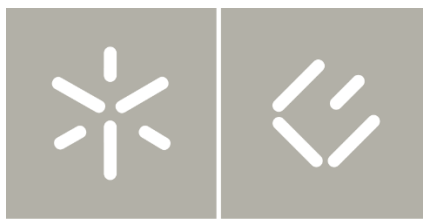


Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Rúben Simão Araújo da Costa

Elites Políticas e o Poder Local: os Governadores Cívicos de Vila Real do Estado Novo à Democracia (1936-2011)



Universidade do Minho

Escola de Economia e Gestão

Rúben Simão Araújo da Costa

**Elites Políticas e o Poder Local: os
Governadores Cívicos de Vila Real do Estado
Novo à Democracia (1936-2011)**

Dissertação de Mestrado
em Ciência Política

Trabalho efetuado sob a orientação da
Professora Doutora Alena Vysotskaya Guedes Vieira

Direitos de autor e condições de utilização do trabalho por terceiros

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho



Atribuição-NãoComercial-SemDerivações
CC BY-NC-ND

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Agradecimentos

A todos os professores, amigos e colegas com quem tive o maior prazer em partilhar estes anos na Universidade do Minho. Dada a impossibilidade de me dirigir a todos simultaneamente, apresento aqui o meu profundo agradecimento por tudo aquilo que aprendi na vossa presença. Um agradecimento especial à Professora Alena Vieira, pela capacidade de trabalho, pelo rigor científico e pelo empenho que impôs a esta dissertação.

À minha família – Adélio, Carlos, Deolinda, Filipa, Francisca, José, Leticia e Marta –, por tudo e mais alguma coisa.

À Anabela, pelos cigarros, pela prosa, pelo amor, pela camaradagem.

“Aspirou o ar profundamente, não acabou a aspiração, inteiriçou-se e morreu.”

Lev Tolstoi – A morte de Ivan Ilitch

Declaração de integridade

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

“Elites Políticas e o Poder Local: os Governadores Civis de Vila Real do Estado Novo à Democracia (1936-2011)”

Resumo

Os estudos sobre os Governadores Civis têm sido conduzidos dentro do âmbito mais alargado da elite política contemporânea portuguesa e o seu carácter distintivo não tem sido, desta forma, explorado. Esta dissertação, analisando as transformações políticas provocadas pela transição e consolidação democráticas nos Governadores Civis de Vila Real, visa colmatar essa lacuna. Para investigar a evolução destes agentes políticos do Governo no regime político do Estado Novo e no regime democrático, a análise está alicerçada em duas dimensões: o perfil sociopolítico e o papel político na arquitetura institucional (1936-2011). Neste sentido, a abordagem metodológica utilizada centra-se numa análise qualitativa, com recurso a duas bases de dados – *Os Governadores Civis de Portugal, História e Memória (1835-2011)* e o *Dicionário biográfico do poder local em Portugal, 1936-2013* –, assim como à análise de documentos oficiais do Governo.

Os resultados desta investigação revelam que a transição e a consolidação democráticas provocaram, por um lado, uma renovação do perfil sociopolítico dos Governadores Civis de Vila Real e, por outro, uma readaptação do papel político desta elite política na arquitetura institucional. Quanto à primeira dimensão, com a passagem do Estado Novo para o regime democrático, constata-se a redução da média dos mandatos, os aumentos da média das idades à data da nomeação e da percentagem dos indivíduos que exerceram outros cargos políticos e, por fim, uma relativa desvinculação em relação às categorias profissionais predominantes. Relativamente à segunda, argumenta-se que a legislação levada a cabo no regime democrático, a par da descentralização administrativa e do reforço do poder local, provocou uma limitação do poder político dos Governadores Civis de Vila Real, assim como uma certa democratização dos critérios de recrutamento para o acesso ao respetivo cargo.

Esta dissertação confirma, desta feita, que os magistrados administrativos de Vila Real, tendo em conta as duas dimensões acima apontadas, seguiram a tendência da totalidade dos Governadores Civis de Portugal que exerceram funções entre 1936 e 2011.

Palavras-chave: Descentralização administrativa; Elites políticas; Estado Novo; Governadores Civis de Vila Real; Poder local; Regime democrático.

“Political Elites and Local Power: the Civil Governors of Vila Real from Estado Novo to Democracy (1936-2011)”

Abstract

Studies on Civil Governors have been conducted into the broader scope of the contemporary portuguese political elite; thus, its distinctive character is yet to be explored. This dissertation, analysing the political transformations caused by democratic transition and consolidation, aims to address this gap. To investigate the evolution of these Government political agents in the political regime of the Estado Novo and the democratic regime, the analysis is based on two dimensions: the socio-political profile and the political role in institutional architecture (1936-2011). In this sense, a methodological approach of use focuses on qualitative analysis, using two databases – *Os Governadores Civis de Portugal, História e Memória (1835-2011)* and *Dicionário biográfico do poder local em Portugal, 1936-2013* –, as well as the analysis of official government documents.

The findings of this investigation reveal that the democratic transition and consolidation provoked, on the one hand, a renewal of the socio-political profile of the Civil Governors of Vila Real and, on the other, a readjustment of the political role in this political elite in institutional architecture. As for the first dimension, with the transition from the Estado Novo to the democratic regime, there was a reduction in the average of mandates, increases in the average age at the date of appointment and the percentage of individuals who held other political positions and, finally, a relative disconnection from the predominant professional categories. Regarding the second, it is argued that the legislation carried out in the democratic regime, together with administrative decentralization and the strengthening of local power, caused a limitation of political power of Civil Governors of Vila Real, as well as a certain democratization of the criteria recruitment for access to the respective position.

This dissertation therefore confirms that the administrative magistrates of Vila Real, taking into account the two dimensions mentioned above, followed the trend of all the Civil Governors of Portugal who exercise their magistratures between 1936 and 2011.

Keywords: Administrative decentralization; Political elites; Estado Novo; Civil Governors of Vila Real; Local power; Democratic regime.

Lista de abreviaturas

CDS-PP	Centro Democrático Social – Partido Popular
CRP	Constituição da República Portuguesa
MAI	Ministério da Administração Interna
MDP/CDE	Movimento Democrático Português/Comissão Democrática Eleitoral
MFA	Movimento das Forças Armadas
PCP	Partido Comunista Português
PRP	Partido Republicano Português
PS	Partido Socialista
PSD	Partido Social Democrata
UN	União Nacional

Lista de tabelas

- Tabela 1.** Duração dos mandatos dos Governadores Civis entre 1936-1974 (contabilização em anos)
- Tabela 2.** Duração dos mandatos dos Governadores Civis entre 1974 e 2011 (contabilização em anos)
- Tabela 3.** Média de idades dos Governadores Civis aquando a tomada de posse (valores apresentados para os períodos 1936-1974 e 1974-2011)
- Tabela 4.** Categoria profissional dos Governadores Civis entre 1936-1974
- Tabela 5.** Categoria profissional dos Governadores Civis entre 1974-2011
- Tabela 6.** Duração Média dos Mandatos dos Governadores Civis em 4 regimes políticos distintos (1835-2011)
- Tabela 7.** Substituições dos Governadores Civis de Portugal Continental pelo Ministro Gonçalves Rapazote entre 1968 e 1972, por distrito
- Tabela 8.** Os setores profissionais dos Governadores Civis no Estado Novo e no regime democrático
- Tabela 9.** Duração dos mandatos dos Governadores Civis de Vila Real, 1936-1974
- Tabela 10.** Idades à data da nomeação dos Governadores Civis de Vila Real, 1936-1974
- Tabela 11.** O exercício/desempenho de outros cargos políticos por parte dos Governadores Civis de Vila Real, 1936-1974
- Tabela 12.** As categorias profissionais dos Governadores Civis de Vila Real, 1936-1974
- Tabela 13.** Duração dos mandatos dos Governadores Civis de Vila Real, 1974-2011
- Tabela 14.** Idades à data da nomeação dos Governadores Civis de Vila Real, 1974-2011
- Tabela 15.** O exercício/desempenho de outros cargos políticos por parte dos Governadores Civis de Vila Real, 1974-2011
- Tabela 16.** As categorias profissionais dos Governadores Civis de Vila Real, 1974-2011

Índice

1. Introdução.....	1
1.1. Identificação e relevância temática.....	3
1.2. Revisão bibliográfica: as elites políticas.....	5
1.2.1. A questão da formação e identificação das elites.....	5
1.2.2. Da legitimidade democrática das elites ao debate acerca da renovação ou cristalização das mesmas.....	7
1.2.3. Outras vias de entendimento sobre as elites políticas.....	10
1.3. Quadro teórico.....	13
1.4. Estrutura da dissertação.....	15
2. Desenho da investigação.....	17
2.1. Seleção do caso.....	17
2.2. Período de análise.....	18
2.3. Métodos e dados.....	20
2.4. Hipóteses de trabalho.....	21
3. O poder local enquanto uma instância de mediação entre o centro do poder político e as periferias: uma primeira aproximação.....	31
3.1. As motivações e objetivos do Estado Novo aquando a reestruturação do poder local em Portugal.....	33
3.1.1. O Código Administrativo de 1936-1940 enquanto elemento estruturador da arquitetura política e institucional do Estado Novo.....	35
3.1.2. O «pálido» impacto da revisão constitucional de 1959.....	37
3.2. A afirmação de um <i>Estado dual</i> : o contexto de emergência do poder local português no regime democrático.....	39
3.2.1. O papel da CRP de 1976 na estruturação da Administração Periférica do Estado.....	41
3.2.2. A atuação governativa dos eleitos locais.....	43

4. Os Governadores Cívicos em perspetiva histórica e comparada: os pergaminhos políticos e institucionais.....	45
4.1. Os Governadores Cívicos no período do Estado Novo: a relação entre o centro do poder político e as periferias.....	53
4.1.1. A abrangência e latitude das funções e competências.....	55
4.1.2. Os critérios de recrutamento.....	58
4.2. Os Governadores Cívicos no período do regime democrático: a relação entre o centro do poder político e as periferias.....	60
4.2.1. Da crescente perda de funções e competências à extinção do cargo.....	62
4.2.2. Os critérios de recrutamento.....	67
5. O caso dos Governadores Cívicos de Vila Real: análise e discussão do perfil sociopolítico.....	69
5.1. O regime político do Estado Novo.....	69
5.1.1. A duração dos mandatos.....	69
5.1.2. Idade à data da nomeação.....	71
5.1.3. O exercício/desempenho de outros cargos políticos.....	72
5.1.4. A categoria profissional.....	73
5.2. O período de vigência do regime democrático.....	74
5.2.1. A duração dos mandatos.....	74
5.2.2. Idade à data da nomeação.....	76
5.2.3. O exercício/desempenho de outros cargos políticos.....	77
5.2.4. A categoria profissional.....	78
6. Conclusão.....	80
6.1. Contributo da investigação.....	85
6.2. Vias futuras de investigação.....	87

1. Introdução

Durante o período de vigência do regime político do Estado Novo, primordialmente a partir das aprovações da Constituição Política de 1933 e do Código Administrativo de 1936-1940, o poder central fazia-se sentir junto das comunidades locais através da figura do Governador Civil. Estas personalidades incorporaram um vasto leque de funções e competências, desde a recomendação ao Ministério do Interior das pessoas com capacidade e faculdades para a gestão das câmaras municipais até ao exercício, em muitos dos casos arbitrário, da autoridade policial (Almeida, 2013: 22-24). Se, por um lado, a criação do cargo, assim como da própria instituição (o Governo Civil), remonta à Reforma Administrativa de 1835, é, por seu turno, no período de hegemonia e dominação do Estado Novo que estes magistrados administrativos passaram a assumir um papel político – nitidamente associado à defesa dos interesses do poder central junto das comunidades locais (Sousa 2014) – cada vez mais preponderante e decisivo. Desta feita, o poder local, enquanto palco privilegiado da atuação política destes agentes, não escapou ao conjunto de transformações implementadas ao longo desta época. De acordo com Maria Almeida (2013: 21), “o poder local em Portugal tem uma organização herdada do liberalismo”, desde cedo demonstrando uma preocupação acrescida ao nível da promoção de uma efetiva participação cívica. Este legado, segundo Boaventura de Sousa Santos (2002), remonta ao século XII, período a partir do qual as populações locais principiaram a organização em pequenos aglomerados públicos com o intuito de detetarem e, por conseguinte, procurarem alternativas políticas para os problemas das suas comunidades respetivas. Contudo, este ciclo acabaria por ser interrompido aquando da implantação e consolidação do Estado Novo em Portugal: o cerceamento das liberdades cívicas e políticas, o centralismo político-administrativo exacerbado e a corporativização do aparelho de Estado são alguns dos exemplos mais significativos deste período histórico (Rosas 1992).

Perante este contexto, os Governadores Civis, através de uma interferência direta e incisiva nas comunidades locais e na própria «vida das autarquias», apresentaram-se como verdadeiros “representantes do poder central” (Almeida, 2013: 22), assumindo como principal objetivo a implantação do regime e da máquina burocrática e administrativa do Estado Novo em todo o território nacional (Ramos, 1986: 112). Assim sendo, estes magistrados administrativos assumiram-se, no período do Estado Novo, como figuras de elevado relevo político e social, sendo encarados fundamentalmente como peças imprescindíveis à prossecução dos desígnios dominadores e controladores sobre a administração local. Nas palavras de Miguel Macedo,

ministro da Administração Interna entre 2011 e 2014, os Governadores Civis sempre se revelaram como uma “extensão do poder central a todo o território nacional”, encarnando na perfeição a encomendada função de “representar o Poder Executivo e coordenar os serviços do Estado no território da sua responsabilidade, o Distrito”.

Em Portugal, e tal como já se antecipava, o advento do regime democrático teve impactos substantivos ao nível do recrutamento e nomeação das personalidades que deveriam integrar o aparelho de Estado, dado que o objetivo se centrava na “substituição das elites políticas” das quais os Governadores Civis faziam invariavelmente parte (Almeida, 2013: 29). Segundo a mesma autora, estas transformações pretendiam, por via do alargamento das oportunidades e direitos dos cidadãos e do reforço da participação cívica em todo o processo de tomada de decisões a nível local, retomar a tradição demoliberal de representação política dos eleitos locais. Pese embora existisse a pretensão em renovar por completo as elites políticas após o 25 de abril de 1974, os Governadores Civis continuaram a fazer parte do panorama político, institucional e administrativo até 2011, data em que se procedeu, por parte do Governo presidido por Pedro Passos Coelho, à extinção do Governo Civil e, na sequência desta decisão, à respetiva exoneração dos seus membros.

Assim sendo, a presente investigação tem como foco de análise a relação entre as elites políticas e o poder local, nomeadamente a forma como estas desempenham um papel de mediação entre o aparelho de Estado e as comunidades locais. Para o efeito, e em linha de conta com o exposto anteriormente, os Governadores Civis de Vila Real são utilizados como estudo de caso, procurando-se acompanhar os impactos provocados pela transição e consolidação democráticas em dois eixos fundamentais de análise: primeiro, pretendemos estabelecer o perfil ao nível da composição sociopolítica; segundo, debruçar-nos-emos sobre o papel político destas personalidades na arquitetura institucional. Consideramos, portanto, que à composição sociopolítica dos Governadores Civis de Vila Real corresponderá uma análise centrada na duração dos mandatos, na idade à data da nomeação, na categoria profissional em que se encontravam inseridos e, por fim, no exercício de outros cargos políticos. Em seguida, o papel político, contrariando as tendências hegemónicas no seio da Ciência Política de avaliação do comportamento de determinados agentes, será, mediante a análise da legislação produzida quer no regime do Estado Novo, quer no regime democrático, levada a cabo tendo por base as funções e competências legalmente atribuídas e os critérios de recrutamento inerentes ao exercício do cargo.

Bem sabemos que a relativa autonomia dos campos sociais possibilita que a luta política entre os agentes que os compõem seja baseada em tentativas de imposição de diferentes visões do mundo e da sociedade, de concepções axiológicas e programáticas distintas e de uma repartição diferenciada do poder. Os espaços, locais ou lugares onde esse poder é exercido caracterizam-se pela forte presença do Estado, das instituições burocráticas e administrativas, dos mecanismos de representação política e, não menos relevante, das próprias elites. Neste sentido, a incorporação na análise do regime político do Estado Novo afigura-se como um «recuo histórico» inevitável. Ao fazê-lo, permitimos que sejam feitas algumas aproximações com o sistema político português, o sistema administrativo, o poder local e, até, a própria democracia. Tendo presente tudo isto, a presente investigação procura, mais do que o cumprimento dos objetivos anteriormente identificados, relevar o carácter distintivo dos Governadores Civis na arquitetura política e institucional dos dois regimes políticos em apreço. Trata-se, em traços genéricos, de um acompanhamento histórico de uma elite política com uma incidência mais voltada para os planos local e regional, de duas realidades não muito longínquas, enfim, a história recente da democracia portuguesa.

1.1. Identificação e relevância temática

No período do Estado Novo e na vigência do regime democrático – embora que de forma menos acentuada – verificou-se, durante um longo período, um desfasamento temporal em relação à realidade europeia e norte-americana no que ao estudo das elites políticas diz respeito (Torgal, 1992: 7). Na linha de argumentação apresentada pelo historiador Fernando Rosas (1996: 7), este tópico de análise – característico de muitas das ciências sociais, nomeadamente da própria Ciência Política – consumou-se como uma das áreas de investigação mais tardiamente exploradas no contexto português.

Os estudos sobre os próprios Governadores Civis seguem, com efeito, a tendência descrita acima, numa parte considerável dos casos caracterizados pela nítida escassez e pela relativa limitação no âmbito de aplicação desta temática (Sousa 2014). De acordo com Fernando de Sousa (2014: 18), as investigações conduzidas a este respeito têm-se pautado, na generalidade dos casos, a “alinhar cronológica e acriticamente” os nomes dos Governadores Civis e, nos restantes momentos, a “transcrever parcialmente a legislação relativa à sua formação e às atribuições dos corpos administrativos”.

Assumindo estas premissas como ponto de partida, consideramos que a presente investigação se reveste de uma pertinência acrescida. Em primeiro lugar, esta dissertação, tal como haviam feito José Tengarrinha (2002) em relação aos Governadores Cívicos de Lisboa e Francisco Barbosa da Costa (2004) relativamente aos Governadores Cívicos do Porto, é desenvolvida tendo como foco de análise um estudo de caso – os Governadores Cívicos de Vila Real –, contrariando, por isso, o recente predomínio das investigações orientadas para o plano nacional (Almeida 2013; Sousa 2014). Em segundo lugar, esta investigação, desvinculando-se da hegemonia das abordagens prosopográficas no que a este tema diz respeito (Almeida 2014; Sousa 2014; Sousa 2017), permite que seja traçado um acompanhamento mais dinâmico destes agentes em dois regimes políticos distintos: o regime político do Estado Novo e o regime democrático propriamente dito. Por término, esta dissertação, ao considerar a aprovação do Código Administrativo de 1936-1940 como «base de partida» (Consultar Capítulo 2), possibilita que seja introduzida uma inovação, para além da própria seleção do caso, ao nível do limite temporal relativamente aos demais estudos (Tengarrinha 2002; Costa 2004; Sousa 2014; Sousa 2017).

Tendo presente que o objetivo primordial desta investigação se centra na compreensão das transformações políticas provocadas pela transição e consolidação democráticas nos Governadores Cívicos de Vila Real, a pergunta de investigação é formulada da seguinte forma:

“Quais foram, relativamente aos Governadores Cívicos de Vila Real, as transformações políticas provocadas pela transição e consolidação democráticas?”

A análise centra-se em duas dimensões: a composição sociopolítica dos Governadores Cívicos de Vila Real e o seu papel político na arquitetura institucional. Relativamente à primeira dimensão, procuraremos traçar o perfil sociopolítico destas personalidades tendo em linha de conta a duração dos mandatos, o exercício de outros cargos políticos, a categoria profissional em que se encontravam inseridos e, por término, a idade à data da nomeação. Quanto à segunda dimensão, pretendemos analisar, mediante a legislação produzida ao longo do nosso período de análise (Consultar Capítulo 2), as funções/competências e os critérios de recrutamento inerentes ao exercício do cargo. Ressalvamos, com efeito, que a cada uma destas dimensões de análise corresponderá uma hipótese de trabalho (Consultar Capítulo 2), sendo as mesmas relacionadas com o quadro teórico da presente dissertação (o institucionalismo histórico). Tratando-se de uma análise comparada entre os dois períodos temporais – eles próprios delimitativos dos regimes

políticos em questão –, esta investigação pretende, numa primeira fase, situar o nosso objeto de análise dentro da delimitação temporal escolhida para, em seguida, comparar os respetivos dados.

1.2. Revisão bibliográfica: as elites políticas

1.2.1. A questão da formação e identificação das elites

A mera afirmação de que os estudos ou as investigações desenvolvidas sobre as elites políticas assumem, per si, uma enorme importância e um carácter eminentemente distintivo pode ser entendida, por razões lógicas, como uma tentativa de conferir algum tipo de excepcionalidade ao estudo em questão. Todavia, e mediante uma breve incursão pelos textos relativos ao pensamento político ocidental, a refutação de tal manifestação torna-se um pouco mais difícil. Verificou-se, com efeito, um desfasamento temporal entre a origem da palavra *elite* e a atenção conferida pelos teóricos e académicos em relação ao estudo das mesmas. Se, por um lado, a palavra ‘elite’ surge no decorrer da Idade Média para se referir à distinção entre pessoas e grupos sociais, os estudos sobre as elites políticas emergem, com efeito, nos termos do século XIX, com particular enfoque aquando da difusão das teorias sociológicas de Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto (Bottomore, 1964: 7).

No domínio da Ciência Política, a problemática das elites políticas foi desenvolvida mediante a edificação de três perspetivas teóricas bastante distintas: o elitismo, o marxismo e, por fim, o pluralismo. Em primeiro lugar, convém notar que a diferenciação entre estas três perspetivas se centra na compreensão da alocação do poder num dado sistema social – ou seja, a identificação dos grupos e classes detentoras desse mesmo poder. Quer isto dizer que a identificação desses estratos serve como elemento central e, até, diferenciador entre estas perspetivas. O elitismo, primordialmente alicerçado nos contributos de Mosca, Pareto e Michels, entende que o poder se encontra presente numa elite coesa. O marxismo afirma que o poder, enquanto produto das relações de força nas sociedades capitalistas, situa-se sob alçada da burguesia, sendo esta última compreendida como detentora dos meios de produção. Numa última instância, o pluralismo, recusando a ideia de uma certa unicidade das perspetivas anteriores, considera que o poder está alocado numa significativa panóplia de elites governantes (Mathiot e Gervais, 2011: 3-4). Dada a diversidade de perspetivas teóricas existentes, a identificação e formação das elites políticas é, com efeito, um aspeto dissonante em toda a literatura.

Gaetano Mosca (1980) considera a existência de duas classes bem definidas: os governantes – entendidos como uma classe minoritária, privilegiada e detentora do poder político – e os governados, considerados como uma maioria “dirigida e controlada” - fundamentais para o aparelho de Estado uma vez que se consubstanciam como a base do fornecimento dos “meios e instrumentos” imprescindíveis à dominação da classe governante (Mosca, 1980: 50). Por outro lado, Vilfredo Pareto (1968), para além da conceção figurativa da elite política em dois grupos – *as raposas e os leões*¹ - considerava que, no tocante à divisão entre elite governante e elite não governante, se verificava uma dinâmica designada por “hereditariedade indireta”, ou seja, uma rede privilegiada incorporada no tecido social (Pareto, 1968: 1298). Em linha de conta com este raciocínio, o trabalho académico de Robert Michels, estruturalmente influenciado pela sua participação e atividade políticas (Byers, 1998: 7), reflete uma clara divisão, no que às organizações dizia respeito, entre uma “minoría dirigente e uma maioria dirigida” (Bessa, 1993: 246). Neste sentido, toda a reflexão teórica de Michels acerca da organização e do funcionamento das sociedades está indissociavelmente associada à identificação dos dois grupos acima identificados. Para além disso, o sociólogo alemão não concebe, independentemente dos fatores sociais, históricos, económicos, políticos ou culturais, uma sociedade organizada sem a liderança de uma elite.

O estudo das elites políticas, em particular a forma como estas podem ser concebidas e identificadas, não se esgota, com efeito, na compreensão do trabalho dos seus «pais fundadores». Foi, aliás, matéria privilegiada por teóricos e académicos ao longo do século XX, muitas das vezes direcionada no âmbito da história das ideias políticas, confirmando-se como uma temática poliédrica e de geometria variável. Raymond Aron (1988), um dos mais proeminentes sociólogos franceses do século XX, propõe, para efeitos de esclarecimento conceptual e analítico, uma distinção entre *classe dirigente*, *classe política* e *elite*. Em primeiro lugar, a classe política relaciona-se com o exercício de funções intimamente relacionadas com a governação. Em seguida, a classe dirigente, apesar de não desempenhar funções políticas propriamente ditas, ocupa um lugar de centralidade na sociedade civil. Por fim, a elite, como corresponde a um termo excessivamente lato, fica reservada à designação das pessoas que ocupam ou exercem atividades de relevo numa dada sociedade (Aron, 1988: 150-151).

¹ Para Vilfredo Pareto (1968: 1298), a diferenciação entre as *raposas* e os *leões* centra-se no seguinte: as raposas servem-se da inteligência e astúcia para a obtenção do poder, ao passo que os leões se servem da força para o mesmo fim.

As questões relacionadas com o poder que determinados grupos exercem numa determinada sociedade estão, de uma forma inevitável, na base de todas estas reflexões, consubstanciando-se toda esta dinâmica numa arquitetura na qual as relações entre “indivíduos dotados de diferentes graus de poder, influência, prestígio e riqueza” (Balão, 2001: 20), se sobrepõem em relação aos restantes. A este respeito, e numa linha próxima da de Max Weber, Domhoff (2002: 9-10) afirma que o poder é capturado como a “capacidade de obter os resultados sociais desejados”, estando o papel das elites políticas dependente da “preservação dos ideais e das práticas” inerentes a determinado tipo de dominação.

Tendo presente a necessidade de construção de tipologias sobre as elites políticas, Robert Dahl, um dos nomes de destaque dentro da perspetiva pluralista, considera que este trabalho só é possível quando se verifica a existência de tomadas de decisão numa determinada sociedade, na medida em que estas são o produto do conflito entre as várias forças em disputa (Dahl, 1958: 466). Para além disso, Dahl (1958) considera que a identificação de uma elite também se encontra dependente da frequência e continuidade relativamente às decisões que sobrepõem um grupo de pessoas em detrimento de outro. Levando em linha de conta todas estas considerações, a elaboração de diversas tipologias sobre as elites políticas afigura-se de assaz importância, na medida em que potencializa a compreensão dos mais variados tipos de elites existentes (Higley, 2011: 765-766)². Considerando que o estudo das elites políticas é, em si próprio, o estudo de uma minoria nas suas mais diversas formas e arranjos (Keller, 1963: 766), John Higley (2011: 766) considera que se tem optado, por parte dos teóricos e académicos, pela incorporação de variados métodos e pela combinação dos respetivos resultados. Segundo o autor (2011: 766-767), esta flexibilidade tem possibilitado o ressurgimento de investigações direcionadas a este respeito.

1.2.2. Da legitimidade democrática das elites ao debate acerca da renovação ou cristalização das mesmas

As investigações sobre as elites políticas estão, de uma forma inevitável, relacionadas com as questões do poder e da própria legitimidade de atuação. A este respeito, considera-se que a eficácia da atuação das elites políticas, bem como a permanência nos lugares de destaque,

² A proposta de John Higley afigura-se como a mais harmoniosa e conciliadora em relação às apresentadas até ao momento.

depende de uma interação constante entre a minoria e a maioria. Esta interação consubstancia-se numa aproximação aos interesses, desejos, vontades, anseios e inquietações do grupo ou grupos que não configuram propriamente a elite. Mesmo nos casos das democracias liberais – elas próprias “um processo de dominação de uma elite política” (Bessa, 1993: 591) –, a legitimação assume-se como mais premente e, em muitos dos casos, mais imediatista. A este respeito, os contributos de Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto e Robert Michels revelam-se, uma vez mais, um importante ponto de partida. Tal como o título desta secção assim o indica, procederemos, num primeiro momento, às questões relacionadas com a legitimidade das elites políticas, sendo o segundo momento destinado à reflexão da renovação³ e cristalização das mesmas.

