

**A formação dos campos  
políticos na queda dos  
regimes autoritários.**

**Portugal e Itália: paradigmas  
de recrutamento político**

*Goffredo Adinolfi<sup>1</sup>*

RESUMO:

O problema das elites políticas é de certeza uma das questões centrais para o estudo do funcionamento dos sistemas políticos. Crucial, em nosso entender, a relação entre crise de regime, transição e recrutamento político. Neste artigo são abordados esses processos em dois países do Sul da Europa: Itália e Portugal. O objectivo é ver como na única instituições que nunca deixou de existir – o Governo – se recompuseram as fracturas nos períodos de juncturas críticas. Utilizando uma metodologia quantitativa – que leva em consideração variáveis de carácter político (filiação partidária, percurso nas instituições) – e qualitativa (cargos chave nos ministérios, biografias), percorreremos o processo de re-constituição da elite ministerial durante e após a transição. A investigação põe em relevo a dificuldade em encontrar elementos comuns entre estes dois países, sendo no caso italiano o campo político fortemente dissociado da sociedade civil e, no caso português, composto em grande parte por ministros alheios ao profissionalismo político tout court. Os dados evidenciam como as tradições de recrutamento político nacional são factores mais explicativos do que os possíveis paradigmas “Sul europeus”. O único elemento comum importante entre Itália e Portugal é, em momentos de grande crise, a confiança dos actores em jogo nas altas patentes militares, elemento que não nos parece caracterizar unicamente estes dois países.

PALAVRAS-CHAVE:

Campo Político, Transição, Elite Política, Sul Europa.

## Introdução

Duas transições, dois países e duas épocas históricas completamente diferentes: Itália e Portugal. Aparentemente uma comparação difícil de justificar. O caso da Itália deve ser contextualizado dentro de uma das maiores tragédias da humanidade qual o governo fascista deu um contributo fundamental: a segunda guerra mundial e o holocausto. Por sua vez, o caso Português acontece poucos meses após a crise do petróleo de 1973 que marcou o fim da grande vaga de crescimento económico que acompanhou o mundo ocidental no segundo pós guerra.

A comparação entre estes dois países poderia à partida ser injustificável dada a profunda clivagem temporal. Os trinta e um anos que separam as duas transições parecem um período bastante vasto, não tanto no número de décadas, mas sim em termos de contexto social e político. Por outro lado, esta comparação, além de injustificável, também poderia parecer supérflua, já que a teoria sobre a transição entre regimes pode ser encontrada em inúmeros trabalhos.

### Então porquê?

A temática das elites e da relação existente entre estas e a transição entre regimes é abordada por Leonardo Morlino, que se concentra sobretudo nas modalidades de legitimação da nova elite, em contextos onde não se realizaram eleições (Morlino, 2003), e associa, no seu modelo interpretativo, o grau de totalitarização do regime anterior com o modelo de transição e consolidação democrática. Por sua vez, os estudos das elites políticas e dos percursos de profissionalização política normalmente incidem nos regimes consolidados. É um facto que, como nos lembra André Freire “os processos de recrutamento parlamentar assumem por isso uma importância fundamental na qualidade da representação política” (Freire, 2001; p. 181), mas também é verdade que a eleição dos parlamentos segue a formação dos governos transicionais. Maurizio Cotta (Cotta, 1987: 241) considera que os governos nos regimes parlamentares são directamente dependentes do partido ou da coligação maioritária. Porém, esta afirmação não tem em consideração o facto de que grande parte da elite ministerial se forma antes das próprias eleições que, por sua vez, medem o poder dos partidos. Neste sentido, os estudos sobre as elites políticas tiveram a tendência de subestimar o papel dos governos e, portanto, da elite ministerial como entidade autónoma face ao parlamento. É, provavelmente, por esta razão que no seu estudo sobre as elites ministeriais italianas ele evita estudar os períodos das transições (Cotta, 2006) determinantes, em nosso ver, para perceber os percursos de profissionalização política. Sem nos

colocarmos no extremo da visão maniqueísta de contraposição entre a sociedade política e a sociedade civil, que pode ser encontrada em Pierre Bourdieu (Bourdieu, 1981), temos de sublinhar que cada campo da política requer uma aprendizagem particular, diferente da de deputado do partido do governo ou de um partido de oposição (Panebianco, 1982). Tal como salienta Mattei Dogan a estruturação do regime e os seus equilíbrios são determinados por um núcleo restrito de dirigentes partidários/ministros (Dogan, 1987) em volta dos quais se desenvolve o jogo político.

Todos os estudos relativos a Portugal e Itália salientam as profundas diferenças nas trajetórias de democratização: em Itália a partir do *Partito Nazionale Fascista* (Pasquino, 1988, Morlino, 1998, Panebianco, 1982), em Portugal por ruptura com o regime autoritário (Tavares e Pinto, 2006; pp. 49-53). É todavia importante referir que a literatura sobre o caso italiano merece especial atenção e algumas “precauções”, visto que, paradoxalmente, é a mais antiga e a mais incompleta, como se pode ver, por exemplo, nos trabalhos de Maurizio Cotta (1979, 1987, 1992, 2006) que deixam em aberto uma questão fundamental: quem são as elites autoritárias?

Tal como salienta Stein Rokkan (1999), que dedicou grande parte do seu trabalho ao estudo das *critical junctures*<sup>2</sup> (junturas críticas), há algo de mais profundo que une a história dos países mais atingidos pela Contra-Reforma. Tal é uma relação mais tensa entre o Estado e a Igreja, que determina maiores níveis de instabilidade e uma maior separação entre a sociedade civil e o estado, favorecendo estratégias de *exit*. A questão das elites políticas e das suas decisões nas junturas críticas torna-se fundamental, bem como, e ainda mais importante em nosso entender, é a relação entre o executivo e o surgimento das Câmaras Electivas, processo que decorre num segundo momento. As relações entre junturas críticas e *path dependence*<sup>3</sup> são absolutamente centrais para perceber que nestas fases as decisões das elites políticas podem ir além das estruturas dentro das quais elas agem. O facto de sabermos o resultado de todo o processo de transição, não nos deve impedir de pensar que o próprio processo poderia ter tido outros resultados (Capoccia, 2005).

