

## 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).

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

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-

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).

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.