

Regimes políticos e recrutamento ministerial na Europa do Sul

Pedro Tavares de Almeida, António Costa Pinto, Nancy Bermeo (orgs.), Quem Governa a Europa do Sul? O Recrutamento Ministerial, 1850-2000, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2006, 268 páginas.

No começo da década de 1960 decaiu o interesse da ciência política pelas investigações sobre as elites, quer em consequência das críticas que durante décadas as rotularam de «elitistas» — por, suposta e sub-repticiamente, servirem para justificar uma determinada concepção de democracia —, quer por serem consideradas analiticamente insuficientes (pelo seu carácter estático). Este desinteresse foi sendo superado a partir da década seguinte, quando autores como Putnam ou Dogan se questionaram pela primeira vez acerca do papel desempenhado pelas elites burocráticas no processo político¹. Tais indagações prolongaram-se nos anos seguintes², culminando no ressurgimento desses estudos no campo intelectual em finais dos anos 80. Desde então, as sucessivas vagas de democratização na Europa do Sul e de Leste e na América Latina exerceram uma forte atração sobre os politólogos interessados no tema³.

* Faculdade de Ciências Políticas e Sociologia da Universidade de Granada.

¹ V. Robert Putnam, «The political attitudes of senior civil servants in Western Europe», in *British Journal of Political Science*, 3, Julho de 1973, pp. 257-290, e Mattei Dogan (dir.), *The Mandarins of Western Europe: The Political Role of Top Civil Servants*, Nova Iorque, John Wiley, 1975.

² Um exemplo representativo desta tendência é a obra de Joel Aberbach, Robert Putnam e Bert Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1981.

³ V., a título de exemplo, John Higley e Richard Gunther (dirs.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, e Gil Eyal, Iván Szelenyi e Eleanor Townsley, *Making Capitalism without Capitalists: The New Ruling Elites in Eastern Europe*, Londres, Verso, 1998.

Simultaneamente, foi-se consolidando uma linha de investigação centrada nos membros dos governos da Europa ocidental⁴. O livro *Quem Governa a Europa do Sul?* (na ed. original, *Who Governs Southern Europe? Regime Change and Ministerial Recruitment, 1850-2000*, Londres, Frank Cass, 2003) é, neste sentido, fruto destas duas linhas de investigação, constituindo o seu objecto de estudo as elites ministeriais dos países mais meridionais do continente europeu desde o início da institucionalização do Estado liberal até aos nossos dias.

Para períodos cronológicos mais restritos, e com o Estado-nação como espaço geográfico de referência, os ministros da Europa do Sul já tinham sido objecto de investigação anterior à publicação desta obra. Trabalhos como os de Lewis, Jerez, Dogan ou Koutsokiz⁵ antecipavam já, parcialmente, algumas conclusões sobre a natureza da elite governante nessa zona do velho mundo. Não quer isso dizer que os autores do presente livro se tenham limitado a um mero trabalho de compilação, interpretação e síntese — o que já por si seria merecedor de elogio —, pois, além disso, realizaram um extraordinário esforço de produção de dados empíricos sobre as elites ministeriais de períodos históricos de que não se possuía um conhecimento sistematizado. A este propósito, importa sublinhar que, nessa tentativa de derramar luz sobre épocas que permaneciam na penumbra do conhecimento, uns tiveram mais êxito do que outros, consoante a maior ou menor disponibilidade da informação, em especial a relativa a períodos mais recuados. Não obstante, pode afirmar-se sem reboço que cada capítulo deste livro é uma pequena jóia da ciência política, um ambicioso e utilíssimo retrato das minorias dirigentes que, em quatro países da Europa do Sul, protagonizaram século e meio de mudanças de regime, industrialização e transformações sociais e culturais.

Quem Governa a Europa do Sul? compõe-se de cinco capítulos, quatro dos quais são dedicados, por esta ordem, a Portugal, Espanha, Itália e Grécia, reservando-se o quinto para uma análise comparativa, em estilo de conclusão, a cargo de Nancy Bermeo, que também assina o prefácio conjuntamente com Pedro Tavares de Almeida e António Costa Pinto, responsáveis pelo capítulo referente aos ministros portugueses. No prólogo, os organizadores do livro justificam a relevância dos ministros na arena política

⁴ No prólogo explica-se que com *Quem Governa a Europa do Sul?* se pretendeu continuar o trabalho iniciado por obras como as de Jean Blondel e Jean-Louis Thiebault (dir.), *The Profession of Government Minister in Western Europe*, Londres, Macmillan, 1991.