Em nossa opinião, o processo de transição pode ser dividido em duas etapas:

- 1) O período dos “Marechais”: Pietro Badoglio (25 de Julho de 1943 – 22 de Abril de 1944) e António Spínola (o Governo da Junta de Salvação Nacional 25 de Abril – 16 de Maio de 1974);
- 2) A fase de transição democrática de Itália (22 de Abril de 1944 – 23 de Maio de 1948), e de Portugal (16 de Maio de 1974 – 23 de Julho de 1976).

O período de crise do regime autoritário em Itália e em Portugal termina com a ascensão ao poder de duas figuras algo parecidas: os Marechais Spínola e Badoglio. Este momento de passagem do regime autoritário para o regime democrático, para nós é de extrema importância, pois caracteriza-se por um elevado grau de imprevisibilidade e fluidez, onde ainda não é possível detectar de forma clara o rumo da crise do regime autoritário. Esta é a principal razão pela qual queremos analisar separadamente a fase de crise e a fase de transição. A opção de nos focarmos no governo e, portanto, nas suas elites, prende-se com o facto de, nos períodos de crise de um regime, este ser o único organismo que nunca deixa de existir num estado. Isto permite-nos detectar as linhas de continuidade e/ou de descontinuidade.

A nossa análise, portanto, vai ter duas vertentes. Por um lado, um carácter quantitativo, onde pretende-se analisar se durante as duas etapas houve, e em caso afirmativo como se processou, uma mudança nos paradigmas de recrutamento ministerial (comparando sempre os dois países). Isto será feito através da análise das variáveis mais significativas a nível biográfico (como por exemplo o *background* profissional) e político (por exemplo o *background* partidário). Por outro lado, um carácter qualitativo, tentando perceber quais foram os actores fundamentais dentro de todo este processo.

150

Procuramos aqui verificar como se forma o campo político específico do governo, ou seja, se este se forma a partir da luta entre várias tendências nos período das junturas críticas quando, devido ao alto nível de instabilidade, aumenta o leque das possibilidades, ou se se forma num momento posterior, numa fase já de consolidação democrática.

Analisaremos ainda os paradigmas de recrutamento político durante o período de transição, para verificar se estes dependem do regime instalado ou, pelo contrário, têm tendência para assumir modelos “nacionais”. Por fim, iremos tentar perceber qual a relação entre partidos, ministros e deputados num sistema político em construção.

### **O governo dos Marechais: Pietro Badoglio e António Spínola**

(25 de Julho de 1943 – 22 de Abril de 1944) / (25 de Abril – 16 de Maio de 1974)

Seja em Itália, seja em Portugal, e muito diferente, por exemplo, do sucedido na Espanha, o fim do regime autoritário não coincide com uma transição para um regime multipartidário, mas sim para uma curta fase de regime burocrático-militar. Na Itália a Monarquia consegue continuar a ter um papel fundamental, pois

o regime fascista é afastado pelo Rei Vittorio Emanuele III no dia 25 de Julho de 1943 e, contrariamente ao que acontece em Portugal, a crise de Estado italiana assume, num primeiro momento, traços menos amplos.

De facto, o carácter dos dois governos era bastante diferente, pois em Portugal o programa do Movimento das Forças Armadas (MFA) era bastante claro sobre os objectivos do golpe de estado de 25 de Abril de 1974 (Rezola, 2007). No que diz respeito ao papel de Spínola, não nos é aqui possível tratar exaustivamente o tema, todavia o Marechal português é, como o seu homólogo italiano, o símbolo de um projecto neo-conservador (Ferreira, 2001: pp. 40-41) que visava uma menor abertura no campo das descolonizações e da estrutura institucional. Este projecto perdeu progressivamente peso até que, a 11 de Março de 1975, após um golpe de Estado falhado, o próprio Spínola foi exilado. Se, em Portugal como na Itália os organismos mais conotados com o regime anterior foram logo dissolvidos (Câmaras, Senado, Partidos, et cetera), o molde que iria tomar o novo sistema político dependeu, principalmente, da intervenção dos vários actores (movimentos de massas, partidos, antigas instituições) (Cerezales, 2003: pp. 54-55).

Badoglio, chefe do Estado Maior desde 1926 e comandante durante a guerra colonial na Etiópia, entrou em confronto com Mussolini unicamente por razões relacionadas com oportunidades bélicas, sendo afastado da chefia das Forças Armadas só em Novembro de 1940 (a Itália entrou em guerra em Maio de 1940). Este, no fundo, não era ideologicamente muito distante do ideal autoritário, embora fosse muito mais próximo da monarquia do que do fascismo. Spínola também percorreu dentro do Estado Novo todos os escalões da carreira militar até chegar à posição mais importante, o de Vice-Chefe do Estado Maior. Como no caso de Badoglio, afastou-se do regime por razões relacionadas com oportunidades “estratégicas” referentes à guerra colonial.

Badoglio foi nomeado pelo Rei Vittorio Emanuele III com o intuito de dar continuidade a um regime que este pretendia que permanecesse autoritário, embora depurado do seu carácter mais conotado com o fascismo. Por sua vez, em Portugal, Marcelo Caetano sitiado no quartel da GNR do Largo do Carmo, assustado com a hipótese de uma ausência de poder, pede para se render directamente ao Marechal Spínola. O MFA, pela voz de Otelo Saraiva de Carvalho, aceita o papel de Spínola que, contrariamente a Badoglio, obtém uma dupla legitimação: a do chefe do Estado Novo, Marcelo Caetano, e a dos protagonistas da revolução. Spínola é escolhido como Presidente da Junta de Salvação Nacional (JSN), o governo provisório que se seguiu à queda da ditadura.

