito. Lisboa: Círculo de Leitores, 233-235.
- Torgal, L. R. 2009. *Estados Novos, Estado Novo*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

Miguel Jerez Mir

## Capítulo 7

# Governo, partido único e ministros no franquismo, 1936-1945

Serrano [Suñer] e Franco, juntos, respirando o ar da Primavera numa Salamanca tranquila, apesar da proximidade da guerra, falaram do possível futuro para a Espanha. Talvez seja mais correcto dizer que Serrano falou enquanto Franco ouviu. Ouviu atentamente o que Serrano estava a dizer. Da nova Espanha, do império e dos Reis Católicos, dos jugos e das setas de uma Espanha poderosa, de César Carlos: nomes gloriosos. De heroísmo e de como tudo era então possível... O império fora edificado e governado pelos predestinados [Ramirez 1964, 245].

Eu teria escolhido um ministério homogéneo ao estilo falangista. Mas todo o sector monárquico se levantou de imediato para se opor e não tardou que todos estivessem contra: a Falange, como todos os outros. Foi então que decidi repartir as pastas entre aqueles que tinham ideias similares às dos sectores que tinham contribuído para o Movimento Nacional [Salgado-Araujo 1977, 208].

## Introdução

Ao contrário do que ocorreu na Alemanha nazi e na Itália de Mussolini, que eram inequivocamente de natureza fascista, na Espanha de Franco, tal como no Portugal de Salazar, a questão é mais controversa, mesmo em relação aos anos anteriores à derrota do Eixo.<sup>1</sup> Naturalmente,

---

<sup>1</sup> A questão da natureza do regime de Franco tem sido objecto de diversos debates, em grande medida por reacção à categorização que Juan J. Linz fez dele como regime autoritário (Linz 1964 e 1974). Não faltam historiadores que, desde o início dos anos 90,

*Miguel Jerez Mir*

esta informação apenas é verdadeira se esse conceito pretender referir-se a um tipo específico de regime que possua uma série de características bem definidas; se, pelo contrário, for utilizado num sentido mais lato, poderá incluir todos esses movimentos autoritários de direita chefiados por um líder único que tenham simpatizado com alguns dos aspectos desta ideologia e que tenham adoptado a sua parafernália (Malefakis 2000, 30-39).

Seja qual for a abordagem adoptada, existem duas questões que favorecem a controvérsia. A primeira delas é que, independentemente do seu autoritarismo posterior, o regime de Franco tinha fortes tendências totalitárias desde o seu início até pelo menos ao fim da Segunda Guerra Mundial e seguramente até 1942 (Linz 1964 e 2000; Ramírez 1978, 23-25; Linz e Jerez Mir 2003). A segunda questão é que grande parte deste totalitarismo era de inspiração fascista, em boa medida ligado à ascensão desta ideologia na Europa nessa época. De facto, contou, por um lado, com a contribuição decisiva da Alemanha e da Itália para o levantamento de um importante segmento do Exército espanhol contra o governo da II República e para a instauração do regime de Franco e, por outro lado, com a adesão da *Falange Española Tradicionalista* e das *Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista* (FET-JONS) – quer antes, quer depois da unificação – ao esforço de guerra, particularmente na retaguarda e na construção do regime, tanto ideologicamente como no fornecimento de pessoal político para os diferentes níveis do novo Estado.<sup>2</sup>

Há que sublinhar alguns dos elementos particulares do caso espanhol. O regime de Franco e o seu partido único oficial, o FET-JONS, tiveram a sua origem numa guerra civil (1936-1939), facto que veio a ter importantes consequências para ambos (Linz 1970, 133-134), dado que a evolução e o resultado obtido tiveram muito a ver com a ajuda militar que os rebeldes receberam das duas potências do Eixo. Era também um regime dirigido por militares. O general Francisco Franco, que foi chefe de

---

começaram a afirmar que o tema estava esgotado (Aróstegui 1992, 90), ou que a discussão se resumia a um debate de termos que se havia tornado «estéril, pelo menos enquanto instrumento para fazer progredir o conhecimento real» (Tusell 1988 e 1993). Para um apanhado das diversas posições, v. Pérez Ledesma (1994); para contributos historiográficos mais recentes, v. Sánchez Recio (1999) e Saz Campos (2004, 245-254).

<sup>2</sup> De acordo com Stanley Payne, entre 1931 e 1945 o regime de Franco foi, «pelo menos doutrinariamente, semifascista». Ele afirma que a natureza fascista do Estado de partido único, FET, só foi mitigada pela sua natureza confessional, que «explicitamente adoptou o sincretismo e Franco desde o seu início». E defende ainda que o regime «nunca foi e nunca teve a intenção de se tornar estruturalmente totalitário», embora tenha inicialmente absorvido «muitos elementos da doutrina fascista através da incorporação da Falange e do seu programa» (Payne 1987, 657).

*Governo, partido único e ministros no franquismo, 1936-1945*

Estado desde Outubro de 1936 até à sua morte, em 1975, e, à excepção dos dois últimos anos do regime, era também chefe do governo, líder nacional do partido desde a sua criação e ainda comandante supremo das forças armadas. O regime foi fundado em Outubro de 1936, mais tarde do que os outros (embora tenha também sido o primeiro a ensaiar a «fascização»), e foi o último destes regimes europeus a desaparecer, após quase quarenta anos – valor apenas excedido em duração pelo regime de Salazar em Portugal. Tal como em Portugal, o regime de Franco tinha o nome do próprio ditador e, tal como o seu homólogo português, sobreviveu à derrota das potências do Eixo, permitindo aos ministros do regime prosseguirem as suas carreiras políticas. O regime de Franco foi também o único que não foi derrubado nem por uma derrota militar nem por uma revolução popular: a transição da Espanha para a democracia foi pacífica, no essencial, embora tenha ocorrido num contexto de intensa actividade terrorista de natureza ideológica muito diferente. Foi igualmente o único regime – com a excepção parcial da República de Saló, de Mussolini – que durante algum tempo coexistiu com um regime muito diferente. Todavia, por razões de espaço, não nos é possível fazer aqui a comparação entre as elites dos dois governos que reivindicavam a soberania sobre o Estado espanhol durante a guerra civil.

A estes factores podemos acrescentar o papel que a hierarquia da Igreja espanhola desempenhou durante os primeiros anos do regime, em especial ao assegurar, no seio da opinião pública católica, a legitimidade da sublevação, a que, numa pastoral publicada em Julho de 1937, os bispos de Espanha chamaram uma «cruzada». Não menos único foi o facto de, em Junho de 1941, um acordo com o Vaticano – que três anos antes havia legitimado oficialmente o regime com a nomeação de um nuncio – ter conferido ao ditador os direitos de um monarca «pela graça de Deus», incluindo o direito de nomear os seus próprios bispos de uma lista elaborada pelo Papa – um privilégio que Franco explorou, quer pelo seu valor imediato de o prover de um instrumento com que poderia controlar a composição do episcopado, quer pelo facto de conferir legitimidade ao seu regime. Desde então, os novos bispos tinham de jurar lealdade ao *caudillo* (o líder) e aos princípios do seu novo Estado. Certamente nenhum outro ditador desfrutava do direito, herdado dos Bourbons, de entrar numa igreja sob um dossel ou de ter a sua imagem com a inscrição «Caudillo de Espanha pela graça de Deus» cunhada na moeda do país (Ruíz Rico 1977; Hermet 1986, 29-110).

Miguel Jerez Mir

## Os primórdios do franquismo e a configuração institucional do regime

O regime de Franco foi inaugurado no dia 1 de Outubro de 1936, pouco mais de dois meses após a rebelião de uma parte substancial do corpo de oficiais – incluindo generais e almirantes (Alonso Baquer 2005) – que desencadeou uma guerra sangrenta contra a II República (Payne 1995). Nessa altura, Franco tomou posse como «chefe do governo do Estado espanhol e generalíssimo das forças da nação em terra, mar e ar». Da varanda da Capitanía General de Burgos, saudou a multidão com um resumo populista dos seus planos:

Vimos pelo povo; vimos pelos humildes e pela classe média. Não viemos para salvar os capitalistas. O nosso trabalho vai exigir o sacrificio de todos, em especial daqueles que têm mais a beneficiar do que daqueles que nada têm. Envidaremos todos os esforços para ajudar aqueles que têm um lar sem aquecimento nem pão. Levaremos a cabo a sagrada tarefa da reforma social com afecto, enquanto exigimos que todos cumpram o seu dever [Cabanellas 1973, 658].

A proclamação por alguém que, até pouco tempo antes, se tinha mostrado relutante em aderir à rebelião, foi produto da resolução adoptada por um pequeno número de generais no activo numa reunião perto de Salamanca três dias antes. O decreto original, emitido no dia 29 de Setembro, dizia que «o generalíssimo assumia o papel de chefe de Estado *durante a guerra*» (itálico acrescentado), condição que fora especialmente importante para os monárquicos (Preston 1995, 120-140 e 176-185). Ironicamente, a nomeação de Franco foi assinada pelo único dos seus pares que na semana anterior se absterivera na reunião em que fora tomada a decisão de escolher um generalíssimo (um comandante supremo militar, não político): o general Miguel Cabanellas, que, como comandante de divisão mais antigo, era também presidente da Junta de Defesa Nacional (JDN) e que acreditava que esse posto era desnecessário (Tusell 1992, 53-54; Payne 1995, 176-184).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Aparentemente, só o general Queipo de Llano, comandante das tropas do Sul, é que expressou algum desacordo. Quanto ao general Mola, comandante do Exército do Norte e cérebro da conspiração, apesar de ter concordado com a nomeação de Franco como generalíssimo, não ficou contente com a redacção final do decreto (Tusell 1992, 54).

*Governo, partido único e ministros no franquismo, 1936-1945*

A criação da JDN, que era inteiramente composta por militares proeminentes, não estava nos planos dos conspiradores; foi decidida pelo general Mola, sem consulta oficial, durante os primeiros dias do conflito, assim que se tornou óbvio que o golpe de Estado se transformara numa guerra civil (Tusell 1992, 35). Se o golpe tivesse sido imediatamente bem sucedido, os rebeldes teriam criado um directório civil ou uma junta militar dirigida pelo general Sanjurjo. É impossível saber quais as características que um tal regime teria assumido; de qualquer forma, é difícil acreditar que o nível de ruptura com os anteriores governos – quer republicano, quer monárquico – fosse semelhante ao do regime de Franco, um regime marcado precisamente pelo seu aparecimento num contexto de guerra civil. Na verdade, a guerra foi o processo pelo qual Franco obteve o seu poder pessoal, tanto militar como político. O núcleo central era um novo Estado de administração militar (Thòmas i Andreu 1999, 42).

A JDN, que tinha a sua sede em Burgos, foi originalmente formada por cinco generais e dois coronéis; todavia, a capital dos revoltosos era Salamanca (Serrano Suñer 1947).<sup>4</sup> O decreto que criou a JDN a 24 de Julho de 1936 declarava que esta «assumia toda a autoridade estatal e era a legítima representante do país em negociações com potências estrangeiras». Segundo Serrano Suñer, cunhado de Franco e membro todo-poderoso do seu governo durante os primeiros anos do regime, esta organização era um exemplo do «Estado acantonado» desde que se assumira que, mais do que um mero novo regime político, era um intendente e o administrador fundamental de uma fase durante a qual o elemento decisivo eram os militares.

A sensação de transitoriedade era aqui multiplicada pelo facto de a Junta ter produzido legislação que não era apenas de natureza elementar e que foi completada e rectificada durante os seus 69 dias de existência. Ao meio-dia de 24 de Julho, a Junta publicou o seu programa, que foi sendo reproduzido durante vários dias pela imprensa que apoiava os revoltosos. Embora fosse um documento de importância menor e de transcendência limitada, admitia que os revoltosos se defrontavam com um opositor republicano. Por exemplo, não dizia que o parlamento era ilegítimo – argumento utilizado mais tarde como instrumento de propa-

---

<sup>4</sup> Uma das primeiras decisões da Junta havia sido a nomeação de Franco para o comando das tropas de Marrocos e da força expedicionária. Além de Franco e de Queipo de Llano, os outros membros da Junta eram dois generais e um comandante da Marinha. Tusell disse que «a JDN limitou-se a reconhecer a autoridade existente, o que constituiria uma aceitação indirecta do seu estatuto provisório e do seu limitado peso efectivo» (Tusell 1992, 38).

*Miguel Jerez Mir*

ganda para confirmar que os republicanos tinham sido «inspirados pelos objectivos bolchevistas». Usando a retórica do século XIX, o autor do programa afirmava que o parlamento tinha «lançado a divisão no Estado espanhol e tinha-o ofendido de forma leviana, para grande gáudio das repúblicas soviéticas». O que os militares ofereciam era «Espanha em vez de marxismo» e «lei em vez de anarquia», sob uma autoridade que imporia a ordem pública de uma forma flexível, ao mesmo tempo que prometia implicitamente manter os avanços sociais e políticos. Do futuro apenas se dizia que seria constituído um directório militar para substituir o directório provisório existente (Tusell 1992, 38).

Em breve dariam os primeiros passos na construção do novo sistema – «a legalidade do 18 de Julho», segundo a fórmula criada pelo novo regime – por este «chefe de Estado colegial». Além disso, durante a guerra, os revoltosos reivindicaram a autoridade, através dos líderes de aquartelamentos rebeldes e dos chefes do Exército, nas áreas da Espanha ainda sob o controlo do governo (Viver Pi Sunyer 1978, 75).

No entanto, uma tão grande importância da liderança militar nos primeiros meses da guerra civil precisava de ser matizada em dois aspectos importantes: por um lado, a JDN, e todas as organizações que dela dependiam, era apenas uma «organização provisória de guerra», dirigida por um grupo de funcionários e de oficiais cujo principal objectivo era mais a manutenção da sua posição do que o controlo do «Estado», que não se estendia a todo o território e para o qual não tinha planos. Por outro lado, muitas das decisões tomadas pelo comando militar eram mediadas pelos «velhos políticos» em Salamanca e em Burgos, particularmente pelo grupo monárquico e por membros da oligarquia. Como observa Viver Pi Sunyer, «quando a JDN assumiu o seu acto soberano e constituinte mais importante, ou seja, quando se dissolveu e transferiu todos os seus poderes para Franco, seguiu o conselho das famílias tradicionais e da monarquia, agindo através destes generais» (1978, 77). Neste sentido, o resultado sintomático de uma das primeiras medidas politicamente significativas tomadas pela Junta no dia 29 de Julho foi o restabelecimento da bandeira monárquica em toda a zona nacionalista, apesar das proclamações iniciais feitas pelos generais revoltosos e que haviam terminado com «viva la República!» (Cabanellas 1973, 658). Não menos revelador foi o início, nas mesmas datas, da reversão da reforma agrária e da devolução das terras que o governo republicano expropriara aos Grandes de España<sup>5</sup> e que ti-

<sup>5</sup> Grande era um título especial atribuído pelos monarcas de Espanha a certos membros da alta aristocracia, na sua maioria proprietários de domínios muito extensos.

*Governo, partido único e ministros no franquismo, 1936-1945*

nham sido a causa da revolta militar falhada de 1932, apoiada por muitos deles. Em Setembro de 1936 foi introduzida a legislação reguladora dos partidos políticos, declarando ilegais os partidos que faziam parte da Frente Popular nas eleições de Fevereiro. Algum tempo depois, no que viria a ser uma das suas últimas medidas, a JDN proibiu as actividades políticas e sindicais na zona nacionalista, embora tenha deixado a porta aberta ao uso de «contributos pessoais valiosos» com a condição de essas actividades não terem intenções partidárias. Embora o importante decreto afirmasse que, no futuro, o governo promoveria «a única política e o único sindicalismo possíveis», não mostrava nenhuma vontade óbvia de unificação. «Só com o passar do tempo – e já em plena guerra – é que promoveu a fascização do regime emergente» (Tusell 1992, 39).

No dia seguinte ao da proclamação de Franco como chefe de Estado, numa operação que alguns consideraram um autêntico golpe de Estado, o *Boletín Oficial del Estado* – que até aí se chamara *Boletín de la Junta de Defensa Nacional de España* – publicou um decreto redigido por Franco no sentido de dissolver a JDN e de a substituir pela *Junta Técnica del Estado* (JTE), cuja função seria aconselhar Franco e o chefe das forças armadas e cujas decisões careciam de aprovação do chefe de Estado.<sup>6</sup>

Isto significava, sem dúvida, uma mudança substancial na organização política da zona nacionalista. Todavia, a vertente «de campo» só desapareceria com o fim do conflito. O preâmbulo das regulamentações que definiam a criação da JTE deixava bem claro que este era um organismo provisório: assim, afirmava que «a [estrutura] presentemente criada, pelo menos até ser anunciado um organismo permanente alargado a todo o território nacional», não podia ser considerada definitiva.

Este novo organismo, inspirado, em parte, pela ditadura de Primo de Rivera (1923-1930), teve inicialmente à frente o general Dávila Arrendo – membro da desmantelada JDN – a quem sucedeu o general Gómez-Jordana, que fora um destacado membro do regime de Primo de Rivera.

<sup>6</sup> O título original, «Chefe de governo do Estado espanhol», não foi adoptado pelos meios de comunicação e pelo novo *Boletín*. Franco também manteve a confusão acerca do seu posto: era o chefe do governo ou o chefe de Estado, pois havia sido proclamado líder absoluto do Estado e declarara que a Espanha era uma monarquia sem monarca (Cabanellas 1973, 661). Guillermo Cabanellas, filho do presidente da JDN, não tem dúvidas em usar a expressão «coup d'état» quando se refere à conspiração do *caudillo* que tinha sido levada a cabo no mês anterior pelos generais Orgaz, Kindelán e Millán Astray (monárquicos os dois primeiros, fundador da Legião Espanhola o último) e pelos tenentes-coronéis Yague, um africanista notório, e Nicolás Franco, engenheiro naval e irmão de Franco (Cabanellas 1973, 646 e segs.) [v. Preston (1995, 176-186) para um relato em inglês dos factos que levaram à proclamação de Franco como chefe de Estado].

*Miguel Jerez Mir*

Ambos eram monárquicos e mais velhos do que Franco. É um facto que Dávila desempenhou um papel importante na promoção de Franco a chefe de Estado e era uma pessoa em quem o primeiro podia confiar plenamente para se encarregar do seu gabinete (Tusell 1992, 60). A JTE era composta por uns doze membros, incluindo secretários de Estado: o secretário da Guerra, o secretário dos Negócios Estrangeiros, que era responsável pela propaganda, o presidente do novo organismo e os sete presidentes das comissões: do Interior, da Justiça, da Indústria, do Comércio e Abastecimentos, da Agricultura e Trabalho Rural, do Trabalho, da Cultura e Educação e das Obras Públicas e Comunicações. O organismo era completado pelo governador-geral. O anterior chefe da JDN, Cabanellas, foi relegado para uma posição puramente cerimonial de inspector-geral do Exército (Thomàs i Andreu 1999, 43-44). Com excepção do secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e do chefe do corpo diplomático – cargos preenchidos por diplomatas de carreira (um dos quais, Sangroniz, era um monárquico autoritário que convencera Franco a juntar-se à sublevação) – as posições mais importantes eram ocupadas por oficiais de alta patente. Vale a pena referir que o cargo de secretário-geral foi dado ao irmão de Franco, Nicolás, que foi um autêntico «homem dos sete ofícios» nos primeiros tempos do regime.

Ao nomear o irmão para um cargo tão importante, Franco – longe de expressar qualquer opção ideológica (Nicolás fora secretário-geral do Partido Agrário durante a II República) – pretendia «uma personagem diferente. Tímido e desconfiado, naquele momento em que se iniciava no mundo da política, que era novo para ele, Franco precisava do apoio de alguém em quem confiasse plenamente – primeiro foi o irmão; depois seria o cunhado. A ditadura, que desde 1936 era ao mesmo tempo militar e pessoal, desenvolveu um cunho familiar» (Tusell 1992, 51 e 66).

Embora a JTE tivesse instalado o seu quartel-general em Burgos, Franco manteve o seu em Salamanca (Preston 1996, 186). As comissões desempenhavam um papel muito parecido com o dos ministérios. Grande parte dos seus membros era possivelmente escolhida usando critérios puramente técnicos, embora alguns viessem de partidos políticos da direita (sobretudo monárquicos afonsistas e tradicionalistas). A chefia-los estava o presidente da JTE, que servia de ligação com o ditador e em cujas mãos residia a decisão final. A autoridade de Franco era absoluta, já que todas as disposições legais e administrativas provenientes da Junta tinham de ter a aprovação do chefe de Estado antes de entrarem em vigor (Thomàs i Andreu 1999, 44).

*Governo, partido único e ministros no franquismo, 1936-1945*

A par da sua consolidação através dos avanços no campo de batalha, do recurso sistemático ao terror atrás das linhas e do uso eficaz da propaganda, havia também documentos legais que reforçavam a autoridade de Franco, em especial o Decreto n.º 255, de 19 de Abril de 1937 – o decreto da unificação –, e a Lei de 30 de Janeiro de 1938, que criava a Administração Geral do Estado.

O decreto juntou duas forças políticas bastante distintas sob um comando único e no seio de uma organização única, a FET e a JONS: a Falange Española e a JONS [o partido fascista que resultou da fusão da Falange – que fora criada em 1933 por José Antonio Primo de Rivera – com a JONS, um pequeno partido nacional-sindicalista criado em 1931, e da *Comunión Tradicionalista* (Comunhão Tradicionalista – a organização política dos carlistas e o único partido de direita que não fora varrido com a queda da monarquia, tendo presença efectiva no parlamento republicano)] (Blinkhorn 1979; Linz, Jerez Mir e Ortega 2006, 322-327).

E assim nasceu o partido oficial – e o único legal. A ideia de integrar sob um comando único – o de Franco – os partidos mais importantes da zona nacionalista existia desde que o fracasso da tomada de Madrid em Novembro de 1936 tornara claro que a guerra ia demorar mais tempo do que se esperava. Se, até esse momento, os problemas tinham sido quase sempre de natureza militar, a partir daí os revoltosos tiveram de atender a problemas políticos de primeira ordem. A disparidade de forças da rebelião tinha constituído uma preocupação para um exército que tentava prosseguir uma guerra e manter a ordem pública, especialmente quando os grupos políticos tinham as suas próprias milícias. Os aliados alemães e italianos dos revoltosos não viam com bons olhos a proliferação de grupos políticos e, apesar de a unificação destes se ter verificado na Primavera de 1937, as milícias já em Dezembro tinham sido colocadas sob comando militar.

Preparar a outra operação demorou mais tempo. Os mais altos níveis da Falange e alguns falangistas mais antigos, entre os quais Sáncho Dávila, eram a favor da unificação. Alguns dos líderes carlistas também compreendiam a necessidade de formar uma frente unida. As primeiras discussões tiveram lugar em Sevilha durante o mês de Janeiro, depois em Lisboa, no mês de Fevereiro (Payne 1965, 125ss). Contudo, nada aconteceu até à chegada de Serrano Suñer a Salamanca no dia 20 de Fevereiro de 1937 (Preston 1996, 253ss), quando ele assumiu efectivamente as funções do irmão de Franco, que não conseguira brilhar como secretário de Estado, mas que, ainda assim, continuou em funções durante mais quase

*Miguel Jerez Mir*

um ano.<sup>7</sup> A tarefa de criar uma estrutura legal que desse ao Estado uma base legal cabia agora a Serrano Suñer. A criação do partido único – uma decisão que o mesmo reconheceu possuir vantagens táticas – foi por ele posta em prática. Ambos, a Falange e a *Requeté* (os carlistas), ficaram sob o controlo directo de Franco, enquanto os segmentos que se mantinham mais defensores da sua ortodoxia (em particular no seio da Falange) foram afastados da liderança do novo partido. As suas milícias, como «os combatentes de todas as outras milícias», fundiram-se numa milícia nacional única, embora lhes fosse permitido manter «as suas divisas e distintivos». O chefe de Estado era também o comandante supremo das milícias, enquanto o general do Exército José Monasterio – simpatizante dos carlistas – foi colocado no comando operacional, assistido por dois adjuntos que eram também oficiais do Exército no activo, um deles falangista, o outro da *Requeté*.

A unificação não foi acordada entre os dois grupos, mas sim imposta por decreto governamental a fim de garantir uma «acção governamental eficiente». A acreditar nas afirmações de Serrano Suñer, embora tenha havido algumas negociações prévias entre alguns «indivíduos das partes interessadas», os representantes mais importantes dos grupos foram simplesmente «notificados» das intenções de Franco: as autoridades sondaram as opiniões dos dois oficiais mais importantes do Exército daquela época – os generais Mola e Quiapo de Llano (Serrano Suñer 1947, 57; Payne 1965; Preston 1996, 255-274).

