

Notas para uma caracterização política do salazarismo

Um regime pode ser também uma política, e não apenas uma constituição. O nosso é uma coisa e outra.

(Salazar, *Discursos e Notas Políticas*, vol. VI)

As notas que se seguem pretendem ser, acima de tudo, contributo para uma discussão. Sem serem posições de princípio, não são ainda também ponto de chegada, mas apenas hipóteses de meio caminho andado, que o aprofundamento futuro poderá confirmar ou alterar.

O que aqui se esboça é uma caracterização *política* do regime do Estado Novo, tomando em consideração a ideologia, as instituições políticas e o exercício do poder, ou, por outras palavras, a fonte, a forma e a sede do poder político. Não trataremos ainda a natureza social desse poder, elemento por certo determinante de uma conclusão definitiva, apenas por não dispormos, de momento, dos resultados de pesquisas que nesse sentido temos em curso. Por isso nos ateremos à tentativa de tipificação *política* do regime salazarista.

Sem pretender fazer um estudo comparativo de regimes propriamente dito, não deixaremos de ter presente uma certa visão comparativa, já que se procurará definir, positiva ou negativamente, o salazarismo de acordo com parâmetros de uma tipologia de regimes congêneres e contemporâneos.

1. A RECUSA TEÓRICA DO INDIVIDUALISMO LIBERAL E DO COLECTIVISMO TOTALITÁRIO

O salazarismo surgiu como tentativa de superamento do liberalismo e da fraqueza do Estado provocada pela agitada vida política da Primeira República, numa época em que se esboçavam pela Europa reacções totalitárias. Ao pretender reforçar o Estado, enjeitando o individualismo liberal, o salazarismo recusou, porém, identicamente a sua onnipotência totalitária. A uma e outra tendência, à sua debilitação e à sua divinização contrapôs o Estado Novo, no dizer de Salazar¹, «o Estado forte, mas limitado pela moral, pelos princípios do direito das gentes, pelas garantias e liberdades individuais».

Como o exprimiu a Constituição Política de 1933, «a Nação Portuguesa constitui um Estado independente, cuja soberania só reconhece como limites, na ordem interna, a moral e o direito; e na internacional, os que derivem das convenções ou tratados livremente celebrados ou do direito consuetudinário

* GIS/Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

¹ Salazar, *Discursos e Notas Políticas*, Coimbra, Coimbra Editora, vol. I, p. 80.

livremente aceito, cumprindo-lhe cooperar com outros Estados na preparação e adopção de soluções que interessassem à paz entre os povos e ao progresso da Humanidade»².

Não faltaram pressões, tanto internas como externas, para fazer alinhar o Estado Novo pelos padrões na altura triunfantes pela Europa que enalteciam o totalitarismo de Estado. Salazar subordinou tais designios, definindo posições no I Congresso da União Nacional:

Um dos mais altos objectivos do 28 de Maio e da evolução por ele determinada na política e no direito é o restabelecimento do Estado nacional e autoritário: [...] e todavia é preciso afastar de nós o impulso tendente à formação do que poderia chamar-se o Estado totalitário. O Estado que subordinasse tudo sem excepção à ideia de nação ou de raça por ele representada, na moral, no direito, na política e na economia, apresentar-se-ia como ser onipotente, princípio e fim de si mesmo, a que tinham de estar sujeitas todas as manifestações individuais e colectivas, e poderia envolver um absolutismo pior do que aquele que antecederá os regimes liberais, porque ao menos esse outro não se desligara do destino humano³.

Esta rejeição teórica do totalitarismo de Estado deve-se à formação *católica e jurídica* de Salazar e da maioria da *élite* política do Estado Novo, sendo por isso explicada com duas ordens de razões: uma de carácter ético-religioso; outra de carácter jurídico-político.

Por um lado, sendo o totalitarismo eticamente pagão e anticristão — no dizer de Salazar —, não podia o regime, em termos de filosofia moral, como nacionalismo de inspiração católica, aceitar a divinização do Estado ou da Raça como fins últimos do poder ou como fontes da moral ou do direito⁴.

A luta pelo primado do moral sobre o político foi aliás encetada por Salazar já antes de ser poder, quando, ainda centrista católico, contestava o *politique d'abord* maurrasiano, partilhado pelos integralistas⁵. O primado da ética sobre o Estado é, assim, uma aquisição originária do salazarismo. A própria questão

² *Constituição Política da República Portuguesa*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1935. O artigo 4.º veria a sua redacção alterada na revisão de 1971.

³ Salazar, *Discursos [...]*, vol. I, pp. 339-441.

⁴ Cf. António José de Brito, «O pensamento político de Salazar», in *Quem Era Salazar?*, Lisboa, Ed. Resistência, 1978, pp. 3-29.

⁵ «Li os livros políticos de Maurras», disse Salazar a António Ferro; «eles seduzem pela clareza, pela lógica da construção... se se lhe admitirem as premissas. Entre mim e os admiradores incondicionais do doutrinarismo francês há, porém, uma diferença de atitude, digamos, que tem influência dominante no campo da acção. Para Maurras e seus discípulos, o fenómeno político é o fenómeno social por excelência, e a política o grande factor da vida dos povos, determinante da sua evolução. A sua bandeira de guerra *Politique d'abord* fala claro e sintetiza admiravelmente a dinâmica dos maurrasianos puros. Mas o que se contém nessa expressão é um erro em história e em sociologia e constitui um perigo para a formação das novas gerações. Certamente, a política tem o seu lugar, desempenha a sua função, importante, dominante em certos momentos. Sem ela não haveria a ditadura e possivelmente eu não estaria aqui [...] Mas a vida de um país é mais complexa, mais larga, escapa mais aos órgãos e à acção do poder do que muitos o poderiam julgar: a história de uma nação não é apenas a história dos seus conquistadores, dos seus grandes reis; ela é, sobretudo, a resultante do trabalho que o meio impõe aos homens e das qualidades e defeitos dos homens que vivem nesse meio. Acho salutar para a mocidade que à máxima de Maurras, *Politique d'abord*, ela oponha a interrogação (que é uma resposta negativa) de Démolins — *A-t-on intérêt à s'emparer du pouvoir?* Isso a desviaria de pensar que o problema nacional se resolve unicamente com o assalto aos órgãos do Estado. Nós precisamos duma coisa que nunca tivemos e cuja falta sensível tem sido a causa dos nossos altos e baixos: formação das vontades para dar continuidade à acção.» (António Ferro, *Salazar, o Homem e a Sua Obra*, Lisboa, Empresa Nacional de Publicidade, 1933, pp. 145-146.)

A propósito das polémicas entre «centristas» católicos e integralistas, cf. Manuel Braga da Cruz, *As Origens da Democracia Cristã e o Salazarismo*, Lisboa, Presença/GIS, 1980, sobretudo cap. IV, 2, pp. 263 e segs.

política, tal como a questão social, sempre foi equacionada pelo pensamento católico da época como uma questão eminentemente moral. Foi esse o entendimento que, na sua juventude, Salazar sempre patenteou acerca da crise do Estado.

Mas, por outro lado, sendo o totalitarismo de Estado, em termos de filosofia política, inconstitucional, não podia o pensamento *jurídico* de Salazar e dos seus colaboradores aceitar senão um Estado de direito, constitucionalizado. A chegada de Salazar ao Governo da ditadura, em 1928, assinala precisamente o início da constitucionalização do regime.

A esta recusa de insubordinação do Estado ao direito ou da emanação do direito a partir do Estado, como o pretenderam o fascismo e o nazismo ⁶, preside, no dizer de Águedo de Oliveira, «a ideia da juridicidade contra a violência». «Ao Estado Novo repugna a violência», dizia esse antigo ministro das Finanças, «na discutidíssima concepção de Georges Sorel. Vivemos no império da lei e do direito, todos os actos políticos se afinam pelo critério da juridicidade.» ⁷ Salazar, com efeito, jurista como era, punha-se à partida, como ele próprio dizia, «contra a violência, pelo regime de uma legalidade forte» ⁸.

Esta limitação do Estado pela moral e pelo direito demarca *basicamente*, mas não *exclusivamente*, o salazarismo do fascismo e do nazismo. Sublinhou-o o próprio Salazar a António Ferro:

A ditadura fascista tende para um cesarismo pagão, para um estado novo que não conhece limitações de ordem jurídica ou moral, que marcha para o seu fim sem encontrar embaraços nem obstáculos. [...] O Estado Novo português, ao contrário, não pode fugir, nem pensa fugir, a certas limitações de ordem moral que julga indispensável manter, como balizas, à sua acção reformadora. [...] As nossas leis são menos severas, os nossos costumes menos policiados, mas o Estado, esse, é menos absoluto e não o proclamamos onnipotente ⁹.

De igual modo, continua Salazar, «a violência, processo directo e constante da ditadura fascista, não é aplicável, por exemplo, ao nosso meio, não se adapta à brandura dos nossos costumes». A ditadura portuguesa «tem de ser calma, generosa, um tudo nada transigente, vagarosa até. Ela perderá em tempo, mas ganhará em eficácia e solidez: uma Ditadura de direito sem dar grandes asas ao poder pessoal» ¹⁰.

Primado da moral e juridicidade constitucional fariam assim do Estado Novo, contra qualquer estatocracia, «um estatismo cauteloso, politicamente forte, mas juridicamente discreto», ainda na expressão de Águedo de Oliveira ¹¹, um nacionalismo distante do «nacionalismo agressivo, excessivo, odioso» de exaltação e absolutização racial ¹². «Infelizmente», são ainda palavras de Salazar, referindo-se ao nazismo, «este nacionalismo aparece, por ventura por circunstâncias especiais da situação interna, com características racistas bem

⁶ Sobre a relação entre o direito e o Estado no fascismo e nazismo cf. Manuel Braga da Cruz, «A relação entre o partido e o Estado nos regimes fascistas» (de próxima publicação em *Análise Social*).

⁷ Artur Águedo de Oliveira, «Filosofia e moral política do Estado Novo. A nova constitucionalidade», in *Uma Série de Conferências*, Lisboa, União Nacional, 1937, p. 296.

⁸ Salazar, *Discursos* [...], vol. II, p. 71.