Nos dois países, este período é de facto a verdadeira juntura crítica (Capoccia, 2005), caracterizada por uma elevadíssima instabilidade, não só governamental, mas também ideal/institucional, onde os actores/protagonistas vêm a desempenhar um papel central. O quadro dos novos regimes não estava ainda delineado de forma clara. Em causa – sobretudo na Itália – não estava somente a clivagem autoritarismo-democracia, mas também que tipo de democracia deveria sair dos processos de transição.

Se, em Portugal, relativamente à composição socio-profissional da JSN não existem grandes dúvidas, pois eram todos militares, de maior interesse é a composição do primeiro governo Badoglio, porque age num período de indefinição política (25 de Julho de 1943 – 22 de Abril de 1944).

QUADRO 1. Antecedentes políticos dos ministros do governo de Badoglio

Deputado	3,70%
Senador	10,00%
Ministro	3,70%
Prisioneiro Político	0,00%
Exilado	0,00%
Fascista	14,00%
Sem carreira política prévia	72,40%

Fonte: Base de dados elaborada por Adinolfi Goffredo<sup>4</sup>

Como podemos ver pelo Quadro 1, a grande maioria dos ministros do governo de Badoglio não tinham exercido cargos institucionais no regime fascista (72,4%), muito embora, como sabemos, as análises quantitativas têm dificuldades em revelar pormenores qualitativos. De facto, para além de Badoglio, militar destacado na hierarquia do exército da Itália de Mussolini, temos na nova formação governativa o poderoso Guido Jung. Jung foi um dos principais “tecnocratas” da reconstrução do capitalismo italiano após a crise económica de 1929 e um dos fundadores do *Istituto per la Ricostruzione Industriale* (Instituto pela Reconstrução Industrial, IRI) que desde os anos trinta até os anos noventa do século passado foi o principal centro de desenvolvimento da economia. Entre 1932 e 1935 foi Ministro da Economia e das Finanças, quando após a introdução das leis raciais, e como era judeu, foi afastado de qualquer cargo governamental para voltar à po-

lítica activa somente no primeiro governo de Badoglio. O facto do novo governo não ter tido nenhum ministro que tivesse sido opositor ao regime (prisioneiro ou exilado) é significativo, pois indica e reforça a ideia de uma tentativa de “evolução na continuidade” à italiana.

QUADRO 2. Caracterização profissional dos ministros do governo de Badoglio I

Militares	25,93
Governadores Civis	18,52
Advogados	14,81
Juízes	11,11
Políticos profissionais	11,11
Diplomatas	11,11
Professores universitários	7,41
<b>Pr. Estado</b>	<b>74,08</b>

Fonte: Base de dados elaborada por Adinolfi Goffredo

Um outro dado que merece destaque é a origem profissional dos ministros. Num momento em que o projecto do Rei, com o anuimento das elites militares que foram desde sempre mais próximas da Monarquia do que do próprio fascismo (Rochat, 2006), era o de manter um regime autoritário – ou parcialmente democrático – próximo da monarquia, as burocracias estaduais vêm a ter um peso fundamental. Verifica-se que 74,08% dos ministros eram dependentes do Estado e 25% eram militares, o que não nos surpreende dado o contexto histórico dentro do qual se encontrava um país invadido pelas tropas Aliadas. Simultaneamente, após a queda de Mussolini, o Rei e Badoglio declararam a vontade de continuar a guerra ao lado dos Alemães enquanto, mais ou menos secretamente, estavam a tratar do Armistício com os Americanos, pelo que não foi um acaso que 11% dos ministros tenham sido diplomatas. Por fim, temos a questão da ordem pública, pois a guarda paramilitar do fascismo, a Milícia, podia tentar um golpe de estado e, provavelmente com a ajuda de Adolf Hitler, afastar o chefe de Estado do poder. Assim sendo os Governadores Civis (quase 19% dos ministros) representavam os homens com maior capacidade e melhor conhecimento do estado da ordem pública, e de como lidar com ela, dentro da península.

O projecto neo-autoritário fracassa logo nos primeiros momentos e o primeiro governo de Badoglio é paralisado pelas suas indecisões. No dia 8 de Setembro de 1943, quando Badoglio declara publicamente a assinatura do Armistício, após longas e desgastantes negociações, o país está totalmente impreparado para enfrentar a reacção dos Alemães, que entretanto tiveram todo o tempo para preparar a entrada em Roma. O Rei com toda a casa real foge, deixando o exército e a população sem instruções, colocando-os assim como alvos da vingança Alemã. O Estado Italiano colapsa definitivamente. A coroa perdia qualquer legitimidade que, a nível teórico, poderia ter ganho por ter afastado Mussolini da chefia do governo. Este é um momento crucial: os 45 dias onde o Rei e Badoglio poderiam ter tido mais coragem e orientar os acontecimentos de uma forma diferente. A partir de Setembro de 1943, torna-se difícil para o Rei Vittorio Emanuele III manter os partidos políticos longe da área governamental.

Em Portugal, o Estado Novo entra em colapso no dia 25 de Abril de 1974, ou seja, no dia da Revolução dos Cravos. Por sua vez, o fascismo italiano entra em colapso dois meses após da moção de desconfiança feita pelos hierarcas contra o *Duce*, e Roma permanece sem governo até Abril de 1944. A transição italiana é um processo tipicamente *top down* em dois tempos: do fascismo para o autoritarismo, do autoritarismo para a democracia. O caso Português é mais claro sendo, desde logo, uma transição de um regime autoritário para um regime democrático, onde os planos do Movimento das Forças Armadas delinearam todas as etapas dos processos a enfrentar.

Todavia, se por um lado em Portugal era claro que a crise do regime autoritário ia no sentido de um regime democrático, por outro lado era menos claro o modelo da democracia que se iria instalar. Setembro de 1974 representa, neste sentido, uma etapa fundamental, pois o projecto de reforço dos poderes presidenciais desejado por Spínola vem a fracassar definitivamente já que não tem o apoio necessário.