Na declaração em que explicaram a necessidade do decreto, enalteceram o facto de a Falange e a *Requeté* serem iguais; todavia, desde o início que a FET-JONS assegurou que os primeiros 26 pontos do seu programa fossem incluídos, garantindo assim a assimetria da união em detrimento dos tradicionalistas (Payne 1965, 157-158; Blinkhorn 1979, 401-414).<sup>8</sup> A morte do general Mola num desastre aéreo pôs fim às expectativas deste grupo. Quanto à estrutura da FET, o segundo artigo, que aludia à «organização definitiva do novo Estado totalitário», limitava-se a definir os organismos que iriam, juntamente com o chefe de Estado, governar «as novas entidades políticas nacionais» – o Secretariado, a Junta Política e o Conselho Nacional – que já haviam sido estipuladas nos estatutos da FET-JONS de 24 de Outubro de 1934.

<sup>7</sup> Nicolás fracassara na sua tentativa de criar um partido franquista que integrasse todos os grupos que apoiavam Franco, ideia em grande medida inspirada pela *Unión Patriótica* (UP), fundada por Miguel Primo de Rivera em 1924 (Payne 1965, 123).

<sup>8</sup> Paradoxalmente, na opinião de Serrano Suñer, a Falange opôs maior resistência ao decreto do que os tradicionalistas (Serrano Suñer 1947, 185).

*Governo, partido único e ministros no franquismo, 1936-1945*

A composição do Secretariado, ao qual o decreto atribuía a tarefa de «estipular a constituição interna do organismo, auxiliando o líder na preparação da orgânica do Estado e da sua estrutura constitucional e prestando assistência ao governo em todas as ocasiões», foi tornada pública dois dias mais tarde (*Boletín Oficial del Estado*, 22 de Abril de 1937).<sup>9</sup> O Secretariado desempenhou um papel essencial durante os meses que se seguiram, principalmente na elaboração dos estatutos do novo partido, que foram publicados cerca de cem dias após a unificação (decreto de 4 de Agosto de 1937). O tempo era então dedicado a definir a estrutura organizacional e as funções do Conselho Nacional, cujos membros não estavam ainda nomeados, e da Junta Política, que era descrita como a «delegação permanente» do Conselho Nacional. Sublinhava também a ideia do Movimento, um termo que fora largamente usado pelos falangistas e que aparecia também escrito em minúsculas no decreto de 19 de Abril. O Movimento, que, na definição do novo partido, era a inspiração e a base do Estado espanhol, deveria constituir «uma entidade legal única, com património único» (artigos 1 e 3 dos estatutos do partido). O que era propriedade dos partidos de esquerda e dos sindicatos seria a parte fundamental deste património. Mais importante ainda, o secretário do Movimento – bem como o Conselho Nacional, a Junta Política e o Instituto de Estudios Políticos (IEP) – era, segundo a lei de 21 de Outubro de 1939, responsável pelos fundos atribuídos no orçamento «em nome da abolida Câmara dos Deputados» (Jerez Mir 1982, 54-55).

Os estatutos do partido previam também a nomeação de um secretário-geral e de um mínimo de doze serviços nacionais, cada um com o seu próprio chefe de departamento (artigos 22 e 23). Tudo isto funcionava numa escala hierárquica, que ia desde o *caudillo* – o líder nacional do Movimento – até aos membros (artigo 37). A posição cimeira desta organização era ocupada pelo líder nacional do Movimento. Todos os valores e honras do Movimento eram personificados no líder, que só respondia «perante Deus e a história» (artigo 47). A sua autoridade no seio do partido era absoluta (Beneyto e Costa 1939, 187-8).

Os estatutos designaram Franco como «*caudillo* e líder nacional do Movimento» (artigo 4), garantindo-lhe o direito de indicar o seu sucessor (artigo 48) e de nomear e dispensar livremente o seu secretário-geral (artigos 45 e 46). O mesmo nomeou todos os membros do primeiro Conselho

<sup>9</sup> O decreto estatua que metade dos membros do Secretariado deveria ser «nomeada pelo chefe de Estado», sendo os restantes escolhidos pelo Conselho Nacional logo que estivesse constituído.

*Miguel Jerez Mir*

Nacional e podia, «a qualquer momento, substituí-los ou destituí-los» (artigo 36). Franco tinha também autoridade para convocar reuniões do Conselho e podia limitá-las à reunião anual obrigatória, que teria de ter lugar a 17 de Julho, bem como «fixar a agenda, estritamente respeitada pelas suas deliberações» (artigo 40). Em Julho de 1939, alguns meses após o fim da guerra civil, foram aprovados novos estatutos (Chueca 1983, 409 e segs.). Este reforço da posição do *caudillo* surgiu em detrimento da do Conselho: a nova redacção dos estatutos afectava-o negativamente. Onde antes se declarava que o Conselho «tinha autoridade para decidir» passou a dizer-se que o Conselho «tinha o direito de ser informado».

Anteriormente, a Junta Política era constituída por doze membros do Conselho Nacional, metade dos quais era nomeada pelo Conselho e a outra metade nomeada por Franco. Os novos estatutos conferiam a Franco o poder de nomear um presidente, um vice-presidente e dez conselheiros nacionais: cinco nomeados pelo Conselho a partir de uma lista de nomes escolhidos por Franco e os outros cinco directamente nomeados pelo *caudillo* (artigo 3). O Conselho deixou de ter o direito de nomear membros do «órgão directivo permanente do partido», do qual metade dos elementos já não tinha de ser membro do Conselho Nacional (Chueca 1983, 212).

Vale a pena mencionar as mudanças efectuadas quanto à relação orgânica entre o governo e o partido. Tanto o secretário-geral do partido como o presidente da Junta Política passaram a ser ministros do governo, enquanto os ministros passaram a ser membros *ex-ossicio* do Conselho Nacional, onde apenas participavam em discussões sobre assuntos directamente ligados aos próprios ministérios.

A institucionalização político-administrativa da ditadura de Franco começou com a administração geral das leis do Estado, que foi introduzida em Janeiro de 1938. Assim, o poder executivo estava concentrado na pessoa do ditador e o governo seria um órgão com poderes de deliberação e de proposição, todos eles submetidos à aprovação do chefe de Estado. O executivo era formado por ministros chefiados por um primeiro-ministro, que era também chefe de Estado: um duplo cargo que Franco ocupou até 1973 (Alba 1980, 261).

Com o fim da guerra civil, a lei de 8 de Agosto de 1939 conferiria a Franco autoridade legislativa, na medida em que «autorizava o chefe de Estado a impor medidas, por razões de urgência e com efeito retroactivo, sem prévia deliberação em Conselho de Ministros e a criar uma junta de defesa nacional que respondesse perante o general Franco, composta por três ministros militares, pelos respectivos chefes de gabinete e pelo

*Governo, partido único e ministros no franquismo, 1936-1945*

chefe do Estado-Maior – um cargo criado por esta lei» (Olmeda e Parado 2000, 156). Isto criou um padrão de funcionalidade institucional que se manteve praticamente inalterado até ao fim do regime: um sistema que girava em torno de Franco, o qual possuía uma autoridade suprema e incontestada, e, abaixo dele, uma separação bem nítida do Conselho de Ministros, sobretudo civil, que «se ocupava da governação diária e da administração, e um exército com linha directa para o chefe de Estado, com a sua própria autonomia e que operava isolado do resto da administração» (López Garrido 1992, 158). Embora o regime só tivesse ficado completamente institucionalizado aquando do referendo de Dezembro de 1966, que aprovou a lei orgânica do Estado, estes decretos iniciais introduzidos por Franco continuaram em vigor até à sua morte. É justo dizer que, com o decreto da unificação – que nunca passou a lei fundamental –, eles eram a Constituição do regime (Torres del Moral 1990, 214).

## Governo, partido e decisão política

Não existe consenso relativamente ao número de governos formados durante o regime de Franco. Alguns autores dizem que houve apenas um governo com uma mudança ocasional de pessoas pelo menos até 1973, quando o almirante Carrero Blanco foi nomeado primeiro-ministro no lugar de Franco, que se manteve como chefe de Estado, comandante supremo do Exército e chefe do Movimento até à sua morte.<sup>10</sup> Se adoptarmos os critérios segundo os quais há um novo governo sempre que existe uma mudança significativa no número de pastas ou quando muda o primeiro-ministro, então houve uma dúzia de governos (Urquijo 2001, 18), dos quais apenas os dois últimos foram chefiados por Franco.

Aqui fazemos uma distinção entre os governos claramente diferenciados no período de 1938-1945: o governo de Burgos, investido a 31 de Janeiro de 1938 e que mudou quase totalmente em Agosto de 1939, e o governo da «vitória», ou do «tempo de paz», que continuou em funções até ao fim da Segunda Guerra Mundial. Nenhuma das alterações mais

<sup>10</sup> A dificuldade em distinguir gabinetes enquanto unidades de análise foi examinada por Miguel (1975, 30-31). Um estudo dos jornais espanhóis dos anos 40 revela casos de alívio de responsabilidades – um termo que soa a militar – no interior do governo, mas nunca se fala de um novo executivo. Por seu lado, Serrano Suñer confirma que «os diversos governos que se seguiram» eram, na realidade, «sempre o mesmo» (1947, 266).

*Miguel Jerez Mir*

importantes sofridas por este segundo governo (em Maio de 1941 e em Setembro de 1942) pode ser interpretada como a formação de um «novo governo», dada a importância política das mudanças na composição dos gabinetes (Tusell 1989; Linz e Jerez Mir 2003, 76).<sup>11</sup>

O regime de Franco representou uma ruptura quase completa com o seu predecessor: mais completa (a 100%) só a ruptura com o directório civil de Miguel Primo de Rivera (1925-1930). Nenhum dos ministros de Franco estivera ligado à II República, embora a *Confederación Española de Derechas Autónomas* (CEDA), o segundo maior partido parlamentar entre Setembro de 1933 e Fevereiro de 1936, que tinha sete ministros – entre os quais, o seu líder, Gil Robles –, apoiasse a revolta militar. Os únicos dois com experiência ministerial anterior, o general Martínez Anido e Eduardo Aunós, tinham feito parte do governo de Primo de Rivera. Esta situação alterou-se ligeiramente no novo regime, se considerarmos a experiência parlamentar dos ministros de Franco, dos quais onze tinham sido deputados: seis durante a República, dois durante a Monarquia Constitucional e três em ambas – representando aproximadamente 9% dos 120 ministros do regime (7%, se considerarmos apenas os que o foram durante a República).<sup>12</sup> No entanto, uma vez que nove dos ministros com experiência parlamentar anterior tinham sido ministros antes de 1945, a proporção de antigos deputados neste período inicial sobe para quase um terço dos 34 ministros dos anos da guerra, e para um quinto, se apenas tivermos em conta os que foram deputados durante a República. A este nível, no início, a descontinuidade estava longe de ser a regra. De facto, todos, excepto um dos cinco ministros civis do primeiro governo de Franco, continuavam a ser deputados, pelo menos em teoria, pois tinham ganho assento no parlamento havia apenas dois anos (e os republicanos não tinham dissolvido o parlamento).

Estas circunstâncias alteraram-se radicalmente depois da Segunda Guerra Mundial: só dois antigos deputados foram nomeados ministros nos trinta anos que se seguiram. Consciente do fracasso de Primo de Rivera em obter o apoio dos políticos do período da Restauração (1874-1923), Franco não fez nenhum esforço especial para trazer de volta políticos do passado (Jerez Mir 1982). Apenas 8,4% dos 359 membros da

<sup>11</sup> É este o entendimento de Baltasar Garzón no seu depoimento na *Audiencia Nacional de Espanha* em 15 de Dezembro de 2006, na abertura dos trabalhos para determinar as responsabilidades dos revoltosos contra a II República.

<sup>12</sup> Todavia, é de referir que dois destes antigos deputados – um dos quais só foi nomeado ministro em Julho de 1945 – eram oficiais militares, sendo o terceiro Serrano Suñer.

*Governo, partido único e ministros no franquismo, 1936-1945*

Assembleia Consultiva e 3,1% dos 992 eleitos para um dos três parlamentos da República tiveram assento no parlamento pós-democrático de Franco, que teve mais de 550 membros em cada uma das suas dez legislaturas – a maior parte dos quais tinham sido membros do parlamento de 1933 (Linz 1972 e 1979).

Uma das características marcantes do regime de Franco enquanto regime autoritário era o seu «pluralismo limitado» (Linz 1964 e 2000). Tratava-se de um pluralismo que não incluía apenas as forças sociais que se encontravam do lado conservador do espectro político; incorporava também gente com diversos antecedentes políticos e com aspirações diversas. O conceito de sociedade, os seus objectivos institucionais e os seus elos sociais, que foram expressos pelos falangistas, pelos tradicionalistas, pelos católicos autoritários da Asociación Católica Nacional de Propagandistas (ANCdeP) e pelos monárquicos, eram todos substancialmente diferentes e tinham as suas raízes na sociedade pré-regime.<sup>13</sup> Contudo, esta diversidade não era incompatível com a lealdade ao *caudillo* e foi por ele usada à medida que consolidava e se mantinha no poder. O pluralismo limitado do regime significava que pessoas *ligadas a e apoiadas por* diferentes grupos entravam numa espécie de governo de coligação, cujos membros eram escolhidos por Franco. Estes membros não eram seleccionados para representar os seus apoiantes e todos tinham de jurar a sua eterna lealdade ao *caudillo*. O principal objectivo da coligação que apoiou a sublevação era pôr um ponto final na democracia em Espanha: derrubar um sistema que permitira a introdução de políticas que constituíam uma ameaça directa aos interesses dos seus membros. Essas políticas eram diversas e estendiam-se à educação, às relações Igreja-Estado, à reforma do Exército, à descentralização política, às leis laborais, à reforma agrária, etc.

Embora o regime de Franco se tenha inspirado mais no fascismo italiano do que no salazarismo (Pinto 2002, 437 e segs.), a sua força política residia no Exército e na Igreja Católica – muito mais do que sucedeu em Itália ou na Alemanha nazi, onde as forças armadas estavam claramente subordinadas ao partido do regime. Como atrás foi dito, Franco criou inicialmente um sistema institucional que incluía organismos como a Junta Política e o Conselho Nacional, a que veio juntar-se o parlamento corporativo, criado em 1943, e o *Consejo del Reino* em 1948. No ano de 1940 restabeleceu também o Conselho de Estado, nomeando para presidente Gómez Jordana, general monárquico e ex-ministro dos Negócios Estran-

<sup>13</sup> Desde inícios dos anos 50, as actividades do sector católico caíram gradualmente sob o controlo da Opus Dei.

*Miguel Jerez Mir*

geiros. Em 1943 sucedeu a Gómez Jordana outro monárquico, Callejo de la Cuesta, que, por sua vez, foi substituído em Janeiro de 1945 pelo *camisa vieja* Raimundo Fernández Cuesta, que fora o primeiro secretário-geral do partido único e ministro da Agricultura no primeiro governo.

O Conselho Nacional de 50 membros foi nomeado por Franco em Outubro de 1937 – escassos cinco meses depois do decreto de unificação – a fim de representar as novas facções políticas. Três dos seus membros eram mulheres, uma delas Pilar Primo de Rivera, irmã do fundador da Falange, e outra Mercedes Sanz Bachiller, viúva de Onésimo Redondo, o fundador das JONS.<sup>14</sup> Nada menos de treze membros deste organismo viriam a fazer parte do elenco ministerial: sete, de entre cerca de vinte, podiam ser considerados mais ou menos falangistas, incluindo o simpaticante falangista general Yagüe e quatro *camisas nuevas* (neofalangistas) – o deputado da CED Serrano Suñer, amigo de José Antonio e seu executor testamentário; o antigo propagandista Gamero del Castillo, que tinha ligações à família de banqueiros Urquijo; dois outros – um dos quais proveniente da *Acción Española* monárquica – que alguns autores consideram terem sido simplesmente «técnicos»; dois tradicionalistas, de entre onze; um monárquico, entre cinco; e quatro generais, de nove oficiais militares (incluindo Yagüe e o *camisa vieja* Fernández Cuesta, que era tenente no contencioso jurídico da Marinha) (Linz 1970, 145; Payne 1987, 187). Durante vários meses, Franco foi adiando a nomeação dos membros para a Junta Política, que os estatutos do partido definiam como um «órgão permanente de governo [do partido]», acabando por não nomear ninguém até Março de 1938, seis semanas após a formação do governo de Burgos. A Junta Política era composta por doze membros, incluindo três ministros – Serrano Suñer, que era ministro do Interior, e os ministros da Educação (um monárquico afonsista) e da Justiça (um carlista) – e mais três elementos que viriam a pertencer ao governo seguinte (um general e dois *camisas nuevas*).<sup>15</sup> Pelo menos um dos jornais do dia

<sup>14</sup> A primeira destas, que era delegada nacional da Secção de Mulheres desde a criação desta organização, foi o primeiro nome da lista, enquanto a outra, que era delegada nacional para a assistência social – outra organização da FET-JONS – era a décima da lista. A terceira era membro da Comunhão Tradicional e tinha sido candidata nas suas listas em 1933, em 14.º lugar. Fora ainda delegada nacional nas frentes e nos hospitais durante os primeiros meses da guerra.

<sup>15</sup> No total, aquelas dezenas de membros de quem temos informação mais pormenorizada incluem cinco falangistas (dois *camisas viejas*, dois da CEDA e um que fora ministro no regime de Primo), três carlistas, um afonsista e um militar, o general Asensio, que viria a ser ministro do Exército em 1942 e que a imprensa dizia ser presidente (*Patria*, 21 de Outubro de 1937).

*Governo, partido único e ministros no franquismo, 1936-1945*

seguinte afirmava que «o general Asensio é o presidente da Junta Política», mas, na verdade, essa posição só foi assumida cinco meses mais tarde, no mesmo dia em que foi formado o governo da «vitória» – recaindo a nomeação do cargo em Serrano Suñer, que assumiu esta função, para além da pasta do Interior. Serrano Suñer fortaleceu o cargo de presidente como uma instituição independente no que diz respeito à Junta, de tal forma que o presidente da Junta se tornou efectivamente o número 2 do regime, sendo a posição de secretário-geral relegada para pouco mais do que de secretariado – pelo menos até à reforma de Maio de 1941, que coincidiu com a primeira remodelação significativa do governo da «vitória» e com a nomeação de Arrese para o cargo que estivera vago durante catorze meses. Neste intervalo, a FET-JONS acabou por se tornar um partido ordeiro e disciplinado. Depois de Serrano Suñer ter caído em desgraça e ter sido afastado do governo, em Setembro de 1942, a Junta Política e o seu presidente, que era agora Franco, tornaram-se uma organização cuja existência não fazia sentido: a Falange foi sempre a «Falange de Franco» (Payne 1965; Linz 1970; Jerez Mir 1982; Chueca 1983, 215 e segs.; Preston 1996).

Embora, por volta dos anos 40, a FET-JONS se tenha tornado um aparelho burocrático em grande medida vazio, muitas das suas organizações subordinadas – em especial, os sindicatos verticais e a organização das mulheres – continuaram a desempenhar um papel importante até ao fim do regime (Linz 1970, 151 e segs.; Aparicio 1980; Gallego Mendéz 1983; Otero 1999).<sup>16</sup> Todas estas entidades institucionais foram criadas através de uma série de leis fundamentais que o regime usou na tentativa de se institucionalizar como sistema de representação, de forma diversa das democracias ocidentais pluralistas, sem, contudo, fazer do partido único oficial do regime o centro de poder dominante no seio do sistema. As ideologias corporativistas viriam a servir Franco e os seus apoiantes depois de estes terem criado as instituições políticas que esperavam que se mantivessem depois da morte de Franco. Como é habitual, tanto nos regimes totalitários como nos regimes autoritários, nenhum dos textos legais re-

<sup>16</sup> Já no Verão de 1937 o partido tinha criado uma estrutura que replicava a da administração civil do Estado, duplicando, em teoria, serviços como as comunicações e transportes e os negócios estrangeiros (até 1944 e 1945, respectivamente), a educação, a justiça e a saúde (Jerez Mir 1982, 470 e segs.). Tudo isto criou uma burocracia que, por alturas do Outono de 1945, se estimava empregar 20 000 pessoas, as quais recebiam salários regulares do partido (*El País*, 23 de Maio de 1980, 7). Curiosamente, em 1946, o ano em que, pela segunda vez, o cargo de secretário-geral foi deixado vago, o número de empregados nas duas principais secções – administração e apoio – aumentou de 866 para 2084 (Chueca 1983, 205).

*Miguel Jerez Mir*

conhecia a separação de poder político entre o legislativo, o executivo e o judicial: a soberania não residia no legislativo nem era com ele partilhada (Linz 1979).

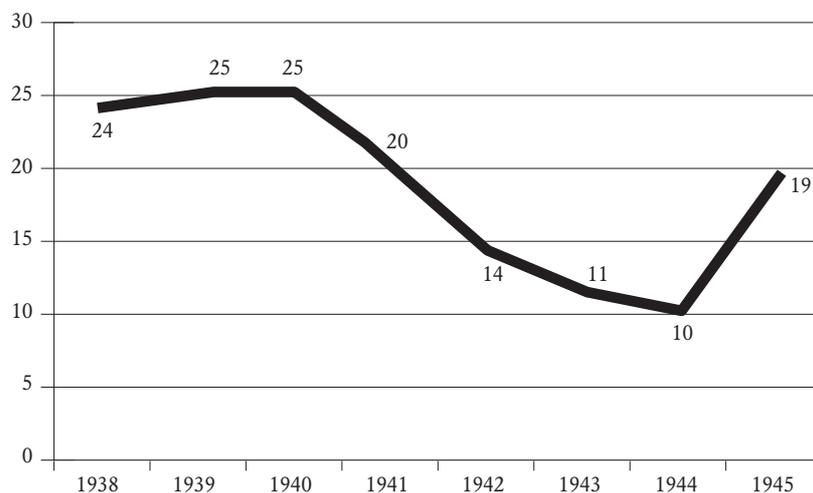
O governo, chefiado por Franco, era o verdadeiro centro de poder de uma forma que contrastava fortemente com o que se passava noutras ditaduras, como, por exemplo, a União Soviética (onde o *Politburo* era o órgão supremo), a Itália fascista (onde o Grande Conselho Fascista funcionava em paralelo com o governo) e a Alemanha nazi (onde Hitler tomava decisões unilaterais). De facto, nunca houve nenhuma diferença – nem mesmo durante as fases iniciais do regime – entre o Conselho de Ministros como instituição e como organismo (López Garrido 1992, 157). Além disso, quando os ministros tinham a confiança de Franco, era-lhes permitido agir com considerável grau de autonomia nas suas áreas de competência – embora isto seja talvez menos verdade em certos ministérios estratégicos, como, por exemplo, o da Defesa ou o dos Negócios Estrangeiros. Ser-se ministro do governo de Franco significava ter chegado ao cume do poder: a Junta Política da FET-JONS nunca constituiu ameaça e esteve moribunda durante anos. Em contrapartida, como Serrano Suñer observa nas suas memórias, durante os primeiros anos do regime «a vida política sempre foi da competência dos ministros» (1947, 66). As frequentes remodelações ministeriais eram a principal forma de Franco proceder a mudanças de políticas. Através delas, o *caudillo* alterava os equilíbrios internos de poder do regime, enfraquecendo uma das suas famílias políticas enquanto fortalecia outra. A partir de 1939, o próprio partido único era oficialmente representado pelo secretário-geral da FET-JONS, que discutia questões partidárias no seio do governo ou directamente com Franco.<sup>17</sup>

Durante os três primeiros anos, o Conselho de Ministros reuniu com muita frequência (raramente houve menos de duas reuniões por mês), mas essa frequência foi progressivamente diminuindo a partir de Abril de 1941, voltando a aumentar depois de Outubro de 1945 (v. figura 7.1 e quadro 7.1). Segundo Franco Salgado-Araujo, primo de Franco e seu chefe de gabinete até 1941, durante a guerra civil, as reuniões do Conselho de Ministros tinham muitas vezes lugar fora de Burgos, em locais designados como *terminus* situados perto da frente de Aragão, donde Franco

<sup>17</sup> O artigo 43.6 dos novos estatutos do partido determinava que um dos deveres do secretário-geral era «participar, como ministro, nas tarefas do governo». O secretário-geral já antes participava em reuniões do Conselho de Ministros na sua condição de ministro da Agricultura.

*Governo, partido único e ministros no franquismo, 1936-1945*

**Figura 7.1 – Número de reuniões do Conselho de Ministros, 1938-1945 (Espanha)**



**Quadro 7.1 – Número de reuniões do Conselho de Ministros, 1938-1945 (Espanha)\***

	< 1 mês	1 mês	2 meses	≥ 3 meses	Total*
1938**	1	1	5	4	23
1939	0	3	5	4	25
1940	0	4	5	3	25
1941	0	7	2	3	20
1942	1	8	3	0	14
1943	3	7	2	0	11
1944	4	6	2	0	10
1945***	1/1	5/0	1/2	0/2	7/12
Total	10/1	41/0	25/2	14/2	–

\* Número total de reuniões do Conselho de Ministros para cada ano.