Ao refletir sobre a questão da legitimidade das elites políticas, Gaetano Mosca (1980: 70-71) faz referência à “fórmula política” – ou seja, uma base de geometria variável, legitimadora e reguladora das relações entre a maioria e a minoria. Esta *fórmula*, na maioria dos casos sustentada por crenças ditas racionais, varia substancialmente entre os diversos arranjos sociais e políticos, sendo o objetivo prioritário o estabelecimento de uma aproximação com as expectativas da maioria. No fundo, esta aproximação pode ser entendida como uma tentativa de “aproveitamento das condições precárias” dos indivíduos, cuja finalidade assenta na “aquisição, o exercício e a manutenção do poder político” (Balão, 2001: 125). Considerando que o comportamento das elites não se afigura como uniforme e linear, Pareto estabelece a distinção entre as ações lógicas e as ações não lógicas (Pareto, 1968: 66). As primeiras apresentam uma base racional, ou seja, uma avaliação coerente e proporcional sobre quais os meios mais adequados a empregar para os fins que se pretendem atingir; as segundas⁴ caracterizam-se pela incongruência entre a finalidade subjetiva e a finalidade objetiva. Estas ações estão condicionadas por aquilo que Vilfredo Pareto designa por *resíduos* – dado que estes se consubstanciam, na generalidade dos casos, em comportamentos ou posições de conservadorismo em relação ao *status quo* (Pareto, 1968: 68). Neste domínio, a resistência à mudança é, nas palavras de Wright Mills, potencializada através da congruência de interesses e objetivos por parte da elite (Mills citado em Ansart, 1999: 179), funcionando numa dinâmica mais precisa e coesa do que as manifestações da maioria. Desta forma, a permanência nos lugares de destaque afigura-se, na maioria dos casos, como uma

³ Muitos autores preferem o termo “circulação” das elites políticas.

⁴ As ações não lógicas são, em muitos dos casos, confundidas como ações ilógicas.

inevitabilidade, dada a permanência dos processos de dominação de uma “potência oligárquica repousada sobre uma base democrática” (Michels, 1982: 238).

As questões levantadas por Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto e Robert Michels acerca da legitimidade das elites políticas provocaram, durante um longo período, uma completa dissonância entre a democracia e o elitismo propriamente dito. Se, numa primeira fase, estes autores eram encarados como verdadeiramente conservadores e, até, negacionistas da própria democracia, a segunda fase fica marcada pelo reconhecimento do legado de Maquiavel e de toda a corrente realista na obra dos mesmos (Grynszpan, 1996). Um dos contributos mais marcantes para a combinação entre democracia e elitismo foi o de Joseph Schumpeter (1984), na obra intitulada *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Como economista⁵, Schumpeter reconhece que a existência e competição entre variadas elites serviria como um eficaz meio de combate à perpetuação de uma elite específica (Schumpeter, 1984: 328), sendo a democracia entendida, desta forma, como uma ferramenta na escolha das lideranças, enquanto é reconhecido ao eleitorado (as massas) faculdade para tal. Contudo, isto não significa que a abordagem estabelecida por Mosca, Pareto e Michels em relação à democracia seja aquela que é advogada nos presentes dias⁶.

Tal como ficou evidenciado anteriormente, a questão da legitimidade é um dos aspetos mais centrais no domínio do estudo das elites, uma vez que as próprias questões da renovação ou cristalização não são, com efeito, dissociadas dela. Sempre que, por algum motivo, a elite não encontra, na vasta camada da maioria, suporte ou apoio de base popular, a renovação ou circulação das elites torna-se uma realidade cada vez mais premente. Todos estes processos estão dependentes dos arranjos e dinâmicas sociais, bem como da própria elite existente num dado espaço físico e geográfico. Na obra de Mosca, os fenómenos de transformação e circulação das elites encontram fundamentação teórica na questão da cooptação e da hereditariedade em relação à transferência do poder. Especialmente nas sociedades onde o poder é «imóvel», a circulação das elites é efetuada, numa parte considerável, no seio familiar, normalmente de pais para filhos, afirmando-se uma tendência para a produção e desenvolvimento de “elites fechadas e cristalizadas” (Mosca, 1980: 66). Nesta linha, a questão da cooptação também é considerada como ponto fundamental na reflexão teórica de Robert Michels. De acordo com o sociólogo alemão, a questão da renovação das elites não entraria na esfera de influência da maioria, na

⁵ O funcionamento da atividade política é, no pensamento de Joseph Schumpeter, idêntico ao funcionamento do mercado.

⁶ Ainda para mais quando o elitismo foi concebido como uma resposta à visão marxista relativamente à organização e funcionamento da sociedade e da política (Bobbio, 2008).

medida em que, por todas as organizações e organismos, se verifica a substituição de uma elite por outra (Michels, 1982: 63), ficando a sua teoria conhecida como *a Lei de Ferro das Oligarquias*. A maior lentidão e velocidade em relação à circulação, transformação ou renovação das elites afigurava-se, para Pareto (1968: 1300), como um processo dependente de critérios de “oferta e procura”. Ou seja, para além do reconhecimento de que, quando se dá a renovação das elites políticas, existe a incorporação de comportamentos, valores e atitudes do grupo dito privilegiado, Pareto (1968: 1299) considerava, numa linha um pouco divergente das de Michels e Mosca, que este processo envolvia a elite e as massas. Apesar deste reconhecimento, Pareto considerava que o poder nunca saía da alçada da elite, necessitando esta apenas da incorporação de determinados elementos⁸ como meio de se manter nas posições de liderança.

Todo o processo relativo à circulação/transformação das elites políticas está, como referido acima, dependente do tipo e das características de cada elite. Para o efeito, John Higley (2011: 766-767) identifica dois tipos de elites: por um lado, a *elite unida* e, por outro, a *elite desunida*. Considerando a elite desunida através da divergência em relação aos comportamentos adotados, Higley estabelece que estas se podem transformar em elites ideológicas, ao mesmo passo que a elite unida, compreendida mediante a convergência ideológica e a similitude comportamental, pode passar a configurar-se como uma elite desunida (Higley, 2011: 768). Ou seja, apesar do reconhecimento de que estes dois tipos de elites não se consubstanciam, eles próprios, como próximos dos regimes liberais (Higley, 2011: 768), a transformação pode ocorrer em ambos os lados.

1.2.3. Outras vias de entendimento sobre as elites políticas: três perspetivas em análise

O estudo das elites políticas sempre se revelou um campo de relativa conflitualidade e dissonância. Após os contributos de Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto e Robert Michels, bem como todos os trabalhos produzidos ao longo do século XX e do século XXI, assistiu-se a um «abrandamento» do número de publicações e investigações no seio desta temática. A explicação avançada prende-se com o surgimento de novas vias de explicação⁹ sobre os estudos das elites

⁷ Todo este processo se desenrola na base da justificação da impossibilidade de uma governação autónoma e responsável por parte das massas.

⁸ Uma vez mais, estes elementos são considerados na base da incorporação de comportamentos, atitudes, valores, entre muitos outros aspetos.

⁹ As novas vias de entendimento sobre os estudos das elites políticas consubstanciam-se, elas próprias, em críticas sobre como o estudo das mesmas havia sido conduzido.

políticas. Neste sentido, passaremos a considerá-las, uma vez que elas próprias se configuram como um importante objeto na, até então, estaque literatura.

A primeira perspectiva de confrontação ao estudo das elites políticas surge, com efeito, ancorada na sociologia relacional, configurando-se Pierre Bourdieu como um rosto proeminente no seio desta temática. De acordo com Renato Perissinotto e Adriano Codato (2008: 10), a sociologia relacional de Pierre Bourdieu é uma parte significativa, pelo menos à época, da “sociologia política francesa”, tinha como objetivo fundamental estabelecer uma disrupção “com a visão essencialista encontrada em pesquisas influenciadas pela temática elitista e pelos adeptos do método prosopográfico”. No fundamento da questão, tratava-se de uma crítica direcionada à forma estaque sobre como os estudos sobre as elites políticas haviam sido realizados, na medida em que, segundo Pierre Bourdieu (1989: 28), existia uma nítida e clara dificuldade em reconhecer, por parte dos teóricos e acadêmicos, que o “real é relacional”. Nesta linha de pensamento, o poder é entendido como uma “relação entre diferentes posições que distribuem desigualmente os capitais específicos de um campo” (Bourdieu citado em Perissinotto e Codato, 2008: 10), ao passo que as lideranças, bem como qualquer posição de destaque e dominação, estão intimamente relacionadas com o preenchimento e ocupação dessas mesmas posições. Desta feita, a preocupação do sociólogo francês centra-se na incapacidade de, a partir da descrição e compreensão das características distintivas de determinados indivíduos, se possa determinar a verdadeira arquitetura e dinâmicas de determinado *campo*¹⁰.

A segunda perspectiva alternativa à compreensão das elites políticas surge associada aos pressupostos teóricos do institucionalismo da escolha racional. Num primeiro momento, convém, com efeito, estabelecer que, de acordo com esta abordagem, “o contexto institucional é a variável independente que explica a conduta dos atores políticos”, ao passo que as próprias instituições são tidas como a “variável dependente” (Perissinotto e Codato, 2008: 9-10). De acordo com esta perspectiva, a atuação dos mais variados atores políticos é condicionada pelas “regras do jogo”, uma vez que, ao considerá-los como seres inteiramente racionais, a maximização dos lucros é tida como objetivo principal, enquanto são dissociados e tidos em isolamento fatores relevantes como o passado político, o legado cultural, a herança ideológica e educacional, entre muitos outros (Tsebelis, 1998: 51). Para além disso, os princípios teóricos desta abordagem postulam que se

¹⁰ De acordo com Perissinotto e Codato (2008: 11), Pierre Bourdieu potencializou, a este respeito, uma refinação teórica das críticas estabelecidas anteriormente ao estudo das elites políticas por “autores como Anthony Giddens e Robert Putman”.

determinado contexto se revelar idêntico para, por exemplo, dez atores, as estratégias seguidas serão, na sua essência, bastante semelhantes. Desta forma, o institucionalismo da escolha racional negligencia a “especificidade dos gostos e preferências” como componente explicativa, ao mesmo tempo que desconsidera e marginaliza “os processos de socialização primária, secundária e política” (Perissinotto e Codato, 2008: 9-10). No entanto, e tendo como pano de fundo o domínio da Ciência Política, as inovações e os contributos do institucionalismo da escolha racional revelaram-se de enorme importância, uma vez que as investigações produzidas a este respeito, por um lado, não se centraram unicamente no papel dos indivíduos e dos grupos de forma isolada e, por outro, potencializaram que as instituições – comumente entendidas como um conjunto de normas e procedimentos formais e informais – adquirissem um estatuto que no âmbito das formulações relativas às elites políticas era, até à data, tido como praticamente irrelevante.

A terceira perspetiva - também ela uma crítica aos estudos sobre as elites políticas - alicerça-se nos pressupostos teóricos do marxismo estruturalista. Em primeiro lugar, convém, desta forma, referir que a maioria dos teóricos do marxismo estruturalista sempre ofereceram uma enorme resistência à incorporação da “problemática das elites políticas para o interior do marxismo” (Perissinotto e Codato, 2008: 8). Neste domínio, postula-se que o “funcionamento do Estado capitalista e o seu carácter de classe devem ser explicados a partir dos vínculos objetivos existentes entre essa estrutura específica e a sociedade capitalista” (Perissinotto e Codato, 2008: 8). Os teóricos do marxismo estruturalista avançam com esta ideia, na medida em que se verifica o reconhecimento de que as personalidades que “controlam os principais postos do aparelho estatal estão destinados a reproduzir a função objetiva”, sendo esta última entendida como um prolongamento do reforço da dominação classista (Poulantzas citado em Perissinotto e Codato, 2008: 8). Tal como acontecera com o institucionalismo da escolha racional, o marxismo estruturalista não concebe os valores, o passado e as preferências dos indivíduos como elemento explicativo. Ao seu invés, considera que se determinado indivíduo estiver inserido numa dada estrutura¹¹, a consequência inevitável será a reprodução dos valores e objetivos dessa mesma estrutura. O marxismo estruturalista, recuperando os pressupostos teóricos de Karl Marx,

¹¹ No domínio do marxismo estruturalista, tal como acontece com o marxismo propriamente dito, a referência à «estrutura» prende-se, na maioria dos casos, com os postos do aparelho de Estado.

estabelece que o “Estado é definido e explicado por aquilo que reproduz e não pela natureza dos seus ocupantes” (Therborn citado em Perissinotto e Codato, 2008: 8-9).

1.3. Quadro Teórico

A abordagem teórica empregada nesta dissertação será o institucionalismo histórico. Enquanto quadro teórico, o institucionalismo histórico insere-se na teoria do neo-institucionalismo. Neste sentido, passaremos a considerar, numa primeira instância, o neo-institucionalismo para, em seguida, estabelecer uma aproximação com o institucionalismo histórico propriamente dito.

Ao longo do século XX, no domínio da Ciência Política, as investigações centravam-se, em número razoável, nas teorias orientadas para o agente, como são apanágios a teoria da escolha racional e as teorias comportamentalistas. O neo-institucionalismo¹² apresenta-se como uma alternativa teórica a estas concepções, estas últimas consideradas como predominantes e, em alguns casos, hegemónicas durante o século transato (March e Olsen 1989). Tal como o nome assim o sugere, o neo-institucionalismo assume uma decorrência do institucionalismo propriamente dito, diferenciando-se deste, por um lado, por uma interpretação mais lata e holística¹³ acerca da constituição e funcionamento das instituições (Bulmer, 1998: 369) e, por outro, pela ênfase colocada no debate sobre os constrangimentos e dificuldades à atuação das instituições e dos seus membros. A par do institucionalismo histórico, o neo-institucionalismo incorpora o institucionalismo sociológico e o institucionalismo da escolha racional. Desta feita, afigura-se de especial importância estabelecer as linhas divisórias entre os três.

O institucionalismo da escolha racional considera que a ação dos indivíduos não é orientada para a maximização dos interesses e benefícios de determinadas instituições, postulando que os interesses dos primeiros se apresentam como exógenos em relação aos segundos (Peters 2016). Numa dinâmica distinta, o institucionalismo sociológico, alicerçando-se na ideia de socialização organizacional, concebe as instituições como entidades com capacidade de vincular, mediante a partilha e difusão de valores, símbolos e mitos, os interesses dos indivíduos aos seus. Se, no caso anterior, e tal como referido, os interesses dos indivíduos são capturados

¹² Bem como as ramificações existentes dentro do neo-institucionalismo.

¹³ De acordo com Bulmer (1998: 369), o neo-institucionalismo não centra a análise unicamente em apreciações legalistas.

como exógenos, o institucionalismo sociológico, por seu turno, concebe os interesses dos seus membros como endógenos a determinada instituição. Por fim, o institucionalismo histórico, baseando-se na ideia de *path dependence*, interpreta a atuação das instituições e dos seus respetivos membros como consequências de decisões previamente tomadas (Thelen et al 1992).

Levando em linha de conta todas estas considerações, estabelecemos, portanto, que a análise das transformações políticas relativas à composição sociopolítica, por um lado, e ao papel político, por outro, dos Governadores Civis de Vila Real no período do Estado Novo e no período democrático pode ser enquadrada segundo o institucionalismo histórico. Em primeiro lugar, assumimos que o contexto político, histórico e social é uma importante componente explicativa da atuação, formação e caracterização das instituições e dos seus membros. Em segundo lugar, consideramos a transição de um regime político para outro como uma “conjuntura crítica” (Pierson 1993) – ou seja, “períodos relativamente curtos durante os quais existe uma probabilidade substancialmente elevada de que as escolhas dos agentes afetarão os futuros resultados” (Capoccia e Kelemen, 2007: 348). A definição de *conjuntura crítica* avançada pelos autores tem, por duas ordens de razões, respaldo na presente investigação: primeiro, por *períodos relativamente curtos* entende-se que a supramencionada ‘conjuntura crítica’ (mudança de regime político) deve ser mais breve do que o próprio período de análise (1936-2011); segundo, a noção de *probabilidade substancialmente elevada* coloca no centro do debate as potenciais diferenças entre os dois regimes políticos (ver Capítulo 2)¹⁴. Por fim, a transição de uma instituição (o Governo Civil, especificamente) de um regime político para outro implica, em termos figurativos e não só, uma certa luta pela sobrevivência à qual as elites políticas (neste caso, os Governadores Civis) não assumem uma postura “agnóstica” (Steinmo 2008). No nosso objeto de análise, esta luta pela sobrevivência refletiu-se, por um lado, em novas formas de relacionamento e socialização entre os seus membros, as entidades governamentais do poder central e o resto da comunidade e, por outro, na aceitação de novas funções, competências e na perda de um certo protagonismo e centralidade na arquitetura institucional (Consultar Capítulos 2 e 4).

Na presente dissertação, a operacionalização deste quadro teórico é efetuada a partir da composição sociopolítica e do papel político na arquitetura institucional dos Governadores Civis de

¹⁴ A este nível, fazemos referência à estratégia utilizada na seleção do respetivo caso (*contrast of contexts*), assim como à própria diferenciação entre os dois regimes políticos apresentada ao longo da investigação. Neste caso, a conjugação entre os conceitos de *path dependence* e conjuntura crítica aplica-se à relação dialética entre, por um lado, a realidade do Estado Novo e, por outro, a recusa de assimilação da mesma no período democrático.

Vila Real para os dois períodos em apreço, sendo que estas dimensões já haviam sido utilizadas em estudos anteriores (Almeida 2013; Sousa 2014)¹⁵.

1.4. Estrutura da dissertação

A presente investigação será desenvolvida em seis capítulos. Ao primeiro capítulo corresponderá a introdução ao tema, a identificação da pertinência e relevância temática, a revisão da literatura respeitante aos eixos de convergência e divergência sobre as elites políticas e, por fim, a apresentação do respetivo quadro teórico – o institucionalismo histórico – e as suas diversas ramificações no âmbito da Ciência Política. O segundo capítulo será destinado à componente metodológica da investigação. Ou seja, pretendemos relevar a metodologia privilegiada e o método utilizado, proceder à seleção dos casos, estabelecer o limite temporal da presente investigação, identificar a proveniência dos dados e, por fim, estabelecer as duas hipóteses de trabalho. Por um lado, a primeira hipótese de trabalho prende-se com uma desvinculação/renovação do perfil sociopolítico dos Governadores Civis de Vila Real do período do regime político do Estado Novo para o período de vigência do regime democrático. Por outro, a segunda hipótese está relacionada com um «esvaziamento» das funções e competências dos magistrados administrativos de Vila Real tendo como eixo de comparação os dois regimes políticos acima mencionados.

O terceiro capítulo terá, numa primeira instância, uma correspondência com uma compreensão do poder local enquanto uma instância de mediação entre o centro do poder político e as respetivas periferias. Num segundo momento, procuraremos estabelecer o quadro do poder local no período do Estado Novo, nomeadamente as motivações e objetivos do regime aquando da reestruturação do poder local em Portugal, a importância do Código Administrativo de 1936-1940 enquanto elemento estruturador da arquitetura institucional e política e, por fim, o impacto da revisão constitucional de 1959. Por término, e num terceiro momento, pretendemos mediar o quadro do poder local no período de vigência do regime democrático, tendo especial atenção ao fenómeno apontado por Boaventura de Sousa Santos de afirmação de um *Estado dual* no que à relação entre as elites políticas e o ordenamento administrativo diz respeito, o papel da CRP de

¹⁵ Em bom rigor, o processo de identificação das variáveis, por um lado, e as próprias linhas metodológicas inerentes a uma certa ideia de *Theory building* no que a este tema diz respeito, por outro, adquiriram um estatuto mais significativo após as publicações destes estudos. Sobre as noções do Theory building, ver George e Bennett (2005).

1976 ao nível da estruturação da Administração Periférica do Estado e a atuação governativa dos eleitos locais.

No capítulo quatro, pretendemos acompanhar a evolução dos Governadores Civis nos vários regimes políticos em que se foram inserindo. Na primeira parte, consideraremos os antecedentes históricos, políticos e institucionais inerentes à criação do cargo e da própria instituição, consubstanciando-se esta análise numa compreensão fundamental dos regimes políticos da Monarquia Constitucional e da Primeira República. Em seguida, consideraremos o regime político do Estado Novo e o regime democrático de forma isolada tendo em linha de conta, por um lado, as funções e competências dos Governadores Civis e, por outro, os respetivos critérios de recrutamento para o acesso ao cargo. A este nível, pretendemos fundamentalmente avaliar, mediante a legislação produzida nos dois regimes políticos e a bibliografia secundária, a segunda hipótese de trabalho.

No capítulo cinco, apresentam-se e discutem-se os dados empíricos relativos ao perfil sociopolítico dos Governadores Civis de Vila Real no período do regime político do Estado Novo e no período de vigência do regime democrático. Neste sentido, procuraremos analisar a primeira hipótese de trabalho, através da análise das seguintes dimensões: a duração dos mandatos, a idade à data da nomeação, o exercício/desempenho de outros cargos políticos e, por fim, a categoria profissional dos magistrados administrativos de Vila Real. Por término, no último capítulo, os objetivos centram-se, primeiro, na resposta à pergunta de investigação, segundo, na verificação da validade ou invalidade das hipóteses de trabalho levantadas, terceiro, na sistematização dos resultados obtidos, quatro, na identificação dos contributos para o debate científico e, por fim, no delineamento das linhas de investigação futuras.

2. Desenho da investigação

De forma a balizar as transformações políticas provocadas pela transição e consolidação democráticas nos Governadores Cívicos de Vila Real comparativamente ao regime político do Estado Novo, a presente investigação opta pelo método de análise qualitativa. Para tal, recorreremos a duas bases de dados, de índole eminentemente qualitativa, e à análise de documentos oficiais do Governo, mais concretamente à legislação produzida quer no período do Estado Novo, quer na vigência do regime democrático. Em virtude da utilização de dados quantitativos, a dicotomia entre estudos quantitativos e estudos qualitativos é colocada em causa na presente dissertação, na medida em que a inevitável partilha de elementos entre os dois «campos» faz com que, por exemplo, “só seja possível extrair um sentido inteligível de qualquer análise estatística se a enquadrarmos em conceitos que são eminentemente qualitativos” (Mahoney e Goertz, 2006: 249 citado em Cancela, 2012: 22).

Esta abordagem direciona-se, com efeito, para a análise de duas dimensões relacionadas com os Governadores Cívicos de Vila Real: a composição sociopolítica e o papel político na arquitetura institucional. Neste capítulo, procederemos, numa primeira instância, à justificação da seleção do(s) caso(s) e do período temporal adotado. Em seguida serão identificadas as fontes empíricas utilizadas nesta dissertação. Por fim, expõem-se as respetivas hipóteses de trabalho, sendo estas devidamente enquadradas com a operacionalização das dimensões de análise pretendidas.

2.1. Seleção do Caso

Em plena consonância com tudo aquilo que expusemos anteriormente, os Governadores Cívicos de Vila Real são, na presente investigação, utilizados como estudo de caso. Tendo presente que se trata unicamente de um *single case study*, esta dissertação opta por uma subdivisão do estudo de caso em dois contextos fundamentais – o regime político do Estado Novo e o regime democrático propriamente dito – possibilitando, por um lado, traçar o perfil sociopolítico e, por outro, acompanhar a legislação produzida relativamente às funções e competências e aos critérios de recrutamento destas personalidades no período temporal pretendido (George e Bennett, 2005: 166).

Os Governadores Civis do distrito de Vila Real fizeram parte, tal como acontecera com os seus homólogos, das transformações políticas, sociais e institucionais vivenciadas na história do Portugal contemporâneo, em particular a própria transição para o regime democrático. Por um lado, as distâncias físicas e geográficas que separavam – e ainda separam – o distrito de Vila Real dos principais centros de decisão política contribuíram para que o legado desta região se apresente como ainda mais peculiar. Neste sentido, e seguindo de perto o contributo de Rui Ramos (1986: 112-113), a “condição interior e rural do distrito de Vila Real”, de um lado, e “a sua tradição de pobreza e caciquismo”, do outro, contribuíram para que esta região se apresentasse como bastante propensa à “instalação do Estado Novo no Portugal provinciano”. Por outro, e pese embora as reformas levadas a cabo no regime democrático não terem retirado o peso da já mencionada *condição interior e rural* do distrito em questão, as potencialidades de análise para os dois períodos permitem que estes sejam considerados de forma isolada, dado que, pelo menos à partida, existem diferenças consideráveis para o caso em apreço. Desta forma, consideramos que o estudo dos Governadores Civis de Vila Real permite detetar, tanto no Estado Novo como no regime democrático, os posicionamentos do poder central em relação às próprias periferias.

Como tal, recorreremos ao método comparado mediante a estratégia do *contrast of contexts* (Scokpol e Somers, 1980: 178-179), a partir do qual o investigador seleciona casos ou períodos temporais com o objetivo de colocar em cima da mesa as potenciais diferenças entre os mesmos. Para além disso, a adoção desta estratégia de investigação entronca com a subdivisão do estudo de caso previamente avançada por George e Bennett (2005). Assim sendo, e na esteira de argumentação de Gianfranco Pasquino (2013: 18), a comparação – neste caso entre os dois contextos – surge como uma atividade eminentemente indispensável às ciências que se debruçam sobre a avaliação do sistema social e político¹⁶.

2.2. Período de análise

O período de análise da presente dissertação estende-se de 1936 a 2011. Este período é subdividido em dois espaços temporais delimitados pelos próprios regimes políticos: o período do regime político do Estado Novo, considerado a partir da aprovação do Código Administrativo de

¹⁶ Nas palavras de Gianfranco Pasquino (2013), este tipo de comparação pode ser entendida como diacrónica.

1936 até ao 25 de abril de 1974, e o período de vigência do regime democrático, balizado entre o próprio dia 25 de abril de 1974 e 2011.

A aprovação do Código Administrativo de 1936 – cuja revisão ocorreu em 1940, ficando o código comumente reconhecido por Código Administrativo de 1936-1940 -, encarado como o baluarte da reforma administrativa do Estado Novo, representa um verdadeiro marco histórico para o poder local português. Este diploma organizativo do enquadramento administrativo português pretendia, numa primeira instância, alcançar uma harmonização com os princípios programáticos do Estado Novo corporativo e, por outro, servir como ferramenta dinamizadora do “próprio movimento corporativo que tardava em afirmar-se” (Amaro, 2015: 90). Desta forma, com a aprovação do Código Administrativo de 1936 procedeu-se, num primeiro momento, à classificação dos “distritos em três ordens”, ficando, com efeito, reconhecida a segunda ordem ao distrito de Vila Real, na medida em que este se apresentava como a capital da província de Trás-os-Montes e Alto Douro (Almeida, 2013: 23). Na linha de argumentação avançada por Fernando Catroga (2014: 66), este diploma, em consonância com os princípios da Constituição Política de 1933, reduziu o “funcionamento do distrito à figura do Governador Civil”, fazendo esta decisão parte “de um plano que, corrigindo o programa integralista, prolongava e fortalecia o centralismo”. A partir deste momento, o distrito, enquanto circunscrição administrativa, passou a ser o palco privilegiado de atuação dos Governadores Cíveis, ficando estes magistrados administrativos encarregues de um sem-número de funções e competências. Uma delas, e em estreita ligação com o crescente processo de subjugação e secundarização das câmaras municipais e juntas de freguesia, passava pelo controlo e fiscalização do funcionamento dos órgãos e serviços municipais (Sousa 2014).

A par de tudo isto, o Estado Novo, mediante as disposições da Constituição Política de 1933 e do Código Administrativo de 1936-1940, procedeu à substituição da eleição política pelo sufrágio corporativo no que aos órgãos municipais dizia respeito (Oliveira 1996), interrompendo, desta feita, a “tradição demoliberal” (Amaro 2015) de representação política dos eleitos locais. Assim sendo, a centralidade conferida ao papel político dos Governadores Cíveis, entendidos enquanto representantes dos interesses do governo junto das comunidades locais, inseria-se numa dinâmica de afirmação de “um Estado corporativo, uno, indivisível e autoritário” (Catroga, 2014: 66).

Com o advento do regime democrático em 1974, a Junta de Salvação Nacional, através do Decreto-Lei n.º 170/74 (Tengarrinha 2002; Costa 2004), procedeu, no próprio dia 25 de abril, à exoneração dos Governadores Cívicos que se encontravam no pleno exercício das suas funções e, por conseguinte, à nomeação das personalidades que deveriam assumir o respetivo cargo em cada distrito. Iniciou-se, a partir desta altura, “um processo de descentralização administrativa e de reforço do poder local” (Almeida, 2013: 28), sendo que os Governadores Cívicos, em virtude da sua posição institucional e do próprio relevo social e político inerente ao exercício do cargo, fizeram parte de todas estas transformações.

O limite temporal desta investigação culmina em 2011, data em que o XIXº Governo Constitucional português – presidido pelo primeiro-ministro Pedro Passos Coelho numa coligação entre o Partido Social Democrata (PSD) e o Centro Democrático Social – Partido Popular (CDS-PP) – procedeu, argumentando a necessidade de contenção dos gastos orçamentais (Catroga 2013), à extinção dos Governos Cívicos e, no seguimento desta decisão, “todos os 18 Governadores Cívicos foram exonerados em 30 de junho de 2011” (Almeida, 2013: 35).