### **As elites ministeriais e os processos de transição democrática**

Itália (22 de Abril de 1944 – 23 de Maio de 1948) Portugal (16 de Maio de 1974 – 23 de Julho de 1976)

Após o parêntesis comparativo entre os dois homens que, a partir de posições conservadoras abriram as portas para um novo regime, vamos agora entrar nos detalhes relacionados com as elites ministeriais durante os processos de transição para o regime democrático nos dois países em análise.



As profundas fracturas na sociedade civil portuguesa reflectiam-se na instabilidade governamental, como podemos ver no Quadro 3 que nos mostra as clivagens dentro da própria elite política. O processo de transição português e italiano evidência este grau de instabilidade pois, em média, um ministro italiano permanecia no cargo pouco mais de 6 meses, ao passo que um ministro Português 4,3 meses. Estes dados são reveladores das dificuldades em encontrar novos equilíbrios.

QUADRO 3. Estabilidade governamental durante o período da transição

	<b>Itália</b>	<b>Portugal</b>
Governos	8	6
Primeiros-Ministros	4	3
<b>Duração média (meses)</b>	<b>6,22</b>	<b>4,3</b>

Fonte: Base de dados elaborada por Adinolfi Goffredo e Tavares e Pinto (2006)

É preciso sublinhar que uma das principais características das duas transições é a de excluir completamente a elite política dos regimes autoritários. Apenas 5,4% dos ministros da fase de transição portuguesa foram deputados na Assembleia Nacional durante o Marcelismo.

O primeiro fenómeno a destacar, é a legitimação da nova elite política num contexto onde ainda não se tinham realizado novas eleições e, por conseguinte, é impossível medir o verdadeiro peso dos partidos. Essas eram elites que ainda não se regiam por lógicas democráticas. Seja na Itália, seja em Portugal, as Assembleias Constituintes foram eleitas após um período prolongado de três anos, no primeiro caso, e de um ano no segundo. A segunda consideração, que se prende com a primeira, é que o inteiro processo de transição em Portugal foi fortemente influenciado pelos militares, enquanto na Itália tivemos um governo militar, um governo misto de militares e partidos e os restantes sete governos eram formados só a partir de coligações partidárias. Por fim, uma terceira questão é que, contrariamente ao caso Português, todos os estudos relativos à transição democrática italiana evidenciam um défice de consenso em volta da ideia democrática (Pasquino, 1998; Morlino, 2003; Panebianco, 1982) e as dificuldades para a sua afirmação.

QUADRO 4. Carreira política dos ministros italianos antes do início da ditadura<sup>5</sup>

	N	%
Dirigente partidário	27	16,875
Deputado	62	43
Ministro	27	16,875
Sem carreira prévia	54	33,75
Total	160	100

Fonte: Base de dados elaborada por Adinolfi Goffredo

Mais uma vez temos de nos focar sobretudo sobre o caso italiano. Se o problema da legitimação foi resolvido, numa primeira fase, com a formação de um governo burocrático militar, numa segunda fase o problema foi solucionado com a recuperação de parte da antiga elite liberal. Este fenómeno, por meras questões de longevidade dos próprios regimes, não se pôde realizar em Portugal, já que o período de cinquenta anos de duração do Estado Novo foi demasiado longo para que fosse possível uma recuperação da antiga elite da Primeira República.

156

Voltando ao caso italiano, podemos ver pelo Quadro 4 que apenas 33% dos ministros do período da transição não tinham tido um passado de actividade política durante os últimos anos do regime liberal: 16% tinham sido dirigentes partidários, 43% deputados e quase 17% ministros. As carreiras políticas na Itália requerem um percurso de aprendizagem e, neste sentido, o discurso sobre a profissionalização política de Bourdieu ajuda-nos a perceber a importância de um longo percurso dentro dos vários escalões das hierarquias institucionais, antes do “político profissional” conseguir chegar ao topo (Bourdieu, 1981).

De entre todos existe um caso que merece ser realçado, o de Ivanoe Bonomi que, no Verão de 1944 sucede a Badoglio na chefia do governo. Durante as fases finais do regime liberal (1918-1925), Bonomi foi um destacado dirigente partidário do Partido Socialista, do Partido Socialista Reformista e Presidente do Conselho entre 1921 e 1922. Após a queda do regime fascista era, de facto, o símbolo de um país que tentava olhar para o passado de forma a evitar ter de enfrentar o futuro. Voltar pura e simplesmente ao passado como se o fascismo tivesse representado um simples parêntesis, era uma ingenuidade e o projecto fracassa, assim como fracassou o projecto neo-autoritário de Badoglio.

Com o fim da guerra e o “25 de Abril” italiano, data em que se comemora o levantamento geral dos guerrilheiros da resistência contra os alemães, o quadro começa a delinear-se de uma forma mais nítida e o peso da Monarquia vai se tornando cada vez menos influente.

Os “novos” partidos de massas, nascidos no final do período liberal que não conseguiram a legitimação suficiente para governar [em particular estamos a referir-nos ao Partido Socialista e ao Partido Popular (ver Capoccia, 2005; Farneti, 1971)] tornam-se agora nos pilares do novo sistema partidário. Desde a primavera de 1944 os partidos antifascistas (Partido Comunista, Democracia Cristã, Partido Socialista, Partido de Acção e Partido Liberal), reunidos nos *Comitati di Liberazione Nazionale* (Comité de Libertação Nacional, CLN), colocaram a questão Institucional e, portanto, a necessidade de afastar o Rei e introduzir no país a República. Não é aqui supérfluo referir, mais uma vez, que o chefe de Estado italiano durante todo o período de transição até a eleição da Assembleia Constituinte e do referendo Monarquia/República foi o mesmo que apoiou incondicionalmente o governo Fascista. Uma diferença fundamental com o caso Português já que, com a Revolução dos Capitães, deu-se um corte decididamente mais profundo com o passado.