⁵ V. Paul Lewis, «Salazar's ministerial elite», in *Journal of Politics*, 40 (3), 1978, pp. 622-647, Miguel Jerez, *Élites Políticas y Centros de Extracción en España, 1938-1957*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982, Mattei Dogan, «How to become ministers in Italy», in M. Dogan (dir.), *Pathways to Power: Selecting Rulers in Western Democracies*, Boulder, CO, Westview, 1989, e Kleomenis S. Koutsoukis, *Political Leadership in Modern Greece: Cabinet Elite Circulation and Systemic Change, 1946-1974*, Atenas, Athena, 1982.

contemporânea e explicitam o objectivo desta compilação de ensaios: examinar a composição e os padrões de recrutamento das elites ministeriais da Europa do Sul durante os últimos cento e cinquenta anos, com o propósito de avaliar o impacto dos diferentes tipos de regime e modos de transição, escrutinar semelhanças e diferenças entre os vários países e identificar tendências dominantes e variações ao longo do tempo. Nestas primeiras páginas também se expõem as orientações que foram transmitidas aos autores para a análise do perfil social e do *cursus honorum* político dos ministros, com o objectivo de determinar os atributos, as qualidades e o tipo de experiência que, nos diversos períodos, colocaram os indivíduos numa posição vantajosa para poderem ingressar na elite ministerial.

Na aplicação da primeira exigência metodológica, isto é, na periodização das principais mudanças de regime, pode observar-se já com clareza uma primeira similitude entre os países aqui tratados. As sete mudanças de regime contabilizadas para a Grécia e a Espanha e as cinco identificadas para Portugal e a Itália sugerem trajectórias históricas nacionais semelhantes em termos de estabilidade — ou instabilidade — política. Todavia, o exercício da comparação torna-se ainda mais pertinente ao verificar-se que, em todo o período considerado, os quatro Estados viveram experiências monárquicas, republicanas, autoritárias fascistas e democráticas em momentos muito próximos no tempo, quando não plenamente coincidentes. Aqui chegados, surge uma primeira questão: um modelo de organização política produz um tipo específico de elite ministerial, independentemente da localização? Dito de outro modo, a natureza política de um regime determina o padrão de recrutamento e o perfil dos seus ministros?

Responder a esta questão exige uma comparação transversal que obriga a analisar com flexibilidade a caracterização dos diferentes tipos de regimes⁶. Quer isto dizer, por exemplo, que ao referirmos as elites ministeriais monárquicas consideraremos em Espanha todos os governos que se sucederam entre 1874 e 1931 — ainda que o regime franquista também tenha sido nominalmente um reino e não esquecendo que o actual chefe de Estado espanhol é um monarca — e na Grécia apenas os executivos nomeados até à instauração da ditadura de Metaxas (1936-1941). Considerar-se-á também que o fim do período monárquico em Itália ocorreu em 1924, ano em que se celebraram as últimas eleições semiconcorrenciais. Portugal foi o único país em que os diferentes regimes se sucederam numa sequência quase linear: depois da monarquia foi proclamada uma república (1910), que deu lugar a uma ditadura autoritária (1926), no fim da qual se estabeleceu uma democracia parlamentar (1974).

⁶ Dado que a periodização estabelecida pelos autores de *Quem Governa a Europa do Sul?* é diversa para cada país, vamos adoptar o critério do tipo de regime para a comparação entre as elites ministeriais.