\*\* De Fevereiro a Dezembro.

\*\*\* Até/depois de 5 de Julho.

Fonte: Jornais *Ideal e Patria* (Fevereiro de 1938-Outubro de 1939); *Archivo de la Presidencia del Gobierno* (21 de Outubro de 1939-1945).

saía todas as manhãs para recapitular as actividades militares e falar com os principais comandantes. Os ministros que, devido à escassez de alojamentos na zona nacionalista, se encontravam distribuídos por diferentes capitais provinciais viajavam a partir das suas casas. Nesses casos, as reuniões começavam de manhã e quase sempre terminavam antes do jantar. Em Burgos, as reuniões prolongavam-se, acabando muitas vezes já depois das 23 horas (Salgado-Araujo 1977, 258). Até ao Outono de

*Miguel Jerez Mir*

1945, quando foi introduzida a prática de reunir o Conselho de Ministros às sextas-feiras, não havia dia fixo para essas reuniões e elas realizavam-se muitas vezes ao sábado ou mesmo ao domingo.

O primeiro governo regular de Franco foi formado no início de 1938 para substituir a JTE, civil e administrativamente fraca. Os dois presidentes da Junta – os generais Dávila e Gómez Jordana, ambos monárquicos – eram membros do primeiro governo da zona nacionalista, que, na época, representava mais de metade do território de Espanha. O primeiro fora ministro da Defesa e o segundo dos Negócios Estrangeiros e vice-presidente do governo, um cargo introduzido pela primeira vez na política espanhola por Primo de Rivera (tendo havido apenas um remoto precedente em 1840) e que deixou de existir até 1962, quando foi novamente ocupado por um general. Um terceiro membro do governo, o chefe da *Organización y Acción Sindical* (OAS), viria a chefiar a comissão da indústria, do comércio e dos abastecimentos. Uma vez que este governo, quando foi criado, era formado por apenas doze pessoas (o menor número de ministros da história do regime), dada a importância dos cargos, a continuidade em funções era muito significativa: incluindo Franco, um terço dos membros deste primeiro governo tinha feito parte do primeiro executivo da Espanha nacionalista.

Serrano Suñer, que substituiu Nicolás Franco no cargo de secretário do executivo, acumulando com a pasta do Ministério do Interior, desfrutava da total confiança de Franco, tendo desempenhado um papel decisivo na criação deste ministério e na respectiva orientação política, em direção a Mussolini e ao fascismo italiano. Tal como aconteceu com todos os governos de Franco, este primeiro executivo era uma coligação de muitas – mas não de todas – forças que apoiavam a causa nacionalista: nem todas as tendências da direita espanhola foram envolvidas e as que o foram não obtiveram necessariamente representação proporcional à sua força eleitoral durante a República (Salgado-Araujo 1977; Tusell 1992; Linz, Jerez Mir e Ortega 2006, 325).

A distribuição das pastas ministeriais definiu um padrão que viria a ser repetido ao longo de toda a ditadura, sem que se tornasse verdadeiramente uma regra: a Falange ocupou os ministérios sociais – Agricultura e sindicatos; aos tradicionalistas coube o Ministério da Justiça (que era responsável pelas relações do regime com a Igreja); duas das pastas mais técnicas – Finanças e Obras Públicas – foram para os monárquicos moderados, radicalizados para uma posição de extrema-direita durante a República; o terceiro ministério técnico – o do Comércio e Indústria – foi ocupado por um tenente-coronel de engenharia da Marinha que nascera e crescera

*Governo, partido único e ministros no franquismo, 1936-1945*

em El Ferrol mais ou menos ao mesmo tempo que Franco. O Ministério do Interior, agora dividido em duas pastas separadas (uma experiência que não voltaria a repetir-se), foi partilhado por Serrano Suñer, cunhado de Franco, falangista e deputado do CEDA, e Martínez Anido, que morreu durante a guerra, sem ser substituído, como ministro da Ordem Pública (Viver Pi Sunyer 1978; Jerez Mir 1982; Baena del Alcázar 1999).

De todos os militares chamados por Franco a participarem na vida política, Martínez Anido, Gómez Jordana e Dávila eram os únicos generais da «velha geração». Mas os militares continuaram, mesmo depois da morte de Franco e do fim do regime, a ocupar pastas importantes: os ministérios do Interior (1941-1973 e 1979-1980) e os ligados à Defesa (1939-1979), bem como o cargo de primeiro-ministro – cargo formalmente diferenciado em 1945 – até à morte de Carrero Blanco, em 1973. Além disso, era frequente haver figuras militares incumbidas dos ministérios mais técnicos, pelo menos até meados dos anos 60. A conflituosa pasta da Educação foi inicialmente entregue a um monárquico de extrema-direita que não era particularmente favorável à Igreja – tendo sido rapidamente passada para outro monárquico com óbvias simpatias pela Igreja, o qual se manteve no cargo toda a década de 40. No essencial, Franco presidiu a um governo de coligação de conservadores e monárquicos (dois dos três militares eram monárquicos), havendo apenas um representante da «velha guarda» da Falange (*camisas viejas*), que estava à frente de um ministério que se poderia descrever como sendo de menor importância. Os *camisas viejas*, que ficaram indignados com a nomeação de um general pró-britânico para ministro dos Negócios Estrangeiros (a Falange tinha uma predileção especial pelo tema de Gibraltar e da «pérfida Albion»), foram compensados com a atribuição do controlo da imprensa e da propaganda, cujo líder nominal era Serrano Suñer. Através daquilo que Payne afirma ser «o primeiro dos compromissos de Franco», Ridruejo – o «Goebbels espanhol» – e Tovar, dois jovens intelectuais e falangistas nomeados por Serrano Suñer, viriam a controlar a retórica oficial do regime até o coronel Galarza assumir o Ministério do Interior, em Maio de 1941, e, em menor medida, até 1953, quando a propaganda foi integrada nos serviços, sob as ordens do subsecretário da Educação Popular (Jerez Mir 1982; Payne 1987).

Em nenhuma outra altura do regime o executivo governamental representaria um tal leque de ideologias como no primeiro governo (Equipo Mundo 1970, 46). Durante as reuniões do gabinete, segundo um dos ministros, «Franco não falava muito sobre a guerra, só o fazendo em certas circunstâncias» (Bayod 1981, 36), permitindo-lhes que falassem aberta-

*Miguel Jerez Mir*

mente. O seu padrão de comportamento nestas reuniões mudaria radicalmente ao longo dos anos, acabando por optar por falar laconicamente a favor ou contra as propostas em discussão. Mas nestes primeiros anos Franco mostrou-se extremamente loquaz, prolongando as suas intervenções e perdendo-se frequentemente no «detalhe minucioso», segundo o seu então ministro da Justiça, que também realçou que Franco «nunca usava relógio». Quanto ao nível dos debates, o então ministro da Administração Interna descrevia-os como «conversas de café», presididas por alguém que – nestas matérias – «estava na lua». A opinião do ministro da Educação na altura não era mais favorável: «Este homem tem uma enorme acumulação de informação inútil» (Tussell 1993, 313-314).

Este primeiro executivo de Franco teve vida curta: durante o regime, só o governo de 1973 de Carrero Blanco teve uma duração menor. Todavia, aprovou algumas medidas políticas importantes, entre as quais a carta do trabalho (*fuero del trabajo*), a primeira das leis fundamentais do regime. Inspirada pela *carta di lavoro* do fascismo italiano, a primeira versão da carta do trabalho foi discutida na primeira reunião do Conselho de Ministros – discussão que levou a um acalorado debate entre os falangistas e os monárquicos, com uma intervenção invulgarmente irritada de Franco, no seio do Conselho Nacional do partido (Preston 1996, 298-299). Numa tentativa para ganhar o apoio dos trabalhadores para o novo regime, foram adoptadas várias medidas para eliminar a legislação introduzida durante os «dois anos reformistas» de 1931-1933. Essa legislação tinha a ver com a organização da contra-reforma agrária (com a criação do Instituto de Reforma Económica y Social de la Tierra) e com as «concessões» feitas aos nacionalistas periféricos (proibindo o uso de nomes noutras línguas que não o castelhano) e as que afectavam as relações Igreja-Estado (desde a lei da reforma do ensino secundário até à proibição do casamento civil – incluindo a anulação de casamentos civis já celebrados –, até à reintrodução dos feriados da Páscoa e à proibição do Carnaval). Não foi vã a ameaça de Franco quando, desde muito cedo, deixou bem clara a sua intenção de construir um Estado que seria a «antítese» daquele que «os vermelhos» tinham procurado criar (González Bueno 2006, 98).

Depois do fim da guerra civil, o novo regime fez sair a lei de 8 de Agosto de 1939, que reorganizava a administração central do Estado. As mudanças mais importantes introduzidas foram:

- a) A abolição do cargo de vice-primeiro-ministro, embora compensada pela criação do cargo de subsecretário do primeiro-ministro

*Governo, partido único e ministros no franquismo, 1936-1945*

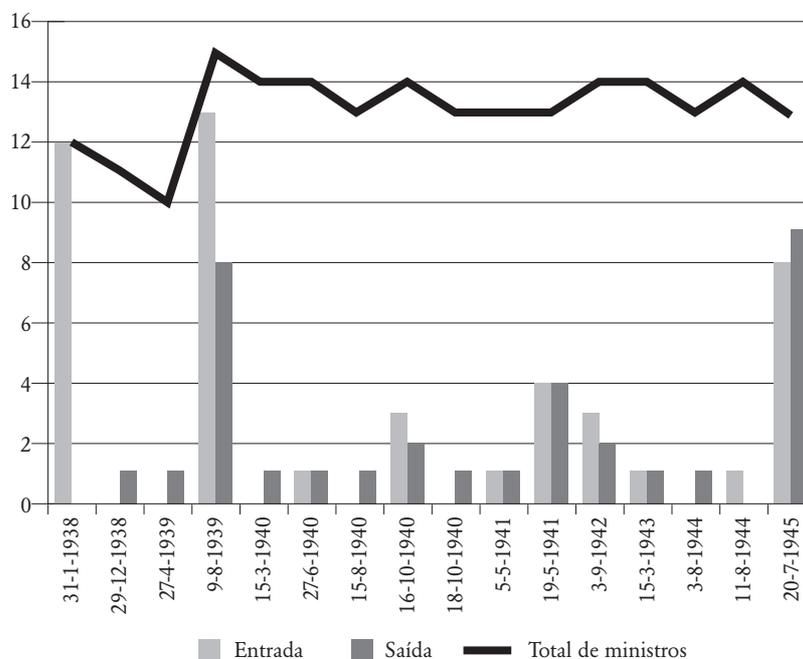
(*subsecretaría de la presidencia*), que foi equiparado a ministro em 1945;

- b) O Ministério da Defesa foi dividido em três pastas distintas, uma para cada ramo das forças armadas, Exército (*tierra*), Marinha (*marina*) e Força Aérea (*aire*), provavelmente com o fim de aumentar o número de nomeações políticas, que podiam ser usadas como recompensa pela lealdade dos seus companheiros de armas e também para diminuir qualquer potencial oposição dos oficiais mais antigos;
- c) A responsabilidade pelas relações laborais foi dividida entre o Ministério do Trabalho – que viria a continuar sem ministro até Maio de 1941 – e a *Delegación Nacional de Sindicatos* (DNS), que respondia directamente perante o secretário-geral da FET-JONS e cujo delegado nacional foi equiparado a ministro em 1969.

No dia seguinte à aprovação desta lei foi anunciada a composição do segundo governo de Franco, o primeiro com autoridade sobre toda a Espanha. Inicialmente, este era constituído por quinze membros, doze dos quais eram novos no círculo governativo. Para além de Franco e do cunhado, que fora nomeado presidente da Junta Política e que continuava como ministro do Interior e secretário do Conselho, havia o monárquico Peña, que continuou como ministro das Obras Públicas. Com três ministros diferentes na área da Defesa e a inclusão no elenco ministerial do secretário-geral do partido – posição para a qual Franco nomeou o general Muñoz Grandes, que era também líder das milícias da FET-JONS –, as únicas novidades na composição formal do governo foram a abolição do cargo de vice-presidente e a nomeação de dois ministros sem pasta. Estes ministros, ambos falangistas, permaneceriam pouco tempo nos seus cargos, os quais não tinham tradição na política espanhola e desapareceriam com a sua saída do executivo, ainda que em 1957 tenha sido novamente nomeado outro ministro sem pasta. Não devemos esquecer, por fim, que a pasta do Trabalho ficou vaga até Maio de 1941 (quando foi assumida pelo *camisa vieja* Girón). O cargo de vice-secretário-geral do Movimento passou largos períodos sem ser ocupado: na primeira vez, durante catorze meses, entre Março de 1940 e Maio de 1941, e na segunda, durante muito mais tempo, no fim da Segunda Guerra Mundial (até 1948). O cargo de ministro do Interior esteve vago durante oito meses, entre Outubro de 1940 e Maio de 1941, e nesse período a pasta foi ocupada interinamente por Lorente Sanz, um dos homens de Serrano Suñer, que era também magistrado e *camisa nueva* com origens católicas.

Miguel Jerez Mir

Figura 7.2 – Mobilidade dos ministros no governo de Franco, 1939-1945



Este segundo governo, que durou até 1945, sofreu duas remodelações significativas, ambas decorrentes de problemas internos. A primeira deu-se em duas fases, durante o mês de Maio de 1941, e foi causada pela inquietação de um importante sector do Exército face ao que acreditava ser o excessivo protagonismo da Falange e do seu líder, Serrano Suñer. A resposta de Franco foi inteligente: no dia 5 de Maio nomeou o coronel Galarza – destacado antifalangista – para o cargo de ministro do Interior, que estava vago desde que o titular da pasta passara para o Ministério dos Negócios Estrangeiros (a mudança ministerial mais significativa até ao momento);<sup>18</sup> e, como resposta à indignação da Falange, algumas semanas mais tarde, nomeou três *camisas viejas* para o governo: o irmão de José Antonio Primo de Rivera para a Agricultura e os outros dois para os lugares de ministro do Trabalho e de secretário-geral do Movimento.<sup>19</sup> Com este novo executivo, Franco acalmou os ânimos dos militares e apa-

<sup>18</sup> Payne (1987), Preston (1995) e Ellwood (2001) sublinham que Franco assumira então o ministério, embora tal não tenha sido confirmado no boletim oficial (*Boletín Oficial del Estado*).

<sup>19</sup> Nome informal dado ao partido único do franquismo a partir dos anos 50.

*Governo, partido único e ministros no franquismo, 1936-1945*

ziguou os falangistas, que passaram a estar, finalmente, «domesticados» (Payne 1987, cap. 13; Preston 1996, 431 e segs.).<sup>20</sup>

A segunda remodelação ministerial teve lugar durante o Verão de 1942, na sequência dos «acontecimentos de Begoña», no Santuário de Bilbao, em que o tradicionalista e antifalangista general Varela, ministro do Exército, promoveu uma cerimónia religiosa em honra dos mortos durante a guerra civil. Os confrontos entre carlistas e falangistas resultaram num ataque sangrento por um falangista. O general Franco, a conselho de Carrero Blanco, afastou o cunhado do governo e da presidência da Junta Política. Afastou também Varela, que foi substituído pelo simpatizante falangista general Asensio (Payne 1987, cap. 13; Preston 1996, 465 e segs.). Franco reintegrou o anglófilo general Jordana no Ministério dos Negócios Estrangeiros e nomeou o neofalangista Pérez González – professor de Direito Civil e membro do contencioso do Exército – para o Ministério do Interior, onde viria a permanecer quase quinze anos. Com estas mudanças, Franco solucionou a crise mais grave deste período, se não mesmo de toda a vigência das suas funções como primeiro-ministro. Como disse Preston, «ele nunca mais viria a estar tão dependente de um homem como esteve de Serrano Suñer. Franco sabia que o seu maior talento político, aquele de que dependia a sua sobrevivência pessoal, era a sua capacidade de equilibrar as forças internas da coligação nacionalista» (Preston 1996, 471).

Se este foi o início do período de maior estabilidade governamental, o mesmo veio a coincidir, paradoxalmente, com a viragem gradual da guerra a favor dos Aliados. Até Julho de 1945, o mês em que foram nomeados ao todo oito ministros, dos quais três tinham servido no governo de Burgos, só se procedera a duas mudanças ministeriais: quando o ministro da Justiça foi nomeado para presidir ao novo parlamento e quando o ministro dos Negócios Estrangeiros, Jordana, morreu e teve de ser substituído.

No que respeita à relação entre as forças no interior do governo – em termos puramente quantitativos –, predominaram os membros das forças armadas até à Primavera de 1941, altura em que foram numericamente ultrapassados por falangistas até ao fim do período (quadro 7.2).<sup>21</sup> Tal

<sup>20</sup> Nos dias seguintes a estas nomeações foi aprovado um decreto que transferia para o partido – especificamente para o vice-secretariado da educação popular – os serviços de imprensa e propaganda, que dependiam do Ministério do Interior, tendo as duas nomeações recaído sobre pessoas da Falange.

<sup>21</sup> Os militares com uma preferência ideológica clara – em geral, monárquica – têm, com quatro excepções, sido registados como tal. Os generais Yague e Alarcón de la Lastra (que foi deputado do CEDA em 1933) têm sido considerados, respectivamente, falangista

Miguel Jerez Mir

**Quadro 7.2 – Família política dos membros do gabinete ministerial, 1938-1945 (Espanha)\***

	Exército	Falange	Tradicionalista	Monárquica	Tecnocrata	Católica	Não especificada
31-1-1938	6	3	1	2	2	1	0
27-4-1938	6	3	1	1	2	1	0
9-8-1939	7	4	1	1	1	4	1
15-3-1940	6	4	1	1	1	4	1
27-6-1940	6	3	1	1	1	4	1
15-8-1940	6	2	1	1	1	4	1
16-10-1940	5	3	1	1	1	3	1
5-5-1941	5	3	1	1	1	3	1
19-5-1941	5	6	1	1	1	3	1
3-9-1942	6	7	1	1	1	3	1
15-3-1943	6	7	0	2	1	3	1
11-8-1944	5	7	0	3	1	3	1
<i>N</i>	16	10	2	4	2	4	1

\*Esta classificação é, obviamente, discutível. Utilizou-se, para o efeito, o decreto da pré-unificação (Abril de 1937) da identificação pública. Alguns indivíduos foram duplamente registados por apresentarem duas «famílias» políticas.

*N* = número de indivíduos.

Fonte: Jerez Mir (1982).

**Quadro 7.3 – Temas dos acordos nas reuniões do Conselho de Ministros, 1939-1945 (em percentagem) (Espanha)**

	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	Total	
								1939-1945	
								%	<i>N</i>
Presidência	14,3	42,3	60,0	63,0	81,8	90	83,3	60,3	70
Negócios Estrangeiros	42,9	50,0	36,7	18,5	18,2	20	50,0	33,6	39
Interior	57,1	61,5	60,0	29,6	81,8	100	83,3	60,3	70
Exército	57,1	57,7	40,0	40,7	81,8	70	83,3	54,3	63
Marinha	57,1	73,1	50,0	40,7	81,8	70	83,3	60,3	70
Força Aérea	57,1	57,7	36,7	40,7	72,7	70	66,7	51,7	60
Justiça	85,7	80,8	50,0	48,1	63,6	60	50,0	61,2	71
Orçamento	100	65,4	60,0	37,0	81,8	60	50,0	60,3	70
Indústria e Comércio	85,7	34,6	46,7	44,4	63,6	40	0,0	44,8	52
Agricultura	57,1	65,4	40,0	37,0	45,5	30	0,0	44,0	51
Educação	57,1	53,8	56,7	40,7	45,5	30	0,0	46,5	54
Obras Públicas	71,4	76,9	50,0	40,7	36,4	0	0,3	47,4	55
Trabalho	42,9	50,0	50,0	37,0	36,4	10	0,0	39,7	46
<i>Movimiento</i>	0,0	3,8	16,7	14,8	0	0	0,0	8,6	10

*N* = número de casos conhecidos.

Fonte: Elaborado a partir de dados não oficiais fornecidos pelo governo à imprensa como «notas informais do Conselho de Ministros», *Archivo de la Presidencia del Gobierno*.

*Governo, partido único e ministros no franquismo, 1936-1945*

como no gabinete, também no terceiro nível da administração central (o dos directores-gerais) predominavam os militares, seguidos pelos falangistas. Estes estavam em maioria no segundo nível, o dos subsecretários, onde também os católicos tinham a sua melhor representação (Jerez Mir 1982, 415).

No que diz respeito às questões tratadas pelo governo durante estes anos, na ausência das actas das reuniões do Conselho de Ministros (até 1957), a informação disponível é a do *Boletín Oficial del Estado*, que mantinha o registo dos acordos e resoluções, bem como as declarações oficiais publicadas na imprensa pelo ministro com essa competência, que era normalmente o do Interior. A codificação dos dados fornecidos por estas fontes, que foram conservadas no *Archivo de la Presidencia* desde que o governo foi transferido para Madrid, em Outubro de 1939, permite-nos mostrar a evolução que se verificou nos seis anos que se seguiram.

O quadro 7.3 mostra que os assuntos a que foi dada maior atenção durante os primeiros vinte e cinco meses de governo estavam associados às finanças: justiça, obras públicas, defesa e assuntos internos (incluindo comércio e indústria no Outono de 1939), seguidos pela educação e agricultura (1939-1940) e, em 50% de todas as referências, o trabalho e os negócios estrangeiros (estes últimos com os valores mais baixos durante o terceiro ano, em que a indústria e o comércio aumentaram). Em 1942 verificou-se uma clara inflexão, sendo os assuntos relacionados com o gabinete do primeiro-ministro referidos em mais de metade dos casos, não tendo os assuntos relativos aos negócios estrangeiros atingido sequer os 20%. Durante o resto deste período – uma altura de grande incerteza quanto à continuidade do regime –, os assuntos associados ao Ministério do Interior foram claramente predominantes (nestes anos a incerteza relativamente às hipóteses de sobrevivência do regime levou ao aumento da repressão sobre os derrotados apoiantes da República), seguidos pelos do gabinete do primeiro-ministro e pelos do Ministério da Defesa (o Exército e a Marinha receberam igual atenção, enquanto a Força Aérea ficou um pouco atrás), e depois pelos das Finanças e da Justiça (ambos com 50% ou mais), pelos da Indústria e do Comércio (em 1943) e, por fim, pelos assuntos externos durante a primeira metade de 1945 (v. quadro 7.3).

---

e católico e Fernández Cuesta e Pérez González têm sido ambos apontados como falangistas. Um quinto oficial, o engenheiro naval Suanzes, que era de El Ferrol e colega de Nicolás Franco, tem sido considerado um tecnocrata, dado que se havia reformado muitos anos antes para trabalhar no mundo empresarial.

Miguel Jerez Mir

## Critérios de recrutamento e perfil sócio-biográfico dos ministros

Ao longo de quarenta anos, um total de 34 indivíduos (incluindo Franco) deteve pelo menos uma pasta ministerial. O principal factor que explica a escolha de um indivíduo para ocupar um cargo ministerial – e, na realidade, os critérios para atingir uma posição política importante sob a liderança de Franco – é o facto de pertencer a pelo menos uma das «famílias políticas» do Movimento. As ligações a mais do que um grupo ou «família política» normalmente facilitavam uma carreira política. A única condição *a priori* era a absoluta lealdade ao general Franco, levando a mais leve suspeita do menor desvio ao afastamento imediato. Muitos dos outros factores que propiciavam a oferta de um cargo ministerial a um indivíduo durante o regime de Franco são comuns à maior parte dos regimes políticos: laços familiares, riqueza, amizade e pertença a determinadas entidades burocráticas – por outras palavras, estar bem relacionado. Obviamente, num regime extremamente personalista e num país onde proliferavam cliques e clãs de poder, os «mais bem relacionados» em termos de utilidade política eram os que Franco e outros líderes influentes mantinham à sua volta.