A centralidade dos partidos é, em Itália, muito forte (Quadro 5). Contrariamente ao caso português, onde cerca de 45% das pastas ministeriais foram conduzidas por ministros sem ligação partidária, na Itália o apoio dos partidos é *contitio sine qua non* para aceder ao governo. Apenas 10% dos ministros é independente de qualquer ligação partidária. É evidente que em Portugal estamos perante uma forma diferente de legitimação governamental, onde os militares que protagonizaram a Revolução dos Cravos têm uma posição de destaque, como é evidenciado pelo Quadro 7.

A questão da dialéctica entre militares e partidos, como nos refere Inácia Rezola, é complexa e ainda hoje não tem uma resposta unívoca (Rezola, 2007: 111-112). Por um lado, a centralidade militar em Portugal não é só quantitativa (com quase 40% dos militares no governo), mas também qualitativa. Se exceptuarmos Adelino de Palma Carlos (16 de Maio – 18 de Julho de 1974), chefe de Governo durante os primeiros meses que seguem a queda de Marcelo Caetano, o grande protagonista das fases centrais do processo de transição português foi o militar Vasco Gonçalves, Primeiro-Ministro do II, III, IV e V governo provisório (desde 9 de Junho de 1974 até 19 de Setembro de 1975). Esta centralidade era garantida não só nos cargos de topo do poder executivo, mas também por diversos organismos exter-

nos ao governo como, por exemplo, o Movimento das Forças Armadas e o Conselho da Revolução. A fraca representação de ministros com ligações partidárias é, não só determinada pelo peso dos militares, como também, na nossa opinião, estamos perante uma linha de tendência, já que os partidos portugueses se mostrarão sempre relativamente mais fracos e os níveis de parlamentarização dos ministros inferiores a outros países europeus (Tavares e Pinto, 2006). Por outro lado, é também verdade que, se o chefe de governo em Portugal durante o período transitório foi sempre um militar, é preciso dizer que as pastas chave não estavam concentradas nas mãos dos militares: um dos grandes protagonistas deste período foi indubitavelmente Mário Soares, detentor da pasta dos Negócios Estrangeiros nos três primeiros governos provisórios. António Reis, citado por Rezola, chega a uma conclusão que nos parece a mais credível: não só é verdade que cada um dos actores (militares, partidos e movimentos de vária natureza) têm uma margem de manobra autónoma em relação aos outros actores, como também é verdade que “existia uma mútua dependência entre as diferentes componentes militares e as suas correspondentes civis” (Rezola, 2007: 112).

QUADRO 5. Filiação partidária dos ministros em Itália e Portugal durante a transição<sup>6</sup>

	Itália		Portugal	
	N	%	N	%
Sem ligação partidária	17	10,6	50	45
Centro-direita: DC PPD	47	32,9	11	16,4
Socialistas	24	16,8	16	23,9
Comunistas	21	14,7	12	17,9
PdA e MPD	16	11,2	8	11,9
DL	16	11,2	–	–
PL	15	10,5	–	–
PRI	4	2,8	–	–
CDS	–	–	1	1,6
Independentes	–	–	20	29,9
Total (com ligação)	143	100	67	100

Fonte: Base de dados elaborada por Adinolfi Goffredo e Tavares e Pinto (2006)

O Quadro 5 evidencia a distribuição partidária dentro dos governos de transição. Desde logo é possível destacar como a Democracia Cristã, na Itália, e o Partido Socialista, em Portugal, eram os partidos que exerciam um papel *pivot*, papel este que foi rectificado nas eleições para as Assembleias Constituintes que são ganhas por estes dois partidos. Os dados quantitativos são coerentes com os qualitativos. Em Itália, a Democracia Cristã vem a desempenhar um papel crucial nas principais pastas governamentais com a Presidência do Conselho, a Administração Interna e os Negócios Estrangeiros, enquanto o PCI geriu, com Palmiro Togliatti, a pasta da Justiça. Em Portugal as tonalidades são decididamente menos fortes mas, num governo com forte presença dos militares (Presidência do Conselho e Administração Interna) e ministros sem ligação partidária (quase 30%), o Partido Socialista, com Mário Soares, como vimos, ocupou um dos lugares mais importantes durante as longas fases da transição: o Ministério dos Negócios Estrangeiros. A pasta da Justiça foi atribuída ao PCP.

É importante sublinhar que, em Portugal, o processo de transição com as suas contínuas variações, foi um processo muito mais complexo do que o italiano, onde as elites políticas eram muito mais concordes em volta de um único projecto (Cotta, 1992). Se, após o primeiro governo Badoglio o processo de transição na Itália é relativamente linear, em Portugal temos pelo menos três linhas possíveis de desenvolvimento: um regime liberal democrata, uma democracia de tipo socialista e um regime com pluralismo limitado com fortes caracteres autoritários. Hoje sabemos que foi o primeiro modelo que se afirmou, enquanto o segundo ficou derrotado após Novembro de 1975 e o terceiro após Março de 1975.

Seja na Itália, seja em Portugal, os ministros filiados nos Partidos Comunistas têm um peso de relevo nos dois processos de transição, muito embora, em nossa opinião, o carácter e o contexto histórico da sua presença no governo dos dois países tenha de ser entendida de forma diferente. No que diz respeito ao caso italiano, nunca se colocou (ou colocou-se de forma muito remota) a questão da construção de uma “democracia socialista”, isto por duas razões muito simples: a primeira porque a aliança entre as forças políticas antifascistas italianas correspondia a uma aliança internacional entre bloco ocidental e União Soviética; a segunda porque, quando esta aliança fracassou dando início à “guerra fria”, nem Estaline nem Palmiro Togliatti (secretário geral do PCI) tinham a vontade, ou a força necessária, para pôr em causa a posição de Itália no campo ocidental. No que se refere ao caso Português a questão é mais ambígua e, ainda hoje, sem uma resposta clara relativamente aos objectivos do PCP e às suas ligações com a União

Soviética (Pons, 2006; Cunha, 1992). Na opinião de Lisi, o Partido Comunista Português teria planificado, num primeiro momento, uma estratégia revolucionária com o apoio do MFA e, num segundo momento, uma estratégia de consolidação interna no país (Lisi, 2008).