⁹ António Ferro, *op. cit.*, pp. 74-75.

¹⁰ *Id.*, *ibid.*, p. 293.

¹¹ A. Águedo de Oliveira, *op. cit.*, p. 293.

¹² Salazar, *Discursos* [...], vol. I, p. 285.

vincadas, e no campo do direito surge, com possibilidades das mais graves consequências na política interna e na política externa, a distinção entre o 'cidadão' e o 'súbdito' alemão.»¹³

É em nome destas limitações e desta moderação do poder do Estado que Salazar distingue o Estado Novo das «ditaduras militares ou de partidos», chamando-lhe «ditadura de razão» ou «ditadura intelectual». Efectivamente, o salazarismo, também pelo facto de ter civilizado uma ditadura militar e por não possuir um partido como órgão do Estado ou superior a ele, se diferenciou do fascismo e do nazismo, como veremos adiante.

Esta demarcação do fascismo, ainda quando no auge da sua evolução¹⁴, servirá ao regime para afirmar o direito à sobrevivência no pós-guerra. Recusando considerar-se abrangido pela derrota, já que nem por Estado totalitário nem por Estado hegemónico o Estado Novo se tomou, interna e externamente, Salazar, enjeitando a acusação de ditadura para o regime, reivindicava para ele uma certa concepção de democracia: «[...] os verdadeiros democratas somos nós.»¹⁵ E Albino dos Reis, sublinhando as diversas origens dos regimes e as várias responsabilidades assumidas na guerra por ambos, defenderia igualmente o salazarismo nestes termos: «O princípio de autoridade não foi vencido nesta guerra!»¹⁶

Outra razão ideológica da recusa do totalitarismo pelo salazarismo pode encontrar-se também no modelo de corporativismo perfilhado. Embora pretendendo organizar toda a sociedade corporativamente, isto é, organizar a representação de *todos* os interesses socioprofissionais, não absolutizou essa representação nem a confundiu com a representação política nacional, como também veremos adiante¹⁷.

O salazarismo não foi porém totalitário apenas teoricamente, mas também na realidade política da sua duração. E a razão não é apenas ideológica, mas também histórica. Com efeito, não tendo nascido de uma tomada do poder por um movimento próprio, mas na sequência de um movimento e de uma ditadura militar, o salazarismo, de matriz ideológica basicamente demo-cristã, acabaria por se instalar no poder, conformando-se a essa dupla origem do regime: militar, do ponto de vista político; católica, do ponto de vista ideológico. Isso fez com que o salazarismo mantivesse desde o início, e por princípio (embora violado aqui e além), o respeito pela autonomia dessas duas poderosas instituições que são o Exército e a Igreja. Por outro lado, não tendo um partido originário para ocupar o Estado, preocupou-se o salazarismo, essencialmente,

¹³ Salazar, entrevista ao *Daily Telegraph*, in *Diário da Manhã* de 6 de Agosto de 1936.

¹⁴ Salazar sublinhava a demarcação dos fascismos europeus no discurso inaugural do I Congresso da União Nacional (*Discursos [...]*, vol. I, p. 338):

Consideramo-lo [ao nacionalismo português] tão afastado do liberalismo individualista, nascido no estrangeiro, e do internacionalismo da esquerda, como de outros sistemas teóricos e práticos aparecidos lá fora como reacção contra eles. O Estado Novo não empreendeu apenas extinguir os antigos partidos juntamente com o individualismo e o parlamentarismo; oferece também resistência invencível a correntes dele derivadas por força da lógica revolucionária ou que de algum modo representem excesso de ordem política ou jurídica na reacção que aquelas provocaram.

¹⁵ *Discursos [...]*, vol. IV, pp. 116-118.

¹⁶ Albino dos Reis, «Sentido político da revisão constitucional», in *Diário da Manhã* de 25 de Julho de 1945, p. 2.

¹⁷ «A concepção corporativa consagrada na Constituição portuguesa não é a de um corporativismo estrito ou estreme, em cujos termos o indivíduo se integra, todo ele, na corporação: é antes um corporativismo personalista, compatível com a autonomia individual, um corporativismo que faz do indivíduo, ao lado das corporações, um elemento estrutural da comunidade nacional.» (Afonso Rodrigues Queiró, Parecer n.º 10/VII da Câmara Corporativa, in *Diário das Sessões*, n.º 94, de 16 de Abril de 1959, p. 465.)

em conquistar para si a Administração que encontrou, e não em eliminá-la ou substituí-la pela burocracia do partido. A União Nacional foi um importante instrumento de captação dessa adesão. Ao contrário do que se verificou no fascismo e no nazismo, não foi tanto o partido que invadiu e penetrou no Estado, mas sim o Estado que criou e penetrou no partido ¹⁸.

Mas, não sendo o salazarismo teoricamente totalitário, não deixou, porém, de ter um desígnio doutrinário totalizante. Não sendo um estado neutro ou agnóstico, à maneira liberal, teve, no entanto, uma *doutrina totalitária*, como finamente concluiu Mário de Figueiredo ¹⁹. Sendo nacionalista, mas não totalitário, dizia ele, o Estado Novo, porém, «tem uma doutrina totalitária, que abrange mesmo o moral e a concepção de vida, pois, impondo-se como primeiro dever a conquista da unidade e sendo esta impossível se não procede de dentro das almas, não pode prescindir dela». Simplesmente — acrescenta — «esta doutrina, ao menos no que respeita ao moral e à concepção da vida, que são factos da consciência individual, não a *impõe*, mas *propõe-na*, orientando a educação no sentido de a despertar nas almas».

O que faria assim de um regime um autoritarismo, sem ser totalitário, seria não tanto a existência ou não de uma doutrina totalitária, ou propósitos de a difundir totalitariamente, mas sim, como também sugeriu Adriano Moreira recentemente, a forma da sua inculcação: o Estado será «autoritário ou totalitário, conforme apenas propõe ou também impõe uma concepção ideológica à sociedade civil» ²⁰.

2. O HIBRIDISMO CONSTITUCIONAL DO ESTADO NOVO: UM NACIONALISMO LIBERAL-AUTORITÁRIO

Mas deixemos o problema da origem, fins e meios do poder e passemos à *forma* política do regime e do sistema de governo.

Não sendo nem demo-liberal nem totalitário, por princípio, nem por isso o Estado Novo deixou teoricamente de colher do liberalismo e do totalitarismo elementos que amalgamou e integrou na sua síntese. A Constituição de 1933 é unanimemente reconhecida como eclética, quer pelos seus inspiradores, defensores e intérpretes, quer mesmo pelos seus críticos e opositores.

Quirino de Jesus, um dos principais inspiradores do texto constitucional, referindo-se aos seus princípios informadores, defendia que «uma ideologia simultaneamente liberal, nacionalista e humana, em boa acepção das palavras, tem de prevalecer hoje razão de Estado». Por isso, mais do que uma «supressão das liberdades políticas e económicas», deve-se procurar «ligá-las e discipliná-las como factores positivos da vida moderna», bem como manter a «divisão, independência e harmonia dos poderes», a par de um reforço da autoridade de Estado e do executivo, na linha de um «nacionalismo eclético de bom sentido» ou de um «liberalismo depurado e restritamente político [...] com as modificações indispensáveis» ²¹.

Dessa forma, a Constituição de 1933, cuja ideologia, no dizer de Fezas Vital ²², andaria tão longe do «individualismo que diviniza o indivíduo como de todas as concepções que hegelianamente divinizam o Estado», caracterizou-se,

¹⁸ Os dados que penso poder proximamente publicar acerca de «A composição social da União Nacional» (in *Análise Social*) demonstrarão o forte peso que nela tiveram os funcionários do Estado.

¹⁹ Mário de Figueiredo, *Os Princípios Essenciais do Estado Novo Corporativo* (conferência na Sala dos Capelos, 28 de Maio de 1936), Coimbra, Biblioteca da Universidade, 1936.

²⁰ Adriano Moreira, *Ciência Política*, Lisboa, Bertrand, 1979, p. 143.

²¹ Quirino Avelino de Jesus, *Nacionalismo Português*, Porto, Empresa Industrial Gráfica do Porto L.^{da}, 1932, pp. 43-44 e 77-78.

²² Fezas Vital, «A ideologia da Constituição de 1933», in *Diário da Manhã* de 7 de Julho de 1935.

segundo Marcelo Caetano²³, por «uma orientação doutrinalmente *eclectica*», procurando organizar um sistema de governo *misto*, já que combinava alguns «princípios fundamentais da ideologia democrática» com «normas relativas aos órgãos de governo e às relações entre os respectivos poderes» que os ultrapassavam e negavam. Como chamou igualmente a atenção Jorge Miranda, a Constituição compunha-se simultaneamente de «institutos liberais» e «institutos autoritários», avisando porém que, «sabendo-se que se têm acentuado os segundos, seria ilusório para o seu estudo não enxergar para além da respectiva menção»²⁴.

Por essa razão, Marcelo Caetano classificou o regime, de um ponto de vista constitucional, como *liberal-autoritário*²⁵: «liberal», pelo tipo de representação, que, apesar da supressão dos partidos permanentes, se mantinha pluralista, embora de tipo orgânico ou corporativista, e admitia meros «partidos» ocasionais para as consultas eleitorais; «autoritário», pelo tipo de direcção política, confiada a um chefe de Estado e seus ministros com o poder de fazer leis, e não a uma assembleia electiva.

O salazarismo foi, de facto, um *nacionalismo autoritário*, ao combinar um nacionalismo antidemocrático com um autoritarismo forte, mas não totalitário. Foi *nacionalista* enquanto subordinou a organização política dos interesses privados aos interesses corporativos, nacionalmente organizados, ou, segundo palavras de Mário de Figueiredo²⁶, enquanto afirmou a autonomia e a supremacia do interesse nacional perante os interesses individuais. Mas foi simplesmente *autoritário*, e não totalitário, porque, sem tudo subordinar ao interesse nacional, o limitou, subordinando-o constitucionalmente aos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, das famílias, das autarquias e das corporações²⁷, e porque, embora concentrando poderes e reforçando o executivo, nem por isso eliminou a sua diversidade funcional²⁸.