2.3. Métodos e dados

A análise das transformações políticas provocadas pela transição e consolidação democráticas nos Governadores Cívicos de Vila Real pode ser efetuada mediante a utilização de diferentes métodos e técnicas de investigação, sendo estes ajustáveis aos objetivos propostos por cada investigador. Sendo nossa intenção balizar as transformações políticas ao nível da composição sociopolítica e do papel político na arquitetura institucional do respetivo grupo, esta investigação combina a utilização de dados qualitativos e quantitativos.

Os dados utilizados na presente investigação provêm, por um lado, da obra *Os Governadores Cívicos de Portugal, História e Memória (1835-2011)*, desenvolvida no Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade (CESEPE) sob a coordenação de Fernando de Sousa (2014) e, por outro, da base de dados – transformada posteriormente em livro – *Dicionário biográfico do poder local em Portugal, 1936-2013*, desenvolvida e edificada no Centro de Investigação e Estudos em Sociologia do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE), da autoria de Maria Antónia Pires de Almeida (2014). A par destes dois elementos, e considerando o período

temporal adotado, a presente investigação serve-se também da análise de documentos oficiais do Governo. Este segundo elemento pretende situar, mediante a legislação produzida, os Governadores Civis de Vila Real na arquitetura política e institucional do Estado Novo e do regime democrático. Ressalvamos, com efeito, que a análise da legislação relativa ao nosso objeto de estudo será somente considerada a partir da aprovação do Código Administrativo de 1936.

A obra coordenada por Fernando de Sousa tem sido, nas palavras do próprio autor, preferencialmente utilizada como forma de explorar “a História do Portugal Contemporâneo, nomeadamente das suas elites políticas, a que os Governadores Civis pertenciam” (Sousa, 2014: 13). A base de dados elaborada por Maria Antónia Pires de Almeida tem assumido como utilização prioritária o conhecimento de “todos os presidentes de câmara, governadores civis e substitutos que exerceram funções em Portugal entre 1936-2013” (Almeida, 2014: 9). A combinação entre os métodos acima referidos revela-se de assaz importância para o presente estudo, dado que permite, por um lado, situar estas personalidades nas dimensões de análise pretendidas e nos regimes políticos em apreço e, por outro, possibilita que sejam estabelecidas as comparações para os resultados obtidos.

A confluência de utilização dos métodos acima referidos permite que sejam mitigadas algumas desvantagens inerentes à utilização dos mesmos. Estas, por seu turno, serão debatidas nas próximas linhas. No que concerne à obra edificada por Maria Almeida (2014), a adoção da perspetiva prosopográfica inibe uma potencial interação entre os objetos em análise. Para além disso, e em virtude da escolha de um período temporal lato, verifica-se, tal como reconhece a autora, um “desequilíbrio entre as informações fornecidas para cada indivíduo” (Almeida, 2014: 10). Por seu turno, e fruto da parca investigação desenvolvida para o plano distrital, a obra coordenada por Fernando de Sousa, considerando “as competências dos Governadores Civis e dos corpos administrativos à luz do direito português”, marginaliza os contributos destas personalidades no “desenvolvimento económico, social e cultural da sua circunscrição” (Sousa, 2014: 24)¹⁷.

¹⁷ Note-se que, apesar do reconhecimento do último ponto, a presente investigação não tem como objetivo avaliar os contributos dos Governadores Civis de Vila Real nos vários pontos de desenvolvimento apontados por Sousa (2014)

2.4. Hipóteses de trabalho

Tal como havíamos feito referência, esta investigação procura acompanhar as transformações políticas provocadas pela transição e consolidação democráticas nos Governadores Civis de Vila Real. Para o efeito, as dimensões de análise centram-se, por um lado, na composição sociopolítica do respetivo grupo e, por outro, no papel político desempenhado na arquitetura institucional. Consideramos, relativamente à primeira dimensão, a duração dos mandatos, a idade à data da nomeação, o exercício de outros cargos políticos e, por fim, a categoria profissional em que estavam inseridos. No que concerne à segunda dimensão, esta investigação debruça-se nas funções/competências e critérios de recrutamento destes magistrados administrativos. Desta forma, passaremos a considerar, numa primeira fase, cada uma destas dimensões e, em seguida, estabeleceremos as hipóteses de trabalho:

a) Composição sociopolítica dos Governadores Civis de Vila Real

No domínio do estudo das elites políticas, fundamentalmente a partir de meados da década de 1970, inúmeras foram as investigações que procuraram “explicar os determinantes sociais das elites governantes” (Garrido-Vergara, 2013: 33). Para o efeito, estes estudos tomaram como ponto de referência “a origem social, o tipo de educação, o capital social e político, entre outros” (Garrido-Vergara, 2013: 33-34). O objetivo primordial destas análises consistia no acompanhamento histórico das características sociopolíticas destes grupos, procurando estabelecer uma relação entre os interesses de determinado grupo – as elites políticas, especificamente – e as origens sociais do mesmo. Neste sentido, estas investigações partiram do pressuposto que as elites políticas, independentemente do contexto histórico, social ou político em que se encontram inseridas, encaram uma postura controladora em relação aos recursos e mecanismos do poder.

Por outro lado, a relação entre a natureza dos regimes políticos e a própria composição sociopolítica das elites políticas encontrou respaldo na perspetiva pluralista¹⁸. Num primeiro momento, esta perspetiva estabelece que o poder se apresenta como algo repartido e disseminado por diversos grupos e fações, sendo essa distribuição considerada mediante os interesses e objetivos de cada sociedade (Stepan 2001). Nesta linha de argumentação, as premissas da

¹⁸ Para um enquadramento sobre a perspetiva pluralista da teoria das elites ver o Capítulo 1.

perspetiva pluralista postulam que a variação existente entre os regimes políticos é uma decorrência da adoção de determinado tipo de regras, na medida em que estas definem as estruturas e as próprias relações de poder (Fishman 1990). Neste sentido, os pluralistas consideram premente a distinção entre regimes autoritários e regimes democráticos, dado que os primeiros “restringem a entrada na estrutura de poder para alguns”, ao passo que os segundos estabelecem as ferramentas e condições de “acesso a uma maioria de cidadãos” (Kifordu, 2011: 18). Assim, no caso português, contrariamente ao regime democrático instituído após o 25 de abril de 1974, e tendo por base o contributo de Phillippe Schmitter (1975: 7), consideramos o Estado Novo como um regime autoritário que, segundo nos revela Fernando Rosas (1992: 95), se alicerçava numa declarada e completa rejeição da democracia liberal, numa forte intervenção na vida social, política e económica e, não menos importante, no nacionalismo corporativo.

Para além de tudo isto, no domínio da Ciência Política, os grupos predominantes numa determinada sociedade não estão desvinculados da própria arquitetura institucional em que se encontram inseridos. Desta feita, Camila Lameirão (2008) estipula que o conceito de elite política está imbuído de uma dimensão empírica e uma dimensão conceptual. No primeiro domínio, as investigações académicas têm-se debruçado “em verificar quem é a elite, isto é, se ela existe realmente e quem tem o controlo do quê” (Lameirão, 2008: 237). No segundo domínio, os estudos sobre estes grupos têm procurado aprofundar o conceito de elite política, identificar as suas mais diversas características e, por término, inserir ou potencializar os conhecimentos adquiridos numa determinada tipologia (Lameirão, 2008: 237-238). Desta forma, importa referir que as análises dos percursos de vida e/ou das características sociais e políticas das pessoas integrantes das elites políticas afiguram-se como tarefas imprescindíveis a esta área de investigação.

Relativamente ao estudo de caso da presente investigação, constatamos que, nas circunscrições administrativas respetivas – os distritos –, a influência dos Governadores Civis estava em larga medida dependente de fatores relacionados com o perfil sociopolítico, designadamente a duração dos mandatos e o “estatuto social e político” (Sousa, 2014: 222). Todavia, verifica-se uma diferença significativa entre os dois regimes políticos em apreço: no regime político do Estado Novo, a figura do Governador Civil, exercida destacadamente por oficiais das forças armadas (33,3% da totalidade dos Governadores Civis – ver Tabela 8), era utilizada como um “instrumento poderoso (...) para achincalhar os adversários e elogiar os correligionários”; no período de vigência do regime democrático, apesar da manutenção do cargo

no enquadramento administrativo, político e institucional, este magistrado administrativo era percecionado como “um funcionário público, um bacharel ou um obscuro militante de um partido que, pela primeira (e última) vez era chamado a exercer tais funções” (Sousa, 2014: 222).

Tomando por referência os dois períodos acima mencionados, a hipótese de uma renovação na composição sociopolítica dos Governadores Civis já havia sido testada para o plano nacional – ou seja, o conjunto total dos Governadores Civis em Portugal (Almeida 2013; Sousa 2014). De acordo Maria Almeida (2013: 37-39), a duração dos mandatos dos Governadores Civis, em virtude de uma maior estabilidade política e governativa, é maior no Estado Novo que no período do regime democrático (Consultar as Tabelas 1 e 2); a média de idades aquando a tomada de posse afigura-se mais baixa no regime político do Estado Novo (Consultar a Tabela 3), dado que o regime pretendia selecionar magistrados administrativos “nem muito jovens, nem demasiado idosos, ou seja, com bastante experiência de vida, mas ainda com disponibilidade física e mental para o exercício do cargo” (Sousa, 2014: 241); ao nível das categorias profissionais, verifica-se “uma clara maioria, antes de 1974, os Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas”, ao passo que no período democrático os “referidos especialistas já têm uma percentagem mais baixa” (Almeida, 2013: 39); por fim, e tal como nos indica Fernando de Sousa (2014: 259), “o número relativo de Governadores Civis que assumiram outras funções políticas” afigura-se maior no regime democrático que no período do Estado Novo, sendo os indivíduos nomeados com base na “experiência política” e em “critérios de base partidária”.

Partindo de um universo de 1804 indivíduos para os períodos da Monarquia Constitucional, Primeira República, Estado Novo e, por fim, o regime democrático, Sousa (2014: 260) apresenta os dados percentuais relativos ao exercício de outros cargos políticos por parte dos Governadores Civis de Portugal (1835-2011). Na Monarquia Constitucional, o valor situava-se nos 74,7%; na Primeira República, o valor era de 50,4%; no período do Estado Novo, a percentagem de Governadores Civis que desempenharam outros cargos políticos era de 45,2%; e, por fim, no regime democrático os valores aproximam-se dos da Monarquia Constitucional, fixando-se nos 70,8%.

Tabela 1. Duração dos mandatos dos Governadores Civis entre 1936-1974 (contabilização em anos)

1936-1974	Nº	%
De 0 a 1 ano	22	10,78
Entre 1 ano e 2 anos	38	18,63
Entre 2 e 4 anos	59	28,92
Entre 4 e 8 anos	64	31,37
Mais de 8 anos	21	10,29
Total de mandatos apurados	204	100

Fonte: Almeida (2013: 38)

Tabela 2. Duração dos mandatos dos Governadores Civis entre 1974 e 2011 (contabilização em anos)

1974-2011	Nº	%
De 0 a 1 ano	42	18,50
Entre 1 ano e 2 anos	61	26,87
Entre 2 e 4 anos	75	33,04
Entre 4 e 8 anos	42	18,50
Mais de 8 anos	7	3,08
Total de mandatos apurados	227	100

Fonte: Almeida (2013: 38)

Tabela 3. Média de idades dos Governadores Civis aquando a tomada de posse (valores apresentados para os períodos 1936-1974 e 1974-2011)

1936-1974	45,5 anos
1974-2011	48,5 anos

Fonte: Almeida (2013: 40)

Tabela 4. Categoria profissional dos Governadores Civis entre 1936-1974

Categoria Profissional dos Governadores Civis entre 1936 e 1974	Nº	%
Comerciantes	1	0,69
Empresários/Industriais	1	0,69
Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas	66	45,83
Funcionários Públicos	16	11,11
Oficiais das Forças Armadas	42	29,17
Professores	7	4,86
Proprietários	1	0,69
Quadros Superiores e Dirigentes da Administração Pública e Empresas	10	6,94
Total apurado	144	100

Fonte: Almeida (2013: 39)

Tabela 5. Categoria profissional dos Governadores Civis entre 1974-201

Categoria Profissional dos Governadores Civis entre 1974 e 2011	Nº	%
Agricultores	1	0,61
Bancários	6	3,66
Empresários/Industriais	11	6,71
Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas	60	36,59
Funcionários Públicos	13	7,93
Oficiais das Forças Armadas	10	6,10
Operários, Artífices e Operadores de Máquinas	1	0,61
Pessoas Administrativo e Similares, Pessoal dos Serviços e Vendedores	3	1,83
Professores	39	23,78
Quadros Superiores e Dirigentes da Administração Pública e Empresas	12	7,32
Técnicos e Profissionais de Nível Intermédio	8	4,88
Total apurado	164	100

Fonte: Almeida (2013: 40)

Considerando a transversalidade destes parâmetros a todo o território nacional, estabelecemos, desta forma, a primeira hipótese de trabalho:

Hipótese 1 – É expectável que, no caso dos Governadores Cívicos de Vila Real, a transição e consolidação democráticas tenham provocado uma renovação no que ao perfil sociopolítico diz respeito.

Neste sentido, procederemos, de forma a testar a hipótese acima identificada, à avaliação das seguintes dimensões de análise: a duração dos mandatos; a idade à data da nomeação; o exercício de outros cargos políticos; e, por fim, a categoria profissional. Relativamente à primeira dimensão, consideramos, em virtude da clara variação dos resultados apresentados para o plano nacional (ver Tabela 1), que esta análise será efetuada em dias, procurando-se almejar um conhecimento mais preciso das respetivas datas de nomeação e exoneração. Em relação à segunda dimensão, o nosso propósito máximo consiste em verificar se, no caso dos Governadores Cívicos de Vila Real, existem diferenças significativas, considerando os dois regimes políticos em apreço, ao nível do critério da idade para o exercício do cargo. As duas primeiras dimensões de análise serão avaliadas segundo as informações das bases de dados previamente identificadas (Almeida 2014; Sousa 2014).

Quanto à terceira dimensão de análise, e tendo como objetivo a representação de uma parte considerável dos cargos políticos efetivos no período do regime político do Estado Novo e no período de vigência do regime democrático, seguimos a proposta de Fernando de Sousa (2014: 432): Administrador de Concelho; Administrador colonial; Conselheiro; Chefe de Estado Maior; Chefe de Gabinete de Ministro/Secretário de Ministro/Secretário de Ministério; Chefe de Gabinete do Governador Civil; Deputado; Deputado europeu; Deputado municipal; Governador militar; Juiz de tribunal superior; Ministro da Agricultura; Ministro da Administração Interna/Ministro do Interior; Ministro dos Assuntos Parlamentares; Ministro das Colónias; Ministro do Comércio (e Comunicações); Ministro da Defesa; Ministro da Educação/Ministro da Instrução; Ministro da Economia/Ministro do Fomento; Ministro de Estado; Ministro das Finanças/Ministro da Fazenda; Ministro da Guerra; Ministro da Indústria (e Energia); Ministro da Justiça; Ministro da Marinha; Ministro da Marinha e Ultramar; Ministro dos Negócios Estrangeiros; Ministro dos Negócios Eclesiásticos e da Justiça; Ministro dos Negócios do Reino/Ministro do Reino; Ministro das Obras Públicas (Comércio e Indústria); Ministro do Trabalho (e Providência Social); Ministro do Ultramar;

Prefeito provincial; Presidente de Assembleia Municipal; Presidente de Câmara Municipal; Procurador à Câmara Corporativa; Presidente da República; Procurador-Geral da República; Presidente de Junta de Freguesia; Primeiro-Ministro; Presidente do Parlamento; Par do Reino; Senador; Secretário de Estado; Secretário do Governador Civil; Secretário do Presidente da República; Vereador/Senador Municipal; Vice-Presidente de Câmara Municipal; e, por término, Vice-Primeiro-Ministro.

Por fim, a análise da categoria profissional dos Governadores Cívicos de Vila Real será efetuada com base na proposta de Maria Almeida (2013: 10) – ou seja, esta investigação opta pelo agrupamento das categorias profissionais tendo por base uma adaptação da Classificação Nacional de Profissões. Desta forma, as categorias profissionais serão as seguintes: Agricultores; Bancários; Comerciantes; Desempregados; Domésticas; Empresários/Industriais; Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas; Estudantes; Funcionários Públicos; Nobres; Oficiais das Forças Armadas; Operários, Artífices e Operadores de Máquinas; Outros militares; Padres; Pescadores; Pessoal Administrativo e Similares, Pessoal dos Serviços e Vendedores; Professores; Proprietários; Quadros Superiores e Dirigentes da Administração Pública e Empresas; Técnicos e Profissionais de Nível Intermédio; e, por término, os Trabalhadores Rurais. Existem, todavia, algumas considerações metodológicas a serem feitas. Primeira, tal como reconhece Almeida (2013: 10), não consideraremos a categoria profissional dos Aposentados, uma vez que a nossa intenção é “distinguir, quando possível, a profissão de origem”. Segunda, dada a mudança de designação de algumas atividades e categorias profissionais do Estado Novo para o regime democrático, esta adaptação da Classificação Nacional de Profissões, possibilita, por um lado, a redução da margem de erro e, por outro, a uniformização da análise para os dois períodos. Terceira, consideraremos para a análise desta dimensão um «teto máximo» de duas profissões por Governador Civil, colocando de parte todas aquelas que foram desenvolvidas por períodos nitidamente «breves» e que “não corresponderam propriamente a carreiras profissionais” (Sousa, 2014: 249).

b) Papel político na arquitetura institucional

Na linha apresentada por Robert Fishman (1990: 428), os regimes políticos consubstanciam-se em “organizações formais e informais do centro do poder político”. As regras e práticas políticas, institucionais e sociais que lhes estão subjacentes determinam “quem tem

acesso ao poder político e como aqueles que estão no poder lidam com aqueles que não estão” (Fishman, 1990: 428). Neste sentido, não será muito surpreendente e, até, inovador afirmar que as próprias transições ou mudanças de regime político desempenham um papel determinante na reconfiguração das “regras básicas que ligam as instituições governamentais à população em geral” (Fishman, 2011: 234). A este respeito, Samuel Huntington (1991: 35) estipula que a transição para o regime democrático engloba a combinação de três fases distintas: primeira, “o fim do regime autoritário”; segunda, “o estabelecimento do regime democrático”; e, terceira, “a consolidação do regime democrático”. Considerando a sua posição no “topo da pirâmide política” e a sua “latitude de ação” (Dogan e Higley, 2012: 280), as elites políticas não se afiguram como alheias a todas as fases do processo descrito por Huntington (1991).

No caso português, o derrube do regime autoritário e corporativo do Estado Novo ocorreu, por intermédio de um golpe militar, “a 25 de abril de 1974 pelo Movimento das Forças Armadas” (Gorjão, 2005: 18). As pressões políticas internas, o fracasso do modelo económico e as sucessivas tentativas falhadas em manter as colónias do continente africano “culminaram em golpes e lutas pelo poder entre as elites militares e económicas” (Dogan e Higley, 2012: 271). Por um lado, a transição portuguesa para a democracia, “balizada entre abril de 1974 e junho de 1976” (Gorjão, 2005: 18-19), foi levada a cabo tendo como pano de fundo os três princípios primordiais do Movimento das Forças Armadas (MFA): descolonizar, democratizar e desenvolver. Por outro, as novas práticas e regras que subjazem a um regime democrático têm, segundo nos indica Robert Fishman (2011: 235), a particularidade de promoverem e incentivarem uma “inversão parcial nas hierarquias dentro de numerosas instituições sociais e políticas”. Em sintonia com esta linha de argumentação, Mattei Dogan e John Higley (2012: 282-283) consideram que os momentos de mudança de regime político afetam o funcionamento e o raio de ação das elites políticas.

Neste domínio, o objeto de análise da presente dissertação – os Governadores Civis de Vila Real – parece não se arredar das tendências anteriormente estabelecidas por Robert Fishman, Mattei Dogan e John Higley. As primeiras indicações revelam-nos que, com o advento do regime democrático em Portugal, a esfera de influência política e institucional dos Governadores Civis passou a ser cada vez mais diminuta e limitada (Almeida, 2013: 28). Para tal, e de acordo com Macedo (2014: 9), contribuíram para tais circunstâncias fenómenos como “o fortalecimento do poder local após o 25 de abril de 1974 e a transferência de competências da administração central

para a administração local”. Estes fenómenos, segundo o estudo de Maria Almeida (2013: 28), estavam enquadrados num processo de descentralização administrativa que marcou “uma tendência geral dos países ocidentais dos anos 60 e 70 (...) com o objetivo de fortalecer as instituições políticas e administrativas do estado social”. Ou seja, o regime democrático, desvinculando-se dos projetos e intuítos centralizadores, autoritários e corporativos que, no período de vigência do regime político do Estado Novo, reduziram o funcionamento e atividade do distrito à personalidade jurídica do Governador Civil com o intuito de controlar as comunidades locais (Catroga, 2014: 66), serviu como motor à limitação do poder político destes magistrados administrativos. Por fim, Fernando de Sousa (2014) considera que, em concomitância com estes fatores, o distrito, palco privilegiado de atuação dos Governadores Cívicos, não teve enquanto autarquia local, ao contrário do que acontecera na Constituição de 1959, reconhecimento legal na Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976. Desta forma, estabelecemos a segunda hipótese de trabalho:

Hipótese 2: É expectável que a legislação levada a cabo na vigência do regime democrático tenha provocado uma limitação do poder político dos Governadores Cívicos de Vila Real.

3. O poder local enquanto uma instância de mediação entre o centro do poder político e as periferias: uma primeira aproximação

A atividade político-governativa tem, entre muitos outros aspetos, a particularidade de produzir um incalculável número de acontecimentos e protagonistas. O poder local, entendido enquanto parte integrante e significativa dessa mesma atividade, não foge a essa tendência. Neste estudo, através do rompimento com a designada “bipolarização de ordem metodológica” daqueles que, por um lado, consideram que “os fenómenos sociais tendem a ser perspetivados como que independentes das práticas sociais” e dos que, por outro, acreditam que as ações dos indivíduos, em muitos dos casos consideradas de forma isolada, “determinam esses mesmos fenómenos” (Ruivo, 2000: 137), o poder local, no presente momento, é concebido enquanto “nexo de estruturação das relações sociais” (Ruivo, 2000: 138). Estabelece-se, portanto, que, para além de uma interferência direta e dinâmica no “processo de produção dessa multiplicidade ou pluralidade” de atores e políticas públicas, o poder local assume-se, com efeito, como uma imprescindível “instância mediadora entre estruturas e práticas sociais” (Ruivo, 1990: 76-77). Nesta linha de raciocínio, e seguindo de perto o contributo de José Reis (1989: 12), as práticas sociais “constituem os limites e as possibilidades de outras práticas e de novas formas de conhecimento”, ao passo que as próprias estruturas estabelecem “os campos possíveis das ações”.

Tomando em consideração que a própria noção e compreensão de ou do local assume um carácter poliédrico e fugidio (Agnew, 1987: 28), convém, desta forma, considerar as mais diversas ramificações no que ao papel entre as periferias e o centro do poder político diz respeito. Numa primeira instância, as referências a determinados locais ou localidades, por mais longínquos e estranhos que estes se apresentem, têm subjacente a compreensão de um “ambiente onde emergem relações sociais, tanto institucionais como informais” (Ruivo, 1990: 77). Neste sentido, fica claro que, apesar de se constituir e afirmar como um ambiente com características distintivas, cada localidade continua a apresentar níveis de interdependência em relação às demais, configurando-se este como um processo em constante mutação. Desta forma, e estabelecendo a ligação com o segundo ponto, o poder local não pode ser concebido e compreendido sem o devido

enquadramento com a “macro ordem objetiva”¹⁹, na medida em que é através desta que “ele negocia a sua posição em maior ou menor grau” (Ruivo, 1990: 78).

Por fim, a já mencionada questão da negociação coloca, desta feita, no centro do debate o carácter dinâmico das relações entre as periferias e o centro do poder político. Durante os processos de negociação, cada localidade “comporta uma determinada percepção ou sentido do local, uma identidade subjetiva” (Ruivo, 2000: 139), constituindo-se como “uma imagem do mundo na sua generalidade em relação a cada um de nós” (Moles e Rohmer, 1982: 9). Todavia, e tal como já ocorrera por essa história fora, este sentido de identidade pode transgredir as fronteiras estabelecidas de determinado local. Retomando, por breves instantes, a questão da negociação, as interações entre o poder local e o próprio Estado, ou vice-versa, não se ficam por aqui. Segundo nos indica Fernando Ruivo (1991: 191), o Estado apresenta-se, em boa parte dos casos, junto do poder local como um organismo *multifacetado*, na medida em que não apresenta em todas as situações “a mesma predisposição resolutive no que diz respeito ao tratamento das pretensões, aspirações e problemas diversos” e *labiríntico*, pois “aparenta guardar no seu interior” os mecanismos e ferramentas indispensáveis à resolução de problemas e conflitos inerentes ao exercício da atividade política.

O papel de mediação desempenhado pelo poder local consubstancia-se, por um lado, no processamento dos “dados das estruturas mais vastas” e, por outro, na canalização e adaptação de “práticas e identidades dos agentes locais suscetíveis de reconstituir ou adaptar essas mesmas estruturas” (Ruivo, 2000: 139). Porém, isto não significa que as relações do poder local com o Estado se configurem como relações meramente reativas. Ao seu invés, estas relações, tal como sugere Tânia Fischer (1992: 108), consubstanciam-se num “conjunto de articulações entre coletividades e espaços diversificados”, bem como também são distinguidas pelo grau de dependência política, que já havíamos feito referência anteriormente, entre os dois níveis. Se, por um lado, o poder local está dependente “da influência política que lhe é conferida pelo Estado”, este último, por seu turno, tendo como objetivo expandir o poder político a todo o território, necessita invariavelmente do primeiro “para a manutenção da sua hegemonia” (Ruivo, 1992: 82).

A dependência dialética entre o nível local e o próprio Estado é, nas palavras de Michel Crozier (1970: 101), descrita e entendida como uma “cumplicidade política e administrativa”.

¹⁹ Por “macro ordem objetiva” entende-se o Estado.

Tendo em conta esta consideração, o foco de análise recai nas “alianças e processos de renegociação que se efetuam continuamente” entre o centro e as periferias, bem como na forma como as elites políticas procedem à “canalização de recursos para as suas comunidades” (Ruivo, 2000: 143). No meio de todos estes processos de invariável comunicação e negociação políticas entre os dois níveis surge o sistema administrativo. Desenhado e edificado em torno da já mencionada cumplicidade entre o centro e as periferias (Crozier, 1970), o sistema administrativo é concebido como uma “entidade onde se forjam lógicas e culturas organizativas próprias”, tendo como finalidade prioritária a resolução dos problemas e necessidades das respetivas comunidades (Ruivo, 2000: 144). Para além disso, os sistemas administrativos são encarados como organizações que apresentam, ainda que diferenciados entre si, dois níveis convergentes: o primeiro consubstancia-se no conjunto de regras, normas e práticas e no “discurso normativo que lhe preside”; o segundo alicerça-se tendo por base os “processos reais de atuação administrativa” (Ruivo, 1990: 83).

Mediante a adoção e compreensão de tais prerrogativas, o poder local é investido de um maior dinamismo, preponderância e centralidade, ao passo que os mais diversos locais ou localidades passam a configurar-se enquanto “atores coletivos” (Agnew, 1987: 34). Ou seja, considerando que o poder assume um carácter relacional entre as mais variadas partes que o compõem, as localidades assumem-se, por um lado, como “entidades portadoras de uma determinada imagem de si próprias e portadoras de representações para o exterior” (Ruivo, 2000: 142), enquanto que a própria política local, por seu turno, “mais do que um sistema passivo de tradução de necessidades, constituirá um processo ativo de fornecimento de sentido” (Agnew, 1987: 34).

3.1. As motivações e objetivos do Estado Novo aquando a reestruturação do poder local em Portugal

De acordo com António Rafael Amaro (2015: 87), “a entidade Estado não se limita a organizar e a administrar o território numa forma politicamente neutra”, constatando-se, ao seu invés, uma deliberada e premeditada “conceção política sobre as relações entre o centro e os poderes periféricos”.