QUADRO 6. Caracterização parlamentar dos ministros dos governos do período da transição

	Portugal		Itália	
	N	%	N	%
Deputados Liberais	—	—	62	43
Deputados Autoritários	6	9,0	—	—
Procurador da Câmara Cooperativa	2	3,0	—	—
Consulta Nazionale	—	—	26	18,2
Deputado da Assembleia Constituinte	14	20,9	52	36,4

Fonte: Base de dados elaborada por Adinolfi Goffredo e Tavares e Pinto (2006)

O Quadro 6 evidência dois aspectos das transições aqui em análise: o passado político dos ministros e a carreira parlamentar no regime em incubação. Relativamente ao caso italiano, podemos ver que ser deputado era quase uma *conditio sine qua non* para ser ministro, mesmo num período onde as eleições livres e competitivas não se realizavam há mais de 20 anos. Neste artigo, já vimos a importância dos ministros terem tido um passado político durante os momentos finais do liberalismo, agora verifica-se que também foi importante ter sido deputado na *Consulta Nazionale*, um organismo instituído por Ferruccio Parri, presidente do Conselho entre o Verão de 1945 e o Verão de 1946. De facto, a Consulta exerceu um papel relativamente reduzido na vida política italiana, embora tivesse sido o organismo onde se votou a lei eleitoral para as eleições da Assembleia Constituinte. Dela faziam parte todos aqueles deputados que, eleitos nas últimas eleições livres em 1924, se opuseram à instauração da ditadura fascista. Este é um dado que também é confirmado para o período da democracia consolidada (76,9%), sendo os dados portugueses mais uma vez sensivelmente mais baixos (51,5%) (Tavares e Pinto, 2006 e Cotta, 2006).

QUADRO 7. Principais actividades profissionais dos ministros dos governos da transição antes de exercerem função

	Portugal		Itália	
	N	%	N	%
Advogado	21	18,90	38	23,75
Engenheiro	10	9,01	5	3,1
Funcionário Público Superior	5	4,50	4	2,5
Gestor	5	4,50	9	5,6
Militar	44	39,64	11	6,9
Político Profissional	5	4,50	51	31,9
Professor Universitário	17	15,32	23	14,4

Fonte: Base de dados elaborada por Adinolfi Goffredo e Tavares e Pinto (2006)

O Quadro 7, relativo ao *background* profissional dos ministros nos dois países durante a transição, vem-nos mostrar os paradigmas de recrutamento mais típicos dos regimes democráticos liberais. É evidente que, no que diz respeito a Portugal, os militares eram ainda excessivamente preponderantes e, como sabemos, este é um fenómeno que resulta da excepcionalidade em que se desenvolvem os fenómenos aqui em análise. Mas seja em Portugal, seja em Itália, aparecem com uma certa preponderância figuras típicas das elites ministeriais das democracias liberais como os advogados (respectivamente 23% e 18%) e os professores universitários (respectivamente 15% e 14%).

Há, em todo o caso, que realçar a alta presença de políticos profissionais relativamente ao caso italiano, pois uma percentagem de quase 32% para uma elite política em formação é um valor elevado, mas que não deve surpreender. Ao longo de todo o artigo, os dados mostram-nos como a nomeação para uma pasta ministerial é um ponto de chegada de uma longa carreira política onde algumas etapas são absolutamente imprescindíveis: inscrição num partido e carreira parlamentar. Quando Mussolini foi nomeado chefe do governo, os membros dos partidos da oposição reagiram de duas formas: ou regressaram às suas profissões, ou decidiram continuar a sua actividade política. Esta afirmação é algo banal, mas o que é um facto é que esta elite política deixou a “clandestinidade” para voltar à política activa (Adinolfi, 2009) quando em 1942 tornava-se cada vez mais evidente a queda do regime fascista. Nos meses seguintes estes indivíduos já eram os dirigentes dos seus partidos, deputados na Consulta Nazionale ou na Assembleia constituinte.

O que os dados evidenciam (Tavares e Pinto, 2006: p. 48) é que, no caso português uma parte das elites dos governos da transição apenas exercera o seu cargo entre o regime autoritário e o período da consolidação democrática (74%). Se levarmos em conta o facto que 44% dos ministros deste período terem sido militares e quase 18% terem sido comunistas, duas “categorias” que após 1976 serão excluídas da área governamental, podemos dizer que metade do núcleo dos ministros dos partidos “governamentais” volta a desempenhar o cargo de ministro.

Também no caso italiano, nos ministérios da transição, formou-se uma nova elite política, à excepção do Partido Comunista Italiano que, pela *conventio ad excludendum* nunca mais virá a desempenhar papéis governamentais. Só para falar de alguns exemplos, Alcide de Gasperi, presidente do conselho a partir de 1946, será o principal protagonista da vida política italiana até a sua morte nos anos cinquenta, bem como Giulio Andreotti entra pela primeira vez num governo em Maio de 1944 e a ultima vez, como Presidente do Conselho, em 1992. A partir dos confrontos dentro dos governos transicionais, forma-se em Itália e em Portugal um “campo político ministerial”, ou seja, um núcleo duro de ministros “profissionais” ou, se quisermos, de políticos profissionais especializados em “cargos ministeriais”. Mário Soares é neste sentido o nome com mais destaque.