Nas monarquias da Europa do Sul, a idade média dos ministros, no momento da sua primeira nomeação, oscilava entre os 47 anos em Portugal e os 55 anos em Espanha (entre 1902 e 1923)⁷. Ainda que a sobrerrepresentação da capital fosse na época um fenómeno comum aos quatro países — o que ainda hoje se mantém —, também merece destaque a presença desproporcionada de ministros procedentes de outras regiões: Piemonte, no caso italiano; Peloponeso e *Sterea Hélada*, na Grécia. A hegemonia dos mencionados territórios no conjunto dos membros do executivo pode explicar-se pelo papel que as suas elites jogaram em momentos-chave do processo de formação nacional. Não obstante, com o decorrer do tempo, a proporção de ministros oriundos do Noroeste italiano foi-se reduzindo paulatinamente (de 47% no período de 1861-1876, passaram a representar 33% no período de 1913-1922), obtendo-se, assim, uma maior correlação entre o peso demográfico daquela área (em relação ao total da população) e a percentagem de ministros que integravam o governo. Não se verificou o mesmo com as *antigas terras gregas* (Peloponeso e *Sterea Hélada*), donde procedeu sempre, pelo menos, metade dos membros do governo (excepto para o período de 1910-1936, quando representaram 39%). O nível académico dos ministros era, nesta época, bastante elevado. Só raramente a percentagem dos que não tinham formação universitária nem formação militar ultrapassava os 10%. Do mesmo modo, os civis superavam o número dos membros das forças armadas, ainda que estes tivessem uma presença significativa nos governos (salvo em Itália, para o período de 1913-1922, pelo menos uma quinta parte dos ministros da Europa do Sul vestia uniforme). Examinando a carreira profissional dos ministros civis, é de destacar o peso dos juristas, que repartem o protagonismo com funcionários, professores universitários e, em menor grau, escritores e jornalistas, em Itália, Portugal e Espanha, respectivamente. Já no caso grego, os advogados apresentam valores mais baixos (entre 6,1% e 13,5%) devido à introdução da categoria «políticos profissionais» (*full-time politicians*), que Soritopoulos e Bourikos definem como «aqueles que ingressaram na política imediatamente depois de finalizarem os seus estudos [...] sem terem exercido qualquer outra ocupação», apoiando-se em recursos familiares ou partidários. Em qualquer caso, a percentagem de ministros gregos com formação jurídica (38,7% para o período de 1843-1878, 52% entre 1878 e 1910) é a mais baixa entre os países objecto do estudo.

A estrutura de oportunidades oferecida aos políticos de carreira nos regimes monárquicos da Europa do Sul estava marcada pelo clientelismo e pela excessiva governamentalização do jogo político. Em Espanha e Portugal,

⁷ Juan J. Linz, M. Jerez e S. Corzo dividem a primeira restauração borbónica em três períodos: 1874-1902 (I), 1902-1923 (II) e 1925-1931 (directório civil/*dictablanda*).

por exemplo, caciques e notáveis locais colaboravam na manipulação das eleições com o fim de formarem um parlamento favorável ao governo em exercício. A selecção dos ministros fazia-se fundamentalmente entre os parlamentares, atendendo para isso a critérios de lealdade pessoal (ao chefe do governo) e partidária (pertença à formação que sustentava o executivo). Tavares de Almeida e Costa Pinto chamam a atenção, particularmente, para o facto de a subversão dos procedimentos da democracia liberal não ter afectado o estatuto do parlamento como principal fonte de recrutamento da elite ministerial. E, na verdade, nestes dois países, pelo menos, 75% dos ministros foram parlamentares antes de chegarem ao governo.

O período entre as duas guerras mundiais costuma ser associado a dois tipos de regimes: a república liberal e a ditadura de inspiração fascista. Se em Portugal, Espanha e Grécia uma precedeu a outra, em Itália observou-se uma solução de continuidade entre a monarquia parlamentar e o autoritarismo ultradireitista. Estando apenas disponível informação para as repúblicas portuguesa e espanhola (pois os dados sobre os ministros gregos da etapa republicana encontram-se reunidos no período que decorre entre 1910 e 1936), justifica-se salientar algumas singularidades partilhadas pelos países ibéricos durante a sua etapa republicana. Em primeiro lugar, em ambos os países o advento da República significou uma visível renovação da elite dirigente. A título de exemplo, no caso da Espanha, 96,6% dos ministros e aproximadamente 85% dos deputados eram estreantes nos seus cargos. As mudanças na composição da classe política foram acompanhadas, simultaneamente, por mudanças no perfil dos seus membros. Mais de metade (52,1%) dos ministros portugueses e 44,9% dos espanhóis provinham agora de vilas e pequenas cidades, rompendo assim a predominância histórica das capitais como viveiro de recrutamento das elites governantes⁸. Neste sentido, e como reflexo do acesso ao poder que as classes médias rurais tiveram nesses anos, aumentou significativamente o número de médicos, professores primários ou liceais, notários e conservadores do registo predial entre os ministros de ambos os países. Notam-se especialmente, como diferenças dignas de registo, o peso dos militares no governo português (representando os militares 44,8% do total dos ministros, dez vezes mais do que em Espanha) e a hegemonia do Partido Democrático na maioria dos gabinetes de Portugal, em claro contraste com as diversas coligações que se ensaiaram ao longo da II República espanhola.