No entanto, se o Estado forte do salazarismo foi ideologicamente limitado pelo direito e pela moral, se constitucionalmente se subordinou aos direitos e garantias fundamentais e se pretendeu controlado pela diversidade de órgãos de soberania, nem por isso a prática correspondeu à realidade teórica.

²³ Marcelo Caetano, *Lições de Direito Constitucional e de Ciência Política (1951-1952)*, Coimbra, Coimbra Editora, 1952, 1.ª ed., p. 296.

²⁴ Jorge Miranda, *Contributo para Uma Teoria da Inconstitucionalidade*, Lisboa, suplemento da *Revista da Faculdade de Direito*, 1968, p. 95.

²⁵ Marcelo Caetano, *op. cit.*, pp. 296 e 176-180.

Tal caracterização vem, porém, a desaparecer nas edições subsequentes da mesma obra, onde o autor passa a fazer preceder a classificação dos regimes de uma tipologia de sistemas de governo, diferenciando-as e tomando o sistema de governo como parte integrante, a par da ideologia, da definição dos regimes políticos.

²⁶ Mário de Figueiredo, *op. cit.*

²⁷ Tal como observou Fezas Vital, «se o Estado repele a concepção pagã do Estado totalitário, e antes reconhece os direitos imprescindíveis da personalidade humana e as funções que às outras instituições, tais como a família, as autarquias locais e as associações profissionais, devam ser atribuídas, não deixa ele de ser um Estado forte, isto é, um Estado que pretende manter a força bastante e conservar o prestígio suficiente para, dentro dos limites que a si próprio fixou, dispor dos meios indispensáveis ao desempenho, sem oposições perturbadoras, da função suprema de feitor do bem comum» («A ideologia da Constituição de 1933», *op. cit.*).

²⁸ Luís da Cunha Gonçalves, «Representação nacional e corporativa. A função legislativa», in *Uma Série de Conferências*, Lisboa, União Nacional, 1937, pp. 301-321.

Contestando a «teoria da divisão ou separação de poderes» e a identificação do governo com o poder executivo, defende que «no Estado há um só poder» e que nele «só pode haver coordenação de funções e competências». O governo seria o *poder sintético*, «porque os outros dois poderes se destacaram dele», tendo portanto primazia «lógica e histórica» sobre eles, «porque um Estado pode viver sem parlamento e sem eleições, mas não sem governo; e porque, durante milhares de anos, o Estado existiu sem divisão de poderes e sem sufrágio universal, que são instituições tão modernas quanto prescindíveis».

Salazar teria convertido esta ideia em realidade.

3. DO ESTADO DE DIREITO AO ESTADO-POLÍCIA

O Estado de direito pretendido pelo salazarismo acabaria, na prática administrativa e governativa do regime, por se ir transformando num Estado policial.

A Constituição de 1933 consagrava efectivamente a sua primeira parte ao estabelecimento das «garantias fundamentais» da Nação, dos cidadãos, da família, dos organismos corporativos e das autarquias perante o Estado, num claro desígnio antitotalitário. Procedia mesmo a uma vasta enumeração de direitos e liberdades pessoais, que levou Sá Carneiro a dizer, em 1971, que ela consagrava «um sistema liberal, oposto a um qualquer transpersonalismo ou totalitarismo»²⁹, e que fez com que o próprio regime se sentisse dispensado de adaptar nesta matéria à Carta das Nações Unidas, assinada em São Francisco, em 26 de Junho de 1945³⁰.

No entanto, a par da enumeração das liberdades, considerada matéria constitucional, o regime do seu exercício, considerado matéria de lei normal³¹, foi deixado e entregue ao Governo, que o traduziu num regime mais preventivo que repressivo, num regime mais administrativo do que judicial. Além disso, ao consagrar por essa forma a *liberdade cívica*, sem a contrapartida da *liberdade política*³², o regime diminuiu logo à partida o campo de aplicação de tais direitos. Lembrou-o aliás Pinto Barriga, ainda quando se discutia publicamente na imprensa o projecto da Constituição apresentado pelo Governo da Ditadura antes do plebiscito. Acusando o projecto de condicionar de tal modo as liberdades públicas e privadas que nele «só existem, fixadamente, as elementares», afirmava:

[...] enumeram-se direitos; não se concedem. A enumeração podia vir acompanhada das bases para a legislação especial, já por si antipática; não. As restrições é que ficam expressas. Para leis futuras é que fica a definitória dos direitos supostos [...] As liberdades são impostas tão condicionalmente, ou tão restritas, que não subsistem efectivamente [...] Podem ser alteradas no interregno parlamentar, pelos governos, segundo o art. 108, § 2.º³³

Efectivamente, o que viria a acontecer, com o tempo, é que tais liberdades, ou seriam praticamente suprimidas por decretos-leis governamentais que as pretendiam regular; ou pura e simplesmente não eram regulamentadas por lei e eram destruídas pela instituição de um regime preventivo, sujeito ao arbítrio da Administração. «Com medo do abuso, limita-se o uso, limitação que podia ir à supressão, para tranquilidade do poder, já que onde liberdade não há, abuso dela não pode haver», como denunciou, em 1971, Sá Carneiro³⁴. O Estado de direito vai progressivamente dando lugar, dessa forma, a um Estado policial, «em que, ainda segundo o mesmo Sá Carneiro, a propósito de prevenir os

²⁹ *Revisão da Constituição Política. Discursos dos Deputados Subscritores do Projecto Sá Carneiro*, Porto, Figueirinhas, 1971, p. 47.

³⁰ Cf. Mário de Figueiredo, discurso na Assembleia Nacional sobre a proposta de lei de alteração à Constituição e ao Acto Colonial, in *Diário das Sessões*, n.º 186, de 3 de Julho de 1945, p. 707.

³¹ *Id.*, *ibid.*

³² Sobre tal distinção cf. Fezas Vital, parecer da Câmara Corporativa sobre a Proposta de Lei n.º 110 (de alteração à Constituição e ao Acto Colonial), in *Diário das Sessões*, suplemento ao n.º 176, de 16 de Junho de 1945.

³³ Pinto Barriga, entrevista ao *Diário de Lisboa* de 7 de Junho de 1932, p. 7.

³⁴ Sá Carneiro, *op. cit.*, pp. 50-51.

abusos da liberdade que alguns poderiam cometer, se reprime a efectiva liberdade de todos»³⁵. Ou, melhor dito, se tornam os cidadãos desiguais perante a lei e a liberdade³⁶.

Com o tempo, efectivamente, a juridicidade cede lugar à arbitrariedade administrativa, o direito à força policial³⁷. A consagração constitucional dos direitos e liberdades fundamentais contrapõe-se uma legislação ordinária de regulamentação do respectivo exercício que é fortemente limitativa e um regime preventivo policial que as suprimiu ou neutralizou em grande medida. «Os dois princípios fundamentais da política de Salazar», segundo a acusação de Mário Soares³⁸, «foram sempre a polícia e a censura, que ele dirigiu pessoalmente. Graças à polícia política, fazia reinar o terror e submetia os adversários mais recalcitrantes. Com a censura manietava à sua mercê a informação e impunha o silêncio a toda a Nação. Nunca soube governar de outra maneira.»

Por isso, a «ala liberal» da Assembleia Nacional eleita em 1969, liderada por Sá Carneiro, na sua tentativa de liberalização do regime, pretendeu, na revisão constitucional de 1971, não só alargar a enumeração de direitos, nomeadamente dos direitos sociais, como sobretudo «fazer respeitar e reforçar o respectivo exercício»³⁹. Essa proposta de alteração constitucional viria porém a ser recusada pelo parecer da Câmara Corporativa em nome «das limitações que o interesse comum requer ao exercício dos referidos direitos», limitações — dizia-se — que podem ir, nalguns casos, «até à negação deles»⁴⁰.

Não enjeitavam os liberais de então que circunstâncias houvesse de excepção que justificassem tais restrições. O que não admitiam era a normalização dessa excepção em que se caíra. Achavam, por isso, «preferível» — na opinião de Mota Amaral — recorrer a medidas de excepção quando as circunstâncias o impusessem, em vez de admitir, por princípio, um quadro severo de restrições ao exercício daquelas liberdades⁴¹.

A defesa dos direitos e liberdades efectivas tornou-se, por tais razões, numa das principais bandeiras de luta de toda a oposição ao regime.

4. DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA DITADURA À DITADURA CONSTITUCIONALIZADA

No que respeita ao controlo e moderação do executivo forte, que a Constituição igualmente consagrava, assiste-se também a uma evolução que poderíamos classificar como transformação da constitucionalização da ditadura,

³⁵ Sá Carneiro, *op. cit.*, p. 159.

³⁶ Cf. Alvaro Cunhal, *Rumo à Vitória (As Tarefas do Partido na Revolução Democrática e Nacional)*, Edições Avante!, 1964, pp. 96-97.

³⁷ «O regime liberal, por falta de meios eficazes de fiscalização de juridicidade e por defeito das normas constitucionais de aplicação, volveu-se em aplicação totalitária, onde as leis ordinárias, ao subordinarem o exercício dos direitos ao arbítrio do poder, único intérprete do sumo bem da comunidade, em lugar de disciplinarem o seu exercício para assegurarem a liberdade de cada um, regularam o seu não uso com supressão, efectiva ou potencial, da liberdade de todos.» (Sá Carneiro, *op. cit.*, p. 47.)

³⁸ Mário Soares, *Le Portugal Baillonné. Témoignage*, Paris, Calmann-Levy, 1972, p. 35.

³⁹ F. Pinto Balsemão, in *Revisão da Constituição Política. Discursos [...]*, p. 100.

⁴⁰ Afonso Rodrigues Queiró, Parecer n.º 23/X da Câmara Corporativa, in *Diário das Sessões*, n.º 88, de 31 de Março de 1971, p. 1770 (70).

⁴¹ Mota Amaral, in *Revisão da Constituição Política. Discursos [...]*, p. 63.

numa impropriamente chamada ⁴² «ditadura constitucionalizada» ou numa antinómica «ditadura de direito», como um dia lhe chamou Salazar ⁴³.