Neste sentido, e tendo o período do Estado Novo como pano de fundo, capturar “a forma como Salazar resolveu as questões administrativas abertas na sociedade portuguesa desde a revolução liberal de 1820” afigura-se, com efeito, como uma importante via de esclarecimento acerca “da natureza do Estado Novo Corporativo e mesmo dos seus mecanismos de legitimação política” (Amaro, 2015: 87). Consideramos que, no que ao poder local diz respeito, as preocupações do regime liderado por António Oliveira Salazar, em consonância com o exposto por Amaro (2015: 87), prendiam-se, entre muitos outros aspetos, com a “divisão administrativa do território, a centralização/descentralização e a tutela ou não tutela dos poderes autárquicos municipais e regionais”. Desta forma, o Estado Novo, tomando por base todas estas motivações, empreende uma profunda mudança na arquitetura e dinâmicas da administração local e periférica do Estado.

O processo relativo ao conjunto de acontecimentos que marcaram a transformação na administração local e periférica principiou com o golpe de Estado de 1926, que, nas palavras de Maria Almeida (2013: 21), “veio suspender as disposições vigentes”, como também encarregou os Governadores Civis “do envio para o Ministério do Interior dos nomes dos cidadãos que deveriam fazer parte das futuras comissões administrativas das câmaras municipais”. Estas comissões, compostas por “gente de prestígio, rica e com importantes relações familiares” (Ramos, 1986: 122), desempenharam funções entre 1926 e 1937, ficando a sua dissolução e extinção associadas ao, até então, precoce processo nomeação “dos presidentes de câmara efetivos” (Almeida, 2013: 21).

Contudo, as principais metamorfoses na ordem administrativa vigente viriam a dar-se com a aprovação do Código Administrativo de 1936 – cuja revisão se deu em 1940 -, configurando-se, desta feita, como “um importante diploma organizativo, tanto da administração autárquica, como da administração periférica do Estado” (Caupers, 1994: 384-385). Sendo alvo de uma nítida influência política e ideológica do Código Administrativo de 1895, do Código Administrativo de 1896 e do Estatuto Municipal Espanhol de 1924²⁰, este diploma almejava, por um lado, estabelecer uma harmonização com o “Estado Corporativo” e, por outro, “dinamizar o próprio movimento corporativo que tardava em afirmar-se” (Amaro, 2015: 90).

²⁰ Segundo António Rafael Amaro (2015: 90-91), os Códigos Administrativos de 1895 e 1896 são tidos “como os mais centralistas da história administrativa portuguesa”, ao passo que o Estatuto Municipal Espanhol de 1924 enquadra-se “no início da ditadura de Primo Rivera”.

3.1.1. O Código Administrativo de 1936-1940 enquanto elemento estruturador da arquitetura política e institucional do Estado Novo

Tendo presente a sua “matriz acentuadamente centralizadora” (Caupers, 1994: 385), o Código Administrativo de 1936-1940, estabelecendo uma profunda disrupção com “a tradição demoliberal de eleição e representação política dos órgãos municipais, substituindo-a pelo sufrágio orgânico e corporativo”, desempenhou uma enorme preponderância na emergência e afirmação da “arquitetura política do Estado Novo” (Amaro, 2015: 85-87). Segundo nos adianta João Caupers (1994: 385), o Código Administrativo de 1936-1940 enveredou pela divisão do território nacional “em quatro circunscrições administrativas: a freguesia, o concelho, o distrito e a província”. Para além disso, este diploma “consagrou o princípio da autarquia local” (Almeida, 2013: 22), que, tal como nos indica César Oliveira (1996: 306), pode ser concebida enquanto “pessoa coletiva de população e território”, podendo assumir contornos de uma “circunscrição-base” ou de uma “parte integrante de outras autarquias”, tais como a província ou o concelho.

Em consonância com aquilo que havia ficado reconhecido na Constituição Política de 1933, o Código Administrativo de 1936-1940 retirou “aos Distritos o seu estatuto de autarquia local, agora conferido à Província”, passando estes a configurarem-se meramente como “o território da área de competência do Governador Civil” (Sousa, 2014: 80)²¹. Mediante a divisão administrativa em Províncias, o regime encabeçado por António Oliveira Salazar procurava, por um lado, “garantir que aquilo que foi uma promessa não cumprida na I República se iria realizar com o Estado Novo” e, por outro, “ir ao encontro de um importante movimento regionalista”, cuja forte implantação e adesão se faziam sentir primordialmente nos meios rurais (Amaro, 2015: 93-94). Desta feita, o território continental português²² foi dividido em onze Províncias, sendo, com efeito, estabelecidas as suas respetivas capitais: Trás-os-Montes e Alto Douro (capital Vila Real); Minho (Braga); Beira Alta (Viseu); Douro Litoral (Porto); Beira Baixa (Castelo Branco); Beira Litoral (Coimbra); Ribatejo (Santarém); Estremadura (Lisboa); Alto Alentejo (Évora); Baixo Alentejo (Beja) e Algarve (Faro) (Sousa 2014). Em toda a dinâmica relativa ao funcionamento da Província enquanto autarquia local, os, à época, designados chefes de família desempenhavam um papel considerável, na medida em que “elegiam as juntas de freguesia” (Amaro, 2015: 103). As juntas

²¹ Segundo Maria Almeida (2013: 23), o Código Administrativo de 1936 procedeu à classificação dos “distritos em três ordens”. A primeira ordem corresponderia aos distritos de Porto e Lisboa, a segunda ordem era reconhecida aos distritos que se afirmassem como capitais de província, enquanto que a terceira ordem fica reservada aos restantes.

²² A parte dedicada à organização administrativa do Arquipélago da Madeira e do Arquipélago dos Açores só foi alvo de reflexão na revisão do Código Administrativo de 1940.

de freguesia, por seu turno, e em consonância com os organismos corporativos, “elegiam os concelhos municipais”, sendo a eleição dos conselhos da província marcada pela participação dos “representantes dos organismos corporativos e das câmaras municipais” (Amaro, 2015: 103).

No que concerne às Câmaras Municipais, o Código Administrativo de 1936 considerou que a sua composição deveria assentar, por um lado, nos presidentes de Câmara e, por outro, em “vereadores em número variável” (Almeida, 2013: 23)²³. Ainda neste domínio, o período do Estado Novo é caracterizado pela nomeação, mediante a recomendação do respetivo Governador Civil de cada Distrito, dos presidentes de Câmara pelo Ministério do Interior. O cargo, para além de não ser remunerado numa parte substancial dos casos²⁴, configurava-se como incompatível com o desempenho de outras atividades políticas. O cenário português, longe de se ter constituído como único, tinha respaldo noutros países europeus, estando o exercício do cargo de presidente de Câmara intimamente relacionado com conceções voluntaristas e amadorísticas relativamente ao trabalho efetuado por estas personalidades (Guérin e Kerrouche 2008). Segundo nos releva Maria Almeida (2013: 25), a nomeação dos presidentes de Câmara era estabelecida “entre os respetivos munícipes”, sendo dada preferência, no que ao desempenho do cargo diz respeito, aos “vogais do conselho municipal, antigos vereadores, membros das comissões administrativas ou diplomados com um curso superior”. Em virtude da rigidez e exigência de tais critérios, o regime vivenciou sérias dificuldades em “encontrar pessoas disponíveis para o exercício do cargo, especialmente em concelhos do interior” (Almeida, 2013: 25). Face a isto, em 1940, a supramencionada revisão operada ao Código Administrativo potencializou um alargamento da duração dos mandatos dos presidentes de Câmara para 8 anos, configurando-se como um aumento de dois anos comparativamente àquilo que havia ficado reconhecida no diploma de 1936 (6 anos).

Dada a enorme dependência financeira e política das autarquias em relação ao poderio emanado pelo governo central, assistiu-se, ao longo do período de vigência do Estado Novo, “a um processo de esvaziamento dos poderes das autarquias” (Almeida, 2013: 24). Se, por um lado, “o município foi o local de cruzamento da administração autárquica com a administração periférica do Estado” (Caupers, 1994: 386), a vida e a própria gestão das autarquias, por outro, ficou

²³ De acordo com Maria Almeida (2013: 23), o número de vereadores nas câmaras municipais podia variar entre os 3 e os 6. O caso da Câmara Municipal de Lisboa apresenta-se como o mais distintivo, chegando a 12 o número de vereadores.

²⁴ O Código Administrativo de 1936 considerava, tal como nos indica Maria Almeida (2013: 7), que somente “os presidentes das câmaras de Lisboa e Porto é que eram remunerados, entrando esta norma em vigor no dia 1 de janeiro de 1938.

invariavelmente associada a “um hobby de latifundiários ociosos” (Araújo, 2003: 138). Tendo presente a dinâmica implementada pelo Código Administrativo de 1936-1940, António Rafael Amaro (2015: 103) considera que “o sistema de administração do Estado Novo” se encontrava alicerçado nas seguintes características: primeira, “na eleição, por sufrágio orgânico e corporativo, dos órgãos colegiais das autarquias”; segunda, “nomeação pelo governo dos presidentes das Câmaras”; terceira, “centralização e governamentalização das autarquias”. Segundo o mesmo autor (Amaro, 2015: 103), a referida questão da governamentalização e centralização das autarquias portuguesas fazia-se sentir através “da aprovação prévia de algumas deliberações camarárias”, da rígida e apertada “inspeção administrativa” e, por fim, “de um regime de tutela com poderes excepcionais de dissolução e extinção das autarquias”.

3.1.2. O «pálido» impacto da revisão constitucional de 1959

A organização dos princípios reguladores de vivência de uma ou de mais comunidades afigura-se como uma tarefa eminentemente política, sendo que a sua concretização efetiva aumenta os poderes de quem as idealiza. Neste sentido, no período de vigência do Estado Novo, o poder local, produto acabado da “forte componente de heterogeneidade administrativa”, assentava numa compreensão beneficiária das dinâmicas de “segmentação, personalização e racionalidade limitada” (Ruivo, 1991: 192). O tempo e o espaço constroem-se sob a égide de edifícios ideologicamente percorridos. A pesada máquina burocrática do Estado, o forte pendor centralista e aglutinador do aparelho administrativo e o “controlo efetivo e acrescido sobre o território nacional” faziam com que este último fosse, em larga medida, “governado a partir do centro e apoiado numa complexa rede de agentes, elites e mediadores locais” (Felizes, 2005: 119). Inserindo-se numa tendência de continuidade dos pontos previamente apresentados, a revisão constitucional de 1959, emergindo num período de contestação em relação ao regime (Rosas 1996; Catroga 2013), não contraria as dinâmicas implementadas pelo Código Administrativo de 1936-1940. Perante isto, as mudanças, considerando o plano administrativo, são tidas como «pálidas» e pouco significativas.

Aquando a revisão constitucional de 1959, as províncias, entendidas enquanto autarquia local, são extintas, sendo constatado que “as funções de fomento e coordenação que o próprio Código de modo enfático lhes atribuía chocavam com um Estado forte e autoritário” (Amaro, 2015:

95-96). Estando estas deficiências situadas previamente, desencadeou-se, durante o período de vigência do Código Administrativo de 1936-1940, uma «guerra» contra a divisão administrativa em Províncias, fundamentalmente levadas a cabo “por parte das cidades que eram sedes de Distrito, mas não de Província” (Sousa, 2014: 82). Esses espaços reclamavam para si um estatuto de especialidade não reconhecido por parte do poder central, contribuindo tal facto para a transposição das diferentes conceções administrativas para o plano da luta política. Para além dos argumentos levantados por essas cidades, Fernando de Sousa (2014: 82) reconhece, em linha de conta com a resenha histórica das reformas administrativas em Portugal de Fernando Catroga (2013), que a “anemia do funcionamento dos órgãos provinciais” se refletia, por exemplo, “na escassa autonomia financeira”, na “valorização, por parte do Governo, da figura do Governador Civil face aos órgãos provinciais” e, por fim, “na inexistência de um magistrado administrativo próprio à frente da Província”. A este nível, considera-se, portanto, que, mesmo na altura de vigência do Código Administrativo de 1936-1940, o regime liderado por António Oliveira Salazar entendeu que o “Governador Civil, enquanto magistrado à frente do Distrito, se ajustava melhor às necessidades policiais num Estado autoritário” (Sousa, 2014: 79).

Tal como refere Fernando de Sousa (2014: 82), o comportamento da Assembleia Nacional seguiu os pergaminhos ideológicos de Salazar, dado que, em plena revisão constitucional de 1959, “concedeu novamente o estatuto de autarquia ao Distrito e retirou aquele à Província”. Assim sendo, a Província ficou completamente arredada do ponto de vista administrativo. Na linha apresentada por Catroga (2013), a revisão constitucional de 1959, excetuando o caso da substituição da Província pelo distrito enquanto reconhecimento de autarquia local, não se estendeu, pelo menos de forma expressiva, às restantes áreas da administração autárquica e periférica do Estado.

Contrariando as expectativas de uma abertura da sociedade e do próprio sistema administrativo português, a época marcelista (1968-1974) não conseguiu contrariar a necessidade de estabilidade do regime (Catroga 2013), ficando o cenário exposto anteriormente relativamente estável até ao 25 de abril de 1974 (Sousa 2014).

3.2. A afirmação de um *Estado dual*: o contexto de emergência do poder local português no regime democrático

Considerando previamente o poder local português como pano de fundo, a revolução democrática de 1974 representa, com efeito, um verdadeiro marco histórico, sendo, não raras vezes, concebido como um dos triunfos mais significativos da mudança de regime político. Tendo por base as aspirações, expectativas e reivindicações da sociedade portuguesa, “o 25 de abril veio questionar o papel do Estado”, reclamando junto desta entidade “uma maior intervenção, quer na direção global da economia, quer na satisfação das necessidades básicas de acordo com modelos de consumo mais modernos” (Veneza, 1986: 697-698). A par destas considerações, a mesma autora adianta que, longe de se ter configurado como pacífico ou consensual, o período de emergência do poder local português no recente regime democrático, inscrevendo-se, per si, no aglomerado de transformações das “estruturas administrativas do Estado”, teve o condão de refletir “os conflitos das várias forças sociais em presença” (Veneza, 1986: 693). A partir deste momento, e assumindo como ponto de partida que a “qualidade da vida quotidiana depende da gestão municipal conduzida por órgãos democraticamente eleitos” (Veneza, 1986: 693), as inúmeras tentativas de reforço do poder local e da tão propalada descentralização administrativa fizeram-se sentir, por um lado, mediante a criação das bases necessárias a um maior envolvimento cívico no que à tomada de decisões diz respeito e, por outro, na reconfiguração das funções e competências das unidades administrativas do poder local em relação ao próprio governo central (Almeida 2015).

De forma a prosseguir os objetivos acima identificados, procedeu-se, a 2 de maio de 1974, à publicação, em pleno Diário do Governo, de portarias respeitantes à exoneração dos presidentes das câmaras municipais (Almeida 2013). No fundo, este procedimento dava continuidade ao que já havia acontecido em relação aos próprios Governadores Cívicos. Para além disso, este processo teve a particularidade de se estender “até à publicação de legislação específica que deu competências ao Ministério da Administração Interna para dissolver os corpos administrativos” e, em substituição destes organismos, nomear “comissões administrativas (...) que funcionariam até às primeiras eleições autárquicas” (Almeida, 2013: 30). Desempenhando funções pouco mais do que dois anos, as comissões administrativas, formadas e encabeçadas “por personalidades independentes ou pertencentes a grupos ou correntes políticas que se identifiquem com o MFA”,

assumiram-se como uma instância preponderante e decisiva no “processo de transição política a nível local” (Almeida, 2013: 31).

Durante a gestão das autarquias portuguesas pelas comissões administrativas, as elites políticas sofreram um processo de completa remodelação. Se, por um lado, somente um antigo Governador Civil assumiria o cargo de presidente de câmara em 1985, por outro, e considerando o período posterior às primeiras eleições autárquicas, em 1976, apenas 1,1% dos presidentes de câmara tinham assumido o cargo nas décadas de hegemonia do Estado Novo (Almeida 2013). A este respeito, Boaventura de Sousa Santos (1984) considera que, no curto período de vida das comissões administrativas, o sistema administrativo português não foi alvo de alterações significativas e que o “saneamento a que se procedeu limitou-se ao afastamento de pessoas (e não de processos)”, estabelecido, numa parte considerável dos casos, mediante “critérios elevados de oportunismo e sectarismo” (Santos, 1984: 509).

Numa parcial concomitância temporal com a gestão autárquica por parte das comissões administrativas, o período da crise revolucionária, balizado entre abril de 1974 e novembro de 1976, teve, nas palavras de Boaventura de Sousa Santos (1984: 509), a particularidade de ter produzido um “estado dual”, na medida em que, por um lado, “as estruturas, as práticas e as ideologias tradicionais” haviam permanecido praticamente inabaláveis e, por outro, tal como havíamos feito referência acima, era exigido ao próprio Estado “um papel novo e mais decisivo no processo de acumulação e na direção global da economia” (Santos, 1984: 514).

Este «novo papel» consumir-se-ia, por um lado, com a aprovação da CRP de 1976 e, por outro, aquando as primeiras eleições autárquicas. Relativamente a este segundo elemento, a ida, após um longo período de castração das liberdades cívicas e políticas, dos portugueses às urnas marca um ponto de viragem na democracia local portuguesa (Bilhim 2004). Este ato eleitoral, nas palavras de Fernando Ruivo e Ana Veneza (1988: 12), é concebido como “a primeira expressão popular efetiva do Poder Local no Portugal contemporâneo, traduzida na escolha dos eleitos locais”. Inserida num contexto de euforia e animação das massas, “a nova forma de representação política (...) irá exercer pressão no sentido de alterar a separação entre administração e sociedade” (Ruivo e Veneza, 1988: 12), contrariando, desta forma, a lógica de despolitização das autarquias portuguesas descrita por Walter Opello (1979: 661), na qual a ação dos governos locais, durante

a vigência do Estado Novo, era tida e percebida como “uma questão de eficiência gestonária, trabalho de equipa e imparcialidade”.

3.2.1. O papel da CRP de 1976 na estruturação da Administração Periférica do Estado

Numa relação simbólica com os acontecimentos descritos acima, a Constituição de 1976, pretendendo assegurar uma efetiva representação política, considerou estritamente necessário a difusão dos partidos políticos pela sociedade portuguesa, servindo-se do método d’Hondt para o efeito. Tomando em consideração o potencial perigo, particularmente em períodos de transição de regime político, das candidaturas independentes (Bracanti 2008), a Constituição de 1976 não permitiu a candidatura dos grupos de cidadãos e dos próprios independentes aos cargos executivos das câmaras municipais. À época, esta lógica era também aplicada aos cargos executivos de âmbito nacional. Assim sendo, os partidos políticos passaram a assumir um papel cada vez mais preponderante na estrutura do poder local português, determinando, em boa parte dos casos, a própria autonomia deste (Ruivo e Veneza 1988). Refletindo-se num profundo enraizamento de uma cultura partidária, a dependência do poder local português em relação aos partidos políticos demonstra quer a nível formal, quer ao nível “das interações informais do sistema político-administrativo”, a importância que estes detêm na “reconstrução democrática do laço centro/periferia” (Francisco, 2002: 254).

Percorridos dois anos sobre o 25 de abril de 1974, a CRP de 1976 veio, com efeito, reconhecer Portugal como um Estado unitário e centralizado, no qual vigoram diversos ramos da administração pública: direta, indireta, independente e autónoma. Para além disso, a Lei Fundamental, alicerçando-se nos princípios da subsidiariedade, autonomia e descentralização democrática, estabeleceu “a existência de autarquias locais” (Veneza, 1986: 699). Concebidas enquanto “pessoas coletivas de base territorial que prosseguem os interesses próprios das respetivas comunidades” (Felizes, 2005: 120-121), as autarquias locais passam a englobar os municípios, as freguesias e, por fim, as Regiões Administrativas²⁵. Posteriormente, e no respeitante

²⁵A este respeito, e de acordo com Maria Almeida (2015), a CRP estipulou um regime político e administrativo particular para os arquipélagos da Madeira e dos Açores e, apesar de ter mantido a divisão administrativa em freguesias e concelhos, criou governos próprios e Assembleias Legislativas Regionais.

ao funcionamento e organização dos órgãos municipais e das freguesias, a Lei nº 5-A/2002 veio reconhecer o regime jurídico dos mesmos.

As freguesias portuguesas passam a contar com órgãos representativos próprios, tais como a Junta de Freguesia e a Assembleia de Freguesia. O primeiro consubstancia-se num órgão executivo colegial, cuja composição assenta no presidente, personalidade que na altura do respetivo ato eleitoral encabeçava a lista com mais votação para a Assembleia de Freguesia, e em vogais que, mediante escolha, assumem funções de tesoureiro e secretário. O segundo assume-se como um órgão deliberativo, no qual a eleição, contando com a participação dos cidadãos recenseados na área geográfica da respetiva freguesia, se dá, mediante o sistema de representação proporcional, por sufrágio universal. De acordo com o artigo 26º da Lei nº 5-A/2002, os membros da Junta de Freguesia podem assumir o cargo em regime de tempo parcial ou em regime de tempo inteiro. De forma a reunir as condições necessárias ao exercício dos cargos em regime de tempo inteiro, as freguesias têm de apresentar mais de dez mil eleitores ou mais de sete mil eleitores e, concomitantemente, cem quilómetros quadrados da área respetiva. Por um lado, e nos casos em que se verifique um número de eleitores superior a trinta mil, a Assembleia de Freguesia passa a ser constituída por dezanove personalidades, indo-se acrescentando mais uma por cada grupo «extra» de dez mil eleitores. Por outro, a Assembleia de Freguesia, nos casos em que se verifique um número de inferior a cento e cinquenta eleitores, passa a dar lugar a um Plenário de Cidadãos.

Relativamente aos municípios, a CRP de 1976, mediante o artigo 239º, veio reconhecer que a organização destes compreenderia, por um lado, uma assembleia com poderes deliberativos (a Assembleia Municipal) e, por outro, um órgão executivo colegial (o executivo camarário). De um lado, a Assembleia Municipal, formada por todos os presidentes das Juntas de Freguesia pertencentes a esse município, deve ser constituída tendo por base o triplo dos membros do executivo municipal. De outro, o executivo municipal assume responsabilidades no plano da administração autárquica e da condução das respetivas políticas, sendo, para o efeito, distribuído pelo presidente de câmara os pelouros aos respetivos vereadores. De acordo com o voto universal e direto, a presidência do executivo camarário é assumida pelo candidato número um da lista com mais votação. Mediante a transferência de verbas do Orçamento de Estado (artigo 106º), as autarquias portuguesas passam a assumir um variado leque de funções e competências, das quais se destacam a proteção das zonas históricas, a política de habitação, a promoção e preservação

da qualidade ambiental e urbana das populações, a prestação de uma rede adequada de equipamentos sociais e transportes (artigos 65º e 66º), entre muitas outras.

3.2.2. A atuação governativa dos eleitos locais

Sendo caracterizada pelo contínuo controlo das atividades por parte do governo central, a trajetória política, institucional e administrativa do poder local português não se encontra desvinculada do seu próprio legado histórico. De acordo com Felizes (2005: 123), “o poder local português inscreve-se numa matriz jurídica que foi forjada na época liberal”, sendo alvo de uma influência política e normativa por parte do “modelo francês da reforma napoleónica de 1800, mas também devendo algumas das suas características às experiências liberais inglesa e espanhola”. Em consonância com o exposto anteriormente, Leal (1982: 945) considera que a “descentralização nos Estados que conheceram a influência dos modelos de administração napoleónica” consubstancia-se como um exercício de difícil engenho. Assim sendo, a tónica da questão situa-se na forma como “o poder central e a realidade social em que se insere se podem empenhar a sério num processo de transformação” (Leal, 1982: 945).

Em paralelo com as questões levantadas anteriormente, a atuação governativa dos eleitos locais, traduzida na forma como as políticas públicas são conduzidas, revela, em boa medida, a própria natureza dos governos locais. A este respeito, João Bilhim (2004) edificou uma tipologia aglutinadora dos três tipos de governos locais existentes. Típico do Sul europeu, o primeiro modelo é descrito como o Modelo Patrocinador. Neste modelo, a atuação governativa dos eleitos locais é pautada pela instrumentalização da máquina político-partidária na distribuição de “determinados favores” (Bilhim, 2004: 26). O segundo modelo, frequentemente associado aos países da Europa do Norte, é caracterizado como sendo um Modelo de Estado-Providência, a partir do qual os governos locais sustentam a sua ação, por um lado, “no fornecimento de bens públicos” e, por outro, “no controlo do ordenamento do território” (Bilhim, 2004: 26). Por término, o terceiro modelo, associado aos países com tradição anglo-saxónica – tais como os países da América do Norte -, é entendido como um Modelo de Crescimento Económico. Assumindo a competição intermunicipal como premissa base, a ação dos governos locais é sustentada, mediante tentativas de captação de investimentos, “na promoção do crescimento da riqueza dos locais onde se encontram ancorados” (Bilhim, 2004: 26).

Neste sentido, e tendo presentes todas estas considerações, Portugal, apesar de reunir características de todos os modelos acima apresentados, surge maioritariamente associado ao Modelo Patrocinador. Em virtude de os canais de representação e reconhecimento dos interesses das autarquias portuguesas estarem alicerçados, em boa parte dos casos, numa complexa rede de contactos pessoais – ou seja, os eleitos locais tendem a assumir-se como “mediadores de tais interesses” (Bilhim, 2004: 27). Como consequência, as relações entre o nível local e o nível central sustentam-se na base da personalização, revelando, por isso mesmo, “algum perigo pelo défice de controlo da penetração de interesses privados” no seio do executivo camarário (Bilhim, 2004: 27)²⁶.

* Apesar de o cargo de Governador Civil não ser de índole eletiva (Sousa 2014), o funcionamento desta magistratura enquadra-se nas características previamente levantadas, sobretudo no plano da personalização do cargo.

4. Os Governadores Civis de Portugal em perspetiva histórica e comparada: os pergaminhos políticos e institucionais

Assumindo como fonte de inspiração os pressupostos centralizadores e unificadores do modelo de administração francês, a criação, em 1835, da instituição Governo Civil e do cargo de Governador Civil ficou, de acordo com Pedro Tavares de Almeida (1995: 166), associada à instituição do “distrito como circunscrição administrativa intermédia”. A partir desta altura, os Governadores Civis, apesar de não possuírem “quaisquer garantias legais de uma carreira estável” (Almeida, 2014: 76), passaram a adquirir uma posição estratégica na moldura política, institucional e administrativa do Estado. Perante isto, Paulo Silveira e Sousa (2015: 137) considerou estes magistrados como “a autoridade administrativa máxima nos distritos”. A par da superintendência e coordenação “da ação da máquina administrativa periférica do Estado”, estas personalidades assumiram-se, primordialmente nos períodos eleitorais, como peças-chave, por um lado, na mobilização do voto e, por outro, na repressão e controlo dos “focos de contestação e oposição” (Almeida, 2014: 76).

Nos tempos da Monarquia Constitucional, a latitude e abrangência de tamanhas funções decorria, com efeito, de uma compreensão da organização administrativa do Estado enquanto uma *pirâmide de poder*²⁷, de “direção única e descendente” (Catroga, 2013: 233), sendo o topo da mesma encabeçado e liderado pelo ministro do Reino, seguido pelos Governadores Civis nos respetivos distritos, “abaixo destes os administradores dos concelhos e na base os regedores e, por vezes, os párocos” (Sousa, 2015: 137). Apesar da dependência e subordinação hierárquica em relação ao ministro do Reino, os Governadores Civis eram, na linha apresentada por Fernando Catroga (2013: 232), legalmente entendidos como “o superior magistrado do distrito e imediato representante do Governo”. Contudo, a qualquer momento – e sempre que o poder central o achasse pertinente -, as suas resoluções, deliberações ou decisões, excetuando os casos em que se verificasse uma transgressão ou violação de direitos adquiridos, podiam ser alvo de revogação ou revisão por parte das entidades governamentais.

Partindo das disposições vigentes no Código Administrativo de 1896, Catroga (2013) estabelece um quadro das competências dos Governadores Civis ao longo do século XIX. De acordo com o autor (2013: 232-233), estes magistrados, mediante o artigo 245º do respetivo

²⁷ A expressão é utilizada por Paulo Silveira e Sousa (2015: 137).

diploma, encarregavam-se da transmissão das “leis, regulamentos e ordens superiores às autoridades subalternas”, bem como partilhavam informações, de forma diligente e minuciosa, com o “ministro respetivo sobre quaisquer assuntos de interesse público ou de interesse particular que tenham com ele correlação” (artigo 249º). A par deste leque de funções, competia a estes delegados do Governo nos respetivos distritos inspecionar, mediante a realização de sindicâncias ou inquéritos, a forma como as leis, no que à administração pública do Estado dizia respeito, eram executadas e cumpridas. Por fim, os Governadores Civis viam o seu raio de ação estendido à esfera municipal, exercendo sobre o administrador do concelho, para além da transmissão das respetivas instruções e do cumprimento obrigatório das ordens por ele emanadas, um poder dito disciplinar²⁸, sendo da sua competência “emendar os atos praticados pelo magistrado municipal” quando estes não tivessem o devido enquadramento jurídico (Catroga, 2013: 233).