Como antes referimos, os anos que decorreram entre as duas guerras mundiais também testemunharam a ascensão ao poder, na maioria dos países

⁸ Jean Estèbe descreve o mesmo fenómeno para a III República francesa na sua obra *Les ministres de la République, 1871-1914* (Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1982), relacionando-o com um menor *status* social da nova elite dirigente.

européus, de heterogéneas coligações conservadoras que conduziram ao estabelecimento de regimes autoritários e filofascistas. Os mais duradouros foram os de Portugal e de Espanha, com quarenta e oito e trinta e oito anos de existência, respectivamente. No outro extremo encontram-se as experiências ditatoriais gregas de 1936-1941 e de 1967-1974, mais breves e separadas no tempo por duas décadas de democracia limitada⁹. Nestes regimes, os ministros eram maioritariamente nomeados para o cargo pela primeira vez depois dos 50 anos de idade. Entre eles, o nível académico foi sempre muito alto e a proporção de militares era muito significativa (entre os 25,6% do regime dos coronéis e os 33,3% da Espanha franquista). Nos gabinetes do *Estado Novo* português, os professores universitários chegaram a representar mais de 30%, afirmando-se, com o passar do tempo, como um poderoso grupo social. Na vizinha Espanha, o único corpo profissionalmente equiparado aos militares foi o dos juristas (34,2%). Na Grécia sobressai a proporção de engenheiros e arquitectos, que, depois do golpe de 1967, cresceu até quatro vezes mais comparativamente com o período anterior, provavelmente como resultado da vontade dos coronéis de oferecerem uma imagem pública tecnocrática que os legitimaria perante a população. A formação do governo nas ditaduras ibéricas também esteve sujeita ao mesmo afã «tecnocrático», que marcou decisivamente os canais e os padrões de recrutamento, tornando a administração pública o principal centro de extracção da elite ministerial. Todavia, se bem que prevalecessem critérios meritocráticos na ascensão ao governo, estar filiado no partido único — como a *União Nacional* portuguesa — ou estar bem relacionado com alguma das famílias do regime — no caso da Espanha, *falangistas*, tradicionalistas ou católicos — constituíam magníficos trampolins para a promoção pessoal. Por outro lado, só entre os ministros da ditadura portuguesa é que havia uma proporção relevante de anteriores membros do poder legislativo (30,1% tinham sido deputados na Assembleia Nacional).

Quando estas ditaduras chegaram ao fim, os seus dirigentes ministeriais foram afastados para sempre. No caso de Espanha, ainda que não se possa falar de descontinuidade absoluta entre regimes — já que nos governos da era democrática se registou ainda a presença de um ministro de Franco e de nove ministros que integraram os gabinetes da transição —, o nível de renovação também foi muito alto. Esta renovação das elites ministeriais comportou, como efeito colateral, o seu próprio rejuvenescimento, de tal modo que,

⁹ Tavares de Almeida e Costa Pinto estabelecem duas etapas diferenciadas dentro do período autoritário português: a ditadura militar (1926-1933) e o *Estado Novo* (1933-1974). Na análise comparativa dos regimes autoritários só teremos em conta, para o caso de Portugal, os dados referentes ao *Estado Novo*. No que diz respeito à Grécia, por não dispormos de informação completa acerca da ditadura de Metaxas, a nossa análise só considerará o regime dos coronéis (1967-1974).