Mas, na verdade, era Franco quem estabelecia as regras fundamentais – quando, em Outubro de 1936, nomeou o irmão Nicolás como secretário do Conselho Técnico do Estado; quando, um ano mais tarde, deu a Serrano Suñer grande autonomia na formação do primeiro governo do seu novo regime, permitindo-lhe ocupar a pasta do Interior e manter-se como secretário do gabinete (Tusell 1992). Franco tendia também a promover os seus camaradas de armas de El Ferrol, sua terra natal, e os chefes militares cuja antiguidade era semelhante à dele. Todavia, isto não desvaloriza de forma alguma o facto de Franco estar disposto a recompensar as competências pessoais e profissionais na escolha que fazia do elenco ministerial, em particular durante a segunda metade do seu regime (Jerez Mir 1982 e 1996). Deixando de lado os aspectos militares e ideológicos, um dos principais factores tidos em conta para nomear alguém para o gabinete de Franco era a sua crescente utilização de – para usar a terminologia parsoniana – «realização adscritiva». Independentemente das origens sociais, um indivíduo com um percurso académico brilhante e bem sucedido nos testes competitivos de qualquer das principais entidades profissionais da administração – *abogado del Estado* ou *letrado del Consejo de Estado*, por exemplo – representava um «trunfo adscritivo». Muitas vezes

*Governo, partido único e ministros no franquismo, 1936-1945*

a acumulação de tais trunfos, incluindo o de ser professor universitário ou membro de uma das entidades profissionais de engenharia consideradas de elite, era ainda mais importante do que quaisquer laços nepotistas. Naturalmente, se estes indivíduos tivessem tido também alguma espécie de relação com a Falange, com as organizações católicas (como, por exemplo, a ACNdeP e, mais tarde, a *Opus Dei*) ou se tivessem entrado nos serviços de contencioso das forças armadas, isso era uma mais-valia adicional.

No seio do governo, o secretário-geral do partido ocupava uma posição especial. O secretário-geral representava a integração do partido único no Estado e no respectivo governo, que, através das suas várias organizações e, durante algum tempo, no interior da administração pública, promoveu o seu estatuto perante o Estado. Com o advento da democracia, muitas destas actividades foram transferidas para diversos ministérios. Existia um certo dualismo entre o secretário-geral do partido e o Ministério do Interior, que englobava um factor político – em larga medida dominado pelo vasto contingente de falangistas – no que se refere à nomeação de representantes aos níveis provincial e local. A não ser nos primeiros anos do regime, nenhum dos secretários-gerais da FET-JONS dispôs do poder desfrutado pelos seus homólogos no fascismo italiano.

Todos os ministros que ocuparam as três pastas militares eram oficiais de carreira. Durante a Monarquia Constitucional, os Ministérios da Guerra e da Marinha eram frequentemente atribuídos a civis, e foi essa a norma durante a II República, onde os líderes proeminentes, como Azaña, Martínez Barrio, Lerroux, Gil Robles e Casares Quiroga, estiveram à frente do Ministério da Guerra. O mesmo aconteceria durante os governos republicanos da guerra civil, pois só nos dois primeiros governos é que houve militares à frente do Ministério da Guerra, os quais viam a ser substituídos por civis no restante período de guerra. Ao passo que a pasta da Marinha – mais tarde, Marinha e Força Aérea – foi dirigida por civis durante todo o tempo. Já durante o franquismo, para além do monopólio nos ministérios militares, verifica-se também a nomeação de oficiais para posições importantes no governo. Por exemplo, os generais Gómez Jordana e Beigbeder foram ambos ministros dos Negócios Estrangeiros durante os primeiros anos do regime e o engenheiro naval Suanzes foi ministro da Indústria e Comércio em 1938-1939 e novamente em 1945-1951. Do mesmo modo, um membro dos serviços jurídicos do Exército, que era também professor de Direito Civil, deteve a pasta do Ministério do Interior e outro – advogado e notário – foi não só ministro da Agricultura, como o primeiro secretário da FET-JONS.

Miguel Jerez Mir

**Quadro 7.4 – Pastas ministeriais desempenhadas pelos militares (Espanha)\***

	Só militares		Militares e civis		Só civis		Total de militares	
	N	%	N	%	N	%	N	%**
1938-1945	6	37,5	0	0	10	62,5	16	47,1
1938-1975	18	45,0	0	0	22	55,0	40	33,3

\* A soma das percentagens pode não totalizar 100% devido aos arredondamentos. As pastas *ad interim* não foram consideradas.

\*\* Do total de ministros.

Além disso, o general Muñoz Grandes ocupou a nova posição de ministro secretário-geral da FET-JONS no primeiro governo depois da guerra civil. Este militar chefiou o partido oficial durante a maior parte do tempo entre 1939 e o final da década de 60. Assim, o partido era, de facto, liderado por um oficial aquando da morte de Franco. Para além disso, cerca de 47,1% dos membros do executivo eram oficiais de carreira, proporção que viria depois a diminuir significativamente até atingir uma média de um terço do total (quadro 7.4).

A acrescentar ao que já foi dito a respeito da identidade política dos grupos, procurámos também descobrir quem eram estes ministros e qual fora a sua carreira política antes, durante e depois deste período. Em primeiro lugar, e de uma forma necessariamente sintética, examinaremos as variáveis relativas aos seus perfis sociológicos.

Quanto à idade com que foram nomeados ministros, a média é de 47,6 anos, que corresponde a três pontos percentuais abaixo da média de idades de todos os ministros do regime (quadro 7.5). Como era de esperar, dada a exaltação que o fascismo fazia da juventude, os ministros mais jovens eram falangistas: nem Girón nem Gamero tinham ainda feito 30 anos quando foram nomeados ministros, enquanto Arrese e Miguel Primo de Rivera tinham 36 anos quando entraram para o governo – a mesma idade de Serrano Suñer. O sexto membro do governo com menos de 40 anos quando entrou para o governo era o monárquico Larraz, de 35 anos. Quanto aos militares, eram, na sua maioria, da mesma geração que Franco, que tinha 43 anos quando se tornou chefe de Estado e 45 quando passou a primeiro-ministro. Dos ministros militares, só Fernández Cuesta e Muñoz Grandes eram mais novos do que Franco; dos outros, três rondavam os 50 e dois os 60 anos e apenas dois tinham mais de 65 anos, tendo ambos morrido quando ainda estavam em funções. Os generais da geração de Franco tinham sabido da perda dos últimos fragmentos do império espanhol de além-mar na guerra cubana quando ainda andavam na escola, ao passo que os dois ministros militares mais

*Governo, partido único e ministros no franquismo, 1936-1945*

**Quadro 7.5 – Distribuição etária (em percentagem) e idade média dos ministros (Espanha)\***

	Grupos etários (%)**					Total	Idade média
	<30	30-39	40-49	50-59	≥60		
1938-1945 (N)	5,9 (2)	11,8 (4)	41,2 (14)	23,5 (8)	17,6 (6)	100 (34)	47,6
1938-1975 (N)	1,6 (2)	7,5 (9)	40,8 (49)	26,6 (32)	23,3 (28)	100 (120)	51,0

\* Idade à data da primeira nomeação.

\*\* A soma das percentagens pode não totalizar 100% devido aos arredondamentos.

N = número de casos.

velhos tinham realmente participado nesse conflito. Quase todos eles eram, como Franco, oficiais de infantaria e africanistas, que viviam com a humilhação da «traçoeira» retirada de Miguel Primo de Rivera do Marrocos espanhol. Provavelmente, foram muito poucos os que receberam com algum entusiasmo a II República (um tirou partido da lei de Azaña para se envolver na política e foi eleito para o parlamento em 1933), um regime contra o qual alguns – incluindo o já mencionado coronel Galarza, que viria a ser ministro do Interior – abertamente conspiraram em 1932.

Um terço dos ministros – 11 no total – e 25% de toda a liderança do regime nasceram em Madrid. Metade dos membros do gabinete ministerial do governo de Burgos era *madrileña*, o que é surpreendente, dado que a capital do país permaneceu nas mãos dos republicanos até ao fim da guerra. O segundo maior grupo era o dos indivíduos oriundos de El Ferrol, a terra natal de Franco e «casa» da Marinha espanhola, situada no Noroeste da Península. Em El Ferrol nasceram três dos ministros de Franco, todos militares. Se tivermos em conta aqueles que fizeram parte do primeiro governo nacionalista, então – incluindo o presidente – um quarto do primeiro executivo era de El Ferrol, facto sem paralelo, pelo menos na Europa, pois é uma cidade de província com menos de 80 000 habitantes. Os restantes ministros eram da Andaluzia (três, o que é muito pouco, considerando tratar-se da região com maior densidade populacional), de Aragão e do País Basco (cada uma com três), de Castela a Velha, do Levante e da densamente povoada Catalunha (cada uma com dois).

No que diz respeito ao grau e tipo de instrução, com excepção de um, todos os ministros de Franco tinham pelo menos frequência universitária – o que se manteria ao longo de todo o regime. Um terço dos ministros tinha feito o doutoramento (quadros 7.6 e 7.7). Aproximadamente um quarto dos ministros civis eram advogados – não contando com os juristas militares –, o que correspondia aos padrões tradicionais de um câ-

Miguel Jerez Mir

**Quadro 7.6 – Nível de escolaridade dos ministros (em percentagem) (Espanha)\***

	Civis com formação universitária	Militares sem formação académica superior	Civis com formação universitária	Militares com formação académica superior	N**
1938-1945 (N)	0,0 (0)	0,0 (0)	58,8 (20)	41,2 (14)	34
1938-1975 (N)	0,8 (1)	0,0 (0)	70,8 (85)	28,3 (34)	120

\* A soma das percentagens pode não totalizar 100% devido aos arredondamentos.

\*\* N = número total de casos.

(N) = número de casos.

**Quadro 7.7 – Grau universitário dos ministros civis (em percentagem) (Espanha)\***

	Incompleto	Licenciatura	Pós-graduação	Doutoramento	(N)
1938-1945 (N)	0,0 (0)	66,6 (12)	0,0	33,3 (6)	18

\* A soma das percentagens pode não totalizar 100% devido aos arredondamentos.

N = número de casos.

**Quadro 7.8 – Áreas de formação académica dos ministros (em percentagem) (Espanha)\***

Áreas	1938-1945	1938-1975
Agronomia e Veterinária	0,0	2,5
Economia e Gestão	0,0	8,8
Engenharia	27,8	13,8
Humanidades e Ciências Sociais	16,7	16,3
Direito	72,2	81,3
Matemática e Ciências Naturais	5,5	7,5
Medicina	0,0	0,0
Outra	0,0	2,5
N	18	80

\* Foi adoptado um registo múltiplo para os ministros com graus universitários em duas ou mais áreas diferentes; por essa razão, a soma das percentagens não totaliza 100%.

N = número de ministros civis.

none euromediterrânico que remonta ao século XIX (Linz e Jerez Mir 2003, 93). A segunda formação académica mais comum entre os ministros era a de engenharia e afins, com 28% do total – que era o dobro da proporção para a liderança do regime no seu todo. O grupo a seguir, com 17%, é o dos que possuíam formação em humanidades, o que está de acordo com a média do regime (quadro 7.8).

Como veremos adiante, cerca de metade dos ministros eram oficiais militares no activo no momento da nomeação (a maior parte deles generais por alturas da sublevação), embora esta proporção caia para os 41,2%, se não contarmos aqueles que estavam de algum modo envolvi-

*Governo, partido único e ministros no franquismo, 1936-1945*

dos nas profissões jurídicas. Além de Suances, que era engenheiro naval, havia apenas outro oficial da Armada, o que não é de estranhar, dado que o Ministério da Marinha apenas foi criado com a formação do governo da «vitória» e foi sempre dirigido pela mesma pessoa até ao final deste período (encontrar um substituto podia não ter sido fácil devido às baixas que este corpo de oficiais sofreu, causadas pela Marinha republicana). Entre os ministros civis, as profissões mais comuns eram, por ordem decrescente: advogado, engenheiro, alto funcionário público (dos quais três eram magistrados e um era membro do Conselho de Estado).

Em períodos posteriores, o número de altos funcionários públicos – incluindo diplomatas de carreira, advogados e, principalmente, professores universitários – viria a aumentar substancialmente, enquanto o número de militares caiu para metade durante o período de 1945-1951 e continuaria a baixar entre 1951 e 1957 (Jerez Mir 1982, 415), reduzindo-se para um terço do regime no seu todo (quadro 7.9).

Os dados sobre as habilitações académicas e as profissões constantes dos quadros 7.6, 7.7, 7.8 e 7.9 e a profissão dos progenitores apresentada em Cuenca Toribio e Miranda García (1998) mostram que a maioria dos ministros provinha da classe média e média-alta, com alguns membros da aristocracia [havia dois condes no governo de Burgos, um dos quais da velha aristocracia (com um título que vinha já do século XIX), ao passo que o outro era um oficial elevado à nobreza por Primo de Rivera, a quem no governo seguinte se juntou mais um general que era membro da velha aristocracia] e alguns proprietários fundiários. Outro ministro da classe alta era Joaquín Benjumea, irmão do conde de Guadalhorce e membro da burguesia agrária e financeira de Sevilha. Franco, cuja única filha casou com o filho do conde Argillo, adoptou pessoalmente o velho costume da realeza espanhola e distribuiu títulos de nobreza a alguns dos seus ministros, geralmente como recompensas póstumas a antigos oficiais (Jerez Mir 1982, 217-222). Pelo menos meia dúzia dos ministros militares, incluindo Franco, eram filhos de oficiais militares.

Por fim, analisaremos brevemente a variável relacionada com as carreiras políticas dos ministros. Como já vimos, só dois deles tinham sido ministros antes da queda da II República (ambos durante a ditadura de Primo de Rivera), situação não muito diversa da de outros altos cargos no seio do executivo. No entanto, um pouco mais de um quarto dos ministros tinham sido membros do parlamento, na sua maioria como deputados no regime de câmara única. Apenas dois destes ministros tinham pertencido ao Senado: os dois carlistas que se haviam juntado ao governo e que tinham também sido deputados durante a República. Dos sete mi-

Miguel Jerez Mir

**Quadro 79 – Perfil ocupacional dos ministros (em percentagem) (Espanha)\***

Categorias profissionais	1938-1945	1938-1975**
	% (N)***	% (N)***
Militar	47,1 (16)	33,3 (40)
Exército	35,3 (12)	17,5 (21)
Marinha	5,9 (2)	10,8 (13)
Departamento legal	5,9 (2)	5,0 (6)
Magistrado	0,0 (0)	3,3 (4)
Diplomata	0,0 (0)	7,5 (9)
Funcionário público superior	11,8 (4)	26,6 (32)
Funcionário público médio	0,0 (0)	0,0 (0)
Funcionário de instituição corporativa	2,9 (1)	7,5 (9)
Professor universitário	2,9 (1)	17,5 (21)
Professor	2,9 (1)	0,8 (2)
Trabalhador	0,0 (0)	0,0 (0)
Escritor ou jornalista	2,9 (1)	1,7 (2)
Advogado	17,6 (6)	34,2 (41)
Médico	0,0 (0)	0,0 (0)
Engenheiro	14,7 (5)	5,8 (7)
Gestor	0,0 (0)	0,0 (0)
Negociante, industrial ou banqueiro	2,9 (1)	1,7 (2)
Proprietário fundiário ou agricultor	5,9 (2)	0,8 (2)
Político profissional	0,0 (0)	0,0 (0)
Outro	0,0 (0)	0,0 (0)
N****	34	120

\* Profissão anterior à primeira nomeação para o governo. Foi adoptado um registo múltiplo. A soma das percentagens pode não totalizar 100%.

\*\* Em qualquer momento anterior à primeira nomeação.

\*\*\* (N) = número de casos.

\*\*\*\* N = número total de ministros.

nistros que foram eleitos para um parlamento republicano, três cumpriram apenas um mandato, dois serviram em dois gabinetes e os restantes em três. Quatro dos cinco ministros civis do governo de Burgos já tinham sido ministros durante a República: dois pertenciam ao pequeno grupo monárquico *Renovación Española*, outro ao ainda mais pequeno grupo carlista e os restantes ao CEDA, que era o segundo maior partido no parlamento.

Isto é a prova cabal de que o que se pode perder nas urnas pode ganhar-se pela força das armas. O cargo político mais comum, ocupado anteriormente por ministros, era um papel na direcção local ou nacional no seio do partido único: como membros da Junta Política e/ou do Conselho Nacional do partido. Todavia, dada a curta duração do período em análise e uma vez que quase 60% de todos os ministros foram nomeados

*Governo, partido único e ministros no franquismo, 1936-1945*

**Quadro 7.10 – Cargos políticos desempenhados pelos ministros (em percentagem) (Espanha)\***

Cargos	1938-1945	1938-1975
	% (N)**	% (N)**
Nenhum	14,7 (5)	8,3 (10)
Presidente de câmara ou vereador municipal	8,8 (3)	5,9 (7)
Prefeito	14,7 (5)	16,6 (20)
Governador colonial	8,8 (3)	–
Parlamentar	32,4 (11)	10,9 (13)
Deputado	26,5 (9)	9,2 (11)
Par ou senador	5,9 (2)	1,7 (2)
Membro da Câmara Corporativa	8,8 (3)	47,5 (57)
Secretário ou subsecretário de Estado	5,9 (2)	26,6 (32)
Membro de gabinete ministerial	0,0	0,0
Director-geral de ministério	5,9 (2)	28,3 (34)
Ministro	5,9 (2)	1,7 (2)
Líder local ou nacional do partido único	62,1 (22**)	–
Organização de juventude	0,0 (0)	0,0
Milícia	0,0 (0)	0,0
Instituições corporativas para-estatais	0,0 (0)	0,0
Oficiais do partido	0,0 (0)	0,0
Outro***	0,0 (0)	0,0
N****	34	120

\* Anterior à primeira nomeação para o governo. Foi adoptado um registo múltiplo. A soma das percentagens pode não totalizar 100%.

\*\* (N) = número de casos conhecidos.

\*\*\* Inclui Franco, membros da Junta Política (13) e membros do conselho nacional do *Movimiento*.

\*\*\*\* Inclui membros da junta técnica (1936-1938) e presidentes das respectivas comissões.

\*\*\*\*\* N = número total de ministros.

pela primeira vez antes do Outono de 1940, apenas cinco deles tinham sido funcionários públicos e três presidentes de câmara (quadros 7.10, 7.11 e 7.12).

À margem da carreira política convencional, traduzida em cargos políticos, é importante referir outro tipo de experiência política – na oposição anti-sistema nas ruas (no caso dos falangistas) e em conspirações de apoio à rebelião militar – que pode revelar-se «útil» no caminho para um cargo ministerial. Independentemente de existir alguma relação directa entre a oposição ao regime anterior e a nomeação para ministro, o certo é que no governo de Burgos havia dois ministros que, pouco tempo antes tinham estado presos, acusados de conspirarem contra a República (embora pelo menos um deles tivesse estado envolvido numa sublevação militar anterior). Isto também aconteceu no segundo governo, onde es-

*Miguel Jerez Mir*

**Quadro 7.11 – Cargos políticos desempenhados pelos ministros durante o regime democrático (em percentagem) (Espanha)\***

Cargos	% (N)
Nenhum	0,0 (0)
Presidente de câmara ou vereador municipal	0,0 (0)
Prefeito	0,0 (0)
Governador colonial	0,0 (0)
Deputado	75,0 (7)
Secretário ou subsecretário de Estado	0,0 (0)
Membro de gabinete ministerial	0,0 (0)
Ministro	0,0 (0)
N	7

\* Anterior à primeira nomeação para o governo. Foi adoptado um registo múltiplo. A soma das percentagens pode não totalizar 100%.

(N) = número de casos.

N = número total de ministros.

**Quadro 7.12 – Experiência parlamentar prévia dos ministros durante o regime democrático (em percentagem) (Espanha)\***

Número de vezes	1	2	3	≥ 4
%	42,9	28,6	28,6	0,0
N	3	2	2	0

\* A soma das percentagens pode não totalizar 100% devido aos arredondamentos.

N = número de casos.

tavam três oficiais que tinham estado implicados na conspiração militar (Galarza, Muñoz Grandes e Jordana) e a que pertenciam quatro outros que tinham estado presos durante a guerra civil. A estes deve ainda somar-se o caso do falangista Sánchez Mazas, que sobreviveu ao pelotão de fuzilamento (*El País*, 11 de Janeiro de 2009). Poderíamos falar de uma «meritocracia da perseguição», através da qual o sofrimento em nome de uma causa política passa «de responsabilidade pessoal a actividade política» (Chueca 1983, 232). Este modo de pensar pode ser alargado aos casos em que se sofreu uma tragédia com a morte de parentes próximos, como aconteceu com duas pessoas muito próximas de Franco: Serrano Suñer, que perdeu dois irmãos, retirados de uma prisão em Madrid e mortos, e Carrero Blanco, cujo irmão – também oficial da Marinha – foi morto por marinheiros republicanos. É provável que estas tragédias tenham condicionado a sua atitude para com as políticas opressivas impostas pelos republicanos derrotados, pelas quais Serrano Suñer era directamente responsável.

*Governo, partido único e ministros no franquismo, 1936-1945***Quadro 7.13 – Duração das carreiras ministeriais (em percentagem) (Espanha)\***

Anos	< 1	1-3,9	4-6,9	4-7,9	≥ 8
1938-1945	8,8	52,9	32,4	5,9	0,0
1938-1975	10,0	37,5	0,0	29,2	23,3

\* A soma das percentagens pode não totalizar 100% devido aos arredondamentos.

**Quadro 7.14 – Mobilidade dos ministros entre pastas\* (em percentagem) (Espanha)\*\***

	Número de pastas			
	1	2	3	≥ 4
	% (N)	% (N)	% (N)	% (N)
1938-1945	91,2 (31)	5,9 (2)	2,9 (1)	0,0 (0)
1938-1975	85,0 (102)	11,7 (14)	3,3 (4)	0,0 (0)

\* As pastas desempenhadas *ad interim* não foram consideradas.

\*\* A soma das percentagens pode não totalizar 100% devido aos arredondamentos.

(N) = número de casos.

A duração das carreiras ministeriais foi muito desigual, com a maioria dos ministros a permanecerem no cargo entre um e quatro anos. Só Jordana e Franco foram ministros durante sete ou mais anos. Três ministros ocuparam o cargo durante menos de um ano. Alguns ministros, incluindo Girón e Pérez González, foram, respectivamente, ministros do Trabalho e do Interior durante vários anos após 1945 (quadro 7.13). A mobilidade entre pastas foi também muito reduzida: apenas Serrano Suñer esteve à frente de mais de dois ministérios; dois outros, Jordana e Benjumea, foram ministros em dois ministérios (quadro 7.14).

## Conclusão

O franquismo – que aqui inclui os seus primeiros anos de existência – era, de certa forma, típico em relação aos regimes normalmente considerados fascistas. Para além das razões apresentadas no início deste artigo, é um facto que o seu líder absoluto ganhou esse estatuto em grande medida «por acidente», como sublinha Brenan na sua magistral obra (1990). Isso não constituía nenhum obstáculo para Franco, que acumulava cada vez mais cargos – e, provavelmente, mais poder – do que qualquer outro líder fascista, mesmo ao ponto de se poder dizer que deteve mais poder do que qualquer outro governante de Espanha (Payne 1987, 245).

*Miguel Jerez Mir*

Nem mesmo o partido único oficial, que foi o resultado da união forçada de duas forças políticas muito diferentes, mesmo antagónicas, conseguiu impor-se politicamente – nem sequer durante o período de 1939-1942, quando atingiu o topo em poder e influência –, acabando por ficar subordinado ao Exército em momentos cruciais. Com o passar do tempo, acabaria por se transformar numa burocracia paralela e clientelista – esvaaziado de substância e em grande medida sem função: com as excepções do aparelho sindical e, a um outro nível, da secção das mulheres. Antes da unificação, a Falange nunca passou de um pequeno grupo com um apoio desigual pelo país e com um registo eleitoral muito pobre, como se prova pelo facto de não ter tido representação em nenhum parlamento durante a II República. Com o rebentar da guerra civil, os membros da «velha guarda» dos *camisas viejas* primaram pela ausência na JTE, o primeiro órgão executivo criado pelos revoltosos, que não era estritamente militar.

As decisões políticas, que estavam invariavelmente dependentes da aprovação de Franco, foram desde muito cedo canalizadas através do Conselho de Ministros, órgão que reunia regularmente. Os governos de Franco, em particular durante o período aqui analisado, tendiam a reflectir tanto a pluralidade das forças existentes no seio do grupo político e social que dera origem ao regime como os diferentes projectos políticos que representavam. O papel de Franco era, essencialmente, o de mediador e ele revelava grande capacidade para se adaptar às circunstâncias. Os ministros – que eram, na sua maioria, militares e, depois da guerra civil, falangistas – tinham vasta margem de manobra tanto no exercício dos seus deveres ministeriais como na nomeação de altos funcionários nos seus departamentos.

Por fim, as características sociobiográficas dos ministros indicam que pertenciam às classes média e média-alta, registando-se, no entanto, a presença de alguns membros da aristocracia, da burguesia agrária e – pelo menos num caso – da burguesia financeira; eram sobretudo madrilenos e, em menor número, galegos (de El Ferrol); possuíam um grau de instrução superior, ou eram oficiais das forças armadas. Entre os ministros civis, as profissões mais comuns eram as de advogado e engenheiro, numa proporção muito semelhante à dos altos funcionários públicos. Os dois ministros que tinham feito parte do governo de Primo de Rivera eram os únicos, no regime de Franco, com experiência ministerial. Contudo, uma proporção significativa dos ministros civis tinha experiência como parlamentar, a maioria deles durante a República (porque eram deputados anti-sistema ou, no caso do CEDA, de partidos semileais), contrariando, portanto, quanto a este nível específico, a afirmação da existência de uma completa descontinuidade entre os dois regimes.