Efectivamente, Salazar rejeitava a ditadura por ser contrária a um Estado de direito. Admitia-a apenas como forma transitória, nunca como solução definitiva do problema político. No entanto, adverte que não deve confundir-se essa transitoriedade da ditadura com um simples hiato ou parêntese no tempo, mas sim entender-se como rotura com uma velha ordem e passagem a uma outra nova ordem. «A ditadura», dizia, «mesmo considerada apenas como a concentração no governo do poder de legislar, é uma fórmula política: mas não se pode afirmar que represente a solução duradoura do problema político; ela é essencialmente uma fórmula transitória [...] Ela é em todo o caso um poder quase sem fiscalização, e este facto faz dela instrumento delicado que facilmente se gasta e de que facilmente se pode abusar. Por tal motivo, não é bom que a si mesmo se proponha a eternidade.» ⁴⁴ Mas, por outro lado, acrescenta noutra ocasião:

As ditaduras não me parecem ser hoje parênteses dum regime, mas elas próprias um regime, se não perfeitamente constituído, um regime em formação ⁴⁵.

Por isso procurou Salazar constitucionalizar a ditadura, dar perenidade aos seus efeitos, com um «novo estatuto constitucional» ⁴⁶. Sublinhou-o também o ministro do Interior Pais de Sousa quando dizia que se tratava de «reduzir a direito a obra já iniciada, realizada e a realizar». Para tanto, continuava, se a ditadura militar, actuando «à sombra de princípios de direito, é, materialmente, uma obra constitucional [...] não existe como ditadura, mas sim como regime que assenta em indestrutíveis bases constitucionais» ⁴⁷.

Salazar pôe fim à ditadura com a Constituição de 1933, no sentido, porém, de pôr termo — como disse — «à inexistência do poder legislativo independente do Governo». Mas acrescentou: «Se a ditadura termina, a revolução continua», com a irradicação dos hábitos democráticos e sua substituição pela habituação autoritária.

Ora, em termos da organização do poder de Estado, o salazarismo furtou-se constitucionalmente ao totalitarismo, quedando-se apenas por um Estado forte de executivo forte. «Não há Estado forte onde o poder executivo o não é», dizia Salazar repetidas vezes ⁴⁸. O fortalecimento do poder de Estado significava efectivamente para Salazar duas coisas: concentração de poderes no executivo, nomeadamente com a outorga de faculdades legislativas ao Governo, e subordinação dos demais poderes ao executivo. A Constituição consagrou o Governo apenas responsável perante o presidente da República, e não mais perante o Parlamento, e o presidente da República, também independente perante o Parlamento, apenas responsável perante a Nação, que o elege por sufrágio directo, numa pretendida legitimação democrática da função.

⁴² Partilhamos com Giovanni Sartori (cf. «Dittatura», *Enciclopedia del Diritto*, Milão, Giuffrè, p. 363) o ponto de vista de que a expressão «ditadura constitucional» é infeliz, já que autoriza equívocos e confusões», pois, tal como tivemos ocasião de sustentar em trabalho de próxima publicação, entendemos a ditadura como «concentração transitória e inconstitucional de poderes» (cf. «A relação entre o partido e o Estado nos regimes fascistas», in *Análise Social*).

⁴³ In A. Ferro, *op. cit.*, p. 78.

⁴⁴ *Discursos [...]*, vol. 1, pp. 63-64.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 350.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 65.

⁴⁷ «Discurso em Vila Real», in *Diário da Manhã* de 15 de Junho de 1936.

⁴⁸ *Discursos [...]*, vol. 1, pp. 81 e 385.

Evitou porém o salazarismo a absolutização dessa concentração e dessa subordinação de duas maneiras:

Por um lado, mitigando-as com a manutenção de duas câmaras representativas (uma *política*, fiscalizadora do executivo, com poderes legislativos, se bem que diminuídos e subsidiários dos do Governo, eleita por sufrágio directo, embora não universal; e outra *corporativa*, conselheira técnica da acção legislativa);

E, por outro lado, duplicando a função executiva por dois órgãos: o Governo e a Presidência da República, sendo o chefe de Estado também designado por sufrágio.

A moderação do fortalecimento do poder foi assim operada com a preservação do *princípio da representação política* e do *princípio eleitoral*. Tratar-se-á, como veremos, de uma moderação mais formal do que real, já que, com a evolução do regime, os mecanismos democráticos de designação e de representação que haviam sido preservados se viram consideravelmente coarctados. Mas conserva, no plano dos princípios constitucionais, uma importância de relevo, já que, se o fortalecimento e a superiorização do executivo fizeram do salazarismo um regime autoritário, a sua constitucionalização, por um lado, e a fiscalização e controlo da sua actividade por outros órgãos de soberania, por outro lado, retiraram-lhe teoricamente o carácter ditatorial.

Com efeito, o salazarismo não enjeita o princípio democrático da separação de poderes. Hierarquiza-os apenas. Não destrói ou abandona o princípio eleitoral. Perverte-o e condiciona-o em proveito próprio. Se centraliza o poder, não o uniformiza. Se privilegia o executivo, não o absolutiza ou ilimita. Antes pelo contrário, fixa a uma Assembleia Nacional insubstituíveis funções de representação *política*.

Ao falar dessa Assembleia Nacional, no I Congresso da União Nacional, Salazar considera-a, é certo, «uma espécie de transigência com ideias correntes» e prevê para ela «profundas modificações no futuro»⁴⁹. Está convencido de que, «dentro de vinte anos, a não se dar qualquer retrocesso na evolução política, não haverá na Europa assembleias legislativas»⁵⁰. Defende, por conseguinte, a assembleia política apenas com carácter de provisoriedade.

Porém, fez questão em sublinhar que, ao rejeitar o parlamentarismo, recusava nele as oposições reconhecidas permanentemente, a responsabilidade do executivo, perante o Parlamento, a atribuição exclusiva ou principal da tarefa legislativa a uma câmara, mas não desprezava a representação expressamente política, a fiscalização da Administração e a colaboração legislativa ao Governo por essa câmara.

Nisto se demarcou o salazarismo claramente também dos fascismos europeus: «no processo de realização e sobretudo na concepção do poder», como vimos, mas também, no dizer do próprio Salazar, «na organização do apoio político e civil do Governo»⁵¹. Deixemos para depois o problema do apoio civil, que será corporizado através da União Nacional, e ocupemo-nos do apoio político.

O problema da «existência de assembleias com poder de legislar e o das suas relações com os governos», tal como o equacionou Salazar, conheceu soluções diversas no Estado Novo e nos fascismos europeus. Apesar das reconhecidas

⁴⁹ *Discursos [...]*, vol. I, p. 348.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 386.

⁵¹ *Ibid.*, p. 338.

exigências novas de rapidez e qualidade da actividade legislativa, Salazar defendeu, por razões quer de ordem *técnica*, quer de ordem *política*, a necessidade de uma representação e de uma câmara política.

«Confiar pura e simplesmente o poder de legislar aos governos», alegava Salazar, reportando-se às primeiras, «não se afigura solução suficiente. [...] Os problemas do Governo absorvem de tal modo o tempo que o trabalho de legislar, compreendida a preparação dos diplomas, se torna tarefa demasiado pesada.»⁵² Por isso se impõe a existência de uma câmara que nessa tarefa dê colaboração ao Governo. Simplesmente: essa câmara não poderá ser uma câmara *corporativa*. Terá, sim, de ser uma câmara *política*. Por isso contestou a solução preconizada por Mussolini de retirar a competência legislativa à Câmara dos Deputados para a atribuir à Câmara dos Fâscios e das Corporações, porque — dizia — «os interesses nacionais, interesses propriamente de Estado, não são prosseguidos pelos cidadãos individualmente considerados; depois porque seria perigosíssimo, sem a preparação de longa experiência, entregar a definição ou defesa de certo interesse a possíveis entendimentos dos demais interesses organizados»⁵³.

A diferença entre interesses corporativos e interesses nacionais seria aliás evidenciada, por mais de uma vez, ao longo da vida do Estado Novo. Salazar fizera-o já nos tempos em que, como «centrista» católico, polemizara com Fernando de Sousa (Nemo) sobre a representação dos interesses religiosos⁵⁴. Luís da Cunha Gonçalves, em 1937, defenderia a competência legislativa de uma câmara política, contra a atribuição de tal poder à Câmara Corporativa, precisamente «porque na Câmara Corporativa falta a representção dos elementos políticos ou nacionais, que são diversos dos interesses profissionais ou económicos». Os interesses corporativos são interesses unilaterais e a sua representação é uma representação de egoísmos, não coincidente com o ponto de vista colectivo⁵⁵. E José Hermano Saraiva, no notável discurso que proferiu na Assembleia Nacional aquando da revisão constitucional de 1959, lembraria igualmente, na discussão acerca da substituição do sufrágio directo e individual pelo sufrágio corporativo, que o «voto orgânico» não pode constituir «instrumento adequado à soberania nacional», porque, «como se sabe, a totalidade dos grupos corporativos que seria possível organizar abrangeria um vasto campo de interesses, o qual, em todo o caso, seria sempre menos vasto que o quadro dos interesses nacionais. A Nação é mais do que a soma aritmética das instituições. Há interesses que são de todos, mas que nenhum grupo, colocado dentro da sua finalidade institucional, pode interpretar»⁵⁶.

Tais eram as razões políticas que justificaram sempre a existência, a par de uma Câmara Corporativa, de carácter consultivo, de uma outra câmara política, de carácter legislativo e fiscalizador, que foi a Assembleia Nacional.

No entanto, a curta duração anual do seu funcionamento, prevista logo no projecto inicial da Constituição, fez prever a alguns constitucionalistas que a sua existência não eliminaria suficientemente o carácter ditatorial do poder, antes abriria a porta ao que Pinto Barriga⁵⁷ acusaria ser uma «ditadura constitucionalizada». Tal viria efectivamente a confirmar-se pelo progressivo apagamento da Assembleia Nacional, nomeadamente pela diminuição da sua capacidade legislativa e pelo enfraquecimento efectivo da sua função fiscalizadora.

⁵² *Discursos [...]*, p. 387.

⁵³ *Ibid.*, p. 388.