Mediante uma breve precursão sobre as funções e competências dos Governadores Civis ao longo do século XIX, torna-se, com efeito, erróneo considerar estes magistrados como “meros instrumentos passivos ou correias de transmissão do poder governamental” (Almeida, 2014: 77). Ao seu invés, a posição intermédia na já mencionada *pirâmide de poder* e a própria detenção do “monopólio dos canais de comunicação formal entre o centro e a periferia” (Almeida, 2014: 77) potencializaram a afirmação da figura do Governador Civil enquanto “árbitro dos interesses e como distribuidor dos bens, serviços e posições periféricas dentro do Estado” (Sousa, 2015: 138).

A centralidade conferida a estas personalidades, apesar do carácter assimétrico e hierárquico que moldava as relações entre o centro do poder político e as periferias, tinha como principal objetivo o estabelecimento de “um equilíbrio tácito entre o poder central e os poderes locais”. Para que tal acontecesse, a sua atuação deveria estar em sintonia com a “vontade de colaboração dos notáveis locais”, na medida em que “quando estes tinham uma sólida influência e formavam redes de solidariedade coesas, a margem de manobra dos governadores civis restringia-se” (Almeida, 2014: 78). Desta forma, a figura do Governador Civil estava associada a uma ideia de um certo consenso “entre as facções e os grupos informais que dominavam o meio e, muitas vezes, o interior dos partidos” (Sousa, 2015: 137).

²⁸ De acordo com Fernando Catroga (2013: 232), o poder disciplinar também se estendia aos empregados e corpos administrativos de cada distrito, sendo da competência dos Governadores Civis, quando o achasse necessário, interromper o exercício de funções, de vencimento e, nalguns casos, demitir os funcionários que haviam sido nomeados pelos próprios.

O posicionamento na arquitetura político-administrativa e o papel de mediação entre os diferenciados níveis de poder “faziam do governador civil o mais importante dos caciques” (Sousa, 2015: 138). Acresce a isto que a defesa dos escalões baixos e médios da população portuguesa e a gestão dos diversos recursos das comunidades eram, numa parte considerável dos casos, estabelecidos “na forma de pedidos clientelares” (Catroga, 2013: 233). A este respeito, Paulo Silveira e Sousa (2015: 138) considera que os Governadores Civis tinham uma intervenção ativa no processo relativo às “colocações de funcionários e empregados públicos”, buscando-se, em complacência com as resoluções emanadas pelo ministro do Reino, selecionar para esses cargos pessoas “fiéis ao partido então no governo”. O *modus operandi* relativo à distribuição destes favores – eles próprios determinantes para o acentuar da esfera de influência pessoal na respetiva circunscrição administrativa – era percecionado “não como a consequência da adesão a uma ideologia ou a um partido, mas a uma personalidade” (Sobral e Almeida, 1982: 667). Em virtude deste cenário, José Manuel Sobral e Pedro Tavares de Almeida (1982: 667) consideram que a posição intermédia destas personalidades na troca de comunicação política entre as periferias e o centro do poder político conduziu, por um lado, à “privatização do Estado ao nível local” e, por outro, ao retardamento do processo de diferenciação “entre a esfera privada e a esfera pública”.

No que à composição sociológica dos Governadores Civis diz respeito, a investigação conduzida por Pedro Tavares de Almeida (2014) para o período da *Regeneração*, compreendido entre 1851 e 1890, permite retirar algumas ilações sobre o perfil destas personalidades ao longo da segunda metade do século XIX. Relativamente à mobilidade territorial – a primeira dimensão de análise -, Almeida (2014: 79) refere que 68,5% dos Governadores Civis desempenharam o cargo em apenas um distrito, ao passo que os que exerceram funções em dois distritos, 17,5% do total, fizeram-no em circunscrições administrativas imediatas. A segunda dimensão de análise remete para a naturalidade. A este respeito, o autor (2014: 79) indica que a maioria²⁹ destes magistrados “nasceram em localidades situadas nos distritos que chefiavam ou em circunscrições contíguas”. A terceira componente revela-nos que “a idade média do primeiro ingresso no cargo rondava os 42 anos” (Almeida, 2014: 80). Por fim, ao nível da formação académica, os Governadores Civis assumiam uma proveniência “da elite letrada da época”, sendo que “cerca de 85% tinham uma formação jurídica” (Almeida, 2014: 80).

²⁹ Ao nível da segunda dimensão de análise, Pedro Tavares de Almeida não apresenta os valores quantificados.

Neste sentido, torna-se possível corroborar, mediante o cruzamento das informações obtidas quanto à composição sociológica e às funções e competências, a afirmação avançada por José Manuel Sobral e Pedro Tavares de Almeida (1982: 667) de que os Governadores Civis representavam um “eixo de contacto entre dois tipos de cultura”, uma vez que, por um lado, apresentavam “uma raiz urbana letrada, que tem como ideal as concepções liberais universalizantes de que se reclama a elite política”, e, por outro, traduziam “as concepções do político ao nível local”.

Terminados os tempos da Monarquia Constitucional em Portugal, a implantação da Primeira República, datada de 5 de outubro de 1910, teve, entre muitos outros aspetos, a particularidade de ter proporcionado um longo debate teórico acerca dos moldes em que a organização política e administrativa do país deveria assentar. Pressupunha-se que, para além da tão ensejada devolução de autonomia e competências aos municípios portugueses, a Primeira República teria a capacidade de, numa primeira instância, contrariar as dinâmicas e correntes do centralismo da Monarquia Constitucional e, em seguida, levar a cabo as reformas necessárias para que se concretizasse uma efetiva descentralização administrativa. Todas estas suposições não se encontravam alicerçadas na potencial reconfiguração e reestruturação das instituições ou na própria mudança de regime político, mas fundavam-se, em larga medida, na compreensão do “republicanismo como corrente ideológica e alternativa política global à Monarquia” (Oliveira, 1996: 243).

As razões que estão na base da incapacidade de a Primeira República não ter conseguido, pelo menos no plano administrativo, inverter o legado da Monarquia Constitucional afiguram-se de índole diversificada, destacando-se, por exemplo, o próprio contexto de emergência da subida ao poder por parte do Partido Republicano Português (PRP). A este respeito, João B. Serra (1996: 268) estabelece que esse contexto era fortemente caracterizado, por um lado, pela “sedimentação do distrito como expansão do poder central”, onde dele emanava a forte presença do Governador Civil enquanto representante, delegado e defensor dos interesses do Governo, e, por outro, pela compreensão da própria “atividade das autarquias como fonte potencial de desequilíbrios financeiros”. Deste modo, as iniciais pretensões republicanas de transformação da ordem político-administrativa herdada da Monarquia Constitucional, primordialmente as que antecederam a própria implantação da Primeira República, entraram, após a chegada ao poder do PRP, em linha

de conflito com “a necessidade de consolidar o regime sob um modelo jacobino, centralizado e unitário” (Sousa, 2015: 146).

Os Governadores Civis, por seu turno, não foram alheios à mudança de regime político vivenciada em Portugal. Logo no dia 5 de outubro de 1910, todos estes magistrados administrativos foram, por decreto, exonerados, muito embora a publicação em *Diário de Governo* só tivesse ocorrido no final desse mesmo mês, a 25 de outubro de 1910. Servindo-se da capacidade de articulação e de mediação destas personalidades entre as comunidades locais e o próprio aparelho de Estado, o PRP procurou, desde cedo, selecionar para estes cargos administrativos figuras da sua confiança pessoal e política. De acordo com Fernando de Sousa (2014: 183), o reforço da posição estratégica dos Governadores Civis na arquitetura política, institucional e administrativa foi aumentando à medida que se ia assistindo ao “declínio do caciquismo clerical e, se bem que em menor escala, de outros influentes locais”. Para além disso, o mesmo autor adianta (Sousa, 2014: 183) que, durante a vigência da Primeira República, os Governadores Civis foram responsáveis pela estruturação de “um novo sistema clientelar”.

A contestação e os protestos dos republicanos contra a estrutura político-administrativa do Estado remontam ao período da Monarquia Constitucional, denotando-se um aumento de tom destes à medida que o PRP se ia instalando no tecido social e político. Em 1908, Afonso Costa apresentara uma proposta que visava a retoma do Código Administrativo de 1878 e a desvinculação do Código Administrativo de 1896, tendo estado toda a retórica política alicerçada no facto de se “tornar inaceitável seguir um Código da autoria de João Franco, o governante que personificara a ditadura em Monarquia e a perseguição aos republicanos” (Sousa, 2014: 183). Neste sentido, não se afigura como surpreendente que os republicanos, quando encontrados no poder, tenham reposto, embora que de forma provisória, o Código Administrativo de 1878, mediante o Decreto de 13 de outubro de 1910. Este diploma, apesar de ter prometido a elaboração de um código administrativo coerente com os princípios republicanos, manteve “algumas disposições sobre a tutela administrativa consagradas no Código Administrativo de 1896” (Sousa, 2014: 183). De acordo com Paulo Silveira e Sousa (2015: 146), essa manutenção atingiu proporções consideráveis, refletindo-se ao nível do “esquema de divisão distrital”, do “modelo de magistrados administrativos” e, não menos importante, “na divisão dos concelhos em três ordens, de acordo com o número de habitantes”. No que aos Governadores Civis dizia respeito, este

diploma estipulava que a nomeação das câmaras municipais ficava ao seu encargo, situação que acentuava mais o centralismo político e administrativo.

Ao longo da Primeira República foram inúmeras as tentativas em instaurar um código administrativo. A mais significativa de todas foi aquela apresentada à Assembleia Nacional Constituinte, em 1911, pelo então ministro do Interior, António José de Almeida. Assumindo como alicerces os princípios republicanos, esta proposta apresentava como principal objetivo a “descentralização e revitalização dos órgãos locais” (Lopes, 1996: 101). Após um longo e acoso debate que culminou na inexistência de um consenso parlamentar, esta proposta só foi parcialmente aprovada passados dois anos, em 1913, pela Câmara dos Deputados. Desta aprovação, embora que parcial, resultou a Lei n.º 88 de 7 de agosto de 1913, sendo este diploma responsável pela “constituição das Juntas Gerais de Distrito através de eleição direta” (Sousa, 2014: 183). Anos mais tarde, esta lei viria a ser completada, regulamentada e esclarecida pela Lei n.º 621 de 23 de junho de 1916. Pese embora a Primeira República não tenha conseguido aprovar um código administrativo na sua plena essência, estes dois diplomas formam, na linha apresentada por Fernando de Sousa (2014: 184), “o suporte fundamental da reforma administrativa” levada a cabo ao longo dos seus dezasseis anos de existência. Assim sendo, considera-se que a Lei n.º 88 de 7 de agosto de 1913 almejava, segundo Paulo Silveira e Sousa (2015: 148), “reformular a composição, atribuições, receita e despesa e funcionamento dos órgãos locais”. Para o efeito, criaram-se as designadas comissões executivas, sendo estas, nas palavras do mesmo autor (Sousa, 2015: 148), capturadas como “uma espécie de governo municipal saído de entre os vereadores locais”.

Tomando como ponto de referência as disposições do Código Administrativo da Monarquia Constitucional (1896), a compreensão ao nível do distanciamento dos diplomas de 1913 e 1916 afigura-se, com efeito, como um aspeto dissonante e, até, contraditório na literatura sobre o tema. De um lado, autores como Paulo Silveira e Sousa (2015: 148) consideram que, apesar da ampliação e regulamentação introduzidas pelo Decreto de 1916, estes diplomas não se distanciavam das práticas da Monarquia Constitucional, uma vez que permanecia “a enorme centralidade dos Governadores Cívicos e das administrações de concelho, órgãos diretamente tutelados pelo Ministério do Interior”. Do outro, autores como Fernando Farelo Lopes (1996: 101) estabelecem que os diplomas acima mencionados provocaram uma disrupção com a ordem administrativa vigente, dado que “na fase 1892-1913 a administração dos interesses gerais estava

entregue a um magistrado do Governo” – o Governador Civil, perceba-se -, ao passo que o período posterior à implantação destes decretos ficou marcado pela partilha das responsabilidades administrativas entre, por um lado, o Governador Civil e, por outro, uma “administração dos interesses distritais sob a forma autárquica por meio de um órgão próprio e eleito, dotado de poderes de deliberação” – as Juntas Gerais de Distrito.

Em qualquer dos casos, fica reconhecido que, durante o período de vigência da Primeira República (1910-1926), os Governadores Civis não perderam, com efeito, a centralidade e preponderância que as reformas administrativas edificadas ao longo da Monarquia Constitucional lhes haviam conferido. Em primeiro lugar, estes magistrados, tal como acontecera anteriormente, assumiram um papel determinante ao nível das nomeações das câmaras municipais. Se a Primeira República havia prometido aos municípios portugueses uma maior autonomia e uma presença mais significativa no processo de tomada de decisões, o tempo viria a confirmar a permanência, para além da falta de autonomia financeira destes órgãos, das funções de zelo e tutela administrativa dos Governadores Civis em relação aos órgãos locais³⁰. Em segundo lugar, a permanência das circunscrições distritais, enquanto sistema de administração, potencializava o reforço do “controlo direto e indireto dos governos civis e do Ministério do Interior” (Sousa, 2015: 146), uma vez que estas circunscrições tinham uma abrangência verdadeiramente lata, englobando, por exemplo, áreas como a fazenda pública, a saúde pública, os corpos distritais de polícia e a própria instrução³¹. Em terceiro lugar, e pese embora os Governadores Civis, a partir de 1913, “não serem responsáveis pela execução das deliberações das Juntas Gerais”, estas personalidades conservaram “o estatuto de magistrados políticos da confiança do Governo” (Sousa, 2014: 184).

Para além dos aspetos de âmbito mais formal relacionados, em boa medida, com as modificações introduzidas pelas reformas administrativas no período da Primeira República, o papel dos Governadores Civis no sistema caciquista – de que fizemos referência no início desta secção – assume-se como uma prática decorrente dos tempos da Monarquia Constitucional, reforçando-se ao longo destes dezasseis anos. Tal como acontecera ao longo do século XIX e inícios do século XX, a instrumentalização, por parte do poder central, da figura destes magistrados

³⁰Nas palavras de João Serra (1996: 279), os municípios não foram, durante este período, “erguidos à dignidade de elemento legitimador do Estado nem de primeira instância de representação política”.

³¹ De acordo com Paulo Silveira e Sousa (2015: 146), a abrangência e latitude de ação das circunscrições administrativas era tanta que “apenas a divisão judicial e os serviços agrícolas escapavam a este esquema distrital”.

administrativos assumia uma preponderância acrescida nos períodos que antecederiam os atos eleitorais (Catroga 2013)³², sendo reforçada “à medida que o caciquismo de transição se desenvolve e consolida como tipo dominante” (Lopes, 1996: 104). Estando todo este processo dependente da confiança pessoal e política das partes que o constituíam, a mudança de governo significava, na maioria dos casos, a substituição dos Governadores Civis. Em virtude da instabilidade política e agitação social típicas deste período, a Primeira República é caracterizada como o regime político que, comparativamente ao Estado Novo, Monarquia Constitucional e regime democrático propriamente dito, apresenta os valores mais baixos no que à duração média dos mandatos dos Governadores Civis diz respeito (ver Tabela 6).

Tabela 6. Duração Média dos Mandatos dos Governadores Civis em 4 regimes políticos distintos (1835-2011)

Regime Político	Duração Média dos Mandatos (contabilização em dias)
Monarquia Constitucional (1835-1910)	504
Primeira República (1910-1926)	202
Estado Novo (1926-1974)	1116
Regime Democrático (1974-2011)	1034
Total dos mandatos apurados (1835-2011)	578

Fonte: Sousa (2014: 238)

Toda esta lógica de confiança pessoal e política encontrava-se, com efeito, estendida à remota base da estrutura político-administrativa da Primeira República, sendo os próprios secretários-gerais dos Governadores Civis tidos como exemplos paradigmáticos. Estas figuras, dada a total dependência em relação aos Governadores Civis, tinham uma atividade política praticamente insignificante, sendo esta cada vez mais castrada à medida que o tempo se desenrolava. De acordo com Fernando Farelo Lopes (1996: 104), e considerando o período antecedente à implantação da Primeira República em Portugal, mais propriamente o ano de 1905, o então ministro do Reino, pese embora existisse a possibilidade de seleção de candidatos de momentos anteriores, “costumava abrir concursos para a vaga”, ao passo que a partir deste momento (1910) passaram a prevalecer para o acesso ao cargo questões de âmbito ideológico e partidário. Entrando em contradição com a retórica republicana, todo o cenário exposto

³² Um exemplo tido como paradigmático desta situação remonta às eleições de 1922. Segundo Fernando Farelo Lopes (1996: 102), o Governador Civil do distrito de Santarém “deslocou-se expressamente a Tomar, tendo ordenado por escrito ao administrador do concelho que exigisse a cada regedor a obtenção de trinta votos para o candidato do regime”.

anteriormente revela que a práxis da elite política da Primeira República foi pautada pelo lealismo no que ao preenchimento dos cargos da administração pública diz respeito. Se, por um lado, a Primeira República não cumpriu as promessas de descentralização administrativa a que se tinha proposto, os governantes que a integraram, por outro, sentenciaram a sucessão “do centralismo monárquico” pelo “centralismo republicano” (Oliveira, 1996: 243).

4.1. Os Governadores Civis no período do Estado Novo: a relação entre o centro do poder político e as periferias

O golpe militar de 28 de maio de 1926, emergindo, com efeito, num contexto fortemente marcado pelas convulsões económicas, sociais e políticas, veio colocar um ponto final aos dezasseis anos de vigência da Primeira República portuguesa. Este movimento, de acordo com César Oliveira (1996: 285), propunha-se a interromper o ciclo de instabilidade política e governativa do recente parlamentarismo português, assumindo, para o efeito, uma particular incidência nas questões da “dependência dos executivos governamentais dos jogos parlamentares” e da própria “evolução da correlação de forças político-partidárias na Câmara dos Deputados” (Oliveira, 1996: 285). Contudo, e em virtude da heterogeneidade das forças e correntes político-ideológicas que se encontravam representadas no seio da Ditadura Militar, os objetivos acima mencionados não foram cumpridos. As lutas políticas e a própria instabilidade governativa continuaram a apresentar-se como elementos bastante assíduos e prementes nos primeiros anos de afirmação do regime político do Estado Novo em Portugal. Estes primeiros anos, compreendidos entre 1926 e 1933 (data da entrada em vigor da Constituição Política de 1933), caracterizam-se por uma intensificação dos conflitos no que ao controlo dos mecanismos estratégicos do aparelho de Estado diz respeito. Atingida essa meta – por exemplo, com a constituição da União Nacional (UN) e a promulgação do Estatuto do Trabalho Nacional -, António Oliveira Salazar adquire uma centralidade e preponderância que lhe permitirão “construir e progressivamente consolidar uma rutura política não apenas com a ditadura militar, mas com a própria República democrática e parlamentar” (Oliveira, 1996: 286).

Tal como havíamos feito referência no Capítulo 3 desta investigação, a mudança de paradigma implementada pelo regime político do Estado Novo estendeu-se, com efeito, à própria inserção dos poderes periféricos no sistema político português. Ou seja, registou-se uma mudança

nos padrões de relacionamento entre o centro do poder político e as periferias. Os Governadores Civis, compreendidos enquanto magistrados administrativos e delegados do Governo nas respetivas circunscrições administrativas, não foram alheios a tal mudança.

Na linha de argumentação apresentada por Rui Ramos (1986: 134), “o fim do regime eleitoral do constitucionalismo monárquico e da República” teve, entre muitos outros aspetos, a particularidade de ter produzido um agravamento da “desagregação do antigo patrocínio”. Em consonância com esta observação, os novos influentes locais, desvinculando-se das conceções programáticas e práticas políticas da Monarquia Constitucional e da Primeira República, deixaram de ser entendidos como caciques eleitoralistas³³ e passaram a orientar o seu quadro de ação tendo por base “os aparelhos administrativos e políticos do Estado e as instituições públicas” (Ramos, 1986: 134). Em boa verdade, a institucionalização da influência política dos notáveis locais entroncava, segundo nos adianta Walter Opello (1983: 208), num processo de crescente desmobilização e despolitização dos cidadãos portugueses no que às questões administrativas dizia respeito. O regime liderado por António Oliveira Salazar, atribuindo um maior crédito e centralidade à participação e envolvimento dos tecnocratas no processo de tomada de decisão, seguiu uma trajetória relativamente dispar em comparação com outros regimes autoritários e totalitários da Europa³⁴, na medida em que, de acordo com Pedro Tavares de Almeida e António Costa Pinto (2006: 27), “o controlo político era feito principalmente através da centralização administrativa, da polícia política e do aparelho corporativo, e não pelo partido único”. Tendo por base todas estas considerações, Manuel Braga da Cruz (1988: 255) definiu o regime político do Estado Novo como uma ramificação da “ditadura de governo”, dado que “a pessoalização da direção tendeu para administrativizar a ação governativa”.

Neste contexto, os Governadores Civis, entendidos pelo regime como uma peça determinante em todo o sistema administrativo (Sousa 2014), passaram a assumir um papel cada vez mais determinante, quer ao nível da defesa dos interesses políticos do poder central junto das comunidades locais em que se encontravam inseridos, quer na própria estruturação da máquina político-administrativa do Estado Novo. Assim sendo, as relações entre as periferias e o centro do poder político são, no período do Estado Novo, caracterizadas pelo domínio e hegemonia do segundo nível em relação ao primeiro (Catroga 2013). Para além disso, as trocas de comunicação

³³ De acordo com Rui Ramos (1986: 134) o influente local do Estado Novo é concebido como “um senhor da Situação”.

³⁴ Casos da Itália de Benito Mussolini e da Alemanha de Adolf Hitler.

política formal entre os níveis anteriormente identificados é detida na sua plenitude pelo representante do Governo – o Governador Civil (Sousa 2014) -, aumentando a dificuldade de, por um lado, os mais diversificados lugares ou locais afirmarem uma identidade própria e, por outro, as próprias comunidades locais expressarem as suas reivindicações e desagrados junto do poder central.

4.1.1. A abrangência e latitude das funções e competências

No rescaldo do golpe militar de 28 de maio de 1926, as tentativas de assegurar uma efetiva dominação política sobre os poderes periféricos foram variadas. De acordo com Rita Almeida de Carvalho e Paulo Silveira e Sousa (2015: 150), os governos da Ditadura Militar procuraram, por um lado, “nomear os novos magistrados administrativos e comissões que substituíssem as vereações republicanas” e, por outro, “criar um quadro legal próprio”. Todavia, este segundo objetivo não se concretizaria, tendo o regime optado, no que concerne ao enquadramento administrativo, pela manutenção das disposições vigentes do Código Administrativo de 1878, do Código Administrativo de 1896³⁵ e, por término, pela Lei n.º 88 de 1913 (Sousa 2014).

A falta de uma base legal conducente com os princípios programáticos do Estado Novo fazia aumentar as dúvidas, preocupações e reticências do regime quanto ao ordenamento administrativo português. De maneira a colmatar esta lacuna, o Estado Novo, nos meses seguintes à aprovação plebiscitária da Constituição Política de 1933, havia de encarregar Marcelo Caetano, professor de Direito Administrativo e, concomitantemente, frequentador assíduo dos círculos ideológicos de Salazar na Universidade de Coimbra (Catroga 2013), da elaboração de um projeto de reforma administrativa. Deste trabalho resultaria o Código Administrativo de 1936-1940. O baluarte da reforma administrativa do Estado Novo, redigido e apresentado por Marcelo Caetano e Fezas Vital, foi, na primeira fase, aprovado a 31 de dezembro de 1936 pelo Decreto-Lei n.º 27 424 e, aquando a revisão em 1940, pelo Decreto-Lei n.º 31 095 de 31 de dezembro do respetivo ano (Sousa 2014). Para além dos aspetos formais, a aprovação da primeira versão do Código Administrativo de 1936-1940 estava imbuída de uma carga simbólica acrescida, pois,

³⁵ A manutenção das disposições vigentes no Código Administrativo de 1896 deu-se de forma subsidiária (Sousa 2014).

segundo Sérvulo Correia (1982: 74), o Estado Novo assumia como intenção aprovar este diploma precisamente no “ano em que se passava o centenário do primeiro Código Administrativo” – o Código Administrativo de 1836.

Fernando Catroga (2014: 74) avança com a ideia de que o enquadramento legal instaurado pelo Código Administrativo de 1936-1940 teve, entre o vasto leque de possibilidades, a particularidade de realçar “o velho estatuto simbólico do Governador Civil”. Em bom rigor, a reforma administrativa levada a cabo pelo Estado Novo consumou alterações significativas no plano material – ou seja, o leque de funções e competências destes magistrados administrativos. Comparativamente às práticas da Ditadura Militar, o novo enquadramento administrativo pressupunha a atuação dos Governadores Cíveis em áreas como “o controlo da emigração clandestina e o policiamento dos espetáculos e reuniões” (Carvalho e Sousa, 2015: 159). Se, por um lado, a interpretação conferida à primeira competência repousava, na sua maioria, na concessão de passaportes e no controlo dos estrangeiros que residiam em cada distrito, por outro, a segunda competência, dando continuidade a um processo crescente de cerco das liberdades de reunião e associação, tinha por base a aprovação prévia de todas as atividades políticas, nomeadamente reuniões e comícios, que eventualmente se pudessem realizar (Catroga 2013).

Além de tudo isto, o Código Administrativo de 1936-1940 diferenciava-se do enquadramento administrativo da Ditadura Militar ao reconhecer a atuação dos Governadores Cíveis no plano da assistência social, uma vez que era da competência destas personalidades a aprovação dos estatutos e o desempenho de uma função de tutela sobre as pessoas coletivas de utilidade pública (Sousa, 2014: 188). Considerando este último ponto, Carvalho e Sousa (2015: 159) consideram que a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 42 536, datado de 28 de setembro de 1959, coincidindo no ano da revisão constitucional³⁶, modificou estas dinâmicas, uma vez que transferiu a competência supramencionada para o raio de ação do Governo. Os impactos deste decreto-lei também se fizeram sentir ao nível dos institutos de utilidade local, assistindo-se à transferência das funções de elaboração dos regulamentos e dos estatutos das mãos do Governador Civil para o poder central. Por término, a revisão constitucional de 1959, segundo nos indica Fernando de Sousa (2014: 189), esteve na génese da criação de dois órgãos de cariz distrital: a Junta Geral de Distrito e o Conselho de Distrito. Contudo, a parca frequência das

³⁶ Sobre a revisão constitucional de 1959 veja-se o Capítulo 3.

reuniões – duas vezes por mês no primeiro caso e duas vezes por ano no segundo – e o desempenho de uma mera função consultiva davam mostras da influência política bastante diminuta por parte destes órgãos (Sousa 2014).

Em simultâneo com o exposto anteriormente, o enquadramento administrativo implementado pelo Estado Novo colocou os Governadores Civis numa posição estratégica nos planos policial, eleitoral e político. Relativamente ao primeiro domínio, estes magistrados administrativos, alicerçando-se nas diretivas do poder central que estipulavam a “necessidade de proteger as pessoas e a propriedade e reprimir os atos contrários à moral, decência pública e ao consenso político” (Carvalho e Sousa, 2015: 160), detinham a capacidade de decretar o encerramento dos espaços de restauração e hotelaria sempre que estes não cumprissem com as suas ordens e recomendações. A este respeito, e estipulando-se que as reuniões, fossem elas de índole social ou política, e os comícios eram atividades contrárias aos três princípios acima identificados, verificou-se, durante a vigência do Estado Novo, a uma clara dificuldade ao nível das cedências e alugueres destes estabelecimentos por parte de correntes políticas ideologicamente avessas ao regime. Neste domínio, os Governadores Civis apresentavam-se como uma força de bloqueio à realização destas atividades.