### Conclusões

Seja em Portugal, seja na Itália, os processos de transição tiveram origem numa guerra particularmente desgastante para o país, durante a qual parecia evidente que o fim do regime teria representado também o fim do conflito. Mas as crises dos regimes autoritários não tiveram origem em condicionantes determinísticas, mas sim nas incapacidades dos seus líderes em solucionar as fracturas que se tinham criado nas suas sociedades. Em particular, tal é mais visível no caso Italiano, onde a crise do fascismo está estreitamente ligada à decisão de Mussolini em entrar em guerra sem ter capacidade para a enfrentar. Também Pedro Tavares de Almeida e António Costa Pinto sublinham que, de forma diferente do caso italiano, na fase final da ditadura portuguesa (a chamada “Primavera Marcelista”), foi tentado um processo de mudança dentro do próprio regime, com o recrutamento de uma nova elite política. O processo falhou – tal como salienta Tiago Fernandes, que estudou a ala liberal da Assembleia Nacional (Fernandes, 2006) – e os novos deputados não conseguiram desenvolver o plano de “evolução na continuidade” da “Primavera Marcelista”.



As etapas da transição do autoritarismo para a democracia nos dois países são, portanto, diferentes, sobretudo no que diz respeito a um aspecto que nos parece especialmente importante: a longevidade do regime. Ao ser menor em Itália, foi possível a recuperação da antiga elite liberal que, pelo menos durante as primeiras fases da transição, protagonizou todo o processo. Pelo contrário, em Portugal, a elite política do pós '74 nasceu e formou-se durante os anos da ditadura. Em Portugal, a legitimação da nova elite política que conduziu o processo de transição, encontra-se no golpe militar, em particular nos capitães e, por isso, os próprios militares vieram a desempenhar um papel central. Na Itália, ter tido um cargo parlamentar durante as fases finais do regime liberal era uma mais-valia para se tornar ministro.

A questão da legitimação da nova elite política (ou político-ministerial) em Itália e em Portugal é comparável só por contraste, não existindo muitos elementos em comum, se exceptuarmos a figura dos Marechais nos primeiros passos que se seguem à crise do regime autoritário. Nestes dois países, evidencia-se as diferenças nos paradigmas de recrutamento da elite ministerial (tal como salienta também Nancy Bermeo no livro *Quem Governa a Europa do Sul* (Bermeo, 2006)). Uma transição desencadeada dentro do sistema político, no caso italiano, e por ruptura, no caso português; com um importante elemento de continuidade entre o regime fascista e o período da transição, em Itália, representado pela permanência do Chefe de Estado, o Rei Vittorio Emanuele III, até Junho de 1946, e a ausência deste elemento em Portugal; uma elite política sem ligações com o regime republicano anterior ao Estado Novo em Portugal, e a recuperação de parte da antiga elite do regime liberal, na Itália.

Um dos paradoxos que temos de sublinhar na comparação entre as duas transições é que os paradigmas de recrutamento entre a ditadura e a democracia, nos dois países, não se modificam de forma sensível: profundamente enraizada nos partidos e na Câmara dos Deputados na Itália, muito menos em Portugal onde o peso do funcionalismo público é decididamente muito forte; onde os níveis de profissionalização da política são muito fortes na Itália; e por fim, onde a ruptura entre elites na passagem de um regime para outro é maior em Portugal que na Itália.

Se, para utilizarmos as palavras de Farneti (1971), o caso italiano representa um exemplo de forte emancipação do sistema político da sociedade civil, no caso do sistema político português surge exactamente o contrário. A baixa profissionalização política dos ministros portugueses deixa entender que os critérios de recru-

tamento sejam diferentes e mais dependentes do funcionalismo público (como sublinham Pedro Tavares de Almeida e António Costa Pinto), como também existe a dificuldade das elites políticas portuguesas se emanciparem dos militares que, desde 1928 até 1986, estiveram na Presidência da República.

A expectativa era a de encontrar elementos de continuidade entre os dois países do “sul da Europa” mas, de facto, os processos de recrutamento da elite política italiana e portuguesa seguem paradigmas próprios. O único elemento em comum é a presença dos Marechais que desempenharam um papel muito semelhante nos dois países, assunto que valeria a pena ser aprofundado.

Vimos neste artigo como, a partir da análise das elites ministeriais, é possível reconstruir de alguma forma a história das elites políticas. Seja na Itália, seja em Portugal, durante as fases da transição se forma um núcleo de políticos profissionais “especialistas”, por usar esta expressão, naquela esfera particular do campo político que é o governo. O Governo é o centro nevrálgico de onde se podem adquirir os recursos fundamentais para estabilizar o poder, muito mais que os próprios partidos. É a partir deste núcleo de ministros/dirigentes partidários, que se determina a estrutura do sistema político e que se produz o seu enraizamento no país. Isto quer dizer que, mesmo na Itália onde um *background* como deputado é fundamental, é igualmente verdade que a estrutura da profissionalização política é determinada por este núcleo mais reduzido de pessoas.

Os dados não vieram evidenciar modelos determinísticos das duas transições, onde os *outputs* obtidos nos dois processos de transição resultam de uma contratação, no caso italiano, e, em parte, num conflito, no caso português, onde se contam cerca de três tentativas de golpe de Estado a seguir ao 25 de Abril.

Em conclusão, podemos sublinhar que como os paradigmas de recrutamento ministerial parecem responder muito mais a tradições nacionais do que à tipologia do regime. No entanto, este é um postulado que deverá ser estudado com maior profundidade, alargando a comparação a outros casos. A instabilidade da fase de transição altera apenas temporariamente os equilíbrios nacionais, que parecem remeter para estruturas mais profundas que as sociedades vieram a construir e onde as fracturas vêm a ser recompostas de acordo com as particularidades de cada uma delas (Rokkan, 1999): em Itália com longas carreiras políticas, em Portugal, em larga medida, nas profissões liberais (como os professores universitários e os advogados), onde os níveis de profissionalização política e de parlamentarização são menos elevados (Tavares e Pinto, 2006: p. 54-55).