Governo, partido único e ministros no franquismo, 1936-1945

## Referências bibliográficas

- Alba, C. 1980. «The organization of authoritarian leadership: Franco's Spain». In *Presidents and Prime Ministers*, eds. R. Rose e E. N. Suleiman. Washington, D. C.: AEI, 256-283.
- Alonso Baquer, M. 2005. *Franco y Sus Generales*. Madrid: Taurus.
- Aparicio, M. A. 1980. *El Sindicato Vertical y la Formación del Estado Franquista*. Madrid: Eunibar.
- Archivo de la Presidencia del Gobierno, 21 de Outubro de 1939-1945.
- Aróstegui, J. 1992. «La historiografía sobre la España de Franco: promesas y debilidades». *Historia Contemporánea*, 7: 77-99.
- Baena del Alcázar, M. 1999. *Curso de Ciencia de la Administración*. Vol. 1, 3.ª edição. Madrid: Tecnos.
- Bayod, A., ed. 1981. *Franco Visto por Sus Ministros*. Barcelona: Planeta.
- Beneyto, J., e J. M. Costa. 1939. *El Partido*. Zaragoza: Hispania.
- Blinkhorn, M. 1979. *Carlismo y Contrarrevolución en España, 1931-39*. Barcelona: Grijalbo. *Boletín Oficial del Estado*, 22 de Abril de 1937.
- Brenan, G. 1990. *The Spanish Labyrinth: an Account of the Social and Political Background of the Spanish Civil War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cabanellas, G. 1973. *La Guerra de los Mil Días*. 2 vols. Buenos Aires: Grijalbo.
- Chueca, R. 1983. *El Fascismo en los Comienzos del Régimen de Franco: Un Estudio sobre FET-JONS*. Madrid: CIS.
- Cuenca Toribio, J. M. e S. Miranda García. 1998. *El Poder y Sus Hombres: ¿Por Quiénes Hemos Sido Gobernados los Españoles (1705-1998)?* Madrid: Actas.
- Decreto de 4 de Agosto de 1937.
- El País*, 23 de Maio de 1980, 11 de Janeiro de 2009.
- Ellwood, S. 2001. *Historia de la Falange Española*. Barcelona: Crítica.
- Equipo Mundo. 1970. *Los Noventa Ministros de Franco*. Madrid: Dopesa.
- Gallego Méndez, M. T. 1983. *Mujer, Falange y Franquismo*. Madrid: Taurus.
- González Bueno, P. 2006. *En Una España Cambiante: Vivencias y Recuerdos de un Ministro de Franco*. Madrid: Altera.
- Hermet, G. 1986. *Los Católicos en la España Franquista*. Vol. II, *Crónica de Una Dictadura*. Madrid: CIS.
- Ideal*, Fevereiro de 1938-Outubro de 1939.
- Jerez Mir, M. J. 1982. *Elites Políticas y Centros de Extracción en España (1938-75)*. Madrid: CIS.
- Linz, J. J. 1964. «An authoritarian regime: the case of Spain». In *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, eds. E. Allardt e Y. Littunen. Helsínquia: Transactions of the Westermarck Society, 291-341.
- Linz, J. J. 1970. «From Falange to Movimiento-Organización: The Spanish single party and the Franco regime». In *Authoritarian Politics in Modern Societies*, eds. S. P. Huntington e C. H. Moore. Nova Iorque: Basic, 128-203.
- Linz, J. J. 1972. «Continuidad y discontinuidad en la elite política española: de la restauración al régimen actual». In *Libro-Homenaje al Profesor Carlos Ollero: Estudios de Ciencia Política y Sociología*, AAVV. Madrid: Carlavilla, 361-421.

Miguel Jerez Mir

- Linz, J. J. 1974. «Una teoría del régimen autoritario: el caso de España». In *El Estado y la Política: la España de los Años 70*, vol. 3, ed. M. Fraga. Madrid: Moneda y Crédito, 1467-1531.
- Linz, J. J. 1979. «Legislatures in organic statist-authoritarian regimes: the case of Spain». In *Legislatures in Development: Dynamics of Change in New and Old States*, eds. J. Smith e L. D. Musolf. Durham, NC: Duke University Press, 88-124.
- Linz, J. J. 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Londres: Lynne Rienner.
- Linz, J. J., M. J. Jerez Mir e S. Corzo. 2003. «Ministers and regimes in Spain: from first to second restoration, 1868-2002». In *Who Governs Southern Europe?*, eds. P. T. de Almeida, A. C. Pinto e N. Bermeo. Londres: Frank Cass, 41-116.
- Linz, J. J., M. J. Jerez Mir e C. Ortega. 2006. «The extreme right». In *Political Representatives in Europe: Diversity, Change and Convergence*, eds. M. Cotta e H. Best. Oxford: OUP, 316-51.
- López Garrido, D. 1992. «El Consejo de Ministros durante el régimen de Franco». In *El Arte de Gobernar: Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno 1812-1992*, eds. Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno. Madrid: Tecnos, 153-78.
- Malefakis, E. 2000. «La dictadura de Franco en perspectiva comparada». In *Franquismo: El Guión de la Historia*, ed. J. L. García Delgado. Madrid: Temas de Hoy, 11-55.
- Miguel, A. de. 1975. *Sociología del Franquismo: Analisis Ideologico de los Ministros del Regimen*. Madrid: Euros.
- Olmeda, J. A., e S. Parrado. 2000. *Ciencia de la Administración*. Vol. 2. Madrid: UNED.
- Otero, L. 1999. *La Sección Femenina*. Madrid: Edaf.
- Patria*, 21 de Outubro de 1937, Fevereiro de 1938 e Outubro de 1939.
- Payne, S. 1965. *Falange: Historia del Fascismo*. Paris: Ruedo Ibérico.
- Payne, S. 1987. *El Régimen de Franco, 1936-75*. Madrid: Grijalbo.
- Payne, S. 1995. *La Primera Democracia Española: la Segunda República, 1931-36*. Madrid: Paidós.
- Pérez Ledesma, M. 1994. «Una dictadura ‘por la gracia de Dios’». *Historia Social*, 20: 173-193.
- Pinto, A. C. 2002. «Elites, single parties and political decision-making». *Comparative European History*, 11 (3): 429-454.
- Preston, P. 1987. *La Destrucción de la Democracia en España: Reforma, Reacción y Revolución en la Segunda República*. Madrid: Alianza.
- Preston, P. 1996. *Franco: a Biography*. Londres: Fontana.
- Ramírez, L. 1964. *Francisco Franco: Historia de un Mesianismo*. Paris: Ruedo Ibérico.
- Ramírez, M. 1978. *España 1939-75: Régimen Político e Ideología*. Barcelona: Labor.
- Ruíz Rico, J. J. 1977. *El Papel Político de la Iglesia Católica en la España de Franco*. Madrid: Tecnos.
- Salgado-Araujo, F. 1977. *Mi Vida junto a Franco*. Barcelona: Planeta.
- Sánchez Recio, G. 1999. «Líneas de investigación y debate historiográfico». *Ayer*, 33: 17-40.
- Saz Campos, I. 2004. *Fascismo y Franquismo*. Valencia: Publicacions de la Universita de València.
- Serrano Suñer, R. 1947. *Entre Hendaya y Gibraltar: Noticia y Reflexión, Frente a una Leyenda, sobre Nuestra Política en Dos Guerras*. Madrid, EPESA.
- Thomàs i Andreu, J. M. 1999. «La configuración del franquismo: el partido y las instituciones». *Ayer*, 33: 41-64.

*Gobierno, partido único e ministros no franquismo, 1936-1945*

- Torres del Moral, A. 1990. *Constitucionalismo Histórico Español*. Madrid: Atomo.
- Tusell, J. 1988. *La Dictadura de Franco*. Madrid: Alianza.
- Tusell, J. 1989. «Un giro fundamental: en la política española durante la Segunda Guerra Mundial: la llegada de Jordana al Ministerio de Asuntos Exteriores». In *El Primer Franquismo: España durante la Segunda Guerra Mundial*, ed. J. L. García Delgado. Madrid: Siglo XXI, 281-294.
- Tusell, J. 1992. *Franco durante la Guerra Civil: Una Biografía Política*. Barcelona, Tusquets.
- Tusell, J. 1993. «La dictadura de Franco a los cien años [sic] de su muerte». *Ayer*, 10: 24-26.
- Urquijo, J. R. 2001. *Gobiernos y Ministros Españoles (1808-2000)*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Viver Pi Sunyer, C. 1978. *El Personal Político de Franco, 1936-45: Contribución Empírica a Una Teoría del Régimen Franquista*. Barcelona: Vicen-Vives.



António Costa Pinto

## Capítulo 8

# Partido único, governo e decisão política nas ditaduras da era do fascismo

Uma análise comparada das instituições, elites e decisão política nas ditaduras de direita na Europa entre as duas guerras mundiais põe em evidência algumas das características que viriam a dominar as ditaduras do século XX. Muito embora o fascismo italiano e o nacional-socialismo alemão constituíssem uma forte inspiração institucional e política a outros regimes, o tipo de liderança, instituições e modos de funcionamento resumiam já os modelos dominantes das ditaduras do século XX: a liderança personalizada, o partido único ou o partido dominante e as instituições políticas «técnico-consultivas».

Os regimes fascistas foram as primeiras ditaduras ideológicas de partido único situadas à direita do espectro político europeu e a sua edificação, juntamente com a consolidação da primeira ditadura comunista, marcou decisivamente as tipologias dos regimes ditatoriais durante os anos 50 do século XX (Brooker 2009). Embora Friedrich e Brzezinski tenham reconhecido que o partido único desempenhou um papel mais modesto no seio dos regimes fascistas do que nos regimes comunistas, parte do debate sobre o fascismo europeu continuou a insistir, talvez excessivamente, nesse ponto e as teorias do totalitarismo «deformaram» muitas vezes o seu papel sem qualquer suporte empírico (Friedrich e Brzezinski 1956). Muitos historiadores, ao examinarem a ideologia e a acção política dos partidos fascistas, analisaram a transformação dos mesmos em instituições de poder no seio das novas ditaduras de uma forma algo simplista que acentuava as contradições entre a natureza revolucionária da fase «movimento» (anterior à tomada do poder) e a fase «regime» (De Felice 1975).

*António Costa Pinto*

Nas transições para o autoritarismo que ocorreram durante os anos 20 e 30 do século XX não existe uma correlação estrita entre as rupturas abruptas e violentas com a democracia em Portugal e em Espanha e a asunção «legal» do poder na Alemanha e na Itália. Salazar, que chegou ao poder depois de um golpe de Estado, e Franco, cuja ascensão foi o resultado de uma guerra civil, tiveram ambos muito mais espaço de manobra do que Mussolini ou Hitler, que assumiram o poder por vias «legais» e com o apoio de uma direita conservadora menos inclinada para aventuras radicais (Linz e Stepan 1978; Berg-Schlosser e Mitchell 2000; Linz 2000). Porém, o tipo de transição não parece explicar a extensão da ruptura com as instituições liberais e o carácter inovador das instituições criadas pelas ditaduras subsequentes. As diferenças entre os regimes situam-se no papel do partido e na sua relação com o líder, que dominou o processo de transição, e não na natureza da transição.

As ditaduras associadas ao fascismo durante a primeira metade do século XX eram personalizadas (Griffin 1991; Payne 1996). É curioso verificar que mesmo os regimes que foram institucionalizados após golpes militares e que passaram por uma fase de ditadura militar vieram a dar origem a regimes personalistas e a tentativas mais ou menos bem sucedidas de criação de partidos únicos ou dominantes (Fischer 2006).<sup>1</sup> Na maioria destes casos, o dilema inerente à transformação do partido único como «instituição governante» da ditadura em «instrumento de governação» do líder é algo diferente do das ditaduras socialistas (Pinto, Eatwell e Larsen 2007).

Alguns autores falam da degeneração do partido como organização governante em «agente do governante», no caso dos partidos comunistas no poder (Brooker 1995, 9-10). No entanto, nas ditaduras associadas ao fascismo o partido único não era a «instituição governante» do regime – era uma de entre muitas. Só nos casos paradigmáticos da Itália e da Alemanha é que esta questão se levantou e a mesma foi resolvida durante a fase de institucionalização dos regimes. Quanto ao que ocorreu na Espanha de Franco e no Portugal de Salazar, os partidos únicos foram criados como «instrumentos de governação» do líder. Nas ditaduras da Europa central e do Leste, como a Áustria e a Roménia, bem como na França de Vichy do marechal Pétain, alguns movimentos fascistas emergiram como rivais, como parceiros desestabilizadores do partido único ou dominante e muitas vezes como inibidores da sua formação, tornando

---

<sup>1</sup> As forças armadas desempenharam um papel central em Portugal em 1926, e depois em Espanha, onde um golpe militar falhado deu origem a uma guerra civil.

*Partido único, governo e decisão política nas ditaduras da era do fascismo*

mais difícil para os candidatos a ditadores a institucionalização dos seus regimes. As fronteiras desses regimes eram fluidas, demonstrando a espantosa capacidade do fascismo para permear o autoritarismo de direita durante as décadas de 20 e 30. O caso mais paradigmático foi, sem dúvida, o do franquismo, embora o salazarismo tenha também reproduzido alguns aspectos do fascismo italiano.

O fascismo italiano e o nacional-socialismo alemão representaram tentativas para criar um novo conjunto de instituições políticas e para-estatais que estavam também, de algum modo, presentes noutras ditaduras desse período. Depois de tomarem o poder, quer o Partido Nacional-Socialista, quer o Partido Fascista tornaram-se poderosos instrumentos de uma nova ordem e agentes de uma «administração paralela». Transformados em partidos únicos, floresceram como terrenos férteis para uma nova elite política e como agentes de uma nova mediação entre o Estado e a sociedade civil, criando no processo tensões entre o partido único, o governo e o aparelho de Estado. Estas tensões eram também consequência da emergência de novos centros de decisão política que transferiam poder do governo e da elite ministerial e o concentravam nas mãos de Mussolini e de Hitler (Pinto 2002).

Embora a tomada de poder só fosse possível com o apoio de outros grupos conservadores e autoritários, a natureza da liderança e a sua relação com o partido constituíam uma variável importante. Como observaram alguns historiadores, um elemento fundamental era a imensa capacidade da componente fascista para se emancipar «dos seus apoiantes conservadores tradicionais» e se demarcar – uma vez no poder – «de formas e objectivos convencionais de fazer política, seguindo uma direcção mais radical» (Kallis 2000, 96-97). Podemos ilustrar esta tensão com a emergência de um «dualismo de poder» mais ou menos forte que parece ser o factor determinante das variações tipológicas e classificativas usadas para qualificar essas ditaduras historicamente associadas ao fascismo e que foram diferentemente definidas como «autoritárias» e «totalitárias», ou como «autoritárias» e «fascistas» (Linz 2003).

A interacção entre o partido único, o governo, o aparelho de Estado e a sociedade civil é fundamental para conseguirmos perceber como funcionavam as várias ditaduras da era fascista. O partido e as organizações a ele subordinadas não eram meras instituições paralelas, eram também agentes centrais para a criação e manutenção da autoridade e legitimidade do líder. Embora o seu impacto no funcionamento do sistema político possa ser difícil de avaliar, a personalidade do líder é de particular importância nos regimes ditatoriais porque, embora não desvalorizando o

*António Costa Pinto*

papel das instituições, é fundamental para a definição do respectivo estilo de governação (Blondel 1987; Greenstein 1987). Por essa mesma razão, o eixo líder-partido único parece ser o elemento fundamental para a explicação da secundarização (ou não) do governo e de uma abertura que favorecia (ou não) o «dualismo» da natureza do poder e da decisão política, por outras palavras, da dimensão da «desinstitucionalização de normas» e da capacidade do líder e dos seus seguidores para passarem por cima do autoritarismo burocrático (aqui expresso pelo eixo ditador-governo-aparelho de Estado) (Lepsius 2007, 55).

Neste capítulo analisa-se a relação entre os partidos únicos e as instituições de decisão política no seio das ditaduras associadas ao fascismo, centrando a atenção na relação entre os ditadores, os partidos únicos, o executivo e as elites governantes. Pretende-se também identificar o *locus* do poder de decisão política e os principais agentes do veto institucional.<sup>2</sup>

## **Partido único, governo e decisão política: localizar o poder nas ditaduras da era fascista**

### **A engenharia política do fascismo italiano no poder**

Embora Mussolini tenha conquistado o poder como líder do *Partito Nazionale Fascista* (PNF), o subsequente dismantelamento do regime democrático foi lento e a reduzida influência social e política do partido e/ou a vontade política de Mussolini levaram-no a aceitar compromissos com o rei, com as forças armadas e com outras instituições, como a Igreja Católica. A consolidação da ditadura tinha de envolver a imposição de um maior grau de disciplina no seio do partido, cujas acções, durante a fase inicial do regime de Mussolini, poderiam ter posto em causa os compromissos essenciais para a sua institucionalização.

O caso italiano é um exemplo de tomada de poder por uma «elite política unida» cuja base era um partido fascista transformado na força motriz da institucionalização da ditadura. Todavia, durante vários anos Mussolini teve de governar com um parlamento e até ao fim do seu regime teve também de tolerar a existência de um senado. Assegurar o con-

<sup>2</sup> Como ambas as ditaduras ibéricas sobreviveram à era fascista, este capítulo considera estes regimes desde a sua criação, durante a década de 30, até ao fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945.

*Partido único, governo e decisão política nas ditaduras da era do fascismo*

trola político do parlamento não foi fácil durante os anos 20 do século XX, porque todo o processo legislativo tinha de passar pelas duas estruturas de poder e, até ao fim do regime, pelo rei. Musiedlak refere que «o poderoso líder fascista da Itália tinha de se comportar como o clássico primeiro-ministro de um sistema liberal [...] apelando aos votos e temendo a abstenção» (Musiedlak 2009). O mesmo se pode dizer quanto ao controlo político do Senado, pois tratou-se de um processo lento e complexo que envolveu infiltrar o Partido Fascista na instituição e cercar a conservadora elite monárquica (Musiedlak 2003). No entanto, embora precisasse do partido para controlar as instituições e fortalecer o seu poder pessoal, Mussolini manteve-se desconfiado em relação a algumas das suas secções. Ao contrário de Hitler, Mussolini não via o partido como um «exército de seguidores»: receava que a autonomia do partido pudesse ameaçar a sua autoridade. Na verdade, a ambição do partido único em controlar a sociedade também colidia com a burocracia de Estado, de tal forma que só na década de 30 do século XX é que Mussolini permitiu que o PNF alargasse o seu controlo ao aparelho de Estado.

Mussolini usou, por vezes, o partido para abandonar as suas concessões à legitimidade burocrático-legal. Embora não tivesse oportunidade de eliminar a diarquia que herdara, nunca aboliu a monarquia (Milza 1999). Quando o que restava da herança liberal foi eliminado durante a segunda metade da década de 30 e quando, sob a liderança de Starace, o PNF propôs a conquista da sociedade civil, as tentativas de Mussolini para melhorar a sua carismática autoridade pessoal através do partido, do Estado e da máquina de propaganda culminaram na criação do mito de *il duce* (Gentile 1996). Isto representava o zénite de um movimento que – como muitos historiadores do fascismo sugeriram – assinala a passagem de um fascismo autoritário para um fascismo totalitário, cujas tendências haviam coexistido durante a consolidação da ditadura de Mussolini (Gentile 1995, 136-140).

Em 1926, o PNF tornou-se o partido único *de facto*. A transformação, em 1928, do Grande Conselho do Fascismo – órgão supremo do PNF desde 1923 – numa instituição estatal sob a liderança de Mussolini marcou a fusão entre o Estado e o partido no topo do sistema político fascista, sem que se verificasse uma subordinação do primeiro ao segundo. Como observou um estudioso do fascismo italiano, o «Grande Conselho do Fascismo conservou uma importância política que era maior do que a do próprio executivo [...] Neste aspecto, contudo, a supremacia teórica do Estado em relação ao partido não pode ser interpretada como uma subordinação dos órgãos do partido aos do governo» (Steiner 1938, 65;

*António Costa Pinto*

Lyttelton 1998, 174). As principais reformas do sistema político italiano começaram com o Grande Conselho do Fascismo, embora este órgão, ainda que tecnicamente mais importante do que o Conselho de Ministros, fosse formalmente um órgão consultivo que depois da consolidação do fascismo só reuniu esporadicamente. Uma das últimas reformas institucionais do fascismo italiano foi a criação, em 1938, da Câmara dos Fácios e das Corporações, da qual os líderes do PNF se tornavam membros automaticamente. Consequentemente, o Grande Conselho perdeu o direito de elaborar a lista de deputados com a abolição do parlamento. O secretário-geral do PNF, que era também secretário do Grande Conselho e ministro do governo, viria a tornar-se a segunda figura mais importante do fascismo italiano (Gentile 1995, 167).

Durante os primeiros anos do regime, Mussolini receava que o radicalismo e a falta de disciplina do partido comprometessem a consolidação do poder fascista. Saneamentos, o encerramento do partido a novos membros e a restrição do acesso ao Estado e ao governo caracterizaram esta ditadura durante a década de 20 do século XX (Gentile 1995, 168-198). Todavia, ao longo dos anos 30, o PNF, então liderado por Starace e que tinha sido provido de uma estrutura mais «disciplinada [tanto] horizontal [como] verticalmente», transformou-se numa poderosa máquina usada para moldar a sociedade civil e para promover a socialização ideológica do culto de *il duce*.

Mussolini era quem dirigia o equilíbrio, muitas vezes instável, entre o partido, o governo e a administração e reservou para si o poder de decisão política, ao mesmo tempo que subordinava o partido e a elite governamental à sua autoridade. Salvatore Lupo ilustra bem este aspecto ao escrever, «o grupo de líderes que emergiram da mobilização fascista deu passos importantes para a conquista do poder num caminho que lhes foi bloqueado quer pela resistência conservadora, quer pelo ciúme e paranóia de *il duce*, que rapidamente se transformou em tirania» (2003, 13). Nesta perspectiva, Mussolini acumulava grande parte do poder de decisão política. O seu executivo estava, em termos formais, indubitavelmente desvalorizado em relação ao Grande Conselho. Contudo, o relacionamento entre Mussolini (que assumiu frequentemente a responsabilidade directa de mais de seis ministérios) e os seus ministros continuou a ser um elemento determinante da decisão política, pois o Conselho de Ministros sobreviveu como instituição. Algumas outras instituições herdadas do regime liberal que se mantiveram largamente não «fascizadas», como, por exemplo, o Conselho de Estado, viriam também a agir como filtros legislativos (Melis 2008).

*Partido único, governo e decisão política nas ditaduras da era do fascismo*

A partir de meados da década de 30 do século XX, a redução significativa do número de reuniões, quer do Grande Conselho, quer do Conselho de Ministros, constituiu um indicador da crescente concentração de poder na pessoa de Mussolini. Não houve uma única reunião do Grande Conselho entre 1939 e 1943 «sem que isso afectasse a capacidade de funcionamento do regime» (Adinolfi 2009, 29). No entanto, este foi um reservatório da elite governante fascista que acabou por demitir Mussolini em 1943. O Conselho de Ministros também diminuiu o seu número de reuniões, mas, pelo menos, as decisões aí tomadas eram ratificadas pelo rei (Adinolfi 2009, 49). Na reunião do Grande Conselho em que Mussolini foi destituído do cargo, Grandi acusou-o de ter um estilo de gestão personalista que burocratizava e asfixiava o partido e paralisava o regime (Lewis 2002, 51). Esta primeira acusação não estava longe da verdade, ao passo que a segunda apenas servia para sublinhar a progressiva diminuição do outrora significativo poder de decisão política do Conselho.

Apesar de ter sido transformado numa máquina «partido-Estado» centralizada (como aconteceu com outros partidos únicos oficiais), 80% da elite do PNF juntara-se ao movimento antes da marcha sobre Roma e não apreciava retardatários (Gentile 1995, 183; Palla 2001, 17). A milícia foi a primeira instituição a ser retirada do controlo do partido e colocada sob o comando directo de Mussolini. A polícia política nunca foi independente do Estado, embora várias das organizações de massas, particularmente aquelas que envolviam a juventude, as mulheres e as classes trabalhadoras, tivessem sofrido várias transferências. O PNF assumiu o controlo das organizações populares de massas, muito embora essas organizações estivessem inicialmente dependentes dos ministérios.<sup>3</sup> A OND (*Opera Nazionale Dopolavoro*) foi objecto de algumas rivalidades entre o Ministério das Corporações e o PNF, acabando por ficar apenas na alçada deste último, em 1927, quando era a maior organização de massas do regime (De Grazia 1981, 33-59). Algo de semelhante ocorreu com as organizações da juventude: originalmente organizações voluntárias dentro do PNF, passaram a ser da responsabilidade do Ministério da Educação, em 1929. Alguns anos mais tarde, liderado por Starace, o partido retomou o seu controlo sobre estas instituições e em 1937 fundiram-se num movimento de juventude único, *Gioventù Italiana del Littorio* (GIL).