No domínio eleitoral, as funções e competências dos Governadores Civis passavam, por um lado, pela proibição de distribuição de propaganda política contrária aos princípios programáticos do Estado Novo e, por outro, pelas “atribuições legais em matéria de recenseamento” (Carvalho e Sousa, 2015: 161). A este nível, Diogo Freitas do Amaral (1990: 401) denota que os Governadores Civis tinham por missão “ganhar as eleições para o partido do Governo”, ficando esta atividade, embora não existisse reconhecimento legal, comumente associada ao arregimentamento de votos e ao exercício de pressões políticas propriamente ditas. Em virtude do seu raio de ação coincidir com os círculos eleitorais por distritos, os Governadores Civis, segundo Sousa (2014: 189), passaram a exercer funções no plano da “gestão e controlo das eleições presidenciais e dos deputados”³⁷, sendo exigido, por parte do Governo, um relatório minucioso e detalhado sobre as condições e os moldes em que cada ato eleitoral era realizado. Para além disso, os Governadores Civis, dada a proximidade com as comunidades locais, encarregavam-se do afastamento de pessoas que tivessem tido algum tipo de participação em

³⁷ A centralidade no processo eleitoral é reforçada no rescaldo das convulsões políticas e sociais das eleições presidenciais de 1949

campanhas eleitorais da oposição, como também levavam a cabo ações de fiscalização sobre os “indivíduos condenados à perda de direitos políticos”, dado que estes sujeitos se encontravam completamente “impedidos de intervir publicamente em comícios, de fazer parte de comissões locais e mesas eleitorais” (Carvalho e Sousa, 2015: 162).

Por fim, a nível propriamente político, estes magistrados, entendidos como os representantes privilegiados do Governo nas respetivas circunscrições administrativas, detinham o monopólio dos canais de comunicação formal com os setores mais elevados do aparelho de Estado³⁸. A este respeito, os Governadores Civis possuíam, por um lado, a “faculdade de se comunicar diretamente com todos os ministros” (Carvalho e Sousa, 2015: 166) e, por outro, a competência para fiscalizar, conforme as disposições do artigo 350º do Código Administrativo de 1936-1940, o funcionamento e a atividade das câmaras municipais. Para além das câmaras municipais, a lógica de fiscalização estendia-se a todos os serviços públicos situados na área da sua circunscrição administrativa (Catroga 2013). Perante isto, o Governador Civil, durante o período de vigência do regime político do Estado Novo, é, segundo nos adianta João Caupers (1994: 386), reconhecido legalmente como “o superior hierárquico dos presidentes de câmara dos concelhos cujo território corresponde àquela circunscrição” – ou seja, o distrito.

4.1.2. Os critérios de recrutamento

No período do Estado Novo, o reforço do leque de funções e competências dos Governadores Civis encontrava-se, com efeito, inserido numa dinâmica de afirmação dos desígnios centralizadores do regime. Ou seja, estando a tônica da questão colocada na capacidade de criação, junto das comunidades locais, de um sentimento de “maior proximidade com a ação e a figura do governador civil” (Oliveira, 1996: 311), o regime, tanto no Salazarismo (1933-1968) como no Marcelismo (1968-1974), cumpria os propósitos do controlo político e administrativo sobre uma parte bastante significativa dos poderes periféricos. Como tal, a seleção destas personalidades – rostos do Governo na respetiva circunscrição administrativa – afigurava-se como

³⁸ Neste domínio, o exemplo mais significativo é o trabalho de Rui Ramos (1986) sobre o distrito de Vila Real. Neste artigo, o autor debruça-se sobre as comunicações entre Horácio de Assis Gonçalves, Governador Civil de Vila Real entre 1934 e 1944, e António Oliveira Salazar. Destaca-se a forma como o primeiro descreve as dificuldades, anseios, conquistas e objetivos relativamente ao cargo, bem como a condição social e política da sua própria circunscrição administrativa.

ponto fulcral em todo o ordenamento administrativo português, destacando-se, a este nível, critérios de índole formal e informal.

No plano formal, os Governadores Civis, segundo o Código Administrativo de 1936-1940 (art. 405º), deveriam ser escolhidos de entre uma das seguintes categorias: primeira, “Funcionários civis com categoria igual ou superior à de chefe de repartição”; segunda, “Diplomados com um curso superior”; terceira, “Oficiais do Exército ou da Armada com patente não inferior, respetivamente, a capitão ou primeiro-tenente”; quarta, “Antigos Governadores Civis”; quinta, “Antigos presidentes de Câmara”; e, por fim, sexta, “Antigos vereadores ou vogais de Juntas de Província que tivessem exercido, no mínimo, um mandato de quatro anos” (Sousa, 2014: 186). No plano informal, o recrutamento dos Governadores Civis, seguindo as práticas da Monarquia Constitucional e da Primeira República, encontrava-se dependente da confiança pessoal e política por parte do Governo. Assim sendo, as nomeações destes magistrados administrativos, por seu turno, aconteciam, segundo o Código Administrativo de 1936-1940 (art.º 404), em Conselho de Ministros sob prévia proposta do ministro do Interior.

Em todo o período de vigência do regime político do Estado Novo, a maior durabilidade dos mandatos dos Governadores Civis comparativamente aos valores apresentados pela Monarquia Constitucional e pela Primeira República (consultar Tabela 6) e a “progressiva profissionalização ao modelo de funcionários públicos” não impediram que estes magistrados administrativos continuassem a ser expostos “aos ciclos políticos ou à rotação ministerial” (Carvalho e Sousa, 2015: 168-169). Na linha de argumentação apresentada por Fernando Catroga (2013: 202), a alternância/substituição dos Governadores Civis em cada distrito era percecionada pelo poder central como uma forma de proceder à “renovação dos influentes locais e de outras personalidades”. A este respeito, os exemplos mais significativos ocorreram durante as chefias do Ministério do Interior por Júlio Botelho Moniz e Gonçalves Rapazote. No primeiro caso, o ministro, sem ouvir, como era apanágio, os pareceres da UN, “decidiu demitir a generalidade dos governadores civis, logo entre outubro e novembro de 1944” (Carvalho e Sousa, 2015: 169)³⁹. No segundo caso, e tendo presente o momento da saída de António Oliveira Salazar do executivo nacional, a escolha dos novos Governadores Civis, estabelecida de uma forma, diga-se, mais suave e harmoniosa do que a anterior (consultar Tabela 7), recaiu, seguindo os critérios formais e

³⁹ De acordo com Carvalho e Sousa (2015: 169), o ministro Júlio Botelho Moniz demitiu “17 dos 22 governadores civis e governadores dos distritos autónomos dos arquipélagos da Madeira e dos Açores”, só «escapando» a esta longa lista os magistrados administrativos dos distritos de Aveiro, Coimbra, Funchal, Guarda e Viseu.

informais estabelecidos anteriormente, em “nomes próximos do marcelismo” (Carvalho e Sousa, 2015: 169).

Tabela 7. Substituições dos Governadores Cíveis de Portugal Continental pelo Ministro Gonçalves Rapazote entre 1968 e 1972, por distrito

Ano da Substituição	Governadores Cíveis, por distrito
1968	Aveiro, Beja, Braga, Bragança, Faro, Leiria, Lisboa e Setúbal
1969	Castelo Branco, Portalegre, Porto e Viana do Castelo
1970	Coimbra e Vila Real
1971	Viseu
1972	Évora e Guarda

Fonte: Tabela elaborada pelo autor com base em: Carvalho e Sousa (2015: 169).

Nota: Somente, de entre todos os 18 distritos de Portugal continental, o Governador Civil de Santarém «escapou» a esta remodelação provocada pelo Ministro Gonçalves Rapazote, tendo-se mantido no cargo até ao 25 de abril de 1974 (Carvalho e Sousa, 2015: 169).

4.2. Os Governadores Cíveis na vigência do regime democrático: a relação entre o centro do poder político e as periferias

Em Portugal, a implantação, a 25 de abril de 1974, do regime democrático não se configurou como um evento politicamente indiferente aos «olhos» dos Governadores Cíveis. Precisamente no dia da Revolução dos Cravos, a Junta de Salvação Nacional, pretendendo estabelecer uma disrupção com o legado político, institucional e administrativo do Estado Novo, procedeu à exoneração de todos os Governadores Cíveis que se encontravam no pleno exercício das suas funções (Sousa, 2014: 193). Como consequência desta decisão, a nomeação dos novos magistrados administrativos emergiu, com efeito, como uma problemática de assaz importância no interior das forças político-partidárias do regime, uma vez que, mediante a concretização de tal procedimento, tornava-se então possível, por um lado, “promover o saneamento democrático das autarquias corporativas” e, por outro, “legalizar seja a destituição, exoneração ou demissão de muitos presidentes de câmara” (Oliveira, 1996: 350). Levado a cabo este processo, as primeiras nomeações dos novos Governadores Cíveis ficaram balizadas entre maio e outubro de 1974, principiando com a nomeação de António Bica e culminando com a nomeação de Brissos de

Carvalho, respetivos Governadores Civis dos distritos de Viseu e Beja (Tengarrinha 2002). Todo este processo, assolado pelas tensões políticas e ideológicas da época⁴⁰, não se revelou como pacífico ou consensual no seio da sociedade civil portuguesa e das próprias forças político-partidárias. Se, por um lado, as inúmeras pressões junto do ministro da Administração Interna do primeiro Governo Provisório – Joaquim Magalhães Mota – davam mostras de uma certa instabilidade e da concomitante inexistência de “um modelo ideológico coerente quanto ao futuro das autarquias e distritos” (Tengarrinha, 2002: 340-341), a morosidade do próprio processo de nomeações dos novos Governadores Civis (6 meses) estava, por outro, relacionada com a necessidade em evitar o controlo dos postos estratégicos da administração do Estado por parte do Partido Comunista Português (PCP) e do seu «aliado» Movimento Democrático Português/Comissão Democrática Eleitoral (MDP/CDE) (Costa, 2004: 304).

Percorrida esta primeira fase, a Constituição de 1976, tal como havíamos feito referência no Capítulo 3 desta investigação, veio, com efeito, estabelecer três «camadas» de autarquias locais: os municípios, as freguesias e, embora que não se encontrassem verdadeiramente instituídas, as regiões administrativas (Almeida, 2013: 29). Considerou-se, pelo menos à época, que, até à instituição definitiva desta última «camada», o cargo de Governador Civil, levando em linha de conta a marginalização da sua circunscrição administrativa por excelência – o Distrito – na Lei Fundamental portuguesa, passava a “assumir um carácter transitório” (Carvalho e Sousa, 2015: 170). Todavia, estes magistrados administrativos continuaram, mesmo depois de consumadas as revisões constitucionais de 1982, 1986 e 1992 (Tengarrinha, 2002: 193), a ter por missão “representar o Governo e exercer os poderes de tutela na área do Distrito” (Sousa, 2014: 193), mantendo-se, desta forma, como elementos imprescindíveis à plena aproximação dos desígnios do poder central às comunidades locais. Neste sentido, Rita Almeida de Carvalho e Paulo Silveira e Sousa (2015: 170) consideram que este cenário potencializou a afirmação de uma certa ambiguidade no próprio enquadramento administrativo, na medida em que, por um lado, se mantinha o Governador Civil como “representante do governo e magistrado administrativo” e, por outro, “a sua existência continuava a ser transitória”.

Na vigência do regime democrático, o cenário descrito anteriormente reflete, pelo menos em parte, a relação dos Governadores Civis com o centro do poder político. Sendo essa relação

⁴⁰ Para a presente investigação, as tensões que merecem um destaque mais significativo prendem-se com os assaltos aos Governos Civis, Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia. Em boa medida, este cenário reflete as práticas dos dois primeiros anos após a implantação do regime democrático em Portugal.

marcada por avanços e recuos, certezas e nítidas reticências, cedências e bloqueios, os Governadores Civis, enquanto parte integrante da vasta administração do Estado e da própria elite política contemporânea, não escaparam ao conjunto de reformas políticas e administrativas implementadas em Portugal. Neste sentido, Carvalho e Sousa (2015: 172) consideram que, em virtude do reforço das atribuições legais dos municípios portugueses após o 25 de abril de 1974 e da própria capacidade jurídica dos mesmos – autonomia financeira, poder regulamentar, entre outros -, “as funções dos governadores civis se foram esvaziando”. Em linha de conta com esta observação, Maria Almeida (2013: 28-29) reconheceu que, concomitantemente com os processos de descentralização administrativa dos países da Europa Ocidental das décadas de 1960 e 1970, o processo de democratização português conduziu a uma “redução dos poderes e do leque de ação dos governadores civis”. Assim sendo, César Oliveira (1996: 509) encara o Governador Civil, tendo em conta o regime democrático, como uma “figura de representação que configura um centralismo ultrapassado que não cabe já no quadro de um poder local democraticamente legitimado”.

4.2.1. Da crescente perda de funções e competências à extinção do cargo

No que aos Governadores Civis diz respeito, a marginalização do Distrito na Constituição de 1976 deu, com efeito, início a um paulatino processo de perda de funções e competências destes magistrados administrativos (Sousa, 2014: 193). Neste sentido, passaremos, em seguida, a acompanhar as funções e competências dos Governadores Civis ao longo do período de vigência do regime democrático.

Ainda no ano da aprovação da Lei Fundamental portuguesa, o Decreto-Lei n.º 683-B/76, de 10 de setembro, estabeleceu em cada sede de Distrito comissões distritais com o intuito de “promover a progressiva participação e integração dos desalojados” nas respetivas áreas (art. 9º, nº1 do Decreto-Lei n.º 683-B/76). Os Governadores Civis foram, a este nível, encarregados, por um lado, da presidência destas comissões e, por outro, da apresentação de uma proposta de constituição, “de entre os cidadãos desalojados”, dos restantes membros constitutivos destes organismos (art. 17º, nº1 do Decreto-Lei n.º 683-B/76). No ano seguinte, a Lei n.º 79/77, datada de 25 de outubro, estipulou que, enquanto se assistisse à permanência do distrito, os Governadores Civis eram responsáveis pelo exercício da autoridade tutelar na circunscrição

administrativa respetiva. Ou seja, competia a estes magistrados administrativos “velar pelo cumprimento das leis gerais do Estado por parte dos órgãos autárquicos” (alínea a) do art. 92º da Lei n.º 79/77) e “promover a realização de inquéritos à atividade dos órgãos autárquicos e respetivos serviços” (alínea b) do art. 92º da Lei n.º 79/77).

Posteriormente, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 340/79, datada de 9 de novembro, estipulou que “nos respetivos Distritos a direção dos centros e gabinetes de coordenação e proteção civil então criados” era da responsabilidade dos Governadores Civis (Sousa, 2014: 194). Para o efeito, e em consonância com o diploma anterior, o Decreto-Lei n.º 510/80, datado de 25 de outubro, colocou à disposição dos Governadores Civis “um órgão distrital de proteção civil” (art. 8º, nº3 do Decreto-Lei n.º 510/80). A partir dessa altura, os Governadores Civis principiaram uma colaboração permanente com os delegados do Serviço Nacional de Proteção Civil. Ainda no âmbito da proteção civil, a Lei n.º 10/81, de 10 de julho, constituiu as Comissões Especializadas de Fogos Florestais, ficando reconhecido que a presidência destas comissões distritais caberia aos Governadores Civis respetivos (art. 4º, nº3 da Lei n.º 10/81).

No reconhecido exercício das funções policiais, os Governadores Civis, mediante as disposições do Decreto-Lei n.º 103/84, datado de 30 de março, passaram a “elaborar regulamentos genéricos”, desde que estes não fossem “objeto de lei ou regulamento geral da Administração Pública” (art. 1º, nº1 do Decreto-Lei n.º 103/84)⁴¹. A violação destes regulamentos era legalmente entendida como uma contraordenação, cabendo aos Governadores Civis a aplicação das respetivas coimas e sanções. Ainda neste domínio, a aplicação de coimas era estendível, mediante as disposições do Decreto-Lei n.º 465/85, de 5 de novembro, “a sistemas de alarmes em estabelecimentos comerciais e residenciais não devidamente regularizadas” (Sousa, 2014: 195). Estipulou-se, neste sentido, que a instalação destes equipamentos estava “sujeita a comunicação ao governador civil do respetivo distrito” (art. 1º, nº1 do Decreto-Lei n.º 465/85).

No ano da revisão constitucional de 1992, o Decreto-Lei n.º 252/92, datado de 19 de novembro, pretendendo assegurar uma homogeneização e clareza no ordenamento administrativo português, possibilitou o devido enquadramento no que às competências e estatuto dos Governadores Civis diz respeito (Tengarrinha 2002). Neste diploma, as competências destes

⁴¹ Estes regulamentos necessitavam da ratificação por parte do Ministro da Administração Interna.

magistrados administrativos encontravam-se divididas em quatro áreas fundamentais: a representação do Governo; as funções de polícia; o exercício dos poderes de tutela; e, por fim, as funções de proteção civil (Carvalho e Sousa, 2015: 170). No primeiro domínio de ação, as competências dos Governadores Cívicos estavam alicerçadas, por um lado, na prestação de informações ao Governo sobre assuntos considerados relevantes no âmbito distrital e, por outro, no envio de todos “os requerimentos, exposições e petições entregues no governo civil” (Carvalho e Sousa, 2015: 170). No plano das funções de polícia, os Governadores Cívicos tinham como principal missão a manutenção da segurança e ordem públicas, detendo, para o efeito, a faculdade de solicitar “a intervenção das forças de segurança aos comandantes da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana instaladas no Distrito” (Sousa, 2014: 196). Para além disso, estes magistrados administrativos viam o seu raio de ação estendido quer à concessão de licenças e autorizações no que ao exercício de atividades públicas diz respeito, quer à elaboração de “regulamentos obrigatórios em todo o Distrito sob matérias da sua competência policial que não fossem objeto de lei ou regulamento geral” (Sousa, 2014: 196). No exercício dos poderes de tutela, as competências dos Governadores Cívicos encontravam-se maioritariamente assentes no controlo, supervisão e fiscalização da atividade e funcionamento dos órgãos e serviços das autarquias. Assim sendo, estas personalidades faziam cumprir as “leis e regulamentos por parte dos órgãos autárquicos” e, não menos relevante, levavam a cabo “inquéritos aos órgãos e serviços e associações do município do distrito” (Carvalho e Sousa, 2015: 170). Mediante a realização de tais procedimentos, os Governadores Cívicos, nos casos em que se detetasse algum tipo de irregularidades, detinham a faculdade de comunicá-las ao Ministério Público. Por término, no âmbito do exercício das funções de proteção civil, estes representantes do Governo, sempre que se verificassem situações de calamidade, catástrofe ou acidente, tinham a faculdade de acionar, numa estrita cooperação com os próprios corpos de bombeiros, os mecanismos e dispositivos de prevenção e prestação de socorro, assistência e reabilitação das infraestruturas (Sousa, 2014: 196). Para além disso, estas personalidades estavam encarregues da presidência do conselho consultivo do distrito⁴² e do exercício das “funções legalmente estabelecidas em matérias de eleições”⁴³ (Carvalho e Sousa, 2015: 171).

⁴² De acordo com Carvalho e Sousa (2015: 171), a função do conselho consultivo “era dar parecer sobre todos os assuntos que lhe fossem submetidos pelo governador civil ou por imposição da lei”.

⁴³ A este nível, uma das principais competências dos Governadores Cívicos consistia na organização dos cadernos eleitorais. Aliás, após o 25 de abril de 1974, estas personalidades já tinham tido um papel preponderante na preparação das primeiras eleições legislativas e autárquicas em Portugal.

Futuramente, o Decreto-Lei n.º 316/95, datado de 28 de novembro, veio sublinhar, através da atribuição dos mecanismos e “instrumentos legais que lhes permitissem condicionar o acesso às atividades marginais à economia local”, o papel dos Governadores Cívicos enquanto representantes do Governo e magistrados administrativos “para fins de manutenção da ordem, tranquilidade e segurança pública” (Sousa, 2014: 196-197). Desta forma, passaram a estar sujeitas ao licenciamento dos Governadores Cívicos as atividades seguintes: “Venda ambulante de lotarias”; “Arrumador de carros”; “Realização de acampamentos ocasionais”; “Exploração de máquinas automáticas, mecânicas, elétricas e eletrónicas de diversão”; “Realização de espetáculos desportivos e de divertimentos públicos nas vias, jardins e demais lugares públicos ao ar livre”; “Venda de bilhetes para espetáculos ou divertimentos públicos em agências ou postos de venda”; “Realização de fogueiras e queimadas”; e, por fim, a “Realização de leilões” (alíneas a), b), c), d) e), f), g), h), i), respetivamente, do art. 1º do Decreto-Lei n.º 316/95).

Dois anos mais tarde, o Decreto-Lei n.º 168/97, datado de 4 de julho, estabeleceu uma disrupção com a dinâmica de ascensão do papel político, administrativo e institucional dos Governadores Cívicos. Neste sentido, este diploma “extinguiu a licença policial dos Governadores Cívicos quanto aos estabelecimentos de restauração e bebidas” (Sousa, 2014: 197). Por seu turno, as licenças de utilização dos espaços supramencionados passaram para o domínio de competências das respetivas Câmaras Municipais, ficando os Governadores Cívicos cometidos ao pronunciamento “quanto à localização e a aspetos de segurança e ordem pública no caso dos estabelecimentos que dispunham de salas ou espaços de dança” (Sousa, 2014: 197).

Anos mais tarde, o Governo liderado por António Guterres, levando em linha de conta a rejeição da regionalização no referendo nacional de 1998, através do Decreto-Lei n.º 213/2001, datado de 2 de agosto, teve a particularidade de, nas palavras de Fernando de Sousa (2014: 197), “dar novo relevo à figura jurídica do Governador Cívico”. Com efeito, este diploma tinha como principal objetivo “intensificar a aproximação do cidadão aos centros políticos de decisão” (Carvalho e Sousa, 2015: 172). Para o efeito, este diploma, tal como acontecera com o Decreto-Lei n.º 252/92, procedeu à divisão das competências dos Governadores Cívicos em quatro áreas fundamentais de atuação: a representação do Governo; aproximação entre o cidadão e a Administração; Segurança Pública; e, por fim, a Proteção Civil (art. 4º do Decreto-Lei n.º 213/2001). No exercício das funções de representação do Governo, os Governadores Cívicos, para além das disposições previamente reconhecidas no Decreto-Lei n.º 252/92, estavam encarregues

de “colaborar na divulgação das políticas setoriais do Governo” e de “atribuir financiamentos a associações do distrito” (art. 4º-A do Decreto-Lei n.º 213/2001). No domínio das funções de aproximação entre a administração e os cidadãos portugueses, competia aos Governadores Civis, por um lado, “promover a prestação de informação ao cidadão, bem como o encaminhamento para os serviços competentes” e, por outro, “centralizar o acompanhamento da sequência das questões ou procedimentos setoriais” (art. 4º-B do Decreto-Lei n.º 213/2001). No plano das funções de Segurança Pública, o Decreto-Lei n.º 213/2001 introduziu poucas alterações comparativamente ao diploma de 1992, ficando reconhecido que a principal transformação se centrava na compreensão da atividade dos Governadores Civis enquanto eixo de promoção e articulação das áreas de atividade da segurança interna (art. 4º-D do Decreto-Lei n.º 213/2001). A este respeito, Sousa (2014: 200-201) reconhece que essas áreas de atividade, necessitando de estar programaticamente alinhavadas com a orientação política do ministro da Administração Interna e do parecer do conselho coordenador, eram as seguintes: primeira, “ações de fiscalização”; segunda, “forças de segurança quanto ao policiamento de proximidade”; e, terceira, “forças de segurança com as polícias municipais”. Por fim, no domínio da proteção civil, as competências dos Governadores Civis mantiveram-se as mesmas comparativamente às reconhecidas pelo Decreto-Lei n.º 252/92 (Sousa 2014; Carvalho e Sousa, 2015).

A principal legislação, na vigência do regime democrático, sobre as funções e competências dos Governadores Civis culmina no Decreto-Lei n.º 310/2002, datado de 18 de novembro. De acordo com Fernando de Sousa (2014: 202), este diploma veio dar “uma forte machadada nas funções do Governador Civil ao atribuir às Câmaras Municipais competência em matéria de licenciamento de atividades diversas”. Ou seja, o governo liderado por Durão Barroso, argumentando que este diploma reforçaria e aprofundaria “a descentralização administrativa com inegável benefício para as populações” (Decreto-Lei n.º 310/2002), retirou aos Governadores Civis as competências que, por seu turno, lhes haviam sido atribuídas pelo Decreto-Lei n.º 316/95.

Ao longo do período de vigência do regime democrático, pese embora a tímida centralidade conferida pelo Decreto-Lei n.º 252/92 e pelo Decreto-Lei n.º 213/2001, assistiu-se a uma transferência das funções e competências dos Governadores Civis para as Câmaras Municipais e outros órgãos, entidades e organismos da Administração Pública. Este processo de secundarização do papel político dos Governadores Civis culminaria em 2011, data em que o XIXº Governo Constitucional português – tendo Pedro Passos Coelho como primeiro-ministro –,

argumentando, por um lado, a necessidade de contenção dos gastos do orçamento de Estado e, por outro, o aprofundamento da descentralização administrativa, procedeu à exoneração destes magistrados administrativos. Primeiramente, o líder do executivo, a 21 de junho de 2011, no discurso de tomada de posse, declarou publicamente não ser da intenção do Governo proceder à nomeação dos novos Governadores Cívicos. Em resultado desta comunicação, todos os magistrados administrativos, no espaço de dois dias (seis no dia 21 de junho e os restantes no dia 22 de junho de 2011), apresentaram o pedido de demissão, sustentando “que o cargo era de confiança política e de representação do governo” (Carvalho e Sousa, 2015: 173). Em seguida, a 30 de junho de 2011, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2011 procedeu, com efeito, à exoneração definitiva de todos os Governadores Cívicos. Por término, a Lei Orgânica n.º 1/2011 e o Decreto-Lei n.º 114/2011 – os dois diplomas datados de 30 de novembro do respetivo ano – encarregaram-se da transferência das competências e atribuições dos Governos Cívicos e dos Governadores Cívicos para outras entidades e organismos da Administração Pública (Almeida 2013; Sousa 2014).

4.2.2. Os critérios de recrutamento

Enquanto representantes dos designios do poder central nas respetivas circunscrições administrativas – os distritos –, os Governadores Cívicos, assumindo a continuidade de um processo afirmativo de reconhecimento das suas funções⁴⁴ no âmbito da proteção civil, segurança pública e aproximação entre a administração e os cidadãos portugueses, permaneceram, de acordo com Carvalho e Sousa (2015: 170), ao longo do período de vigência do regime democrático, “a ser, no território do continente, o único órgão local da administração geral e comum do Estado”⁴⁵.

Por um lado, sendo este um cargo inteiramente dependente da confiança política do Governo, a seleção/nomeação dos Governadores Cívicos continuou, tal como já acontecia nos tempos da Monarquia Constitucional, Primeira República e Estado Novo, a ser estabelecida levando em linha de conta “os representantes da força ou forças partidárias” que, em determinado momento, se encontravam no poder (Sousa, 2014: 221-222). Ou seja, apesar da perda de algumas funções e competências para as Câmaras Municipais e outros órgãos, organismos e

⁴⁴ Neste momento, recuperamos os conceitos aplicados no quadro teórico da presente investigação, mais precisamente a questão da «sobrevivência» e adaptabilidade das instituições face a situações de mudança ou contrariedade.

⁴⁵ Note-se, para efeitos explicativos, que o «ponto de situação» sobre os arquipélagos dos Açores e da Madeira encontra-se presente nos capítulos 3 e 4.

entidades da Administração Pública do Estado, os vários governos, considerando o período posterior ao 25 de abril de 1974, não abdicaram, pelo menos até 2011, da presença destes magistrados administrativos nos respetivos distritos. Por outro, no que aos critérios de recrutamento diz respeito, o regime democrático potencializou – perdoe-se o pleonasmo – uma certa democratização relativamente às práticas políticas do Estado Novo, na medida em que, primeiro, a pertença a determinado tipo de categoria/setor profissional e, segundo, os níveis de escolaridade a ela associados deixaram de ser critérios formalmente efetivos para o acesso ao cargo. Na linha apresentada por Fernando de Sousa (2014: 252), a implantação e consolidação do regime democrático representou o acesso ao cargo por parte de “operários fabris, empregados de escritório, sindicalistas e outras personalidades com um perfil mais popular”.

Tabela 8. Os setores profissionais dos Governadores Civis no Estado Novo e no regime democrático

Setor Profissional	Estado Novo	Regime democrático
Banca/seguros	0,0 %	2,4 %
Setor empresarial	4,2 %	15,1 %
Direito	24,6 %	21,6 %
Engenharia	7,8 %	11,1 %
Saúde	11,3 %	8,6 %
Oficiais Militares	33,3 %	4,5 %
Educação/Cultura	8,2 %	24,5 %
Proprietários	3,2%	0,4 %
Administração Pública	7,4 %	9,8 %
Outros	0,0 %	2,0 %
Total	100 %	100 %

Fonte: Sousa (2014: 252)

Nota: Na presente tabela, o regime político do Estado Novo é balizado entre 1926 e 1974, ao passo que o regime democrático é considerado entre 1974 e 2011.