⁵⁴ Cf. Manuel Braga da Cruz, *As Origens [...]*, cap. iv, 2.2, pp. 276 e segs.

⁵⁵ Luís da Cunha Gonçalves, *op. cit.*, p. 314.

⁵⁶ José Hermano Saraiva, discurso na Assembleia Nacional, in *Diário das Sessões*, n.ºs 119 e 120, de 12 e 15 de Junho de 1959, p. 941.

⁵⁷ Pinto Barriga, *op. cit.*

5. DO PRESIDENCIALISMO BICÉFALO AO PRESIDENCIALISMO DO PRESIDENTE DO CONSELHO

Se, em termos de princípios constitucionais, o salazarismo se pretendeu não ditatorial, porque respeitador da diversidade de poderes e partidário do controlo constitucional do executivo, na prática acabaria por se tornar uma *ditadura autoritária*, ao esvaziar de conteúdo o que consagrou na forma de sistema de governo.

O sistema de governo consagrado na Constituição de 1933 foi justamente definido como um *presidencialismo bicéfalo ou diárquico*⁵⁸. Reforçando o executivo, concentrou os poderes de Estado nas mãos simultaneamente do presidente da República e nas do presidente do Conselho de Ministros. No entanto, como o frisou Marcelo Caetano⁵⁹, «o longo consulado do Dr. Oliveira Salazar na Presidência do Conselho deslocou para este cargo a chefia efectiva do Governo e reduziu a Presidência da República a uma magistratura representativa e eventualmente arbitral». O presidencialismo puro republicano, que a Constituição teoricamente permitia, acabou por se transformar num «presidencialismo funcional do presidente do Conselho», como também o reafirmou recentemente Jorge Campinos⁶⁰. Da subordinação excessiva do Governo ao Parlamento, cujos efeitos negativos a Primeira República demonstrara à saciedade, passa-se, com o Estado Novo, ao oposto endeusamento do Governo e da figura do seu presidente. O *presidencialismo de chanceler*, copiado da Constituição de Weimar, foi-se, com o tempo e na prática, convertendo numa *ditadura de executivo* ou *de governo* e esta numa *ditadura pessoal do seu presidente*.

Esta transformação real da forma de regime operou-se através de vários processos:

Esvaziamento de poderes da Assembleia Nacional;
Subalternização do chefe de Estado ao presidente do Conselho de Ministros;
Pessoalização da acção e da estrutura governativas.

a) O APAGAMENTO DA ASSEMBLEIA NACIONAL PERANTE O GOVERNO

«A história desta Câmara, durante o longo consulado de Salazar, é bem a do seu progressivo apagamento», disse-o lapidarmente Mota Amaral em pleno esforço pela liberalização do regime na Assembleia Nacional de 1971⁶¹. Com efeito, as sucessivas revisões constitucionais desde 1935 a 1971 «apenas visaram acentuar o autoritarismo» governamental, mau grado alguns, se bem que poucos e débeis, esforços destinados a reforçar os poderes da Assembleia, entre os quais se destaca o projecto de revisão de Carlos Lima de 1959⁶².

As principais funções atribuídas pela Constituição à Assembleia Nacional eram fundamentalmente a legislativa e a fiscalizadora. Uma e outra, porém, se foram esbatendo e reduzindo, perante o predomínio crescente do executivo.

⁵⁸ Não era essa a opinião do próprio Salazar, que entendia o regime como presidencialista, sem «risco de dualidade na direcção suprema do Estado» (*Discursos [...]*, vol. I, p. 384). «A nossa Constituição não adopta o regime parlamentar e aproxima-se mais do regime presidencialista», disse ainda em 1945, recusando-se a concluir que, «de direito ou de facto», se tenha «estabelecido uma diarquia em Portugal» (*Discursos [...]*, vol. IV, pp. 116 e 189).

⁵⁹ Marcelo Caetano, *História Breve das Constituições Portuguesas*, Lisboa, Verbo, 1971, 3.ª ed., p. 131.

⁶⁰ Jorge Campinos, *O Presidencialismo do Estado Novo*, Lisboa, Perspectivas e Realidades, 1978.

⁶¹ Mota Amaral, *op. cit.*, pp. 45 e 56.

⁶² Carlos Lima, *Órgãos de Soberania: a Assembleia Nacional. Um Debate*, Lisboa, Moraes Ed., 1971.

No que toca à função legislativa, embora a Constituição a enunciasse à frente de todas as demais competências, logo que a Câmara Corporativa se pronunciou pela primeira vez, em 1935, sobre a sua hierarquização pela voz autorizada de Fezas Vital, considerou que «a função da Assembleia deve ser mais de colaboração e fiscalização da obra do Governo do que de iniciativa legislativa»⁶³.

Na realidade, o que aconteceu através das sucessivas legislaturas foi que a iniciativa legislativa dos deputados e do Governo na Assembleia foram decrescendo constantemente, deixando a tarefa de legislar ao Governo⁶⁴. Esta situação de facto tornou-se situação de direito com a revisão constitucional de 1945, que pretendeu reforçar o poder legislativo do Governo e o poder de fiscalização da Assembleia. O Governo, a pretexto de «uma crescente complexidade dos problemas do Estado» e de «um ritmo mais rápido das necessidades legislativas»⁶⁵, passa então a ser o *poder legislativo normal*, ao ser-lhe atribuída a faculdade de fazer decretos-leis sem precisar de autorização legislativa ou sem se tratar de necessidade pública urgente, como até aí estipulava a Constituição. E a Assembleia vê-se relegada para *órgão legislativo excepcional*, para usar expressões consagradas pelo parecer da Câmara Corporativa, relatado por Fezas Vital em 1945, recebendo, em contrapartida, maiores e mais explícitos poderes de fiscalização dos «actos do Governo e da Administração».

Dava-se, dessa forma, cumprimento a uma conclusão do II Congresso da União Nacional, votada sob proposta do deputado Carlos Moreira, que estipulava que «a função legislativa deve competir essencialmente ao Governo, que a exercerá mediante o estudo e pareceres da Câmara Corporativa, salvo nos casos de reconhecida urgência», ficando apenas reservada à Assembleia «a feita das leis definidoras de grandes orientações ou em assunto ou matéria adstritos a altos interesses nacionais — assim reconhecidos por iniciativa do Governo»⁶⁶.

Prevalencia dessa forma a tese de Salazar de que o «poder legislativo deve pertencer também, e principalmente, ao Governo»⁶⁷ e de que «a missão mais importante das assembleias do tipo da nossa Assembleia Nacional seja, de um lado, a apreciação dos actos do Governo e da Administração e, do outro, receber a informação autêntica acerca deles e acerca da orientação política geral» — tese que Mário de Figueiredo reexpressiu no debate na Assembleia de 1945, dizendo que «o que caracteriza essencialmente a Assembleia no nosso regime constitucional é o poder de fiscalização, e não o poder legislativo»⁶⁸.

⁶³ Fezas Vital, Parecer sobre o Projecto de Lei n.º 12, in *Diário das Sessões*, 2.º suplemento ao n.º 14, de 15 de Fevereiro de 1935.

⁶⁴ Cf. M. Caetano, *História Breve [...]*, p. 140.

Esta decadência da iniciativa legislativa, quer dos deputados, quer do Governo, é igualmente registada pela Câmara Corporativa, no parecer de Fezas Vital à proposta de alteração à Constituição de 1945:

De facto, a iniciativa legislativa dos Deputados a bem pouco se reduziu nas duas últimas legislaturas, pois só vinte projectos de lei foram apresentados à Assembleia Nacional e, destes, só oito foram aprovados (na I Legislatura haviam sido apresentados cinquenta e oito projectos e aprovados vinte e três); e a iniciativa legislativa do Governo, mediante a apresentação de propostas de lei, tem igualmente decrescido nos últimos anos, restringindo-se às propostas que, por fixarem as grandes orientações políticas, económicas ou administrativas, o Governo deseja ver sancionadas por outro órgão de soberania, de carácter vincadamente político. [In *Diário das Sessões*, suplemento ao n.º 176, de 16 de Junho de 1945, p. 642 (5).]

⁶⁵ Albino dos Reis, *op. cit.*

⁶⁶ *Diário das Sessões*, suplemento ao n.º 176, de 16 de Junho de 1945, p. 642 (6).

⁶⁷ Salazar, *Discursos [...]*, vol. IV, pp. 436-437.

⁶⁸ Mário de Figueiredo, discurso na Assembleia Nacional, in *Diário das Sessões*, n.º 186, de 3 de Julho de 1945, p. 708.

Ficava, pelo contrário, vencida a tese que atribuía à Assembleia o primado da função legislativa, tal como seria exposta em 1971 pela «ala liberal».

A competência de fiscalização do Governo, que à Assembleia foi concedida a partir de 1945, para compensar a perda de poder legislativo, ver-se-ia negada, na prática, com a redução do poder de ratificação dos actos legislativos do Governo. Este era já de si limitado ao período do «funcionamento efectivo da Assembleia Nacional», sem contar já com as autorizações legislativas. Na realidade, como explicou um dia o deputado Carlos Lima, «o instituto da ratificação só terá oportunidade de *funcionar* relativamente aos decretos-leis que o Governo *consinta* que entrem no respectivo âmbito de acção»⁶⁹, já que o Governo deixava para o período de funcionamento da Assembleia as matérias que entendia. Assim, como o denunciou esse desiludido reformador do regime, «o critério selectivo dos decretos-leis submetidos a ratificação da Assembleia» residia «na vontade do Governo, e não na importância ou relevo político das matérias objecto desses diplomas. De outro lado, como é evidente, igualmente depende da exclusiva vontade do executivo a selecção das matérias a submeter à apreciação da Assembleia através de propostas de lei».

Foi por tais razões que Carlos Lima pretendeu, na revisão de 1959, alargar a competência de ratificação da Assembleia aos decretos-leis publicados pelo Governo entre as sessões legislativas, apenas «com exclusão dos emanados no uso da autorização legislativa», devidamente solicitada e concedida.