<sup>3</sup> É curioso notar que grande parte da investigação empírica recente confirma muitas das hipóteses de trabalho pioneiras sobre o PNF no poder originalmente expressas por Dante L. Germino em 1959.

*António Costa Pinto*

O monopólio da socialização política da juventude foi não apenas uma fonte de tensão entre o PNF e o Estado, mas envolveu também a Igreja Católica, que viu algumas das suas organizações independentes de juventude dissolvidas (Koon 1985). O PNF estava também envolvido nos sindicatos. Durante o período inicial, o PNF tinha os seus próprios sindicatos, sobre os quais mantinha um controlo directo. A natureza complementar da relação entre o Estado e o partido era significativa no seio das organizações de mulheres, desde as Mulheres Fascistas (FF – *Fasci Femminile*) até às Donas de Casa Rurais (MR – *Massaie Rurali*), nas quais – depois de muitas hesitações – o partido investiu fortemente na década de 30 (De Grazia 1993, 234-71; Willson 2002).

Apesar do fracasso das tentativas para «fascizar» a burocracia, o controlo político do acesso à função pública foi sendo progressivamente fortalecido após a transferência da Associação Fascista da Função Pública para o PNF, em 1931, e da introdução, em 1937, da obrigatoriedade de filiação nesta associação para todos os que desejassem ingressar na função pública. De facto, em 1938, a filiação no PNF tornou-se condição necessária para a admissão no aparelho de Estado (Melis 1995, 264). Existem vários outros exemplos que ilustram a crescente influência do partido no seio do Estado e os privilégios que essa influência podia estender aos seus membros. Os juízes recentemente nomeados, fossem ou não membros do PNF, eram obrigados a frequentar cursos de cultura fascista nos centros de educação política do partido antes de poderem assumir os seus cargos e os advogados estagiários podiam ver reduzido o seu período de estágio se se inscrevessem no PNF antes de se formarem (Pombeni 1984, 256).

Não devemos esquecer que, a par do aparelho central do Estado, desenvolveu-se um vasto sector para-estatal ligado à coordenação da economia e ao sistema corporativo, uma verdadeira «administração paralela», na qual havia uma maior flexibilidade nas nomeações, onde os nomeados provinham não só da função pública, mas, cada vez mais, de uma elite intimamente ligada ao movimento fascista e ao seu líder (Dormagen 2007).

No fascismo italiano, o *locus* do poder de decisão política começou a desviar-se do clássico binómio ditador-governo como resultado da existência do Grande Conselho. O partido único transformou-se na única via para o governo e controlava a sociedade civil através da sua organização política paralela, que estava ao serviço do ditador e do seu regime e que interferia cada vez mais nos trabalhos tanto do aparelho de Estado como da burocracia. A concentração de sete ou oito pastas nas mãos de

*Partido único, governo e decisão política nas ditaduras da era do fascismo*

Mussolini e a natureza errática e volátil de uma elite ministerial que podia ser (e que foi) afastada a qualquer momento resultaram na nomeação de ministros indecisos e lançaram a dúvida sobre as relações directas entre *il duce* e as altas esferas da burocracia.

### **Hitler e a desinstitucionalização da ditadura nazi**

A ditadura nazi estava muito mais próxima do modelo de liderança carismática e o Partido Nazi (NSDAP – *Nationalsozial Deutsche Arbeiterpartei*), as instituições autónomas e as milícias, como as SS, exerciam uma influência maior no sistema político. Estes dois factores tornam muito mais difícil identificar o *locus* de decisão política no nazismo.

Uma das interpretações mais ricas do sistema político nazi é aquela que o define como uma «poliocracia» – um sistema político que possui vários centros de decisão política, todos mediados pessoalmente por Hitler (Fraenkel 1942). Num sistema com estas características existem muitas tensões – por exemplo, entre o partido e o seu aparelho burocrático e as administrações central e local –, mas não devemos exacerbá-las, pois em muitos casos complementavam-se. Esta investigação veio alterar algumas das interpretações que nos transmitiam uma imagem de coerência forçada onde ela não existia (Friedrich e Brzezinski 1956). É também claro que a guerra agiu como catalisador, levando a acontecimentos que noutras circunstâncias teriam, provavelmente, seguido um rumo diferente.

A ditadura de Hitler esteve, em todos os aspectos da sua existência, mais próxima de um regime carismático do que qualquer outra e isso teve implicações significativas no funcionamento do sistema político nazi (Kershaw 1998 e 2000). O líder nazi era o chefe do mais poderoso Partido Fascista e, embora Hitler tivesse de ultrapassar alguma oposição por parte de alguns elementos da milícia do NSDAP – a SA (*Sturm Abteilungen*) – imediatamente após a sua subida ao poder, em breve fez do partido o seu «instrumento de governação». O estilo de governação de Hitler causou um enfraquecimento na estrutura de decisão política do Estado autoritário, de que resultou a sua ascensão ao poder absoluto, à frente de um sistema no qual a «coexistência e o conflito [entre] autoridades sem coordenação minavam frequentemente a solidariedade e a uniformidade no exercício do poder» (Broszat 1981, 351). Quer fosse parte de uma estratégia deliberada ou mera consequência da personalidade de Hitler, tal facto provocou também uma multiplicidade de decisões *ad hoc* e assegurou a inexistência de limites reais ou formais à sua autoridade (Mommsen

*António Costa Pinto*

1991, 163-188). Apesar de concentrar todo o poder, o estilo de governação de Hitler levou-o a mergulhar em questões como a defesa militar e estratégica e a expansão do III Reich, subestimando a dimensão do «comando e controlo» da administração e do quotidiano da política nacional.

Tal como nas outras ditaduras aqui analisadas, o executivo nazi transformou-se rapidamente num órgão burocrático totalmente subserviente em relação a Hitler. Mesmo nesta condição subordinada, o governo deixou de existir como órgão colegial e o poder político no regime nazi estava simultaneamente concentrado em Hitler e disperso pelas várias instituições autónomas – secundarizando o governo. As reuniões regulares do executivo pararam em 1935 e até as reuniões simbólicas que se mantiveram deixaram de se realizar três anos depois (Broszat 1981, 280). Em 1937, com Hans Heinrich Lammers na chefia da Chancelaria do Reich, o acesso dos ministros a Hitler tornou-se mais difícil, uma vez que ele retirou deliberadamente estatuto ao governo (Peterson 1969, 26-33). Nesta mesma altura, o gabinete do vice-*Führer*, chefiado por Rudolf Hess e mais tarde por Martin Bormann e que representava o NSDAP, ficou mais perto de Hitler. Um importante biógrafo do *Führer* observa que, «fosse qual fosse o ponto de vista, facto notável para um Estado moderno e complexo, não havia governo para lá de Hitler, independentemente dos indivíduos por ele escolhidos para conferenciar em determinado momento. Ele era o único elo de ligação entre as partes que compunham o regime» (Kershaw 2000, 227).

O estatuto ministerial diminuiu, quer como posição real, quer como posição simbólica de poder no nacional-socialismo, com a rápida emergência de várias estruturas para-estatais com poderes paralelos. Embora a elite ministerial fosse politicamente mais homogénea, a pressão inicial exercida por vários ministros nazis para criar uma ditadura centralizada, baseada no controlo da administração, levou ao seu rápido enfraquecimento sob pressão do partido, das SS e de outras instituições paralelas – muitas vezes com o apoio de Hitler.

Segundo Broszat, no nacional-socialismo começaram a surgir três centros distintos de poder no seio de uma estrutura que se encontrava sob tensão e em equilíbrio instável: «o monopólio do partido único, a ditadura governamental centralizada e o absolutismo do *Führer* [...] corroearam a unidade do governo e o monopólio governativo dos ministros do Reich» (Broszat 1981, 262-264). Sob o controlo directo de Hitler, desenvolveram-se rapidamente autoridades especiais, a par dos ministérios, ao mesmo tempo que várias organizações políticas e policiais, algumas con-

*Partido único, governo e decisão política nas ditaduras da era do fascismo*

troladas pelo NSDAP, outras pelas SS, começaram a agir independentemente do governo. Estas *leader-retinue-structures* eram não só toleradas, como encorajadas por Hitler.

Entre as primeiras estavam organizações como o Sistema Rodoviário Alemão, o Serviço de Trabalho do Reich (*Reichsarbeitsdienst*) e outras, as mais importantes das quais ou eram manifestamente políticas ou eram repressivas. A Juventude Hitleriana, que se manteve sob o controlo do partido, transformou-se numa autoridade do Reich, independente do Ministério da Educação, com o objectivo de se tornar um contrapeso, tanto para o ministério como para as forças armadas, na educação política e ideológica. De uma forma complexa, que gerou inúmeras tensões, a retirada gradual da polícia do Ministério do Interior para as mãos das SS de Himmler é ainda outro exemplo. Foi transformada numa instituição que dependia, pelo menos formalmente, do partido e do Estado, «mas que se separara de ambos e se tornara independente» (Broszat 1981, 272). O Ministério do Interior de Frick foi assim despojado de qualquer autoridade prática sobre a polícia, tal como a posição de ministro do Trabalho enfraqueceu com a independência da Frente Alemã do Trabalho (DAF – *Deutsche Arbeitsfront*) (Peterson 1969, 77; Frei 1994, 171). Embora a nazificação da administração tenha sido por vezes mais aparente do que real, a criação dessas organizações, consideradas administrações paralelas, é a expressão mais clara da subversão de um conceito de governo e Estado autoritários, no âmbito das ditaduras que foram associadas ao fascismo.

Apesar de subordinada, a nomeação de líderes do NSDAP para cargos ministeriais foi – de modo semelhante ao que aconteceu nas outras ditaduras – um símbolo da vitória do Partido Nazi, pois representou a secundarização do governo. Vale também a pena referir que, embora tenha sobrevivido como instituição, se bem que despido de grande parte do seu poder legislativo e controlado pelo NSDAP, o *Reichstag* raramente foi utilizado como uma instituição legitimadora.

As tensões criadas pela legalidade da subida ao poder do NSDAP e o rápido desenvolvimento da carismática liderança de Hitler foram resolvidas com a publicação de uma série de decretos que lhe conferiam poder absoluto. O NSDAP, mesmo a atravessar crises internas, criou uma estrutura paralela através da qual multiplicava e desorganizava as esferas do poder de decisão política em várias áreas do poder nacional e regional.

A existência de uma vasta administração de funcionários públicos do NSDAP simbolizava uma estratégia revolucionária perante uma burocracia controlada, embora, de acordo com vários estudos, «a liderança nazi se apoiasse sempre na velha elite para manter o funcionamento es-

*António Costa Pinto*

sencial do governo», particularmente dentro do território alemão, uma vez que o partido era mais importante nos territórios ocupados do Leste (Kater 1983, 238). Porém, a crescente confusão legislativa, que procurava interpretar a vontade do líder, representa a maior subversão dos métodos tradicionais de decisão política das quatro ditaduras em estudo. O NSDAP, embora não atingindo o seu objectivo de assegurar o controlo político e ideológico da administração, obteve, de facto, uma posição bastante mais forte perante o governo (Caplan 1988, 131-188). Não só o cargo de Bormann como vice-*Führer* se tornou o canal mais importante para Hitler, como também assegurava algum controlo político sobre o governo através, por exemplo, do seu direito de veto sobre as promoções na administração pública. Simultaneamente, o partido obteve autonomia política e financeira e desenvolveu-se como um aparelho de Estado paralelo (Orlow 1973).

O Partido Nazi no poder transformou-se numa organização complexa e muitos estudos assinalaram que os líderes do partido «ficaram presos a meio do caminho na sua jornada para a criação de uma elite verdadeiramente inovadora e mesmo revolucionária» (Kater 1983, 233). Embora a rigidez formal de muitas das tipologias que rotulam o nacional-socialismo como um modelo onde «o partido comanda o Estado» não possa ser verificada, foi na Alemanha nazi que o partido único obteve maior autonomia, constituindo a principal força motriz, quer na redução da importância das elites governamental e administrativa, quer para a subversão instável e progressiva do «autoritarismo burocrático» no *locus* do poder e decisão política. Como partido único, o NSDAP representa o mais forte «Estado paralelo» (*para-state*) dos casos em análise.

### **O Estado Novo de Portugal: a primazia do autoritarismo burocrático**

O Estado Novo português, institucionalizado em 1933, surgiu da ditadura militar que derrubou a I República liberal, em 1926. António de Oliveira Salazar, jovem professor universitário e líder católico, foi nomeado primeiro-ministro em 1932 pelo Presidente da República, general Óscar Carmona, cujo estatuto fora legitimado em eleições realizadas em 1928. Apesar da importância do facto, o presidente decidiu não assumir o cargo de primeiro-ministro nem declarar-se ditador e, em vez disso, nomeou militares para o cargo de primeiro-ministro até 1932.

Salazar não teve qualquer papel no golpe de 1926 nem foi escolhido para candidato a ditador durante os últimos anos do regime parlamentar.

*Partido único, governo e decisão política nas ditaduras da era do fascismo*

O professor era especialista em finanças e o apoio que tinha da Igreja Católica e do pequeno partido do Centro Católico fez dele o candidato natural para a pasta de ministro das Finanças. Foi nessa qualidade que se juntou ao governo em 1928. A sua ascensão no governo tornou-se possível devido à aceitação das exigências que fez à ditadura como condição para aceitar o cargo de ministro das Finanças. As instituições políticas do Estado Novo resultaram das negociações – muitas vezes difíceis – entre Salazar e os líderes militares (a maioria dos quais eram republicanos conservadores), tanto no seio do governo como no quadro de um pluralismo limitado dentro da ditadura. Curiosamente, a primeira instituição a ser criada foi a União Nacional (UN), em 1930, o partido único fundado pelo governo no âmbito do Ministério do Interior, legitimando a eliminação dos partidos que tinham sobrevivido à I República, incluindo os que, como o Partido Católico (PC), apoiavam a ditadura. Inicialmente composta por notabilidades locais republicanas conservadoras, a UN rapidamente atraiu monárquicos, católicos e até alguns dissidentes do Movimento Nacional-Sindicalista (MNS) de Rolão Preto – um movimento fascista que desafiara Salazar antes de ser proibido, em 1934. Foi durante os últimos anos da ditadura militar que a oposição republicana fez várias e violentas tentativas para a derrubar.

Quando foi nomeado primeiro-ministro, Salazar iniciou a legitimação da ditadura através da promulgação de uma nova constituição. A Constituição de 1933 anunciou um compromisso com os republicanos conservadores, mas os seus princípios liberais eram limitados, enquanto os princípios corporativos e autoritários mais marcantes. A liberdade de associação existia *de jure*, mas de facto os partidos foram eliminados através de regulamentação. Formalmente, a UN nunca foi um partido único, embora, a partir de 1934, funcionasse como tal. Como presidente da UN, Salazar tinha a última palavra no que diz respeito à nomeação de deputados para o parlamento, tarefa que desempenhou com extremo cuidado durante a primeira fase do regime. Adoptando uma metodologia que viria a aprimorar, pedia listas de nomes e sugestões ao seu grupo informal de conselheiros e à liderança da UN e muitas vezes convidava pessoalmente candidatos para a lista (Carvalho 2002; Castilho 2009, 213-230).

O presidente, que escolhia o primeiro-ministro, era eleito por sufrágio universal masculino, pelo que Salazar só tinha de responder directamente perante ele. Durante os primeiros anos do governo de Salazar, apenas o presidente e o Exército constituíam uma ameaça constitucional ou política à sua posição. Ainda que a Constituição mantivesse a separação clássica de poderes, a Câmara dos Deputados tinha poucos poderes e a Câ-

*António Costa Pinto*

mara Corporativa só tinha funções «consultivas». Antes da criação das corporações, os membros da Câmara Corporativa eram escolhidos pelo Conselho Corporativo, que era constituído por Salazar e pelos ministros e secretários dos sectores envolvidos.

Acima de tudo, Salazar era mestre na manipulação de uma legitimidade racional-legal prevertida, o que significa que não tinha grande necessidade de recorrer ao estilo carismático, acima da mediação burocrática e governamental entre ele e a nação. Além do mais, a origem militar do seu regime condicionava a sua posição face ao presidente Carmona.

O partido único de Salazar surgiu no âmbito de um regime autoritário e o impulso para a sua formação veio do governo, coadjuvado pelo aparelho de Estado. A dependência do Estado marcou a vida do partido e quando os seus líderes foram nomeados e os representantes da Assembleia Nacional foram eleitos a UN praticamente desapareceu. Em 1938, o próprio ditador reconheceu que a actividade do partido único tinha «diminuído progressivamente até quase não existir» (Cruz 1980, 140). A sua estrutura interna era fraca e faltava-lhe o departamento de propaganda, sócio-profissional e cultural de outros partidos únicos. No entanto, a UN fortaleceu a autoridade de Salazar, limitou os grupos de pressão e as «famílias políticas» e integrou-os no regime, ao mesmo tempo que mantinha o domínio sobre o presidente.

Os estudiosos do Estado Novo salientaram o impacto que a eclosão da Guerra Civil de Espanha teve na natureza do regime. Em resposta à «ameaça vermelha» em Espanha, o salazarismo desenvolveu um novo discurso e simbolismo políticos e criou duas organizações paramilitares. Estas medidas foram frequentemente interpretadas como uma «fascização» do regime, embora o partido único não fizesse parte da nova dinâmica. Foram várias as organizações, como, por exemplo, a Legião Portuguesa (LP – a milícia do regime), a Mocidade Portuguesa (MP) e a polícia política (PVDE – Polícia de Vigilância e Defesa do Estado), que se mantiveram totalmente dependentes dos ministros respectivos. O Secretariado de Propaganda Nacional (SPN) era uma direcção-geral dentro do aparelho de Estado, dotada de chefia própria e directamente dependente de Salazar, e não do partido. A Federação Nacional para a Alegria no Trabalho (FNAT), uma modesta versão portuguesa do *Dopolavoro* de Mussolini e da DAF de Hitler, dependia do subsecretário de Estado das Corporações (Valente 1999).

A grande centralização da decisão política justifica claramente o uso da expressão «ditador forte» em toda e qualquer caracterização do poder exercido por Salazar, e é importante sublinhar que o *locus* do poder e de

*Partido único, governo e decisão política nas ditaduras da era do fascismo*

decisão política esteve sempre com o ditador e os seus ministros – por eles passava a grande maioria das decisões. Noutras ditaduras os partidos únicos funcionavam, pelo menos, como aparelhos políticos paralelos. Porém, isso nunca aconteceu no tempo de Salazar, no qual o controlo político era feito através de uma centralização administrativa, e não através do partido único. Não só não existia tensão entre a UN de Salazar e o eixo governo-aparelho de Estado, como nem o sistema ditatorial nem a decisão política foram alguma vez desafiados pela existência de instituições políticas autónomas directamente subordinadas ao ditador.

### **A fase inicial do franquismo e o apelo fascista**

Embora, durante a sua longa existência, as duas ditaduras ibéricas tenham convergido como formas de autoritarismo, as suas origens vinadamente diferentes evidenciaram-se claramente durante o período em estudo (Payne 1987; Cazorla-Sanchez 2000).

A principal característica do franquismo foi a sua ruptura absoluta com a II República. Produto de uma guerra civil longa e sangrenta, na qual houve um maior número de saneamentos políticos e execuções do que no derrube de qualquer outro regime democrático depois da Primeira Guerra Mundial. O franquismo, como sistema político, rejeitou os princípios fundamentais do legado liberal e inspirou-se no fascismo em muito maior grau do que o salazarismo (Tusell 1988; Tusell, Gentile e Di Febo 2004; Saz Campos 2004). Franco começou a constituição do seu sistema político nas áreas ocupadas pelos nacionalistas: tratava-se de um sistema marcado pela coligação reaccionária e militarista de católicos conservadores, monárquicos e fascistas.

Para criar o seu partido único, a FET-JONS (*Falange Española Tradicionalista y de las Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista*) – que se baseava no pequeno movimento fascista espanhol –, Franco forçou a fusão da Falange com os católicos e os monárquicos (Payne 2000). Durante a guerra civil, a Falange ofereceu a Franco o apoio dos seus militantes políticos e a respectiva ideologia, bem como a sua modesta milícia fascista, na esperança de que a «unificação» que lhe fora imposta lhe assegurasse «um papel genuinamente fascista na construção de uma sociedade mobilizada» (Chueca 1983, 401). Contudo, os fascistas viam a sua posição enfraquecer como resultado da sua inclusão num partido único que englobava várias outras «famílias políticas». O partido único franquista era uma união heterogénea que mantinha várias identidades, especialmente nos níveis intermédios (Linz 1970, 128-203; Sánchez Recio 1996). No en-

*António Costa Pinto*

tanto, Franco e os vencedores da guerra civil delinearão inicialmente a criação de um novo Estado espanhol: um Estado sem os compromissos do seu homólogo português, muito embora as linhas gerais das tendências totalitárias propostas viessem rapidamente a ser eliminadas à medida que a derrota da Europa alemã se tornava mais previsível (Thomàs 2001).

As concessões de Franco ao passado liberal espanhol foram escassas e o ditador não tinha de lidar com um presidente nem com um rei, subordinado ou não, nem tinha de perverter um parlamento, como aconteceu com Mussolini. Segundo Stanley Payne, em 1939, o ditador espanhol «era o governante europeu que, quer formal, quer teoricamente, detinha o poder mais absoluto e incontrolável» (Payne 2000, 487).

Algumas das características pessoais de Franco e a sua relação com as instituições que constituíam a base da sua vitória viriam a influenciar a natureza do novo sistema político. Franco era um militar conservador com valores de ordem, anticomunismo e catolicismo tradicionalista, bem como uma obsessão pela conspiração «liberal-maçónica» (Preston 1993). A sua relação com a FET-JONS era também mais utilitária do que ideológica – ele não era o líder original do partido e a Falange também não foi um factor determinante na sua conquista do poder, sensível como era tanto às forças armadas como à Igreja Católica (as outras instituições poderosas envolvidas na fundação do novo regime). Apesar do apoio de Franco ao Eixo durante a Segunda Guerra Mundial, a sua formação intelectual e a sua carreira profissional dificilmente o poderiam posicionar como líder fascista quando subiu ao poder.

Franco colocou o partido único sob o seu controlo e o do seu governo. Todavia, a FET-JONS não só conseguiu criar um aparelho partidário e controlar organizações paralelas muito mais poderosas do que as do seu homólogo português, como também tinha maior acesso ao governo nacional e à administração local.

Apesar de secundarizada, a FET-JONS foi inicialmente integrada em determinados órgãos administrativos no âmbito do aparelho de Estado, através, por exemplo, da junção do cargo de governador civil com o de secretário regional do partido.<sup>4</sup> Uma batalha importante, desde logo perdida, foi a tentativa de manter uma milícia independente que, como em Portugal, ficou sob controlo militar. Ainda assim, o partido controlava um número significativo de organizações, como, por exemplo, a *Frente de Juventudes* (FJ), o *Sindicato Español Universitario* (SEU), a *Sección Feminina*

<sup>4</sup> Para uma comparação interessante entre os governadores civis espanhóis e os prefeitos fascistas italianos, v. Madrid (2005).

*Partido único, governo e decisão política nas ditaduras da era do fascismo*

(SF), a *Organización Sindical* (OO.SS) e a equivalente espanhola da *Dopolavoro*, a *Organización Sindical de la Educación y Descanso* (OSED) (Sáez Marin 1988; Ruiz Carnicer 1996; Molinero 2005). Mais importante ainda é o facto de o partido ter mantido o controle da propaganda do regime (Sevillano Calero 1998). Algumas relações entre o partido e o Estado, com a coincidência de cargos ministeriais com a mesma secção dentro do partido, são certamente merecedoras de maior atenção.

O delegado nacional da educação do partido era responsável pelas várias organizações de juventude e, como quem ocupava este cargo era sempre o ministro da Educação, esse ministro chefiava efectivamente as organizações (Chueca 1983, 401). A propaganda, que em 1938 era da responsabilidade de um subsecretário de Estado do movimento nacionalista, foi transferida para o partido único até 1945, altura em que ficou mais uma vez sob a alçada do governo. Durante o curto período de tempo em que Serrano Suñer, a principal figura do partido e também o delegado de propaganda do mesmo, foi nomeado ministro do Interior levou consigo os especialistas de propaganda do partido. Desta forma, esbateram-se ainda mais as fronteiras ente o partido e o Estado, aumentando a confusão quanto a saber onde terminava o primeiro e começava o segundo (Chueca 1983, 287-288; Cazorla-Sanchez 2000, 40; Molinero 2005, 73-185). O aparelho sindical era, sem dúvida, uma área do poder reservada aos falangistas, mas era controlado pelo ministro do Trabalho. Foi nesta área que os falangistas experimentaram uma linguagem de demagogia social, dando azo a tensões com o governo, tensões essas que levaram a alguns afastamentos (Chueca 1983, 341-348; Cazorla-Sanchez 2000, 112-263). De uma maneira geral, pelo menos até 1945, «a predominância da elite da Falange e dos militares era óbvia», especialmente ao nível do governo (Jerez Mir 1982).