Porém, isto não significa que a escolha destas personalidades marginalizasse quer a trajetória cívica, quer o próprio capital social e político dos Governadores Civis nas respetivas circunscrições. Estes dois pontos, aliados à confiança política, partidária e pessoal, apresentam-se, segundo Sousa (2014), como os principais critérios de recrutamento de acesso ao cargo. No regime democrático, a nomeação dos Governadores Civis, tal como a respetiva exoneração, continuou a ser feita em Conselho de Ministros. Sob proposta do ministro da Administração Interna, o processo de nomeação dos Governadores Civis era conduzido sempre respeitando a noção de superioridade orgânica e hierárquica do primeiro em relação aos segundos (Carvalho e Sousa, 2015).

5. O caso dos Governadores Civis de Vila Real: análise e discussão do perfil sociopolítico

Neste capítulo, segundo as bases de dados previamente identificadas (ver Capítulo 2), apresentam-se e discutem-se os dados empíricos relativos ao perfil sociopolítico dos Governadores Civis de Vila Real no período do regime político do Estado Novo e no período de vigência do regime democrático. Assim sendo, o presente estudo de caso é subdividido nos respetivos contextos – os regimes políticos – de acordo com as dimensões escolhidas, nomeadamente a duração dos mandatos, a idade à data da nomeação, o exercício/desempenho de outros cargos políticos e a categoria profissional. Perante tudo isto, procuraremos testar a nossa primeira hipótese de trabalho – ou seja, pretendemos verificar se a transição e consolidação democráticas potencializaram uma desvinculação/renovação no perfil sociopolítico dos Governadores Civis de Vila Real.

Tal como refere Maria Almeida (2013: 11-14), este tipo de análises tem permitido, por um lado, avaliar o “impacto da transição para a Democracia nas carreiras e percursos de vida das elites locais” e, por outro, estabelecer uma aproximação com o “grupo das elites portuguesas que representam e têm um papel mediador entre as populações locais e o poder central, entre o Estado e a Sociedade”.

5.1. O regime político do Estado Novo

5.1.1. A duração dos mandatos

No período balizado entre 1936 e 1974, considerando a totalidade do tempo de exercício de funções – ou seja, as respetivas datas de nomeação e exoneração –, verificamos que, relativamente aos Governadores Civis de Vila Real, os magistrados administrativos que mais tempo estiveram à frente do cargo foram Horácio de Assis Gonçalves e Augusto Fernando Teixeira Sampaio Pinto Sequeira (3769 e 3544 dias, respetivamente). Seguem-se os Governadores Civis José Alberto David Simões (2561 dias) e Torcato Hermano Portugal da Rocha de Magalhães (2191 dias). Nesta dimensão de análise, os valores mais baixos são apresentados por Tomás Rebelo do Espírito Santo (1521 dias) e, por fim, Manuel dos Santos Carvalho (918 dias).

Tabela 9. Duração dos mandatos dos Governadores Cíveis de Vila Real, 1936-1974

Governadores Cíveis	Datas da nomeação e exoneração	Duração dos mandatos (contabilização em dias)
Horácio de Assis Gonçalves	02/07/1934 – 26/10/1944	3769
José Alberto David Simões	26/10/1944 – 31/10/1951	2561
Augusto Fernando Teixeira Sampaio Pinto Sequeira	31/10/1951 – 14/07/1961	3544
Manuel dos Santos Carvalho	14/07/1961 – 18/01/1964	918
Torcato Hermano Portugal da Rocha de Magalhães	25/02/1964 – 24/02/1970	2191
Tomás Rebelo do Espírito Santo	24/02/1970 – 25/04/1974	1521
Duração média dos mandatos	-	2417,33(3)

Fonte: elaborado pelo autor com base em Sousa (2014)

Tomemos como eixo de comparação os valores apresentados pela totalidade dos Governadores Cíveis de Portugal no período do Estado Novo. Numa primeira instância, no que à duração média dos mandatos diz respeito, o valor correspondente aos Governadores Cíveis de Vila Real – 2417,33(3) dias – apresenta-se como bastante mais elevado do que os 1116 dias do plano nacional (ver Tabela 6), pese embora este último valor esteja balizado entre 1926 e 1974. Em seguida, caso queiramos converter estes valores para anos, tal como os valores constantes na Tabela 1, constatamos diferenças significativas relativamente aos resultados apresentados na Tabela 9. No caso de Vila Real, não se registam casos de Governadores Cíveis que tenham exercido o cargo de 0 a 1 ano, contrariando, desta feita, com os 10,78% apresentados pela totalidade dos Governadores Cíveis de Portugal. Entre 1 e 2 anos, a tendência mantém-se: enquanto que os magistrados administrativos de Vila Real continuaram a não apresentar qualquer caso para este período, a percentagem da totalidade dos Governadores Cíveis de Portugal situava-se nos 18,63%. Entre 2 e 4 anos, regista-se 1 caso (equivalente a 16,676% do total) nos magistrados administrativos de Vila Real, valor bastante mais baixo do que os 28,92% da respetiva totalidade. Entre 4 e 8 anos, registam-se 3 casos (50%) nos Governadores Cíveis de Vila Real, sendo este um valor nitidamente superior aos 31,37% registados no plano nacional. Por fim, relativamente aos mandatos com mais de 8 anos, os magistrados administrativos de Vila Real apresentam um total de 2 casos – 33,33(3)% do total – valor manifestamente mais elevado do que os 10,29% apresentados pela totalidade dos Governadores Cíveis de Vila Real.

Neste sentido, constatamos que é a partir dos mandatos entre 4 e 8 anos que o caso de Vila Real passa a assumir uma proeminência (valores mais elevados) em relação à totalidade dos Governadores Civis de Portugal.

5.1.2. Idade à data da nomeação

Situando os Governadores Civis de Vila Real no período entre 1936 e 1974, a captação dos respetivos dados, tanto da obra coordenada por Fernando de Sousa (2014), como da base de dados elaborada por Maria Almeida (2014), permitem-nos avançar com a afirmação de que o regime político do Estado Novo, levando em linha de conta o critério da idade, procurou selecionar para estes cargos pessoas não muito idosas, nem pessoas propriamente jovens – ou seja, o regime, tanto no Salazarismo, como na época marcelista, priorizou a escolha de pessoas de meia-idade. Neste sentido, a média das idades à data da nomeação do respetivo grupo situava-se nos 47,167 anos, enquanto que a moda estava localizada nos 47 anos.

Tabela 10. Idades à data da nomeação dos Governadores Civis de Vila Real, 1936-1974

Governadores Civis	Idades à data da nomeação
Horácio de Assis Gonçalves	54 anos
José Alberto David Simões	37 anos
Augusto Fernando Teixeira Sampaio Pinto Sequeira	53 anos
Manuel dos Santos Carvalho	45 anos
Torcato Hermano Portugal da Rocha de Magalhães	47 anos
Tomás Rebelo do Espírito Santo	47 anos
Média das idades à data da nomeação	47,167 anos

Fonte: elaborado pelo autor com base em Almeida (2014) e Sousa (2014)

No que a esta dimensão diz respeito, o aspeto mais sonante prende-se com a própria variação entre os resultados obtidos. Por um lado, no grupo dos Governadores Civis de Vila Real, verifica-se uma variação de 17 anos entre o valor mais elevado (54 anos) e o valor mais baixo (37 anos). Por outro, e contrariando a lógica da duração dos mandatos apresentada anteriormente, a presente dimensão de análise não apresenta, para o período entre 1936 e 1974, variações consideráveis em relação à média da totalidade dos Governadores Civis de Portugal, estando este último valor fixado nos 45,5 anos (ver Tabela 3).

5.1.3. O exercício/desempenho de outros cargos políticos

No que a esta dimensão diz respeito, os dados obtidos apontam para um «pacífico empate» entre, por um lado, os magistrados administrativos que exerceram outros cargos políticos (3 casos – 50%) e, por outro, aqueles que unicamente desempenharam o cargo de Governador Civil de Vila Real (3 casos – 50%).

De entre este pequeno grupo de 6 indivíduos, os casos mais significativos são os de Augusto Fernando Teixeira Sampaio Pinto Sequeira e Torcato Hermano Portugal da Rocha de Magalhães. Quanto ao primeiro caso, este magistrado administrativo, para além de ter exercido o cargo de Governador Civil de Vila Real entre 1951 e 1961 (ver Tabela 9), desempenhou funções, em 1926, como Administrador do Concelho de Valpaços e, futuramente, como Vereador da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia (Almeida, 2014: 576). Esta situação contrasta com a de Horácio de Assis Gonçalves, que, tendo exercido o cargo de Governador Civil no mesmo distrito por mais de 10 anos (1934-1944), não voltou a desempenhar quaisquer cargos políticos. Relativamente ao segundo caso, este delegado do Governo no distrito de Vila Real foi, em 1953, nomeado Vice-Presidente da Câmara Municipal de Alijó, em 1956 passou a Presidente respetiva autarquia e, como já mencionado anteriormente, desempenhou o cargo de Governador Civil de Vila Real entre 1964 e 1970.

Tabela 11. O exercício/desempenho de outros cargos políticos por parte dos Governadores Civis de Vila Real, 1936-1974

Governadores Civis	Outros cargos políticos
Horácio de Assis Gonçalves	(ND)
José Alberto David Simões	(ND)
Augusto Fernando Teixeira Sampaio Pinto Sequeira	Administrador de concelho e Vereador/Senador
Manuel dos Santos Carvalho	(ND)
Torcato Hermano Portugal da Rocha de Magalhães	Vice-Presidente de Câmara Municipal e Presidente de Câmara Municipal
Tomás Rebelo do Espírito Santo	Deputado

Fonte: elaborado pelo autor com base em Almeida (2014) e Sousa (2014)

Legenda:

(ND) – Não desempenhou outros cargos políticos

Por término, apresentamos o caso de Tomás Rebelo do Espírito Santo. Eleito, em 1983, deputado à Assembleia da República pelo CDS-PP (Almeida, 2014: 556), este magistrado administrativo constituiu, de entre a totalidade dos Governadores Cívicos que exerceram funções nos 18 distritos de Portugal continental durante o regime político do Estado Novo, um dos poucos exemplos de transição das elites políticas para o regime democrático.

5.1.4. A categoria profissional

No que às categorias profissionais dos Governadores Cívicos de Vila Real diz respeito, os dados obtidos, tal como já havia acontecido em relação à dimensão anterior (o exercício de outros cargos políticos), apontam para um nítido equilíbrio. Ou seja, 50% dos casos (3 indivíduos) estavam inseridos na categoria profissional dos ‘Oficiais das Forças Armadas’, nomeadamente Horácio de Assis Gonçalves, José Alberto David Simões e Augusto Fernando Teixeira Sampaio Pinto Sequeira, e os restantes 50% (3 indivíduos) encontravam-se alocados na categoria profissional dos ‘Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas’, designadamente Manuel dos Santos Carvalho, Torcato Hermano Portugal da Rocha de Magalhães e, por fim, Tomás Rebelo do Espírito Santo.

Tabela 12. As categorias profissionais dos Governadores Cívicos de Vila Real, 1936-1974

Governadores Cívicos	Profissão	Categoria Profissional
Horácio de Assis Gonçalves	Oficial do Exército	Oficiais das Forças Armadas
José Alberto David Simões	Oficial do Exército	Oficiais das Forças Armadas
Augusto Fernando Teixeira Sampaio Pinto Sequeira	Oficial do Exército	Oficiais das Forças Armadas
Manuel dos Santos Carvalho	Magistrado Judicial	Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas
Torcato Hermano Portugal da Rocha de Magalhães	Conservador do registo predial e Notário	Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas
Tomás Rebelo do Espírito Santo	Meteorologista e Engenheiro	Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas

Fonte: elaborado pelo autor com base em Almeida (2014) e Sousa (2014)

Caso queiramos estabelecer algumas comparações entre os dados apresentados pelos magistrados administrativos de Vila Real e os resultados relativos à totalidade dos Governadores

Civis que exerceram funções em Portugal no mesmo período (1936-1974), verificamos que, tanto num caso como no outro, a preponderância dos 'Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas' e dos 'Oficiais das Forças Armadas' é notória. No plano nacional, enquanto que a percentagem da primeira categoria profissional estava situada nos 45,83%, a percentagem da segunda era de 29,17% (ver Tabela 4). Neste sentido, não será forçoso afirmar que os Governadores Civis de Vila Real seguiram, considerando o mesmo período temporal, a tendência nacional de clara sobreposição e sobrevalorização de algumas categorias profissionais em relação às demais no que ao exercício do cargo de Governador Civil dizia respeito.

5.2. O período de vigência do regime democrático

5.2.1. A duração dos mandatos

Na vigência do regime democrático, mais concretamente no período balizado entre 1974 e 2011, os Governadores Civis de Vila Real que somaram mais tempo à frente do cargo, apesar do nítido distanciamento entre ambos, foram Aires Querubim de Meneses Soares e Artur João Lourenço Vaz (5117 e 2368 dias, respetivamente). Seguem-se os magistrados administrativos António Alves Martinho (1392 dias), Camilo Barros de Sousa Botelho (1239 dias) e Elói Franquelim Fernandes Ribeiro (1075 dias). Ao nível da duração dos mandatos, o fim do ranking é preenchido por Alexandre António Alves Chaves (885 dias), Júlio Augusto Morais Montalvão Machado (740 dias) e Armando Afonso Moreira (639 dias).

Tabela 13. Duração dos mandatos dos Governadores Cíveis de Vila Real, 1974-2011

Governadores Cíveis	Datas de nomeação e exoneração	Duração dos mandatos (contabilização em dias)
Júlio Augusto Morais Montalvão Machado	13/09/1974 – 22/09/1976	740
Camilo Barros de Sousa Botelho	23/09/1976 – 14/02/1980	1239
Aires Querubim de Meneses Soares	14/02/1980 – 17/02/1994	5117
Armando Afonso Moreira	17/02/1994 – 18/11/1995	639
Artur João Lourenço Vaz	18/11/1995 – 14/05/2002	2368
Elói Franquelim Fernandes Ribeiro	26/04/2002 – 05/04/2005	1075
António Alves Martinho	05/04/2005 – 26/01/2009	1392
Alexandre António Alves Chaves	26/01/2009 – 30/06/2011	885
Duração média dos mandatos	-	1681, 875

Fonte: elaborado pelo autor com base em Sousa (2014)

No que concerne à duração dos mandatos, tomamos, neste momento, como ponto de comparação os valores apresentados pela totalidade dos magistrados administrativos de Portugal para o mesmo período (1974-2011). Numa primeira instância, verificamos que a duração média dos mandatos apresentada no caso de Vila Real (1681,875 dias) assume um distanciamento considerável em relação aos 1034 dias do plano nacional (ver Tabela 6). Em seguida, se for nossa pretensão converter os dados dos Governadores Cíveis de Vila Real para anos, tal como acontece na Tabela 2, é-nos possível «aproximar» ainda mais as comparações. No caso dos magistrados administrativos de Vila Real não se regista nenhum indivíduo que tenha exercido o cargo de 0 a 1 ano, contrastando com os 18,50% tidos no período de vigência do regime democrático pela totalidade dos Governadores Cíveis de Portugal. Entre 1 e 2 anos, enquanto que a percentagem da totalidade dos Governadores Cíveis de Portugal se situava nos 26,87%, observamos 1 indivíduo no caso de Vila Real (12,5%). Entre 2 e 4 anos, registamos 5 casos nos Governadores Cíveis de Vila Real (62,5%), valor manifestamente superior aos 33,04% da totalidade do plano nacional. Entre 4 e 8 anos, verificamos 1 indivíduo no caso de Vila Real (12,5%), valor superior aos 18,50% dos Governadores Cíveis de Portugal. Por término, a particularidade de o mandato de Aires Querubim de Meneses Soares ter durado 14 anos faz com que seja possível verificar um certo distanciamento

entre, por um lado, a percentagem do caso de Vila Real (12,50%) e, por outro, a totalidade dos Governadores Cívicos que exerceram funções em Portugal entre 1974 e 2011 (3,08%).

Neste sentido, sobressaiu desta dimensão de análise dois aspetos fundamentais: primeiro, verifica-se uma grande concentração de indivíduos nos mandatos balizados entre 2 e 4 anos no caso dos Governadores Cívicos de Vila Real (62,50%); segundo, a variação entre o mandato com maior e menor duração é de 4478 dias – ou seja, mais de uma década.

5.2.2. Idade à data da nomeação

No princípio desta investigação, os dados da Tabela 3 revelaram que, no tocante à totalidade dos Governadores Cívicos de Portugal, a média de idades à data da nomeação era maior no período de vigência do regime democrático do que no regime político do Estado Novo. Avancemos.

Tabela 14. Idades à data da nomeação dos Governadores Cívicos de Vila Real, 1974-2011

Governadores Cívicos	Idades à data da nomeação
Júlio Augusto Morais Montalvão Machado	46 anos
Camilo Barros de Sousa Botelho	62 anos
Aires Querubim de Meneses Soares	45 anos
Armando Afonso Moreira	54 anos
Artur João Lourenço Vaz	46 anos
Elói Franquelim Fernandes Ribeiro	49 anos
António Alves Martinho	56 anos
Alexandre António Alves Chaves	60 anos
Média das idades à data da nomeação	52,25 anos

Fonte: elaborado pelo autor com base em Almeida (2014) e Sousa (2014)

Os magistrados administrativos de Vila Real seguem a tendência descrita acima. Enquanto que no Estado Novo a média de idades à data da nomeação se situava nos 47,167 anos (ver Tabela 10), no período de vigência do regime democrático (1974-2011) esse valor já tinha subido para os 52,25 anos. Considerando os Governadores Cívicos de Vila Real, e tendo presente os dois regimes políticos, sobressaem desta dimensão de análise dois factos curiosos: primeiro, apesar da média de idades à data da nomeação ser maior no regime democrático do que no regime político Estado Novo, a moda é menor no primeiro caso (46 anos) que no segundo (47 anos);

segundo, a variação entre a idade mais elevada (62 anos) e a mais baixa (45 anos) mantém-se exatamente igual (17 anos).

5.2.3. O exercício/desempenho de outros cargos políticos

Entre 1974 e 2011, a percentagem da totalidade dos Governadores Cívicos de Portugal que exerceram outros cargos políticos era de 70,8% (Sousa, 2014: 260). Considerando o mesmo período temporal, os magistrados administrativos de Vila Real não fogem a essa tendência – ou seja, 6 dos 8 Governadores Cívicos de Vila Real (75%) desempenharam outros cargos políticos, sendo, com efeito, notória a presença dos Deputados e Presidentes de Câmara Municipal.

Tabela 15. O exercício/desempenho de outros cargos políticos por parte dos Governadores Cívicos de Vila Real, 1974-2011

Governadores Cívicos	Outros cargos políticos	Filiação Partidária
Júlio Augusto Morais Montalvão Machado	Deputado	PS
Camilo Barros de Sousa Botelho	(ND)	PSD
Aires Querubim de Meneses Soares	(ND)	PSD
Armando Afonso Moreira	Presidente de Câmara Municipal	PSD
Artur João Lourenço Vaz	Presidente de Câmara Municipal	PS
Elói Franquelim Fernandes Ribeiro	Deputado	PSD
António Alves Martinho	Deputado	PS
Alexandre António Alves Chaves	Deputado e Presidente de Câmara Municipal	PS

Fonte: elaborado pelo autor com base em Almeida (2014) e Sousa (2014)

Legenda:

(ND) – Não desempenhou outros cargos políticos

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

De entre este grupo, Júlio Augusto Morais Montalvão Machado – primeiro Governador Cívico de Vila Real na vigência do regime democrático (ver Tabela 13) – foi, em 1979, eleito Deputado à Assembleia da República pelo PS. O mesmo procedimento se desenrolou com os seguintes magistrados administrativos: Elói Franquelim Fernandes Ribeiro, eleito, em 1991, Deputado à

Assembleia da República pelo PSD; António Alves Martinho, eleito três vezes consecutivas (1991, 1995 e 1999) Deputado à Assembleia da República pelo PS; e, por fim, Alexandre António Alves Chaves, Presidente da Câmara Municipal de Chaves entre 1989 e 1999 e eleito, pelo PS, Deputado à Assembleia da República nas eleições legislativas de 1999. Além deste último indivíduo, desempenharam funções como autarca os Governadores Cívicos Armando Afonso Moreira, Presidente da Câmara Municipal de Vila Real entre 1976 e 1993, e Artur João Lourenço Vaz, Presidente da Câmara Municipal de Santa Marta de Penaguião⁴⁶ entre 1985 e 1995.

Para além destas observações, os dados apontam, por um lado, para um nítido equilíbrio no que à filiação partidária dos Governadores Cívicos de Vila Real diz respeito. Num total de 8 indivíduos, 4 são filiados no PS e os restantes 4 no PSD. Considerando que o cargo de Governador Cívico estava dependente de uma nomeação política por parte do poder central era expectável que, em virtude dos partidos supramencionados estarem, desde as eleições legislativas de 1976, no Executivo seja em governos minoritários, majoritários ou em coligação, a filiação partidária dos Governadores Cívicos de Vila Real seguisse tamanho fado. Por outro, o Governador Cívico Aires Querubim de Meneses Soares – o magistrado administrativo de Vila Real com a maior duração do mandato –, tal como acontecera com Horácio de Assis Gonçalves no período do regime político do Estado Novo, não voltou a exercer quaisquer cargos políticos.

5.2.4. A categoria profissional

No período de vigência do regime democrático (1974-2011), os dados obtidos apontam para uma divisão dos Governadores Cívicos de Vila Real em duas categorias profissionais fundamentais: enquanto que 62,5% dos indivíduos (5 casos) estavam inseridos nos ‘Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas’ – nomeadamente Júlio Augusto Morais Montalvão Machado, Camilo Barros de Sousa Botelho, Aires Querubim de Meneses Soares, Armando Afonso Moreira e Elói Franquelim Fernandes Ribeiro –, os restantes 37,5% dos indivíduos encontravam-se alocados na categoria profissional dos ‘Professores’ – designadamente Artur João Lourenço Vaz, António Alves Martinho e, por fim, Alexandre António Alves Chaves.

⁴⁶ Santa Marta de Penaguião está inserida no distrito de Vila Real.

Tabela 16. As categorias profissionais dos Governadores Cívicos de Vila Real, 1974-2011

Governadores Cívicos	Profissão	Categoria Profissional
Júlio Augusto Morais Montalvão Machado	Médico	Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas
Camilo Barros de Sousa Botelho	Advogado	Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas
Aires Querubim de Meneses Soares	Advogado e Notário	Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas
Armando Afonso Moreira	Gestor de Recursos Humanos	Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas
Artur João Lourenço Vaz	Professor	Professores
Elói Franquelim Fernandes Ribeiro	Engenheiro Civil e Gestor de Empresas	Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas
António Alves Martinho	Professor	Professores
Alexandre António Alves Chaves	Professor	Professores

Fonte: elaborado pelo autor com base em Almeida (2014) e Sousa (2014)

Por duas ordens de razões, os valores apresentados pelos magistrados administrativos de Vila Real encontraram respaldo nos resultados relativos à totalidade dos Governadores Cívicos que exerceram funções em Portugal no mesmo período (1974-2011). Primeira, na vigência do regime democrático, as categorias profissionais, no plano nacional, que apresentavam uma maior preponderância eram os ‘Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas’ (36,59%) e os ‘Professores’ (23,78%) (ver Tabela 5). Segunda, a inexistência, no caso dos Governadores Cívicos de Vila Real, de magistrados administrativos que se encontrassem situados na categoria profissional dos ‘Oficiais das Forças Armadas’ espelhava a quebra abrupta desta categoria profissional no plano nacional, passando dos 29,17% no período do regime político do Estado Novo para os 6,10% no período de vigência do regime democrático (ver Tabelas 4 e 5).

6. Conclusão

Nesta dissertação procurou-se investigar as transformações políticas provocadas pela transição e consolidação democráticas nos Governadores Civis de Vila Real. Para o efeito, as dimensões de análise centraram-se, por um lado, na composição sociopolítica do respetivo grupo (o perfil sociopolítico) e, por outro, no papel político desempenhado na arquitetura institucional. Consideramos, relativamente à primeira dimensão, a duração dos mandatos, a idade à data da nomeação, o exercício/desempenho de outros cargos políticos e, por fim, a categoria profissional. No respeitante à segunda dimensão de análise, esta dissertação debruçou-se, num primeiro momento, sobre as funções e competências destes magistrados administrativos e, em seguida, os critérios de recrutamento inerentes ao exercício do cargo. Desta forma, neste capítulo são apresentadas e debatidas as conclusões desta investigação e responde-se à pergunta de investigação, procurando-se verificar se as hipóteses de trabalho se confirmam.

No primeiro capítulo, designadamente a parte dedicada ao quadro teórico, estabelecemos que as dimensões de análise anteriormente identificadas podem ser analisadas à luz do institucionalismo histórico. A apresentação desta 'lente conceptual' implicou a postulação de três considerações fundamentais para o estudo em questão. Primeiro, o contexto social, histórico e político assume-se, na sua plena essência, como uma importante componente explicativa da formação, atuação e caracterização das instituições e dos seus membros. Segundo, a transição de uma instituição, assim como os cargos que lhes estão inerentes, de um regime político para outro tem subjacente um determinado tipo de adaptação – aquilo que nos primórdios desta investigação foi figurativamente designado por 'luta pela sobrevivência'. Para o presente estudo, a aceitação deste segundo ponto implicou, concomitantemente, a aceitação de, por um lado, novas formas de socialização e relacionamento entre os seus membros, o aparelho de Estado e as comunidades locais e, por outro, um reenquadramento numa determinada arquitetura institucional. Por fim, consideramos a transição de um regime político para outro como uma conjuntura crítica a partir da qual as elites políticas assumem uma postura ativa em todas as fases desse mesmo processo.

No segundo capítulo apresentou-se o desenho da investigação e debateu-se criticamente a abordagem metodológica privilegiada. O período de análise da presente investigação estendeu-se de 1936 a 2011, sendo este *single case study* subdividido nos respetivos contextos fundamentais: o regime político do Estado Novo (1936-1974) e o período de vigência do regime

democrático (1974-2011). A investigação foi conduzida com recurso a duas bases de dados e à análise de documentos oficiais do Governo, mais concretamente a legislação produzida sobre os Governadores Civis. Tal como referido anteriormente, foram utilizadas, para o efeito, as bases de dados *Os Governadores Civis, História e Memória (1835-2011)* e o *Dicionário biográfico do poder local em Portugal, 1936-2013*. No primeiro caso, esta base de dados potencializou um conhecimento mais aprofundado sobre os vários regimes políticos em que esta elite política se foi inserindo, nomeadamente a Monarquia Constitucional, a Primeira República, o Estado Novo e o regime democrático. Por seu turno, a segunda fonte empírica priorizou uma análise mais comprometida com a elite contemporânea portuguesa – os Governadores Civis e os presidentes de câmara, especificamente – que exerceu funções nos regimes políticos e, até, no período de análise da presente dissertação. Considerando a entrada em vigor do Código Administrativo de 1936-1940 como ponto de partida – encarado explicitamente enquanto o verdadeiro baluarte da reforma administrativa do Estado Novo –, a análise da legislação e da própria bibliografia secundária permitiram situar as competências, funções e os respetivos critérios de recrutamento destes magistrados administrativos nos dois regimes políticos em apreço.

No terceiro capítulo, o poder local foi, em simultâneo, encarado como palco privilegiado de atuação das elites políticas e instância de mediação entre o centro do poder político e as periferias. Este cenário, fortemente influenciado pelas visões ideológicas, programáticas e axiológicas de cada regime político, foi alvo de uma profunda mutação aquando a Revolução dos Cravos.

No período do Estado Novo, o Código Administrativo de 1936-1940, dando continuidade às disposições da Constituição Política de 1933, desempenhou um papel estruturante ao nível do reforço do centralismo político-administrativo. Com a entrada em vigor deste diploma, os Governadores Civis assumiram, dentro das suas circunscrições administrativas por excelência – os Distritos –, uma proeminência em relação às câmaras municipais e juntas de freguesias, cabendo-lhes fiscalizar e controlar os serviços e órgãos municipais. Concomitantemente com estas observações, o Estado Novo soube, fundamentalmente por duas ordens de razões, conciliar as disposições da Constituição Política de 1933 com as do Código Administrativo de 1936-1940. Em primeiro lugar, o regime liderado por António Oliveira Salazar, materializando uma completa rutura com os desígnios demoliberais de representação política dos eleitos locais, substituiu a eleição política pelo sufrágio corporativo no que aos órgãos municipais dizia respeito. Em segundo lugar,

o carácter controlador e fiscalizador dos Governadores Civis junto das periferias e comunidades locais entroncava plenamente nos desígnios autoritários e corporativos do regime.