Limitado o poder de ratificação, estava, com efeito, também limitado o seu poder fiscalizador, já que, como bem o demonstrou o mesmo Carlos Lima, na sua tentativa falhada de o alargar, «um consistente poder legislativo é o natural suporte de uma eficaz acção fiscalizadora. Esta sem apoio naquele, em vez de concretizar uma função *'predominantemente fiscalizadora'*, tenderá a redundar numa função *'predominantemente faladora'*. Uma fiscalização política praticamente eficaz depende — além do mais — da força constitucional do órgão fiscalizador»⁷⁰.

A medida que se assiste a este esvaziamento da capacidade legislativa da Assembleia Nacional, vê-se crescer, paralelamente, a importância, no domínio dessa função, da Câmara Corporativa, que, de órgão técnico consultivo da Assembleia, se vai tornando cada vez mais um consultor técnico do Governo.

b) SUBALTERNIZAÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA AO PRESIDENTE DO CONSELHO

A Constituição consagrava a subordinação do chefe do Governo ao presidente da República, que o nomeava e demitia, devendo apenas os actos deste «ser referendados pelo presidente do Conselho e pelo ministro ou ministros competentes» (artigo 81.º, § 1.º, e artigo 82.º). Na prática, passa-se à situação inversa, sobretudo depois da alteração da forma de eleição do presidente da República, em 1959.

O presidente da República, como chefe de Estado, era, segundo a Constituição, «eleito por sete anos [...] por sufrágio ~~directo~~ dos cidadãos eleitores» (artigo 72.º, §§ 1.º e 2.º). Procurava-se dessa forma garantir uma mais sólida base de legitimidade a quem se pretendia que ocupasse o lugar cimeiro da vida política da Nação, desempenhando a sua direcção superior, traçando «com toda a independência, à vida do Estado, as grandes directrizes», a quem se queria que fosse, numa palavra, «guia activo da Nação, responsável pelos seus destinos»⁷¹.

⁶⁹ Carlos Lima, *op. cit.*, p. 21.

⁷⁰ Id., *ibid.*, pp. 25-26.

⁷¹ Salazar, *Discursos [...]*, vol. II, pp. 6-7.

Em 1934, Salazar, discursando na rádio sobre a «constituição das Câmaras na evolução da política portuguesa», confessava que não fora «possível assegurar ao chefe de Estado inteira independência quanto à forma de designação», mas que essa lhe fora «garantida desde o momento seguinte ao acto eleitoral, visto não ter no exercício das suas funções, como órgão superior do Estado, quaisquer limitações que não sejam as provenientes do texto constitucional. Nem dependente do Governo, que exonera quando lhe apraz; nem dependente de consulta ou aprovação de qualquer outro órgão de soberania; nem dependente das Câmaras, cujos votos, quanto ao exercício das suas funções ou à vida do Governo, não tem de executar ou seguir; nem dependente do País, que o elegeu e não pode destituí-lo, nem dos tribunais, que não podem julgá-lo. Esta independência dá-lhe força e estabilidade», maiores responsabilidades até do que as que a Constituição de Veimar atribuía ao Reichpräsident, no dizer de Afonso Queiró, no parecer da Câmara Corporativa de 1959 ⁷².

Parecia assim que, se, por um lado, se pretendia mais amplamente legitimar a sua função, por outro, a eleição por sufrágio, como única dependência, revestia o aspecto de cedência ou tolerância para com os compromissos políticos que a Constituição saldara em 1933 e que então não fora possível evitar.

O tempo fez prevalecer esta segunda posição. O sufrágio directo seria eliminado logo que possível. Na revisão de 1951, depois de duas experiências de campanhas presidenciais em que o regime sofreu a concorrência, se bem que controlada, da oposição, o Governo tentou pela primeira vez suprimir o sufrágio directo, sem contudo propor alternativa no projecto que entregou às Câmaras ⁷³. Limitava-se a reservar a regulamentação da eleição para uma lei ordinária. Um deputado houve — Mendes do Amaral — que tentou suprir a ambiguidade da proposta governativa, avançando com uma proposta complementar pessoal de eleição «por sufrágio dos conselhos municipais» ⁷⁴.

Tal iniciativa encontrou, porém, ainda forte resistência por parte das Câmaras, que a rejeitaram, graças ao relevante papel desempenhado por Marcelo Caetano, autor do parecer da Câmara Corporativa, de que era aliás presidente. Duas razões fundamentais apresentadas no parecer pareciam ter levado a essa recusa: o carácter *republicano*, por um lado, e *presidencialista*, por outro, do regime constitucional vigente:

«Nas repúblicas, o modo de eleição do chefe do Estado é inquestionavelmente, matéria constitucional», começava por argumentar o parecer, para logo acrescentar: «Apesar de todos os seus defeitos, o sufrágio universal é ainda, nos regimes republicanos, a melhor forma que até hoje se descobriu de assegurar a intervenção popular na determinação do rumo do Estado.»

Por outro lado, sublinhava o futuro sucessor de Salazar, «a eleição popular, directa ou indirecta, é uma exigência lógica dos regimes presidencialistas: o presidente, para ser independente do Parlamento, tem de ter uma autoridade igual à dele, brotada da mesma fonte». Ora, «havendo uma Assembleia Nacional eleita por sufrágio universal, o presidente da República também o deve ser». Por conseguinte, «dada a posição proeminente e independente do chefe do Estado na Constituição, é essa a única forma de a tornar efectiva e de a assentar sobre uma base sólida de legitimidade» ⁷⁵.

Esta recusa, em nome do carácter republicano e presidencialista do regime, serviu aliás para neutralizar as tentativas que nesse mesmo ano, não só em plena revisão da Constituição, como no III Congresso da União Nacional, em

⁷² Afonso Rodrigues Queiró, *op. cit.*, p. 462.

⁷³ Cf. *Diário das Sessões*, n.º 70, de 19 de Janeiro de 1951, pp. 286-289.

⁷⁴ *Ibid.*, de 1951, pp. 733-734.

⁷⁵ Marcelo Caetano, Parecer n.º 13/V da Câmara Corporativa sobre a Proposta de Lei n.º 111, in *Diário das Sessões*, n.º 74, de 24 de Fevereiro de 1951, pp. 388-415.

Coimbra, se evidenciaram para reabrir a questão do regime e propor-lhe uma solução monárquica ⁷⁶.

Mas, na revisão seguinte, de 1959, quando ainda estavam frescos os efeitos da campanha eleitoral de Humberto Delgado à presidência da República, considerada por Salazar como uma «tentativa de golpe de Estado constitucional», o Governo insiste em propor a alteração da forma de eleição do chefe do Estado. E consegue-o. O presidente da República passa a ser eleito «por intermédio de um colégio eleitoral constituído por membros da Assembleia Nacional e da Câmara Corporativa, em efectividade de funções, e pelos representantes municipais de cada distrito ou de cada província ultramarina não dividida em distritos e ainda pelos representantes dos conselhos legislativos e dos conselhos de governo das províncias de governo-geral e de governo simples, respectivamente» (artigo 72.º).

A Câmara Corporativa, contrariando a opinião sobre o mesmo problema expressa na revisão anterior, acabaria por aceitar a proposta do Governo, justificando-a por razões quer de ordem conjuntural, quer de ordem doutrinária.

Enunciando as primeiras, o parecer agora relatado por Afonso Rodrigues Queiró sustenta que «a eleição presidencial não pode servir de ocasião para um debate de concepções sobre a vida política, para um veemente embate ideológico de facções, tão aceso e encarniçado que chega a roçar pelo desmando e pela desordem para-insurreccional. As naturais discrepâncias e dissídios ideológicos, como o confronto de pontos de vista sobre a orientação geral do Estado em todos os planos, hão-de ter outro *forum* para se apresentarem e debaterem, nomeadamente, o que lhes é proporcionado na altura das eleições de deputados à Assembleia Nacional. É que o chefe do Estado há-de ser o mais possível, e apesar de tudo, além de um chefe da Nação, uma entidade indiscutida e indiscutível, grandeza neutral moderadora e apartidária — aquela espécie de *pouvoir neutre* de que, como se sabe, falava Benjamim Constant» ⁷⁷.

Acusando «a eleição do chefe do Estado por sufrágio directo de ser, em vez de um factor de integração, um factor de desintegração, onde a febre política venha cavar abismos, onde a eleição se transforme como que numa espécie de acto preparatório de insurreição», o parecer acaba por concluir pela «impossibilidade ou, pelo menos, a dificuldade em que o sistema de eleição directa se encontra na actual conjuntura social e política em Portugal e no mundo que nos rodeia, de facultar a designação de um presidente à imagem do modelo ideal que os autores da Constituição de 33 tiveram em mente».

Mas não só por tais razões conjunturais consideradas negativas é levada a Câmara Corporativa a apoiar a proposta do Governo. Outros factores de ordem doutrinária se invocam:

O sistema de eleição consagrada na proposta do Governo tem de considerar-se substancialmente associado à concepção corporativa do Estado, na forma em que esta se encontra perfilhada na Constituição, e naturalmente requerido pelo grau de desenvolvimento já atingido pela organização corporativa da Nação, de que a organização municipal se pode, em certo sentido, considerar como fazendo parte.

⁷⁶ Cf. a tal respeito: Fezas Vital e outros, *A Solução do Problema Político Português*, Lisboa, 1951; Marcelo Caetano, «Discurso de Coimbra», in *Páginas Inoportunas*, Lisboa, Bertrand, s. d.; id., *Minhas Memórias de Salazar*, Lisboa, Verbo, 1977; Franco Nogueira, *Salazar*, vol. iv, Coimbra, Atlântida, 1979.

⁷⁷ A. R. Queiró, *op. cit.*, p. 463.

O sufrágio colegial é considerado, por isso, mais consentâneo com o corporativismo português, como corporativismo misto, que alia «a representação territorial-individualista com a representação orgânico-corporativa».

Esta decisão deslocaria efectivamente a sede do poder no sistema político português, concentrando-o na figura do presidente do Governo. Com efeito, o presidente da República passa a ser eleito por um colégio eleitoral que depende, em boa parte, quer quantitativa quer qualitativamente, isto é, quanto à sua composição e quanto às suas decisões, da pessoa do presidente do Conselho, simultaneamente presidente da Comissão Central da União Nacional.