## **Partidos únicos e elites ministeriais das ditaduras da era do fascismo**

A principal divergência nas características das elites ministeriais das quatro ditaduras em análise assenta nas origens políticas. Tanto no nacional-socialismo como no fascismo italiano é espantosa a hegemonia dos políticos profissionais do NSDAP e do PNF como condição para a obtenção de um cargo ministerial. É de notar que havia um número maior de políticos a tempo inteiro na Alemanha nazi e na Itália fascista do que em Portugal ou em Espanha, onde os burocratas e os oficiais mi-

*António Costa Pinto*

**Quadro 8.1 – Perfil ocupacional dos ministros (em percentagem)  
(Portugal, Espanha, Itália e Alemanha)\***

Categorias profissionais	Portugal	Espanha	Itália	Alemanha
Militar	26,7	41,2	8,0	10,8
Exército	20,0	35,3	5,3	5,4
Marinha	6,7	5,9	2,7	2,7
Força Aérea	0,0	0,0	0,0	2,7
Magistrado	3,3	0,0	0,0	13,5
Diplomata	3,3	0,0	5,3	8,1
Funcionário público superior	10,0	11,8	2,6	18,9
Funcionário público médio	0,0	0,0	1,3	0,0
Funcionário de instituição corporativa	0,0	2,9	1,3	10,81
Professor universitário	40,0	2,9	26,6	2,7
Professor	0,0	2,9	0,0	0,0
Trabalhador	0,0	0,0	0,0	0,0
Escritor ou jornalista	0,0	2,9	6,6	2,7
Advogado	10,0	17,6	6,6	5,4
Médico	0,0	0,0	0,0	0,0
Engenheiro	0,0	14,7	3,9	2,7
Gestor	0,0	0,0	9,3	0,0
Negociante, industrial ou banqueiro	10,0	2,9	0,0	2,7
Proprietário fundiário ou agricultor	6,7	5,9	0,0	0,0
Político profissional	0,0	0,0	70,7	56,8
Outro	3,3	0,0	0,0	2,7
<i>N</i>	30	34	75	37

\* Profissão anterior à primeira nomeação para o governo. Foi adoptado um registo múltiplo. A soma das percentagens pode não totalizar 100%.

*N* = número de ministros.

Fonte: *Base de dados ICS sobre a elite fascista (2009)*.

litares constituíam a maior proporção tanto dos ministros de Salazar como dos de Franco (quadro 8.1). Enquanto no Estado Novo português só um pequeno número de líderes do partido único ocupou cargos no governo de Salazar (quadro 8.2), nas outras três ditaduras os líderes partidários tiveram forte presença no governo (quadro 8.2).

A elite ministerial do fascismo italiano consolidado era dominada por homens que tinham aderido ao fascismo logo desde os primeiros momentos e quase todos – à excepção dos militares – eram também membros do Grande Conselho Fascista (Gentile 2000; Adinolfi 2009). Segundo Pierre Milza, «o núcleo do poder [fascista] era composto por cerca de trinta a quarenta pessoas cujos nomes figuram também na lista de membros do Grande Conselho na maior parte deste período» (Milza 1999, 521). Ministros, subsecretários e presidentes, tanto do parlamento como do Senado: quase todos os ocupantes destas posições vinham desse

*Partido único, governo e decisão política nas ditaduras da era do fascismo***Quadro 8.2 – Cargos políticos desempenhados pelos ministros  
(em percentagem) (Portugal, Espanha, Itália e Alemanha)\***

Cargos	Portugal	Espanha	Itália	Alemanha
Nenhum	56,7	14,7	6,6	21,6
Presidente de câmara ou vereador municipal	16,7	8,8	12,0	16,2
Prefeito	3,3	14,7	1,3	0,0
Governador colonial	0,0	8,8	5,3	0,0
Parlamentar	16,7	32,4	82,7	51,4
Deputado	16,7	26,5	76,0	51,4
Par ou Senador	0,0	5,9	6,7	–
Membro da Câmara Corporativa	3,3	8,8	–	–
Secretário ou sub-secretário de Estado	26,7	5,9	41,3	21,6
Membro de gabinete ministerial	0,0	–	0,0	3,1
Director Geral de Ministério	0,0	5,9	0,0	10,8
Organização de juventude	16,7	62,1	34,7	13,5
Youth movement	0,0	–	1,3	0,0
Milícia	3,3	–	10,7	2,7
Instituições corporativas para-estatais	3,3	0,0	22,7	13,5
Oficiais do Partido	0,0	0,0	61,3	32,4
<i>N</i>	30	34	75	37

\* Profissão anterior à primeira nomeação para o governo. Foi adoptado um registo múltiplo para ministros que desempenharam diferentes cargos. A soma das percentagens pode não totalizar 100%. *N* = número de ministros.

Fonte: Base de dados ICS sobre a elite fascista (2009).

núcleo. Antes de se tornarem membros do governo, as figuras mais emblemáticas do fascismo italiano, homens como Dino Grandi, Italo Balbo e Guiseppe Bottai, que eram *ras* do PNF em Bolonha, Ferrara e Roma, respectivamente, tinham participado nos actos de violência liderados pelos *squadristi* em inícios dos anos 20 do século passado (Corner 1974; Segre 1990; Nello 2003). Dos poucos oficiais das forças armadas – essencialmente conservadores e monárquicos – que ocuparam cargos ministeriais durante o fascismo, muitos seguiram uma via semelhante à de Emilio de Bono, que se juntou ao PNF em 1922 e depois fez parte da milícia fascista antes de ser nomeado ministro (Fucci 1989).

Até à década de 30 do século XX, as fileiras do PNF ou as federações provinciais, nas quais o PNF ocupava uma posição predominante, constituíam outras vias de acesso a um cargo ministerial. O aparelho corporativo era outra fonte de recrutamento ministerial, a qual veio a ser dominante na segunda metade dos anos 30 do século XX: dos 28 presidentes de federações sindicais fascistas, 14 vieram a ser subsecretários de Estado ou ministros (Lyttelton 1998, 210). A área de recrutamento menos significativa era a função pública, e os que chegassem a cargos governativos

*António Costa Pinto*

por essa via tinham ainda de passar pelas várias organizações fascistas envolvidas na administração pública (quadro 8.2).

As remodelações ministeriais eram comuns, e era raro um ministro permanecer no cargo por mais de três anos. Houve muito poucos que, como Guiseppe Bottai, passaram de um ministério para outro. Mussolini tinha tendência para acumular cargos ministeriais e muitas vezes era responsável por seis pastas. *Il duce* tendia a colocar fascistas leais, nos quais pudesse confiar, nas importantes pastas do Interior e dos Negócios Estrangeiros. No entanto, manteve-se prudente em relação ao PNF, subordinando-o ao seu controlo e limitando o acesso dos seus membros ao Estado, ao mesmo tempo que lhes permitia uma margem de manobra substancial no contexto da sociedade civil. Todavia, as tensões partido-Estado – latentes ou evidentes – eram quase sempre resolvidas a favor do Estado, especialmente a nível local.<sup>5</sup>

A ideia de que os ministros «eram apenas colaboradores técnicos do chefe do governo» foi sendo referida progressivamente, embora, como já vimos, isso não significasse que os mesmos desempenhassem uma carreira exclusivamente burocrática e que esta se tivesse transformado numa via preferencial para cargos ministeriais (De Felice 1981, 89). Como observou Emilio Gentile, «a convicção política que fora demonstrada por uma filiação activa no PNF e por uma obediência às ordens do partido prevaleceu sempre em relação ao princípio da competência técnica» (Gentile 2000, 240). O PNF e as suas organizações para-estatais viriam a manter-se como factores determinantes no acesso a uma carreira ministerial, mesmo quando o poder dos ministros era limitado pelo ditador. A promoção do secretário do partido à posição de ministro sem pasta em 1937 foi um símbolo da importância do partido (Steiner 1938, 65).

As origens políticas dos ministros do regime nazi eram, provavelmente, as mais homogêneas das quatro ditaduras. Não contando com o período inicial de coligação, vemos que a «filiação oficial, activa e publicitada no Partido Nazi se tornou condição *sine qua non*» para aceder a uma carreira ministerial (Knight 1971, 21). De facto, constata-se que 90% dos ministros de Hitler eram líderes do NSDAP e 78% deles eram já membros do partido antes de Hitler subir ao poder (Fonseca 2009, 69). Contudo, mais impressionantes ainda são os 56,8% dos ministros de Hitler que tinham sido políticos profissionais dentro do NSDAP

---

<sup>5</sup> Por exemplo, dos 115 prefeitos nomeados por Mussolini entre 1922 e 1929, apenas 29 pertenciam ao partido, os restantes 86 eram administradores de profissão (Gentile 1995, 173).

*Partido único, governo e decisão política nas ditaduras da era do fascismo*

(quadro 8.1). Os exemplos habituais são Hitler, Goebbels e Hess; todavia, ministros como Rust, no Ministério das Ciências e Educação, tinham também sido responsáveis partidários antes de o regime assumir o poder (Fonseca 2009, 68). Apesar de Hitler só ter estabelecido a regra segundo a qual todos os ministros deveriam ser membros do partido, em 1937, os políticos profissionais do NSDAP tinham rapidamente estabelecido a sua hegemonia dentro do governo. Não obstante a elite ministerial provir do NSDAP, havia diferenças significativas nos percursos seguidos. Uma vez nomeados, muitos dos ministros viriam a criar tensões com as instituições partidárias, aumentando os sentimentos de desconfiança mútua, quer como resultado de interferência do partido nos ministérios, quer devido à impressão de que alguns dos ministros só se tinham filiado no partido recentemente e por mero oportunismo. Hans Heinrich Lammers, que assumira a responsabilidade da coordenação dos ministérios, era, por isso mesmo, visto com desconfiança, apesar da importância do seu papel no seio do Estado. O ingresso do ministro da Agricultura, Walther Darré, no partido também tinha uma origem recente, embora tivesse maior formação no ideário do regime (Bramwell 1985). Já Wilhelm Frick pertencia há muito ao partido. Na verdade, estas distinções viriam a tornar-se cada vez mais irrelevantes, pois tais critérios eram muitas vezes simplesmente «posicionais», isto é, eram utilizados por uma questão de autoridade ministerial perante agências autónomas ou ligadas a instituições partidárias.

Com os esforços para criar uma ditadura centralizada, como a tentativa de Frick, a serem bloqueados por Hitler, sucederam-se os conflitos entre ministros e as estruturas paralelas, mesmo quando os ministros ocupavam o departamento equivalente dentro do partido, como no caso de Goebbels. No governo de Hitler havia bastante estabilidade e limitada mobilidade entre pastas; no entanto, a grande maioria dos ministros perdeu o acesso ao *Führer*, circunstância que conduziu a uma perda substancial de poder dentro do sistema político e da decisão política. O aumento do número de ministros sem pasta, muitas vezes designados para representarem o partido, consistia numa forma de compensação para aqueles que tinham perdido ministérios específicos e era sintomático da respectiva ausência de funções. No entanto, apesar dos conflitos frequentes entre o NSDAP e as estruturas ministeriais, o partido não era um actor político centralizado, era sim um conjunto de várias instituições autónomas que se haviam juntado para cumprir a sua missão para-estatal.

Já a principal característica da elite governante do Estado Novo é que ela pertencia a uma pequena elite política e burocrática, exclusiva de ho-

*António Costa Pinto*

mens que vinham das mais importantes fileiras das forças armadas, da alta função pública e das universidades – nas quais a carreira jurídica estava fortemente representada (quadro 8.1).

De entre os ministros de Salazar eram muito poucos os que tinham sido politicamente activos durante a I República e quase nenhum ocupava qualquer cargo no regime republicano. Dada a sua juventude, alguns só se envolveram na política após o golpe de Estado de 1926 e quase todos estavam ideológica e politicamente ligados ao conservadorismo católico e à monarquia. Embora a dupla ligação «católico e monárquico» fosse comum a alguns membros da elite, a questão fundamental – especialmente no que respeita à ditadura militar – foi a redução constante, dentro da elite ministerial, do número daqueles que tinham estado ligados aos partidos republicanos-conservadores e o correspondente aumento dos que tinham as suas origens políticas na monarquia, particularmente os que foram, na juventude, influenciados pelo Integralismo Lusitano (IL), um movimento monárquico inspirado pela *Action française*. O número de ministros que tinham ligações ao catolicismo sofreu também um ligeiro aumento. Constatou-se também que grande parte dos ministros não possuía qualquer filiação e só uma escassa minoria provinha do Movimento Nacional-Sindicalista de Rolão Preto, após a sua proibição em 1934 (Pinto 2000). Os restantes ministros poderão ser identificados pelas suas ligações a ideias conservadoras associadas à ala direita mais pragmática e inorgânica assente dos «interesses» (Oliveira 2000, 56).

A utilização das classificações «militar», «político» e «técnico» permitem-nos ilustrar uma importante dimensão comparativa no estudo das elites autoritárias e conhecer as suas fontes de recrutamento e a extensão do acesso das instituições mais «políticas» ao governo.<sup>6</sup>

Dada a conjugação de uma elite política tecnicamente competente com instituições – tais como as forças armadas, que continham vários oficiais politizados, participantes nas organizações políticas do regime, no parlamento e dirigentes de milícias, como a LP –, o salazarismo apresenta-se com alguns casos-limite complexos. Todavia, e apesar de o exem-

---

<sup>6</sup> Nas classificações aqui adoptadas são utilizadas as seguintes distinções: militares – os ministros que anteriormente à sua nomeação haviam passado a maior parte da sua vida profissional como oficiais das forças armadas; políticos – os activistas e líderes de organizações oficiais do regime ou de outras organizações políticas antes de assumirem o cargo; técnicos – os ministros que haviam sido administradores ou especialistas na sua profissão e que não tivessem sido membros activos nas organizações políticas do regime nem tivessem estado envolvidos na vida política antes de se tornarem ministros.

*Partido único, governo e decisão política nas ditaduras da era do fascismo*

plo português confirmar a tendência para uma maior presença de «políticos» nas fases de institucionalização e consolidação das ditaduras, a que se segue um processo de estabilização que aumenta os elementos técnico-administrativos, a elite governante na década de 30 do século XX continha mais técnicos (40%) do que políticos (31%).<sup>7</sup> Estes resultados, quando complementados por uma análise de outros indicadores do *cur-sus honorum* da elite ministerial, mostram claramente a presença reduzida no regime das instituições de natureza verdadeiramente política como meio para o acesso ao governo. Contudo, é de realçar que mesmo os «políticos» faziam parte da elite universitária.

Como ditador, o estilo de governação de Franco era diferente do de Salazar: o ditador espanhol estava muito menos preocupado com as minudências da governação quotidiana (Miguel 1975; Preston 1993). Sendo um militar sem vocação para se dedicar aos assuntos quotidianos do governo, Franco concentrava a sua atenção nas forças armadas, na segurança interna e na política externa. Nas restantes áreas do governo, o ditador praticava uma «transferência de poder para os seus ministros», embora estes se mantivessem como seus subordinados (Alba 1980, 267). Em relação às áreas mais técnicas da governação, especialmente após a consolidação do regime, as intervenções de Franco eram ainda mais reduzidas, tendo adoptado a atitude mais pragmática da gestão de resultados (Fusi 1987, 43-44).

A elite ministerial de Franco era relativamente jovem em termos políticos e, embora uma parte substancial tivesse sido membro de organizações conservadoras e fascistas durante a II República, a ruptura com o regime anterior foi quase total (Pi-Suner 1978, 191). As características sócio-profissionais dos ministros de Franco apontam também para um grau significativo de exclusividade social e para a hegemonia dos funcionários públicos. Um número significativo de ministros provinha da área jurídica, com a elite universitária a fazer-se também representar em números significativos – embora não à mesma escala que em Portugal (Pi-Suner 1978, 117). Outra diferença em relação à ditadura portuguesa verifica-se no número de ministros oficiais das forças armadas. Apesar de a presença militar no regime português não ter desaparecido totalmente com a consolidação do salazarismo (onde permaneceu em entidades como a censura, a polícia política e a milícia), no regime espanhol 41,2% dos ministros eram oriundos das forças armadas (quadro 8.1).

<sup>7</sup> Paul Lewis chega a uma conclusão semelhante quanto ao período de 1932 a 1947 (Lewis 2002; Almeida, Pinto e Bermeo 2003).

*António Costa Pinto*

Ao classificarmos os ministros de Franco nas categorias de «políticos», «técnicos» e «militares», deparamo-nos com uma significativa maioria de «políticos» que representam mais de 40% da totalidade dos ministros deste período, com o resto dos indivíduos a serem igualmente divididos entre «técnicos» e «militares» (Lewis 2002, 119). Esta preponderância de «políticos» sugere que o partido único teve uma presença importante na composição da elite ministerial.

A promoção do secretário-geral da FET-JONS a ministro foi um claro indicador de que este cargo representava um meio de acesso ao governo: a cooptação dos líderes da FET-JONS para a elite ministerial e para a elite do Estado era significativa. Durante o período em questão, a FET-JONS foi a principal área de recrutamento para o governo (Jerez Mir 2009). Como observa um estudioso da elite de Franco, «durante a primeira década do regime de Franco, antes de ocupar um cargo ministerial [o candidato] teria desempenhado seis cargos na FET» (Pi-Suner 1978, 193). A pertença às forças armadas constituía a segunda forma de acesso ao poder ministerial e o único caminho que não necessitava de uma progressão através do partido único (embora não o excluísse). Um terceiro caminho possível era a burocracia, embora fosse «raro alguém tornar-se ministro como resultado de uma carreira administrativa» (Pi-Suner 1978, 197). Quando se analisam as «famílias políticas» (falangistas, católicos e monárquicos) dentro do partido único, percebemos que, até 1944, a Falange detinha o controlo de 66% das posições de liderança, dominando assim o partido. Os católicos eram a segunda maior «família», seguidos pelos militares (Pi-Suner 1978, 163-4). Durante este período, o número de líderes originários da Falange ou das forças armadas ultrapassou o número de católicos (Pi-Suner 1978, 202; Jerez Mir 1982).

Como observa Pi-Suner, «a existência de um partido único subordinado ao regime era um visível contrapeso» para outros meios de acesso ao governo durante este período (1978: 202). Apesar de a FET-JONS ter origem na unificação imposta de diversos movimentos heterogéneos, a Falange conseguiu manter a supremacia e assegurar a sua posição como força dominante na elite política franquista. As tensões entre o partido e o Estado eram raras e muito esporádicas e o domínio do eixo ditador-governo era quase total (Cazorla-Sanchez 2004).

## Conclusões

Enquanto regimes monocráticos, as ditaduras foram caracterizadas como sendo «o selectorado de um»: o ditador, cujo nepotismo persistia de um modo muito significativo (Putnam 1976, 52-53). Contudo, as diferentes abordagens à resolução do que Robert Paxton denominou a «luta entre quatro pelo poder» (entre o líder, o partido, os funcionários públicos e instituições como a Igreja, o Exército e grupos de pressão) dependem fundamentalmente do eixo ditador-partido único (1998, 18).

A promoção dos secretários-gerais dos partidos únicos a ministros foi uma expressão do valor simbólico do partido, bem como um importante elemento de controlo político. Apenas o salazarismo afirmou explicitamente a superioridade da relação ditador-governo perante o partido. No franquismo, no fascismo italiano e no nazismo, a presença destes secretários-gerais do partido significava uma legitimidade acrescida face ao governo e a sua pretensão de superioridade, ou, no mínimo, de igualdade em relação às instituições técnico-burocráticas. A sua presença sublinhava também a pretensão dos partidos únicos em se afirmarem como vias exclusivas para os cargos ministeriais e outras posições cimeiras no aparelho de Estado. Porém, a capacidade do partido único para se tornar uma instituição capaz de vetar e de subverter o autoritarismo burocrático está directamente relacionada com a diversidade da sua origem.

Em relação aos métodos de recrutamento e composição política da elite ministerial nos quatro regimes, as diferenças são claras. O NSDAP e o PNF destacam-se como a única fonte de recrutamento para o governo na Alemanha e na Itália, respectivamente. Nestas ditaduras, a elite governante era escolhida a partir de um reservatório de dirigentes fascistas e nazis, sendo feitas poucas concessões a outros caminhos de promoção após a consolidação dos respectivos regimes. Este facto proporcionou ao PNF e ao NSDAP a legitimidade que pretendiam. Sob Franco, a FET-JONS manteve-se como elemento dominante, embora fosse muito mais sensível a outras instituições, especialmente às forças armadas e à Igreja.

O salazarismo, tendo um partido único com pouca influência e acesso ao governo – embora fosse essa a sua principal função política –, é a ditadura que mais se aproximou do «autoritarismo burocrático».

Como é realçado por Clement Moore, «aparentemente, um partido não poderá estabelecer a sua legitimidade se não adquirir alguma autonomia como instrumento de recrutamento de líderes políticos. Assim, os ditadores que obtêm o poder através de outras bases de apoio têm muitas vezes dificuldades para criar um partido para legitimar os seus re-

*António Costa Pinto*

gimes» (Moore 1970, 51). Salazar criou um partido, mas reservou-lhe funções muito limitadas. O caso português parece assim confirmar a afirmação de Juan Linz segundo a qual, quando o partido único é fraco, as oportunidades de se tornar membro da elite governativa são limitadas «se não se fizer parte dos ramos mais altos da administração», ou de uma das organizações de interesse, uma vez que o partido constitui apenas uma garantia complementar (Pi-Sunyer 1978, 69). Além disso, esta é a tendência genérica de todos os sistemas políticos: de facto, «quando os partidos e o sector privado são fracos, as organizações públicas e semi-públicas tornam-se fontes naturais de recrutamento» (Blondel 1985, 62).

A dependência das organizações políticas mobilizadoras, do partido ou do governo e ministérios, é outro indicador extremamente interessante, pois sublinha as importantes tensões existentes no seio das ditaduras associadas ao fascismo. No caso das milícias, a sua dependência directa dos ditadores alemão, italiano e espanhol mascara uma grande variedade de situações. Uma vez mais, o salazarismo colocou a LP na dependência do Ministério do Interior e assegurou que fosse sempre chefiada por um membro das forças armadas. Só no nazismo as SS conseguiram obter uma autonomia significativa, quer do Estado, quer das forças armadas. Quanto às organizações dedicadas à socialização de massas – as várias organizações de juventude, de trabalhadores, *doppolavoro* e de mulheres – a tensão entre o governo e o partido foi um factor importante no franquismo, no fascismo e no nazismo, tendo o partido ganho batalhas importantes, embora, como vimos atrás, com importantes diferenças.

O balanço feito anteriormente leva-nos a uma crítica da rigidez tipológica que se baseia nas relações partido-Estado. Nas ditaduras aqui analisadas, o partido nunca se transformou numa instituição dominante nos novos regimes – nem mesmo na Alemanha nazi. No caso português, não só o governo foi o *locus* do poder – assumindo o poder de decisão política –, como o partido único tinha menos influência, seja como meio de acesso ao governo ou como instrumento de controlo da sociedade civil. Mussolini desconfiava do PNF pela simples razão de que a sua liderança sobre o partido era muito mais frágil do que a de Hitler sobre o NSDAP. Todavia, na Itália fascista o Grande Conselho e o PNF conseguiram tornar-se actores importantes na deslocação do centro de decisão política, o que não aconteceu nem na Espanha de Franco nem no Portugal de Salazar. Só a Alemanha nazi conheceu a mais importante das deslocações do centro de decisão para o eixo líder/organizações autónomas político-administrativas. Contudo, mais do que o domínio do partido sobre o Estado,

*Partido único, governo e decisão política nas ditaduras da era do fascismo*

o que se observa é uma escala de radicalização caracterizada pela secundarização do governo devido à criação de organizações paralelas e à limitada deslocação do centro de decisão política. No caso alemão, o partido não possuía estruturas centralizadas de decisão política «e faltava-lhe um órgão dirigente que pudesse substituir o governo» (Gorlizki e Mommensen 2009, 55), o qual era constantemente bloqueado por Hitler, que estava assim sujeito a muito poucos constrangimentos institucionais.