Consumada a revolução democrática de 1974, as várias tentativas de reforço da descentralização administrativa e do próprio poder local assentaram no reconhecimento, por um lado, da necessidade de reconfigurar as funções e competências das unidades administrativas e do próprio relacionamento com o poder central e, por outro, da criação dos pilares potencializadores de um aumento do envolvimento cívico no respeitante às tomadas de decisão. Uma das primeiras decisões prendeu-se com a constituição de comissões administrativas que teriam o funcionamento previsto até às primeiras eleições autárquicas, constituindo-se elas próprias enquanto plataformas decisivas no processo de transição democrática no âmbito do poder local. O facto de a integração nas comissões administrativas estar dependente da identificação político-ideológica com o programa do MFA dava mostras da necessidade de reconfiguração das elites políticas por parte do poder central. Apesar desta decisão ter provocado uma completa remodelação das elites políticas portuguesas, tal facto não potencializou, no período de vigência das comissões administrativas, uma reforma no sistema administrativo português. Durante estes dois anos (1974-1976), este fenómeno contraproducente de substituição das elites políticas e de manutenção dos processos, estruturas e práticas políticas foi descrito por Boaventura de Sousa Santos (1984: 509) como um *estado dual*. Esta situação só seria contrariada com a entrada em vigor da CRP de 1976 e com as primeiras eleições autárquicas de 1976, sendo imputado a este ato eleitoral um papel importante na reversão das lógicas e dinâmicas de despolitização das autarquias portuguesas.

No quarto capítulo pretendeu-se colocar os Governadores Civis em perspetiva histórica, mediante a compreensão dos sucessivos regimes políticos em que estes magistrados administrativos se foram inserindo. Percorremos, a princípio, os regimes políticos da Monarquia Constitucional e da Primeira República, procurando-se acompanhar os pergaminhos políticos e institucionais inerentes ao exercício do cargo e da própria instituição (o Governo Civil). Neste contexto, colocando o regime político do Estado Novo e o período de vigência do regime democrático em destaque, procuramos analisar a segunda hipótese de trabalho, acompanhando-se as transformações políticas ao nível das relações entre o centro e as periferias, as funções e competências e, por fim, os critérios de recrutamento.

No Estado Novo, o processo de institucionalização da influência política dos Governadores Civis, bem como a de todos os notáveis locais, inseria-se numa tendência de desmobilização, descrédito e despolitização dos cidadãos portugueses para as questões administrativas. Estes magistrados administrativos, concebidos como elementos imprescindíveis à estruturação político-administrativa do Estado Novo, foram encarregues da defesa dos interesses e desígnios programáticos, ideológicos e axiológicos do regime junto das comunidades locais. Para além disso, os Governadores Civis, sendo-lhes reconhecido o monopólio da comunicação formal entre as periferias e o centro do poder político, funcionavam como verdadeiros «diques» à expressão e manifestação das reivindicações por parte das comunidades locais. Neste sentido, a classificação do Estado Novo como uma ramificação de uma “ditadura do governo” avançada por Braga da Cruz (1988: 255) encontrava-se em consonância com as práticas de centralização administrativa, de afirmação do aparelho corporativo e da própria tendência para administrativizar a ação governativa.

A revolução democrática, por sua vez, implicou uma completa reconfiguração de todos os Governadores Civis. Utilizado como um meio para o saneamento democrático das autarquias e para a desvinculação em relação ao aparelho corporativo do Estado Novo, a Junta de Salvação Nacional procedeu à exoneração, via decreto, de todos os magistrados administrativos que se encontravam em funções. Consumado esse processo, a CRP de 1976, marginalizando o distrito como autarquia local, considerou que, enquanto não estivessem totalmente instituídas as regiões administrativas, o cargo de Governador Civil assumia um carácter transitório. Contudo, estes magistrados administrativos continuaram a ter por missão a representação do Governo e aproximação entre o poder central e as próprias periferias. O carácter transitório do cargo, por um lado, e a manutenção das funções da representação do Governo, por outro, contribuíram para a afirmação de uma certa ambiguidade no ordenamento administrativo, sendo realçada, nas palavras de José Tengarrinha (2002: 340-341), a inexistência de “um modelo ideológico coerente quanto ao futuro das autarquias e distritos”.

No que concerne ao panorama jurídico-administrativo, a transição e consolidação democráticas representaram a descentralização administrativa e um progressivo reforço e musculatura do poder local português. A CRP de 1976, bem como as posteriores revisões constitucionais, considerou a existência dos municípios, freguesias e regiões administrativas, consumando, desta forma, a relegação do Distrito enquanto autarquia local. No fundo, esta decisão assumiu-se como o primeiro passo para a concretização de um processo paulatino de

perda de competências e funções dos Governadores Civis, um esvaziamento mais notório em determinados períodos, enfim, um encurtamento do raio de atuação desta elite política.

Em boa verdade, algumas das funções que estavam reconhecidas no regime político do Estado Novo, fundamentalmente aquelas que estavam consagradas no plano eleitoral – o arregimentamento de votos e o exercício de pressões junto das comunidades locais, por exemplo – já não eram comportáveis com as bases da democracia e do próprio estado de direito. A par de tudo isto, a perda de recursos financeiros dos Governos Civis e a progressiva transferência dessas mesmas receitas para as câmaras municipais confirmaram-se como elementos para o já mencionado «encurtamento» do raio de ação dos Governadores Civis. Nesta encruzilhada, os Governadores Civis passaram a assumir dois tipos fundamentais de funções e competências. Por um lado, estes magistrados administrativos exerceram uma mera “magistratura de influência”, estando este âmbito de atuação alicerçado nas “questões de âmbito distrital no domínio da segurança pública, segurança rodoviária” ou outras temáticas transcendentais aos municípios (Sousa, 2014: 227). Por outro, estas personalidades assumiram-se como verdadeiros provedores distritais, ou seja, uma instância que procurava vias de resposta às manifestações de descontentamento dos cidadãos no que aos serviços públicos dizia respeito.

No domínio dos critérios de recrutamento, o regime democrático carregou consigo um conjunto de ruturas e continuidades em relação às práticas políticas do regime político do Estado Novo. No plano das ruturas, os tipos ou setores profissionais, em primeiro lugar, e os níveis de escolaridade que estavam, e estão, nitidamente subjacentes aos primeiros, em segundo, deixaram de ser tidos como critérios formais para o acesso ao cargo. O regime democrático, ao enveredar por este caminho, potencializou, por um lado, uma certa desvinculação em relação às categorias profissionais predominantes e, por outro, uma disrupção relativamente ao processo de militarização do cargo tão presente no Estado Novo (ver Tabela 8). No domínio das continuidades, a confiança política, pessoal e partidária, por um lado, permaneceu – embora que no plano informal – como importante elemento para o acesso ao cargo. Por outro, a nomeação e respetiva exoneração continuou a ter lugar em Conselho de Ministros sob proposta do ministro da Administração Interna, este último designado institucionalmente no período do Estado Novo como ministro do Interior.

No quinto capítulo apresentamos e discutimos os dados relativos ao perfil sociopolítico dos Governadores Civis de Vila Real no regime político do Estado Novo e no período de vigência

do regime democrático. Neste domínio, verificou-se, na totalidade dos parâmetros identificados acima, uma renovação no perfil sociopolítico dos Governadores Cívicos de Vila Real. Apresentadas a estabilidade governativa, a inexistência formal de partidos políticos e, em consequência, a oposição como componentes explicativas, a duração média dos mandatos afigurou-se mais elevada no Estado Novo do que no regime democrático. A média de idades à data da nomeação, em consonância com a declarada estratégia do Estado Novo em seleccionar pessoas de meia-idade para o exercício do cargo – o que não se passou no regime democrático – é menor no primeiro caso do que no segundo. Em seguida, constatamos que a percentagem dos Governadores Cívicos de Vila Real que exerceram outros cargos políticos é maior no regime democrático (75%) do que no Estado Novo (50%). Por fim, verificamos uma transformação significativa no plano das categorias profissionais dos magistrados administrativos de Vila Real, na medida em que as categorias profissionais predominantes no período do Estado Novo eram os ‘Oficiais das Forças Armadas’ (50%) e os ‘Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas’, enquanto que no regime democrático as categorias profissionais hegemónicas eram os ‘Professores’ (37,5%) e os ‘Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas’ (62,5%).

6.1. Contributo da investigação

Chegados a este ponto – e desprovidos de floreios excessivos, diga-se –, direccionamos, de imediato, esta parte da secção para a problemática da resposta à pergunta de investigação. Neste domínio, esta dissertação demonstra que, relativamente aos Governadores Cívicos de Vila Real, as transformações políticas subjacentes aos processos de transição e consolidação democráticas consubstanciaram-se em readaptações do respetivo grupo, quer ao nível da composição sociopolítica (o perfil sociopolítico), quer ao nível do papel político desempenhado na arquitetura institucional. Desta forma, passaremos a considerar cada uma destas dimensões de análise de forma isolada.

Relativamente à primeira dimensão de análise, os dados recolhidos, tratados e apresentados na presente investigação dão mostras de uma renovação do perfil sociopolítico dos Governadores Cívicos de Vila Real. A duração dos mandatos afigurou-se mais elevada no regime político do Estado Novo; as idades à data da nomeação, assim como a respetiva média, apresentaram valores mais elevados na vigência do regime democrático; a percentagem de indivíduos que exerceram outros cargos políticos foi mais proeminente no regime democrático; e,

por término, ao nível das categorias profissionais propriamente ditas, a hegemonia, durante o Estado Novo, dos 'Oficiais das Forças Armadas' e dos 'Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas' deu lugar, na vigência do regime democrático, à proeminência dos 'Professores' e dos 'Especialistas das Profissões Intelectuais e Científicas'.

No tocante ao segundo eixo de análise, e levando em linha de conta a legislação avulsa aos dois regimes políticos mencionados anteriormente, esta dissertação tem a particularidade de denotar, por um lado, um relativo esvaziamento das funções e competências dos Governadores Cívicos de Vila Real – realidade, aliás, passível de extensão aos homólogos dos restantes distritos – e, por outro, uma reconfiguração dos respetivos critérios de recrutamento exigidos para o exercício do cargo em questão. Neste sentido, pese embora tenhamos verificado períodos de uma maior afirmação e destaque das funções e competências destes magistrados administrativos no período de vigência do regime democrático, as conclusões desta investigação vêm, por isso, confirmar as hipóteses previamente levantadas.

Para além de todas estas questões, nas duas dimensões de análise em apreço, os resultados apresentados pelos Governadores Cívicos de Vila Real seguiram de perto a tendência correspondente aos valores relativos da totalidade destes magistrados administrativos de Portugal continental para o mesmo período de análise. Por um lado, a investigação realizada por Maria Almeida (2013), assumindo como objetos de estudo os presidentes de câmara e os governadores civis que exerceram funções entre 1936-1974 e 1974-2011, constatou que ambos os grupos foram, após a mudança de regime político, alvos de uma renovação na composição sociopolítica. Neste estudo, esta renovação deu-se ao nível da duração dos mandatos, da categoria profissional e, por fim, da média de idades à data da nomeação. Por outro, o estudo coordenado por Fernando de Sousa (2014) e o trabalho desenvolvido por Carvalho e Sousa (2015) adiantaram que a legislação produzida ao longo da vigência do regime democrático teve a particularidade de provocar um processo de crescente perda de protagonismo e preponderância na arquitetura institucional – enfim, um conjunto de perdas de funções e competências.

Tanto nas obras identificadas acima como na presente dissertação, a marginalização do distrito, entendido enquanto «camada» ou nível de autarquia local, na CRP de 1976 e nas sucessivas revisões constitucionais, a perda paulatina de autonomia financeira dos Governos Cívicos e a conseqüente transferência dessas verbas para as Câmaras Municipais, a progressiva alocação de competências previamente consagradas em diferentes órgãos, organismos e entidades da

Administração Pública do Estado, o reforço do poder local, a incompatibilidade do exercício de determinadas funções em pleno regime democrático e a descentralização administrativa são tidos, entre tantos outros, como fatores explicativos do crescente processo de esvaziamento das funções e competências desta elite política aquando a transição e consolidação democráticas em Portugal.

6.2. Vias futuras de investigação

A investigação futura deverá ter o recuo histórico como prioridade fundamental. Ou seja, deslocar as relações de força dentro do sistema político português e do próprio sistema administrativo para os regimes políticos da Monarquia Constitucional e da Primeira República, sendo de especial relevância situar os Governadores Civis nestes espaços políticos e temporais. Durante a existência formal do cargo, assim como da própria instituição, centenas de personalidades fizeram parte do conjunto de agentes políticos do Governo. Esta pertença foi sistematicamente estabelecida tendo por base os critérios da confiança política ou da relação de forças no seio das estruturas partidárias. Este tipo de cenarização permitirá, pelo menos à partida, estabelecer determinadas pontes com os fenómenos do caciquismo e do clientelismo no sistema político português.

Os Governadores Civis, relevantes e decisivos em determinadas épocas, marginalizados noutras, assumiram-se como personagens principais num processo de afirmação curioso. A este nível, à medida que, por um lado, se acentuava o progressivo esvaziamento das funções e competências destes magistrados administrativos, a seleção destas personalidades, por outro, parece ter revelado sinais de oscilação no que à classe social diz respeito. Na Monarquia Constitucional, os aristocratas foram predominantes no que à ocupação do cargo concerne; nos tempos da Primeira República, esta hegemonia era exercida pelos indivíduos das profissões liberais e pelos próprios funcionários públicos; no Estado Novo, o «cumprimento da ordem, da segurança e da moral» no respetivo distrito contava com a presença significativa dos oficiais das forças armadas; por fim, no período de vigência do regime democrático, os Governadores Civis assumiam uma proveniência das estruturas partidárias e das profissões intelectuais e científicas, sendo estas personalidades, não raras vezes, desconhecidas do «grande público». Este tipo de análise, situando os Governadores Civis nos sucessivos regimes políticos, permitirá que o estudo seja canalizado para a própria questão das nomeações. A este nível, mediante a realização de entrevistas ou da própria consulta das atas das reuniões do Conselho de Ministros, compreender

as motivações das pessoas que fizeram estas nomeações possibilitaria um «olhar de cima» sobre estes magistrados administrativos – enfim, a forma como o topo da hierarquia do Estado encarava o exercício da sua magistratura.

Na presente dissertação, direcionamos o estudo para o conhecimento das elites políticas do interior do país. Mesmo a este nível, futuros estudos poderão ter como preocupação a comparação de diversas dimensões de análise entre os Governadores Civis do interior e os do litoral, os do Norte e os do Sul. Para além de explorar este tópico de investigação, esta análise permitirá traçar um cenário mais holístico no que a estes magistrados administrativos diz respeito. Por fim, ao retomar a questão das relações de força, assim como das próprias nomeações, futuros estudos poderão ter como prioridade a análise dos períodos onde a produção legislativa foi mais sentida – ou seja, compreender se, em determinados períodos, o aparelho de Estado teve a necessidade de colocar, tendo em linha de conta os objetivos a que se tinha proposto, os Governadores Civis numa posição de maior centralidade do ponto de vista político e administrativo.

Fontes primárias:

Código Administrativo de 1936-1940.

Constituição da República Portuguesa.

Decreto-Lei n.º 683-B/76, 1ª Série, n.º 213 (10 de setembro de 1976), pp. 2143-2145.

Decreto-Lei n.º 510/80, 1ª Série, n.º 248 (25 de outubro de 1980), pp. 3603-3614.

Decreto-Lei n.º 103/84, 1ª Série, n.º 76 (30 de março de 1984), pp. 1078-1079.

Decreto-Lei n.º 465/85, 1ª Série, n.º 254 (5 de novembro de 1985), pp. 3706-3708.

Decreto-Lei n.º 316/95, 1ª Série, n.º 275 (28 de novembro de 1995), pp. 7375-7382.

Decreto-Lei n.º 168/97, 1ª Série, n.º 152 (4 de julho de 1997), pp. 3280-3290.

Decreto-Lei n.º 310/2002, 1ª Série, n.º 292 (18 de dezembro de 2002), pp. 7896-7903.

Decreto-Lei n.º 114/2011, 1ª Série, n.º 230 (30 de novembro de 2011), pp. 5130-5186.

Lei n.º 79/77, 1ª Série, n.º 247 (25 de outubro de 1977), pp. 2564-2578.

Lei n.º 10/81, 1ª Série, n.º 156 (10 de julho de 1981), pp. 1649-1651.

Lei Orgânica n.º 1/2011, 1ª Série, n.º 230 (30 de novembro de 2011), pp. 5117-5128.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 340/79, 1ª Série, n.º 281 (6 de junho de 1979), pp. 3118-3119.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2011, 1ª Série, n.º 29 (10 de fevereiro de 2011), pp. 713-714.

Fontes secundárias:

Agnew, J. (1987). *Place and Politics*. Allen and Unwin.

Almeida, M. (2013). *O Poder Local do Estado Novo à Democracia: Presidentes da Câmara e Governadores Cíveis, 1936-2012*. Leya.

Almeida, M. (2014). *Dicionário biográfico do poder local em Portugal*. Escrytos.

Almeida, M. (2015). Longevidade nas autarquias e responsabilização dos autarcas: Questões pendentes do poder local em Portugal. *Mátria XXI - Centro de Investigação Professor Doutor Joaquim Veríssimo Serrão*, 4, 119–138.

Almeida, P. T. (1995). *A Construção do Estado Liberal. Elite Política e Burocrática na 'Regeneração' (1851-1890)*. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.

Almeida, P. T. (2014). Entre o Centro e a Periferia: Os Governadores Cíveis no Portugal do Século XIX. Em F. de Sousa, *Os Governadores Cíveis de Portugal e a Estruturação Político-Administrativa do Estado no Ocidente* (pp. 76–80). Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade.

Almeida, P. T., & Pinto, A. C. (2006). Os ministros portugueses, 1951-1999: Perfil social e carreira política. Em P. T. Almeida, *Quem Governa a Europa do Sul?* (pp. 19–58). ICS.

Amaral, D. F. (1990). *Curso de Direito Administrativo*. Livraria Almedina.

Amaro, A. (2015). O modelo político-administrativo do Estado Novo português: Corporativismo e representação política das autarquias, 1936-1959. *Espacio, Tiempo y Forma*, 5(27), 85–106.

Araújo, A. (2003). Mandarins, senhores da terra e políticos. Em A. Freire & A. C. Pinto, *Elites, Sociedade e Mudança Política* (pp. 131-148). Celta Editora.

Aron, R. (1988). *Power, modernity and sociology: Selected sociological writings*. Edward Elgar Publishing Limited.

Balão, S. (2001). *A fórmula do poder. Elites, partidos, democracia e corrupção no pensamento de Moisei Ostragorski*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Bessa, A. (1993). *Quem Governa? (Uma análise histórico-política do tema da elite)*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Bilhim, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*. Editora Principia.

Bobbio, N. (2008). Teoria das Elites. Em N. Bobbio, N. Matteucci, & G. Pasquino, *Dicionário de Política* (pp. 385–391). Universidade de Brasília.

- Bottomore, T. (1964). *Elites and Society*. C. A. Watts & Co. Ltd.
- Bourdieu, P. (1989). *O poder simbólico*. Difel.
- Bracanti, D. (2008). Winning Alone: The Electoral Fate of Independent Candidates Worldwide. *The Journal of Politics*, 70(3), 648–662.
- Burton, M., & Higley, J. (2001). The Study of Political Elite Transformation. *International Review of Sociology*, 11(2), 181–199.
- Byers, P. (1998). *Encyclopedia of World Biography*. Gale Research.
- Cancela, J. (2012). *Associativismo e Participação Política: O caso português (2006-2009)*. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- Capoccia, G., & Kelemen, R. (2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative and Counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, 59(3), 341-369.
- Carvalho, R., & Fernandes, T. (2003). A elite política do marcelismo: Ministros, secretários/subsecretários de Estado e deputados (1968-1974). Em A. Freire & A. C. Pinto, *Elites, Sociedade e Mudança Política* (pp. 67–96). Celta Editora.
- Carvalho, R., & Fernandes, T. (2015). A coordenação territorial: Do Estado autoritário à democracia. Governos civis, municípios e freguesias (1926-2011). Em P. S. Sousa & P. T. Almeida, *Do Reino à Administração Interna. História de um Ministério (1736-2012)* (pp. 149–194). Imprensa Nacional-Casa da Moeda e Ministério da Administração Interna.
- Catroga, F. (2013). *A Geografia dos Afetos Pátrios. As reformas político-administrativas (século XIX-XX)*. Almedina.
- Catroga, F. (2014). A divisão administrativa do território no Portugal Contemporâneo. Entre o Distrito e as Províncias. Em F. Sousa, *Os Governadores Civis de Portugal e a Estruturação Político-Administrativa do Estado no Ocidente*. Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade.
- Caupers, J. (1996). *A Administração Periférica do Estado*. Aequitas.
- Correia, J. (1982). *Noções de Direito Administrativo*. Editora Danúbio.
- Costa, F. (1994). *História do Governo Civil do Distrito do Porto*. Governo Civil do Distrito do Porto.
- Crozier, M. (1970). *La société bloquée*. Seuil.
- Cruz, M. (1988). *O Partido e o Estado no Salazarismo*. Dom Quixote.
- Dahl, R. (1958). A critique of the ruling elite model. *Political Science Review*, 52(2), 463–469.

- Dogan, M., & Higley, J. (2012). Elites, Crises and Regimes in Comparative Analysis. *Historical Social Research*, 37(1), 269–291.
- Domhoff, G. (2002). *Who rules America: Power and politics*. McGraw-Hill.
- Felizes, J. (2005). *Identidades e Estratégias no Poder Local. As contrariedades da afirmação hegemónica*. Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho.
- Fishman, R. (2011a). Democratic Practise after the Revolution: The Case of Portugal and Beyond. *Politics & Society*, 39(2), 233–267.
- Fishman, R. (2011b). Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition to Democracy. *World Politics*, 42(3), 422–440.
- Francisco, D. (2002). Poder Local em Portugal: Heranças Pesadas e Desafios Emergentes. *Sociedade e Cultura*, 18(1–2), 245–270.
- Garrido-Vergara, L. (2013). Elites, political elites and social change in modern societies. *Revista de Sociología*, 28, 31–49.
- George, A., & Bennet, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the social sciences*. BCSIA.
- Gorjão, P. (2005). Mudança de regime e política externa: Portugal, a Indonésia e o destino de Timor Leste. *Análise Social*, 40(174), 7–35.
- Grynszpan, M. (1996). A teoria das elites e a sua genealogia consagrada. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 52, 35–83.
- Guérin, E., & Kerrouche, E. (2008). From amateurs to professionals: The changing face of local elected representatives in Europe. *Local Government Studies*, 34(2), 179–201.
- Higley, J. (2011). Elites. Em B. Badie, D. Berg-Schlosser, & L. Morlino, *International encyclopedia of political science* (pp. 759–764). SAGE Publications.
- Huntington, S. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma.
- Keller, S. (1963). *Beyond the ruling class: Strategic elites in modern society*. Random House.
- Kifordu, H. (2011). Political Elite Composition and Democracy in Nigeria. *The Open Area Studies Journal*, 4, 16–31.
- Lameirão, C. (2008). A Elite da Política Paranaense. Composição, Lógicas de Recrutamento e Valores Democráticos. *Revista de Sociologia e Política*, 16(31), 239–244.
- Leal, A. (1982). A Organização do Estado depois da Revolução de 1974. *Análise Social*, 18, 927–945.

- Lopes, F. (1996). *Poder Político e Caciquismo na 1ª República Portuguesa*. Editorial Estampa.
- Macedo, M. (2014). Prefácio. Em F. Sousa, *Os Governadores Cívicos de Portugal: História e memória (1835-2011)* (pp. 9–11). CESEPE.
- March, J., & Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Free Press.
- Mathiot, P., & Gervais, J. (2011). Elitism. Em B. Badie, L. Morlino, & D. Berg-Schlosser, *International Encyclopedia of Political Science* (pp. 765–771). SAGE Publications.
- Michels, R. (1982). *Sociologia dos partidos políticos*. Editora Universidade de Brasília.
- Moles, A., & Rohmer, E. (1982). *Labyrinthes de Vécu: L'Espace, Matière d'Actions*. Méridiens Klincksieck.
- Mosca, G. (1980). *The ruling class*. Greenwood Press.
- Oliveira, C. (1996). *História dos Municípios e do Poder Local (Dos finais da Idade Média à União Europeia)*. Círculo dos Leitores.
- Opello, W. (1979). Administração Local e Cultura Política num Concelho Rural. *Análise Social*, 15(59), 655–672.
- Opello, W. (1983). The continuing impact of the old regime on Portuguese political culture. Em L. Graham & E. Wheller, *In Search of Modern Portugal: The Revolution and its Consequences* (pp. 182–199). Wisconsin University Press.
- Pareto, V. (1969). *Traité de sociologie générale*. Librairie Droz.
- Pasquino, G. (2003). The study of political science: Methods and goals. Em C. M. Sarmiento & I. Cluny, *Ciência Política, Cultura. Revista de História e Teoria das Ideias*. Centro de História da Cultura.
- Perissinotto, R., & Codato, A. (2008). Apresentação: Por um retorno à Sociologia das Elites. *Análise Social*, 16(30), 7–15.
- Peters, G. (2016). Institutional analysis: Progress and problems. Em H. Keman & J. J. Woldendorp, *Handbook of Research Methods and Applications in Political Science*. Edward Elgar Publishing.
- Pierson, P. (1993). When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 45(4), 595-628.
- Pinto, A. C. (2001). O império do professor: Salazar e a elite ministerial do Estado Novo (1933-1974). *Análise Social*, 35(157), 1055–1076.

- Ramos, R. (1986). O Estado Novo perante os poderes periféricos: O governo de Assis Gonçalves em Vila Real (1934-1939). *Análise Social*, 22(90), 109–135.
- Reis, J. (1989). *Os espaços da indústria: A regulação económica e a mediação local numa sociedade semiperiférica*. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Rosas, F. (1996). António de Oliveira Salazar. Em F. Rosas, J. Brito, & M. Brandão, *Dicionário de História do Estado Novo* (Vol. 11, pp. 861-879). Círculo de Leitores.
- Ruivo, F. (1990). Local e Política em Portugal: O Poder Local na Mediação entre o Centro e a Periferia. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 30, 75–95.
- Ruivo, F. (1991). Um Estado Labiríntico: A propósito das Relações entre o Poder Central e o Poder Local em Portugal. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 33, 189–200.
- Ruivo, F. (2000). *O Estado Labiríntico: O poder relacional entre poderes local e central em Portugal*. Afrontamento.
- Ruivo, F., & Veneza, A. (1988). Seis questões pelo poder local. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 25, 7–20.
- Santos, B. S. (1984). A Crise e a Reconstituição do Estado em Portugal (1974-1984). *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 14, 498–519.
- Santos, B. S. (2002). *Democracia e Participação: O caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Edições Afrontamento.
- Schmitter, P. (1975). Liberation by golpe: Retrospective thoughts on the demise of authoritarianism. *Armed Forces and Society*, 2, 5–33.
- Schumpeter, J. (1984). *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Zahar.
- Scokpol, T., & Somers, M. (1980). The Uses of History in Macrosocial Inquiry. *Comparative Studies in Society and History*, 22(2), 174–197.
- Serra, J. (1996). Os Poderes Locais: Administração e Política no 1º Quartel do Século XX. Em C. Oliveira, *História dos Municípios e do Poder Local (Dos finais da Idade Média à União Europeia)* (pp. 264–280). Círculo de Leitores.
- Sobral, J., & Almeida, P. (1982). Caciquismo e poder político. Reflexões em torno das eleições de 1901. *Análise Social*, 15(73), 649–671.
- Sousa, F. (2014). *Os Governadores Civis de Portugal: História e memória (1835-2011)*. CESEPE.
- Sousa, P. (2015). Tutelar, negociar e dirigir: O Estado liberal, os governos civis e os poderes locais (1834-1926). Em P. S. Sousa & P. T. Almeida, *Do Reino à Administração Interna. História de um Ministério (1736-2012)* (pp. 129–147). Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Steinmo, S. (2008). Historical Institutionalism. Em D. della Porta & M. Keating, *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective* (118-138). Cambridge University Press.

Stepan, A. (2001). *Arguing Comparative Politics*. Oxford University Press.

Tengarrinha, J. (2002). *História de Governo Civil de Lisboa*. Governo Civil de Lisboa.

Thelen, K., Steinmo, S., & Longstreth, F. (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge University Press.

Torgal, L. (1992). Sobre a história do Estado Novo. Fontes, bibliografia, áreas de abordagem e problemas metodológicos. *Revista de História das Ideias*, 14. Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.

Tsebelis, G. (1998). *Jogos Ocultos*. Universidade de São Paulo.

Veneza, A. (1986). O Poder Local, 1974-1986: Da Indefinição à (Des)Centralização Estatal. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18, 693-708.