De facto, «para além de todas as incongruências deste sistema de eleição, avulta a circunstância — sublinhada por Sá Carneiro em 1971⁷⁸ — de o número e a própria forma da designação dos membros do colégio eleitoral depender afinal do Governo». Os deputados da Assembleia Nacional eram eleitos mediante listas propostas pela União Nacional, órgão de colaboração com o Governo e liderado por Salazar. Os procuradores à Câmara Corporativa eram em número significativo de nomeação governamental, nomeadamente os da já numerosa XII Secção de Interesses de Ordem Administrativa, que podiam perfazer até 1/3 do total; os presidentes e vice-presidentes das câmaras municipais e ainda todos os das secções que não pudessem constituir-se por si. E os representantes municipais e dos conselhos legislativos e do governo das províncias ultramarinas estavam, quanto ao número total, quanto à distribuição por distritos e quanto à forma de designação, dependentes de lei ordinária e, por conseguinte, do Governo.

Como concluía igualmente o deputado liberal Pinto Machado, «a composição numérica e qualitativa do colégio eleitoral está, pois, fortemente dependente do Governo e, através dele, do presidente da República»⁷⁹.

Proposto pela União Nacional, chefiada por Salazar, eleito por um colégio maioritariamente dependente do Governo, igualmente presidido por Salazar, o chefe de Estado acabou por se tornar dependente do Governo, e sobretudo da pessoa do seu presidente, a ponto de a Câmara Corporativa reconhecer, no seu parecer sobre a proposta de revisão constitucional da «ala liberal» de 1971, que o órgão da Presidência da República detinha «limitados poderes de ordem política»⁸⁰.

Não admira, por isso, que essa «ala liberal», nos seus esforços baldados de liberalização do regime, a partir do seu interior, tenha colocado entre os seus objectivos de revisão constitucional a restauração da forma de eleição do presidente da República, por sufrágio directo e universal, com vista a pôr fim, por esse meio, ao que justamente Sá Carneiro classificou de «autocracia» em que se havia caído⁸¹.

c) A PESSOALIZAÇÃO DA ACÇÃO GOVERNATIVA

«A ditadura de direito» do executivo em que se acabaria por cair, com a redução de poderes da Assembleia Nacional e a subalternização do presidente da República ao presidente do Governo, seria uma *ditadura pessoal e autocrática* de Salazar. Para isso contribuiu também a forma de funcionamento do Governo e da acção governativa que o regime viria a adoptar, que traduziu a substituição da colegialidade governativa pela responsabilidade exclusiva dos ministros perante o presidente do Conselho.

⁷⁸ *Op. cit.*, p. 40.

⁷⁹ Pinto Machado, in *Revisão da Constituição Política. Discursos [...]*, p. 89.

⁸⁰ A. R. Queiró, *op. cit.*

⁸¹ *Op. cit.*, p. 41.

Em entrevista concedida em 12 de Julho de 1932, Salazar avisava já que se iria alterar «radicalmente a maneira de trabalhar do Governo [...] substituindo-se os frequentes Conselhos de Ministros (certamente de futuro destinados apenas a definir orientações gerais) pelas reuniões do chefe do Governo com os ministros, por cujas pastas devem ser tratadas as questões. Não deverá mesmo estranhar-se que, não sendo de facto razoável exigir responsabilidades aos ministros em obra legislativa, que não é da sua especialidade, os próprios decretos com força de lei venham mesmo a ter apenas a assinatura do presidente do Ministério e dos ministros efectivamente responsáveis por eles»⁸².

Tal orientação veio efectivamente a concretizar-se mais tarde, quebrando-se por esse meio, quer em relação aos governos da ditadura, quer mesmo em relação aos governos da República democrática, a solidariedade governativa horizontal e instaurando-se, em sua substituição, uma responsabilização vertical dos governantes, acentuando-se desse modo o carácter pessoalista da acção governativa. O Governo deixou de ser tanto parlamentarista como de gabinete, para se tornar um Governo presidencial. Não no sentido de governo de chanceler, mas de presidência pura do seu chefe⁸³. Como justamente o interpretou Águedo de Oliveira, o traço saliente da Constituição de 1933 estava na «supremacia da função executiva, através do chefe do Governo [...] Mas o executivo, no conteúdo da nossa lei fundamental, centraliza, condensa-se na personalidade do presidente do Conselho. A posição superior juridicamente em que se encontra permite-lhe dirigir, coordenar, dar fio condutor à vida pública. É ele que convoca o Conselho de Ministros, que fixa e delimita a acção e intervenção dos seus colaboradores. Estes duram enquanto ele quer. O Governo é organizado segundo a sua vontade e os negócios públicos geridos como melhor entende. E ao chefe do Estado tem, no exame das responsabilidades, de responder pela política geral. Que diferença do antigo ministro encarregado da presidência que nos governos liberais se socorria apenas da autorização meramente pessoal, por lhe faltar a jurídica e a política!»⁸⁴.

6. DITADURA CIVIL COM APOIO MILITAR

Sem intenções totalitárias nem ditatoriais, o salazarismo acabaria por ser, *malgré soi*, uma *ditadura autoritária e autocrática*⁸⁵. Próximo dos demais autoritarismos europeus, diferenciou-se deles não só pela concepção e organização do poder, mas também pela origem e pelos processos usados. Instaurado por um movimento militar, não foi porém uma *ditadura militar*. Não fazendo das massas nem um suporte político activo e militante, nem um partido instrumento de controlo totalitário, o salazarismo demarcar-se-ia igualmente das *ditaduras bonapartistas* e das *ditaduras de partido único*.

Não foi uma *ditadura militar* porque, por um lado, civilizou uma revolução levada a cabo pelo Exército e, por outro lado, bloqueou tentativas «milicianas» de o militarizar, nomeadamente a que pertenceu ao nacional-sindicalismo de

⁸² In *Diário da Manhã*.

⁸³ Mário de Figueiredo classificou o Governo de presidencialista «nas suas relações com a Assembleia» e de gabinete «nas suas relações com o Chefe de Estado» (discurso na Assembleia Nacional citado). Tal análise de princípio não encontrou, porém, correspondência na prática política da governação do Estado Novo.

⁸⁴ A. Águedo de Oliveira, *op. cit.*, p. 299.

⁸⁵ Cf. a este propósito: Carl Friedrich e Zbigniew Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1965; e Juan Linz, «Totalitarian and authoritarian regimes», in F. Greenstein e Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1975.

Rolão Preto⁸⁶. Esta rejeição política do «militarismo» prende-se aliás com duas ordens de razões: a separação nítida da *função militar* da *função política* e a recusa da exaltação política da violência.

Para afastar indolentemente o Exército do poder político, Salazar seduziu-o com o aperfeiçoamento e enaltecimento profissional. Chamou de novo os militares aos quartéis, reapetrechando-os tecnicamente e enaltecendo publicamente a sua missão. Subalternizando com clareza a *função militar* à *função política*, atribuiu ao Exército a primeira, submetendo-o à segunda. Ao Exército não caberia governar, mas tão-só conservar o Estado de acordo com os ditames emanados do poder civil. «Manter a paz social, a ordem, o equilíbrio das liberdades», na ordem interna, e «garantir a primeira e mais sagrada das liberdades que é a independência», na ordem externa, tais seriam as missões do Exército definidas por Salazar⁸⁷. Numa palavra: «[...] o Exército existe para a manutenção da ordem e defesa da integridade da Pátria.» A *função militar* é assim entendida como «a actuação de força organizada para a defesa do agregado social e para a realização da justiça». No entanto, a eficiência prática dessa *função militar* é, para Salazar, «a resultante das soluções de um problema político e de um problema técnico». A política «diz o objectivo a atingir» e a técnica «dita os meios e a organização para que a força militar realize os fins que se têm em vista»⁸⁸.

É em nome desta dupla missão do Exército que o 28 de Maio é legitimado. A intervenção do Exército justifica-se em nome da desordem banida e da ordem reposta. Mas é também em nome dela que, embora sujeito à *função política*, se mantém o Exército como «andaime indispensável [...] à construção do Estado Novo», na expressão de Salazar⁸⁹. «O Exército não tem que fazer política, não tem obrigação de apoiar governos determinados, mas deve ser até ao fim a garantia e o penhor da revolução nacional.»⁹⁰ Isto é, o Exército não governa, mas deve garantir as condições de governo, pela manutenção da ordem. O Exército — dizia-se — «reconhece a revolução e está com ela»⁹¹, sem, porém, se tomar «como partido suposto beneficiário dos actos do Governo, como classe que para si talhasse parte especial de interesses ou favores ou privilégios negados às outras, como indivíduos cuja influência militar se arvorasse pelo carácter do movimento em situação política»⁹².

Recordando ao Exército que a revolução a fizera não para si, mas para a Nação, cujo interesse interpretara, Salazar, avisando-o de que não podia tornar-se nem em «partido» nem em «governo» sem se negar⁹³, subordinou-o sem o neutralizar politicamente. Definiu-lhe funções subalternas, dando-lhe conteúdos técnicos mais atraentes, e finalizou-as politicamente. Imagem desta simbiose político-militar, com subalternidade do militar ao político, mas com importante papel de garante do regime, pode encontrar-se na figura do presidente da República, que foi sempre um militar nas mãos de Salazar. Desde Carmona, a propósito de quem Salazar disse que «a alma militar e a razão política se deram as mãos»⁹⁴, até Américo Tomás.

Mas esta submissão política do Exército prende-se também com a recusa da violência como método político, isto é, com o afastamento de uma concepção

⁸⁶ Cf. João Medina, *Salazar e os Fascistas. Salazarismo e Nacional-Sindicalismo. A História de Um Conflito*, Lisboa, Bertrand, 1978.

⁸⁷ *Discursos [...]*, vol. I, p. 102.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 103.

⁸⁹ A. Ferro, *op. cit.*, p. 33.

⁹⁰ *Discursos [...]*, vol. I, p. 144.

⁹¹ *Ibid.*, vol. III, p. 95.

⁹² *Ibid.*, vol. III, pp. 96-97.

⁹³ *Ibid.*, vol. IV, p. 74.