A hipótese explicativa que mais adequadamente ilustra as variações na composição da elite ministerial, a sua importância no processo de decisão política e o acesso a um cargo ministerial dentro das ditaduras associadas ao fascismo é a presença ou ausência de um partido fascista autónomo durante o período de transição para o regime ditatorial e, uma vez institucionalizado o regime, dentro do partido único. Quanto maior e mais exclusivo era o papel do eixo ditador/partido, menor era o da elite ministerial no processo de decisão política.

## Referências bibliográficas

- Adinolfi, G. 2009. «Political elite and decision-making in Mussolini's Italy». In *Ruling Elites and Decision-Making in Fascist-Era Dictatorships*, ed. A. C. Pinto. Nova Iorque: SSM-Columbia University Press, 17-52.
- Alba, C. R. 1980. «The organization of authoritarian leadership: Franco's Spain». In *Presidents and Prime Ministers*, eds. R. Rose e E. N. Suleiman. Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 256-283.
- Almeida, P. T. de, A. C. Pinto e N. Bermeo, eds. 2003. *Who Governs Southern Europe? Regime Change and Ministerial Recruitment, 1850-2000*. Londres: Frank Cass.
- Base de dados ICS sobre a elite fascista*. 2009. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Berg-Schlosser, D., e J. Mitchell, eds. 2000. *The Conditions of Democracy in Europe, 1919-1939*. Londres: Macmillan.
- Blondel, J. 1985. *Government Ministers in the Contemporary World*. Londres: Sage.
- Blondel, J. 1987. *Political Leadership: Towards a General Analysis*. Londres: Sage.
- Bramwell, A. 1985. *Blood and Soil: Walther Darré and Hitler's «Green Party»*. Bourne End: Kensal.
- Brooker, P. 1995. *Twentieth-Century Dictatorships: the Ideological One-Party States*. Nova Iorque: New York University Press.
- Brooker, P. 2009. *Non-Democratic Regimes*. Londres: Palgrave.
- Broszat, M. 1981. *The Hitler State: the Foundation and Development of the Internal Structure of the Third Reich*. Londres: Longman.
- Caplan, J. 1988. *Government without Administration: State and Civil Service in Weimar and Nazi Germany*. Oxford: Oxford University Press.

António Costa Pinto

- Carvalho, R. A. de. 2002. *A Assembleia Nacional no Pós-Guerra, 1945-1949*. Porto: Afrontamento.
- Castilho, J. M. T. 2009. *Os Deputados da Assembleia Nacional, 1934-1974*. Lisboa: Texto.
- Cazorla-Sanchez, A. 2000. *Las Políticas de la Victoria: la Consolidación del Nuevo Estado Franquista (1938-1953)*. Madrid: Marcial Pons.
- Cazorla-Sanchez, A. 2004. «Family matters: ministerial elites and the articulation of the Francoist dictatorship». *Portuguese Journal of Social Science*, 3 (2): 73-89.
- Chueca, R. 1983. *El Fascismo en los Comienzos del Régimen de Franco: Un Estudio sobre la FET-JONS*. Madrid: CIS.
- Corner, P. 1974. *Fascism in Ferrara*. Oxford: Oxford University Press.
- Cruz, M. B. da. 1980. *O Partido e o Estado no Salazarismo*. Lisboa: Presença.
- De Felice, R. 1975. *Intervista sul fascismo* (ed. Michael Ledeen). Bari: Laterza.
- De Felice, R. 1981. *Mussolini il Duce*. Vol. II, *Lo sato totalitario, 1936-1940*. Turim: Einaudi.
- De Grazia, V. 1981. *The Culture of Consent: Mass Organisation of Leisure in Fascist Italy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- De Grazia, V. 1993. *How Fascism Ruled Women: Italy, 1922-1945*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Dormagen, J.-Y. 2007. *Logiques du fascisme: l'état totalitaire en Italie*. Paris: Fayard.
- Fischer, B. J. 2006. *Balkan Strongmen: Dictators and Authoritarian Rulers of Southeast Europe*. Londres: C. Hurst.
- Fonseca, A. M. 2009. «Ministers and centres of power in nazi Germany». In *Ruling Elites and Decision-Making in Fascist-Era Dictatorships*, ed. A. C. Pinto. Nova Iorque: SSM-Columbia University Press, 53-80.
- Fraenkel, E. 1942. *The Dual State*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Frei, N. 1994. *L'état hitlérien et la société allemande, 1933-1945*. Paris: Seuil.
- Friedrich, C. J., e Z. K. Brzezinski. 1956. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. Nova Iorque: Praeger.
- Fucci, F. 1989. *Emilio de Bono: il maresciallo fucilato*. Milão: Mursia.
- Fusi, J. 1987. *Franco: A Biography*. Londres: Unwin Hyman.
- Gentile, E. 1995. *La via italiana al totalitarismo: il partito e lo stato nel regime fascista*. Roma: La Nuova Italia Scientifica.
- Gentile, E. 1996. *The Sacralization of Politics in Fascist Italy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gentile, E. 2000. *Fascismo e antifascismo: i partiti italiani fra le due guerre*. Florença: Le Monnier.
- Germino, D. L. 1959. *The Italian Fascist Party in Power: a Study in Totalitarian Rule*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Gorlizki, Y., e H. Mommsen. 2009. «The political (dis)orders of stalinism and national socialism». In *Beyond Totalitarianism: Stalinism and Nazism Compared*, eds. M. Geyer e S. Fitzpatrick. Nova Iorque: Cambridge University Press, 41-86.
- Greenstein, F. I. 1987. *Personality and Politics: Problems of Evidence, Inference, and Conceptualization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Griffin, R. 1991. *The Nature of Fascism*. Londres: Pinder.
- Jerez Mir, M. 1982. *Elites Políticas y Centros de Extracción en España, 1938-1957*. Madrid: CIS.
- Jerez Mir, M. 2009. «Executive, single party and ministers in Franco's regime, 1936-45». In *Ruling Elites and Decision-Making in Fascist-Era Dictatorships*, ed. A. C. Pinto. Nova Iorque: SSM-Columbia University Press, 164-211.

*Partido único, governo e decisão política nas ditaduras da era do fascismo*

- Kallis, A. 2000. «The 'regime-model' of fascism: a typology». *European History Quarterly*, 30 (1): 77-104.
- Kater, M. H. 1983. *The Nazi Party: a Social Profile of Members and Leaders, 1919-1945*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kershaw, I. 1998. *Hitler*. Vol. 1, 1889-1936: *Hubris*. Londres: Allen Lane.
- Kershaw, I. 2000. *Hitler*. Vol. 2, 1936-1945: *Nemesis*. Londres: Allen Lane.
- Knight, M. E. 1971. *The German Executive, 1890-1933*. Nova Iorque: Howard Fertig.
- Koon, T. H. 1985. *Believe, Obey, Fight: Political Socialization of Youth in Fascist Italy, 1922-1943*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Lepsius, M. R. 2007. «The model of charismatic leadership and its applicability to the rule of Adolf Hitler». In *Charisma and Fascism in Inter-War Europe*, eds. A. C. Pinto, R. Eatwell e S. U. Larsen. Londres: Routledge, 37-52.
- Lewis, P. H. 2002. *Latin Fascist Elites: the Mussolini, Franco, and Salazar Regimes*. Westport, CT: Praeger.
- Linz, J. J. 1970. «From Falange to movimiento-organización: the Spanish single party and the Franco regime, 1936-1968». In *Authoritarian Politics in Modern Societies: the Dynamics of Established One Party Systems*, eds. S. P. Huntington e C. H. Moore. Nova Iorque: Basic Books, 128-203.
- Linz, J. J. 2000. *Authoritarian and Totalitarian Regimes*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Linz, J. J. 2003. *Fascismo, Autoritarismo, Totalitarismo*. Roma: Ideazione.
- Linz, J. J., e A. Stepan, eds. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Lupo, S. 2003. *Le fascisme italien: la politique dans un régime totalitaire*. Paris: Flammarion.
- Lyttelton, A. 1998. «La dittatura fascista». In *Storia d'Italia*. Vol. 4, *Guerra e Fascismo, 1914-1943*, eds. G. Sabbatucci e V. Vidotto. Bari: Laterza.
- Madrid, D. A. G. 2005. «Le relazioni tra il partito e lo stato: il prefetto e il governador civil (1922-1945)». In *Fascismo e franchismo: relazioni, immagini, rappresentazioni*, eds. G. Di Febo e R. Moro. Soveria Mannelli: Rubbettino, 455-467.
- Melis, G. 1995. «La burocrazia». In *Il regime fascista*, eds. A. Del Boca, M. Legnani e M. G. Rossi. Bari: Laterza.
- Melis, G. 2008. «Le istituzioni italiane negli anni trenta». In *Lo stato negli anni trenta: istituzioni e regime fascisti in Europa*, ed. G. Melis, G. Bolonha: Il Mulino, 91-107.
- Miguel, A. de. 1975. *Sociología del Franquismo: Análisis Ideológica de los Ministros del Régimen*. Barcelona: Euros.
- Milza, P. 1999. *Mussolini*. Paris: Fayard.
- Molinero, C. 2005. *La Captación de las Massas: Política Social y Propaganda en el Régimen Franquista*. Madrid: Cátedra.
- Mommsen, H. 1991. *From Weimar to Auschwitz*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Moore, C. H. 1970. «The single party as a source of legitimacy». In *Authoritarian Politics in Modern Societies: the Dynamics of Established One-Party Systems*, eds. S. P. Huntington e C. H. Moore. Nova Iorque: Basic, 128-201.
- Musiedlak, D. 2003. *Lo stato fascista e la sua classe politica, 1922-1945*. Bolonha: Il Mulino.
- Musiedlak, D. 2009. «Mussolini, charisma and decision-making». In *Ruling Elites and Decision-Making in Fascist-Era Dictatorships*, ed. A. C. Pinto. Nova Iorque: SSM-Columbia University Press, 1-16.
- Nello, P. 2003. *Dino Grandi*. Bolonha: Il Mulino.
- Oliveira, P. A. 2000. *Armindo Monteiro: Uma Biografia Política*. Lisboa: Bertrand.

*António Costa Pinto*

- Orlow, D. 1973. *The History of the Nazi Party: 1933-1945*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Palla, M. 2001. «Lo stato-partito». In *Lo stato fascista*, ed. M. Palla. Milão: La Nuova Italia, 1-78.
- Paxton, R. O. 1998. «The five stages of fascism». *The Journal of Modern History*, 70 (1): 1-23.
- Payne, S. G. 1987. *The Franco Regime, 1936-1975*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Payne, S. G. 1996. *A History of Fascism*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Payne, S. G. 2000. *Fascism in Spain, 1923-1977*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Peterson, E. N. 1969. *The Limits of Hitler's Power*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pinto, A. C. 2000. *The Blue Shirts: Portuguese Fascism and the New State*. Nova Iorque: SSM-Columbia University Press.
- Pinto, A. C. 2002. «Elites, single parties and political decision-making in fascist-era dictatorships». *Contemporary European History*, 11 (3): 429-454.
- Pinto, A. C., R. Eatwel e S. U. Larsen, eds. 2007. *Charisma and Fascism in Inter-War Europe*. Londres: Routledge.
- Pi-Sunyer, C. V. 1978. *El Personal Político de Franco (1936-1945): Contribución Empírica a Una Teoría del Régimen Franquista*. Barcelona: Vicens-Vives.
- Pombeni, P. 1984. *Demagogia e tirannide: uno studio sulla forma-partito del fascismo*. Bolonha: Il Mulino.
- Preston, P. 1993. *Franco: A Biography*. Londres: Harper Collins.
- Putnam, R. D. 1976. *The Comparative Study of Political Elites*. Eaglewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Ruíz Carnicer, M. A. 1996. *El Sindicato Español Universitario (SEU), 1939-1965*. Madrid: Siglo XXI.
- Sáez Marin, J. 1988. *El Frente de Juventudes: Política de Juventud en la España de la Posguerra (1937-1960)*. Madrid: Siglo XXI.
- Sánchez Recio, G. 1996. *Los Quadros Políticos Intermedios del Régimen Franquista, 1936-1959*. Alicante: Instituto de Cultura Juan Gil-Albert.
- Saz Campos, I. 2004. *Fascismo y Franquismo*. Valencia: Universitat de Valencia.
- Segre, C. G. 1990. *Italo Balbo: a Fascist Life*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Sevillano Calero, F. 1998. *Propaganda y Medios de Comunicación en el Franquismo, 1936-1951*. Alicante: Universidad de Alicante.
- Steiner, H. A. 1938. *Government in Fascist Italy*. Nova Iorque: MacGraw-Hill.
- Thomàs, J. M. 2001. *La Falange de Franco: el Proyecto Fascista del Régimen*. Barcelona: Plaza & Janés.
- Tusell, J. 1988. *La Dictadura de Franco*. Madrid: Alianza.
- Tusell, J., E. Gentile e G. Di Febo, eds. 2004. *Fascismo y Franquismo Cara a Cara*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Valente, J. C. 1999. *Estado Novo e Alegria no Trabalho: Uma História Política da FNAT (1935-1958)*. Lisboa: Colibri.
- Willson, P. 2002. *Peasant Women and Politics in Fascist Italy*. Londres: Routledge.

## Índice onomástico

### A

Abranches, César de Sousa Mendes do Amaral e (v. Mendes, César de Sousa)  
 Abranches, Joaquim José de Andrade e Silva, 163-165  
 Acerbo, Giacomo, 64  
 Aguiar, João Nepomuceno Namorado, 169  
 Amann, Max, 105, 108  
 Arrese, J. L., 191, 204  
 Asensio, general Carlos, 190-191, 199  
 Aúños, Eduardo, 188  
 Azaña, Manuel, 203

### B

Baarova, Lida 105  
 Backe, Herbert, 91  
 Badoglio, Pietro, 54  
 Balbo, Italo, 41, 52, 61, 235  
 Barreto, Fernando Bissaia, 139, 168  
 Bauman, Zygmunt, 98-99  
 Beigbeder, general Hans, 203  
 Beneduce, Alberto, 52  
 Benjumea, Joaquín, 207, 211  
 Benni, Antonio Stefano, 59  
 Berndt, Alfred-Ingemar, 120-121, 123  
 Bernhard, Ludwig, 30  
 Bianchi, Michele, 32, 41, 52  
 Blomberg, general Werner von, 75-76, 85, 92-93

Bormann, Martin, 78, 100, 106, 111, 117, 119-122, 124, 226, 228  
 Bossa, José Silvestre Ferreira, 165  
 Bottai, Guiseppe, 33-34, 52, 56, 235-236  
 Braeckow, Ernst, 109, 123  
 Brauchitsch, general Walther, 111  
 Brzezinski, Zbigniew, 22, 98, 217

### C

Cabanellas, general Miguel, 178, 181-182  
 Caetano, Marcelo, 133, 137, 141, 146-147, 149-153, 161  
 Callejo de la Cuesta, Eduardo, 190  
 Carboli, Paolucci de, 33  
 Carmona, general Óscar, 130-131, 137, 140, 157, 169, 228, 230  
 Carrero Blanco, almirante Luís, 187, 195-196, 199, 210  
 Casares Quiroga, Santiago, 203  
 Cerejeira, cardeal Manuel Gonçalves, 170  
 Cianetti, Tullio, 33, 35  
 Ciano, Costanzo, 51, 53-55, 59  
 Ciano, Gian Galeazzo, 33, 53, 67  
 Costa, major Fernando dos Santos, 137, 159, 166-167, 169, 171  
 Conde de Argillo, 207  
 Conde de Guadalhorce, 207  
 Couceiro, Henrique de Paiva, 155

*Governar em Ditadura*

Cruz, Manuel Braga da, 151

**D**

Dahrendorf, Ralf, 135  
 Darré, Walther, 75, 77, 91, 237  
 Dávila, Arrondo, general Fidel, 181-182, 194-195  
 Dávila, Sancho, 183  
 De Bono, Emilio, 41, 52, 61, 235  
 Dietrich, Otto, 105, 107-112, 114, 117, 119, 122-125  
 Doenitz, Karl, 85  
 Dorpmüller, Julius, 86  
 Duque, Rafael da Silva Neves, 136, 165, 171

**E**

Eltz-Rübenach, Paul Freiherr, 85-86  
 Encarnação, Eusébio Tamagnini de Matos, 136, 165

**F**

Farinacci, Roberto, 27, 41, 48  
 Federzoni, Luigi, 61  
 Fernández Cuesta, Raimundo, 190, 201, 204  
 Ferro, António, 132, 163, 167, 169  
 Figueiredo, Mário de, 136, 139, 162, 170  
 Fonseca, Joaquim Diniz da, 170  
 Fraenkel, Ernst, 26, 97  
 Franco, Francisco Franco Bahamonde, 147, 163, 172, 175-212, 218, 231-232, 234, 239-242  
 Frank, Hans, 80, 84  
 Frick, Wilhelm, 72, 75, 81, 84, 227, 237  
 Friedrich, Carl, 22, 98, 217  
 Fritsch, Werner Freiherr von, 76  
 Funk, Walther, 76, 107-108

**G**

Galarza, coronel Valentin, 195, 198, 205, 210  
 Gamero del Castillo, Pedro, 190

Gatti, Salvatore, 35  
 Gentile, Giovanni, 64, 67  
 Girón, José Antonio, 197, 204, 211  
 Giuriati, Giovanni, 32-35, 52  
 Goebbels, Josef, 73, 75-78, 80, 84, 90, 99-100, 102-126, 195, 237  
 Gómez-Jordana, general Francisco, 181, 189-190, 194-195, 203  
 Göring, Hermann Wilhelm, 72, 75-76, 78, 84, 88-93, 99  
 Grandi, Dino, 48, 52-53, 61, 223, 235  
 Guedes, Francisco José Nobre, 169  
 Guimarães, Aníbal Mesquita, 140  
 Gürtner, Franz, 75, 85-86  
 Gutterer, Leopold, 123

**H**

Hadamowsky, Eugen, 120  
 Halder, general Frau, 111  
 Herf, Jeffrey, 99  
 Hess, Rudolf, 77, 80, 84, 104, 107, 117, 119, 123, 226, 237  
 Himmler, Heinrich, 77, 84, 88, 99-100, 103, 106, 227  
 Hindenburg, general Paul von, 72, 74-75, 86, 108  
 Hinkel, Hans, 125  
 Hitler, Adolf, 21, 53-54, 71-93, 97-128, 148, 173, 192, 218-119, 221, 225-230, 236-237, 242-243  
 Hugenberg, Alfred, 75, 82, 84-85

**I**

Ignazio, Thaon de Revel, 56

**J**

Jung, Guido, 52, 62  
 Júnior, Manuel Rodrigues, 132, 139, 159, 162, 166, 171

**K**

Keitel, Wilhelm, 76, 86, 92, 120  
 Koehl, Robert, 99-100

*Índice onomástico***L**

Lacerda, Jerónimo, 168  
 Lammers, Hans Heinrich, 77, 92, 118,  
 120, 226, 237  
 Larraz, José, 204  
 Leal, Francisco da Cunha, 155  
 Leão, José Nosolini Pinto Osório da  
 Silva, 139, 169-170  
 Leite (Lumbralles), João Pinto Costa,  
 136, 156, 165-166  
 Lerroux, Alejandro, 203  
 Ley, Robert, 88, 105, 124  
 Lima, Henrique Linhares de, 136, 163,  
 165  
 Lucena, Manuel de, 161

**M**

Machado, Francisco José Vieira, 165  
 Malheiro, António José, 158, 167, 169,  
 171  
 Marinelli, Giovanni, 48  
 Marques, general Eduardo, 169  
 Marques, José António, 168-170  
 Martínez Anido, general Severiano,  
 188, 195  
 Martínez Barrio, Diego, 203  
 Mata, José Caeiro da, 136, 164-165  
 Matteotti, Giacomo, 39, 51  
 Mendes, César de Sousa, 164  
 Mendes, Roberto de Espregueira, 169  
 Mola, general Emilio, 178-179, 184  
 Monsaraz, Alberto, 157  
 Monteiro, Armindo Rodrigues de  
 Sttau, 137, 164-165  
 Moreira, Adriano, 161  
 Mosca, Gaetano, 42  
 Muñoz Grandes, general Agustín, 197,  
 204, 210  
 Mussolini, Benito, 21, 25-37, 40-68,  
 148, 175, 177, 194, 218-225, 230,  
 232, 236, 242

**N**

Neumann, Franz, 71, 97

Neurath, Konstantin Freiherr von, 75-  
 -77, 85-86, 92-93, 105, 117  
 Nogueira, Alberto Franco, 146, 150,  
 155, 158, 167  
 Nosoloni, José (v. Leão, José Nosolini  
 Pinto Osório da Silva)

**O**

Oliveira, Artur Águedo de, 169  
 Oliveira, general Domingos de, 130  
 Oliveira, Luís Alberto de, 140, 157

**P**

Pacheco, António Faria Carneiro, 136,  
 165  
 Pacheco, Duarte, 132, 136, 165, 170-171  
 Panunzio, Sergio, 45  
 Papen, Franz von, 75, 77, 82, 84-86  
 Pavolini, Alessandro, 53-54, 60  
 Peña, Alfonso, 197  
 Pereira, Antonino Raul da Mata Go-  
 mes, 156, 163  
 Pereira, Domingos, 158  
 Pereira, Pedro Teotónio, 132, 137, 156,  
 160-161, 165-167, 170-171  
 Pérez González, Blas, 199, 201, 211  
 Pétain, marechal Philippe, 218  
 Pinto, Alexandre Alberto Sousa, 165  
 Preto, Francisco Rolão, 137, 155-157,  
 229, 238  
 Primo de Rivera, José Antonio, 181,  
 183, 194, 198, 207, 212  
 Primo de Rivera, Miguel, 184, 188,  
 204-205  
 Primo de Rivera, Pilar, 190

**Q**

Quiapo de Llano, general Gonzalo,  
 184  
 Quiroga, Santiago Casares, 203

**R**

Ramires, Sebastião Garcia, 137, 159,  
 162-163, 165, 170-171

*Governar em Ditadura*

- Ramos, Gustavo Cordeiro, 165  
 Redondo, Onésimo, 190  
 Reis, José Alberto dos, 139, 169  
 Reis Júnior, Albino Soares Pinto dos, 136, 139, 163, 165  
 Ribbentrop, Joachim von, 53, 76, 92-93, 105-106, 111, 117-119, 122, 124  
 Ridruejo, Dionisio, 195  
 Robles, Gil, 159, 163, 188, 203  
 Rocco, Alfredo, 42-43, 51, 56, 59, 64, 67  
 Romano, Santi, 32, 43
- S**
- Salazar, António de Oliveira, 17, 20, 129-141, 145-172, 175, 177, 218, 228-231, 234, 238-239, 242  
 Salgueiro, António Prestes, 155  
 Sampaio, Luís Teixeira de, 159, 162, 164, 169-171  
 Sánchez Mazas, Rafael, 210  
 Sanjurjo, general José, 179  
 Sanz, Lorente, 197  
 Sanz Bachiller, Mercedes, 190  
 Schacht, Hjalmar, 76-77, 91-93, 108  
 Schlegelberger, Franz, 86  
 Schleicher, Kurt von, 75, 77  
 Schmidt, Paul, 117  
 Schmitt, Kurt, 75, 85  
 Scorza, Carlo, 61  
 Seldte, Franz, 75, 84-85, 92  
 Semmler, Rudolf, 111  
 Serena, Adelchi, 29  
 Serra, Adriano Vaz, 169  
 Sousa, Abílio Augusto Valdês de Passos, 140, 157-158, 165  
 Sousa, Leovigildo Queimado Franco de, 165  
 Sousa, Mário Pais de, 136, 139-140, 159, 163, 165
- Speer, Albert, 90, 98, 100, 103, 119  
 Starace, Achille, 29, 52, 60, 62, 221-223  
 Strasser, Gregor, 105  
 Suances, Antonio, 207  
 Suardo, Giacomo, 35  
 Suñer, Serrano, 175, 179, 183-184, 187-188, 190-199, 202, 204, 210-211, 233  
 Syrup, Friedrich, 92
- T**
- Tamagnini, Eusébio (v. Encarnação, Eusébio Tamagnini de Matos)  
 Teles, general Casimiro, 169  
 Telo, António, 167  
 Tiessler, Walter, 104, 120-121, 123  
 Todt, Fritz, 72, 88-90, 93  
 Torres, Arnaldo Pinheiro, 156  
 Tovar, Antonio, 195  
 Trocado, Josué, 170  
 Turati, Filippo, 27
- U**
- Ulrich, Rui Ennes, 159
- V**
- Varela, general José Enrique, 199  
 Vecchi, Cesare Maria de, 41, 61  
 Vidussoni, Aldo, 60  
 Vital, Domingos Fezas, 162, 169, 171  
 Vittorio Emanuele III, 39, 44, 46  
 Volpi, Guiseppe, 51
- W**
- Wedel, major Hasso von, 106  
 Winkelkemper, Toni, 124
- Y**
- Yagüe, general Juan, 181, 190, 199