actualmente, a idade média dos ministros nas democracias da Europa do Sul oscila entre os 44,7 (Espanha) e os 48,7 anos (Grécia). Outros aspectos, como o nível académico da classe ministerial democrática, apresentam menos variações relativamente ao passado. Assim, as percentagens de ministros sem formação superior (1,2% em Portugal, 1,5% em Espanha, 2,4% na Grécia) sugerem uma consolidação do modelo histórico de exclusão da classe trabalhadora. Inclusivamente, a Itália, com 9% dos ministros sem educação superior, está acima da proporção média (23%) de ministros sem formação universitária na Europa ocidental entre 1945 e meados da década de 1980. O perfil ocupacional dos ministros também se modificou com o colapso dos penúltimos autoritarismos europeus, produzindo-se uma progressiva desmilitarização do gabinete, assim como a ascensão do número de economistas e gestores. Também se observou uma redução moderada da dependência dos ministros em relação ao emprego público em Portugal e Espanha, o que poderá ser um indicador do reforço da autonomia da elite ministerial nestes países¹⁰. Além disso, nestas democracias, o caminho para a carreira ministerial passou na maioria dos casos pelo parlamento (mais de metade dos ministros foram membros de alguma câmara representativa) ou pelos altos cargos da administração (mais de 45% exerceram funções de subsecretário, secretário de Estado ou director-geral), não se incluindo nesta última característica o caso grego. Porém, os três países parecem coincidir no facto de as suas elites ministeriais terem adquirido, durante os últimos anos, um perfil mais técnico relativamente às suas predecessoras. Segundo Nancy Bermeo, a democratização associada ao ingresso na Comunidade Europeia, a necessidade de aplicar os programas de estabilização do FMI (no caso de Portugal) e o desenvolvimento baseado no intervencionismo estatal (no caso grego) foram factores que estimularam a tecnocratização dos governos das democracias europeias da terceira vaga.

Um leitor atento observará que as elites ministeriais italianas escapam a muitas das generalizações aqui formuladas. De facto, os ministros daquele país apresentam características que, em muitos aspectos, diferem das dos seus homólogos espanhóis, gregos e portugueses. Tradicionalmente vinculados a grupos de interesses (entre 1946 e 1992, mais de metade dos ministros estavam ligados a um ou mais desses grupos), ou muitos deles com experiência anterior na política local e regional, são exemplos ilustrativos da idiosincrasia ministerial italiana contemporânea. Pode ser que estas singularidades tenham os seus dias contados, pois a crise vivida pelo sistema político entre 1992 e 1996, assim como o posterior estabelecimento de uma democracia de tipo maioritário, abriram horizontes para a formação de uma

¹⁰ Sobre este aspecto, v. Eva Etzioni-Halevy, *The Elite Connection: Problems and Potential of Western Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1993.

nova classe ministerial em Itália, não sabemos se mais próxima nas suas características das dos países que temos mencionado. No momento presente, tal como apontam Cotta e Verzichelli, as mudanças introduzidas no processo eleitoral e de formação do governo consolidaram a presença dos «tecnocratas» — que fizeram a sua aparição no começo dos anos 90 — e o declínio dos ministros com um passado puramente partidário. Quando tiver decorrido outra década, talvez se disponha de uma amostra significativamente mais ampla que permita estabelecer padrões e identificar tendências.

Como conclusão, diremos que são muitas as qualidades de *Quem Governa a Europa do Sul?* Em primeiro lugar, aborda-se pela primeira vez a evolução das elites ministeriais, em cada um dos quatro países, assente numa perspectiva macro-histórica, superando assim a visão estática que tradicionalmente era facultada pelo estrutural-funcionalismo. Em segundo lugar, as conclusões extraídas pelos vários autores na investigação das respectivas elites nacionais proporcionam ao leitor — tanto ao especialista como ao leigo na matéria — a oportunidade de verificar se existe ou não uma identidade e história comuns a toda a Europa do Sul. Por último, não temos dúvidas de que esta obra será o ponto de partida para futuras investigações, quer pela amplitude do trabalho realizado — tanto na revisão da literatura especializada como na produção de dados empíricos —, quer pelo debate que as teses e hipóteses expostas nas suas páginas poderão estimular. Neste sentido, acontece com *Quem Governa a Europa do Sul?* o mesmo que com a arte contemporânea: um dos seus atractivos reside na reflexão a que nos convida.

Tradução do castelhano por Fernando Moreira