⁹⁴ *Ibid.*, vol. III, p. 317.

violenta do poder político. «Deve o Estado ser tão forte que não precise de ser violento», dizia Salazar ⁹⁵. O Estado *politicamente* forte não é violento nem precisa de o ser, porque dispõe de um Exército *militarmente* forte. Esta clara divisão de funções e atribuições levaria Salazar a recusar «milícias armadas» politicamente actuaes. «Não tenho — nunca quis ter — nenhuma milícia ou força armada», respondia aos insurrectos da Penha de França de 1935, que sonhavam ainda com «camisas azuis» ⁹⁶. O único «milicianismo» que admitiu — como a Legião Portuguesa e a Mocidade Portuguesa — subordinou-o claramente às forças políticas e militares oficiais, colocando-lhes à frente ou membros do Governo e da União Nacional, ou oficiais do quadro permanente. Além do mais, dava-se por feliz por não ter subido ao poder na crista da onda de um movimento ou partido de cariz militarista, mas por ter sido antes levado a ele pela mão institucional do Exército nacional.

7. REGIME «POPULAR, MAS NÃO DE MASSAS»

O salazarismo distingue-se igualmente de outras ditaduras não militares pelo seu carácter não demagógico. «Nós constituímos um regime popular, mas não um Governo de massas, influenciado ou dirigido por elas», dizia Salazar a António Ferro ⁹⁷.

Elitista e avesso à supremacia do número, por princípio, Salazar nunca se quis condutor de multidões.

«Nunca lisonjeei os homens ou as massas», dizia, «diante de quem tantos se curvam no mundo de hoje, em subserviências que são uma hipocrisia ou uma abjecção.» ⁹⁸

Nem mesmo lhe agradava a chefia carismática. Frio e racional, recusava os apelos à irracionalidade inflamada.

Com efeito, o salazarismo, como já tivemos ocasião de o dizer, falando da sua política de informação ⁹⁹, não pretendeu «fazer das massas ou da opinião pública qualquer sujeito político activo, ou sequer massa de manobra a aproveitar, mas tão-só objecto de inculcação de uma doutrina passivizante e redutora de conflitos sociais». Mais do que a exaltação das massas, cuidava da «acalmção dos espíritos» e do «esquecimento de ódios e paixões» ¹⁰⁰, para, segundo A. Ferro, «modificar pouco a pouco, pacientemente, a nossa mentalidade, fazendo parar, bruscamente, as paixões dos homens, atrofiando-as, calando-as, forçando-nos, temporariamente, a um ritmo vagaroso, mas seguro, que nos faça descer a temperatura, que nos cure da febre [...]» ¹⁰¹. É que, para Salazar, as ditaduras não eram «governos de opinião [...] porque não recebem da opinião pública a sua força ou a sua razão de ser, nem obedecem na sua evolução às variações daquela» ¹⁰².

Esta sua aversão às multidões, à «agitação da vida política como essencial ou necessária à resolução dos problemas nacionais» ¹⁰³, não significa porém que Salazar descuidasse a importância política das massas, que deviam ser — no seu entender — bem formadas, esclarecidas, orientadas. Por isso cuidou da propa-

⁹⁵ *Discursos [...]*, vol. I, p. 81.

⁹⁶ *Ibid.*, vol. II, p. 78.

⁹⁷ António Ferro, *Homens e Multidões*, Lisboa, Bertrand, 1938, p. 289.

⁹⁸ *Discursos [...]*, vol. IV, p. 351.

⁹⁹ M. Braga da Cruz, «A política de informação do salazarismo», in *Economia e Socialismo*, n.º 30, de Setembro de 1978, pp. 44-51.

¹⁰⁰ *Id.*, *ibid.*

¹⁰¹ A. Ferro, *Salazar [...]*, p. 150.

¹⁰² *Discursos [...]*, vol. I, p. 24.

¹⁰³ *Ibid.*, vol. IV, p. 274.

ganda, entendida na sua dupla acepção formativa e informativa. Preferiu, porém, o paternalismo à exaltação frenética, a obediência à aclamação febril.

Precisamente por não haver no salazarismo uma plebe politicamente actuante e um líder carismático arrebatador de massas exaltadas, não pode o regime do Estado Novo associar-se a qualquer bonapartismo, ditadura militar e de massas, por definição ¹⁰⁴.

Da mesma maneira, porém, pela ausência de um instrumento de mediação entre o ditador e as massas e de controlo totalitário, o salazarismo difere das *ditaduras de partido único*. O Estado Novo resolveu diversamente aquilo a que Salazar chamou o problema do «apoio civil ao Governo». Não dispôs efectivamente de um «partido único» com capacidade de interferir nos rumos e no ritmo da governação, um partido que se impusesse ao Estado, rivalizasse com ele, ou se tornasse «órgão do Estado». E não o teve por razões tanto *históricas* como *doutrinárias*.

Explicou-o Salazar:

Aqui não foi um partido, uma força revolucionária que se apoderou do poder; foi o Exército, órgão da Nação, que interveio no sentido de criar as condições necessárias para a existência de um Governo antipartidário e nacional. A força armada não constitui um partido, não representa um partido, não pode defender o partidarismo.

A revolução nacional de 1926 teria assim na sua origem uma «ideia-mater de antipartidarismo e de política nacional» ¹⁰⁵.

Mas, por outro lado, «o partido único, conduzindo ao totalitarismo de Estado, está claramente fora da nossa doutrina e da nossa ética política», dizia Salazar em 1947, ao empossar Marcelo Caetano na presidência da Comissão Executiva da União Nacional ¹⁰⁶. Recusando o poder «fora do Estado, a seu lado ou em competição com ele», o salazarismo não concedeu à União Nacional, criada como simples «associação sem carácter de partido e independente do Estado», outro terreno de intervenção que não fosse o da «ordem cívica» e outros objectivos que não fossem os da colaboração com o Governo ¹⁰⁷, isto é, que não fossem os de levar a opinião pública a «um estado de adesão ou simples conformidade» com os objectivos do Governo e a colaborar «com o poder na sua realização» ¹⁰⁸. Para o Estado Novo, «a União Nacional não é um partido, não se confunde com o Governo, não domina o Estado» ¹⁰⁹. Se fosse partido único, dizia Salazar, teria «o valor de engrenagem pertencente à própria estrutura do Estado» ¹¹⁰.

De facto, a função da União Nacional, tal como a definiu Marcelo Caetano, quando presidia à sua Comissão Executiva, não era a *participação política*, mas tão-só a *colaboração cívica*, «donde resulta que nem os governos e as autoridades saem necessariamente da União Nacional, embora cada vez mais seja nas suas fileiras que se formam os valores politicamente aproveitáveis, nem a política geral do País é gizada ou norteadada pela União Nacional ou sequer com ela

¹⁰⁴ Cf. M. Braga da Cruz, «O partido e o Estado nos regimes fascistas» (de próxima publicação em *Análise Social*).

¹⁰⁵ In A. Ferro, *Salazar [...]*, p. xxviii.

¹⁰⁶ *Discursos [...]*, vol. iv, p. 270.

¹⁰⁷ *Estatutos da União Nacional. Aprovados por Decreto n.º 21 608, de 20 de Agosto de 1932*, Imprensa Nacional, 1934.

¹⁰⁸ *Discursos [...]*, vol. iv, p. 274.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 143.

¹¹⁰ *Ibid.*, vol. i, p. 346.

concertada, nem existe qualquer espécie de responsabilidade dos dirigentes políticos perante a União Nacional — como aconteceria se houvesse um partido senhor do Poder»¹¹¹.

Na realidade, porém, a União Nacional abarcaria funções políticas, e não meramente cívicas ou morais — nomeadamente com a preparação e realização de actos eleitorais, fornecimento de quadros políticos ao regime e ampliação do consenso expresso com actos públicos. Também aqui o hibridismo do regime se revelou: deixando ao Estado o exercício da dominação, entregou ao «partido» a realização do consenso. O poder, não o delegou, foi-lhe apenas delegado. As directrizes, não as ditou, recebeu-as. Não foi governo, mas este não o teria sido sem ele. «Mais do que partido de Estado, partido de governo ou partido de regime, a União Nacional — já o dissemos também — assume-se como *partido cívico*»¹¹², isto é, combina funções de «partido político» com atribuições de mera «associação cívica», fazendo com que o Estado Novo não seja um Estado *de* partido único, mas tão-só Estado *com* partido único.

8. CONCLUSÃO

Aparecido em Portugal quando varria a Europa uma onda de reacção contra a democracia liberal e o desenvolvimento das organizações operárias, o salazarismo, à semelhança de muitos outros regimes autoritários que na época surgiram no velho continente, implantou em Portugal um nacionalismo antiliberal, um autoritarismo antidemocrático e um corporativismo anti-socialista.

Aproximou-se por isso do fascismo, demarcando-se, porém, ideológica e politicamente dele, quer na sua política interna quer na sua política externa, conseguindo assim sobreviver à derrocada pós-bélica da grande maioria desses regimes. O segredo da sua longevidade esteve precisamente no eclectismo que consagrou e cultivou.

De matriz basicamente católica, do ponto de vista ideológico, evitou afirmações totalitárias. Constitucionalmente híbrido, enjeitou a democracia, dosando porém o autoritarismo de Estado com algumas das suas fórmulas e princípios. De origem militar, repudiou a militarização do regime. Desejando-se «popular», não assentou a sua força em massas politicamente actuan-tes ou organizadas, nem delas pretendeu colher a própria legitimidade. Politicamente antiparlamentarista e antipartidarista, evitou a adopção do modelo de partido único dos fascismos europeus. Identificado com o chefe, de quem colheu o nome, nem por isso o carismatizou.

O Estado Novo de Salazar entrusou um *nacional-catolicismo ideológico*, de cariz tradicionalista, numa *ditadura civil, policial e pessoal do chefe do Governo*, que, apoiada numa *organização social corporativa*, e a expensas do operariado industrial e do campesinato rural, serviu os desígnios de uma burguesia nacional débil e dependente.

¹¹¹ Marcelo Caetano, «Na posse da Comissão Concelhia de Lisboa da União Nacional», in *Diário da Manhã* de 20 de Fevereiro de 1948, p. 1.

¹¹² M. Braga da Cruz, *As Origens [...]*, p. 382.