## Bibliografia

- Adinolfi, G. (2009), Continuidades e discontinuidades da realidade política italiana (1943-1948), *Análise Social*, Vol. XLIV (2.º), 2009 (n.º 191), pp. 289-313.
- Bermeo, N. (2006), Conclusões, *Quem governa a Europa do Sul. O recrutamento ministerial, 1850-2000*, Pinto, A. C. e D'Almeida, P. T. (orgs.), Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 175-220.
- Bourdieu, P. (1981), La représentation politique, *Actes de la recherche en sciences sociales*, Volume 36, Numéro 1.
- Capoccia, G. (2005), *Defending democracies, Reactions to Extremism in Interwar Europe*, London, Johns Hopkins University Press.
- Cerezales, D. P. (2003), *O Poder Caiu na Rua, Crise de Estado e Acções Colectivas na Revolução Portuguesa 1974-1975*, Lisboa, ICS.
- Cotta, M. (1979), *Classe politica e parlamento in Itália, 1946-1976*, Bologna, Il Mulino.
- Cotta, M. (1987), Il Sottosistema governo-parlamento, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Ano XVII, Abril, pp. 241-283.
- Cotta, M. (1992), Elite unification and democratic consolidation in Italy: a historical overview, *Elite and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 146-177.
- Cotta, M. (2006), Os ministros em Itália: notáveis, dirigentes partidários, tecnocratas e homens dos média, *Quem governa a Europa do Sul? O recrutamento ministerial, 1850-2000* Pinto, A. C. e D'Almeida, Pedro T. (orgs.), Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 145-166.
- Cunha, C. (1992), *The Portuguese Communist Party's Strategy for Power, 1921-1986*, Nova Iorque, Garland Publishing.
- Dogan, M., (1987), Ministres inamovibles et personnages éphémères dans les régimes à instabilité ministérielle, *Droit, institutions et systèmes politiques: Mélanges en hommage à Maurice Duverger*, Presse Universitarie de France, pp. 283-301.
- Farneti, P. (1989), *La classe politica italiana dal liberalismo alla democrazia*, Ecig, Genova.
- Farneti, P. (1971), *Sistema Politico e Società Civile*, Turim, Edizioni Giappichelli.
- Fernandes, T. (2006), *Nem ditadura nem revolução: a ala liberal e o Marcelismo (1968-1974)*, Assembleia da República Dom Quixote, Lisboa.
- Ferreira, J. M. (2001), *Portugal em Transe*, Lisboa, Editorial Estampa.
- Freire, A. (1997), *Lógicas de Recrutamento Político: Caracterização Sócio-Política dos Parlamentares Eleitos entre a Constituinte de 1975 e as Legislativas de 1995*, Lisboa, STAPE/MAI.
- Freire, A. (2001), *Recrutamento parlamentar: os deputados portugueses da Constituinte à VIII Legislatura*, Lisboa, Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral.
- Gunther, R., Diamandouros, P. N., Sotiropoulos, D. A. (orgs.) (2006), *Democracy and the state in the new southern Europe*, Oxford University Press.

- Linz, J. J. and Stepan, A. (1996), *Problems of democratic transition and consolidation*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Lisi, M. (2008), Rethinking the role of the Portuguese Communist Party in the transition to democracy, *Portuguese Journal of Social Science*, Vol. 7 Nº 1, pp. 17-35.
- Morlino, L. (1998), *Democracy between consolidation and crisis: parties, groups, and citizens in Southern Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Morlino, L. (2003), *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino.
- Panbianco, A. (1982), *Modelli di partito, organizzazione e potere nei partiti politici*, Bologna, Il Mulino.
- Pasquino, G., (1998) The demise of the First Fascist Regime and Italy's Transition to Democracy: 1943-1948, in S. Larsen, *Modern Europe after fascism (1943-1980s)*, Boulder, Social Science Monographs, pp. 45-70.
- Pons, S. (2006), *Berlinguer e la fine del comunismo*, Turim, Einaudi.
- Rezola, M. I. (2007), *25 de Abril, Mitos de uma Revolução*, Lisboa, A Esfera dos Livros.
- Rochat, G. (2006), *L'esercito italiano da Vittorio Veneto a Mussolini*, Turim, Einaudi.
- Rokkan, S. (1999), *State Formation, Nation Building, and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan*, Oxford, Oxford University Press.
- Tavares P. de A. e Pinto, A. C. (2006), Os ministros portugueses, 1851-1999. Perfil social e carreira política, *Quem governa a Europa do Sul*, Lisboa, ICS, pp. 19-58.

<sup>1</sup> CIES, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresas. Avenida das Forças Armadas, 9, 1649-026 Lisboa, Portugal. e-mail: goffredoainolfi@hotmail.com.

<sup>2</sup> Assim Giovanni Capoccia define o conceito de Critical Junctures (Capoccia, 2005: p. 229): "Critical junctures are short phases of social and political instability or fluidity in which "several things might happen but only one actually does: in those phases, 1) decisions of political actors and; 2) contingent events in general can make a large difference. The range of options available to actors broadens considerably, as does the potential reach of the consequences of their decisions critical junctures".

<sup>3</sup> As decisões tomadas no presente são limitadas pelas decisões tomadas no passado. Este é, muito sinteticamente, o conceito de "Path dependence".

<sup>4</sup> Nota: Esta base de dados sobre o perfil e carreiras dos ministros italianos do período da transição democrática foi construída através da consulta de múltiplas fontes. Entre as mais relevantes contam-se o Dicionario biografico degli italiani (2006), Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, vols. 1-67; La Navicella, deputati e senatori del parlamento italiano, Roma, Editoriale Italiana, 1921, 1924 e 1948; Chi è: dizionario degli italiani d'oggi, Varese, La Tecnografica, 1928, 1947, 1931; M. Missori (1973), Governi, alte cariche dello Stato e prefetti del regno d'Italia, Roma, Istituto Grafico Tiberino; <http://it.wikipedia.org>. Fonte: Elaborado pelo autor a partir de uma base de dados sobre os ministros italia nos construída para o efeito.

<sup>5</sup> Os dados reportam-se até as últimas eleições multipartidárias que se realizaram na Itália em 1924.

<sup>6</sup> Os dados têm em conta apenas a componente civil do governo. Foram, por conseguinte, eliminados os ministros militares para melhor se compreender o equilíbrio no campo da componente civil.