

A posição da Câmara Corporativa do salazarismo na organização e na intermediação de interesses

NUNO ESTÊVÃO FERREIRA*

Introdução

Em 1932, a Câmara Corporativa constava como uma das principais novidades do projecto de Constituição que Salazar divulgou e, em nome do Governo da Ditadura Militar, submeteu a plebiscito como instrumento destinado a formalizar a “nova ordem das coisas”, um regime político que rompia definitivamente a I República parlamentarista¹. Para além da inovação, a instituição não mereceu críticas de maior no debate público que, num quadro profundamente limitado, apesar das promessas de abrandamento dos instrumentos censórios, foi estabelecido durante cerca de um ano².

A relativamente pacífica aceitação da Câmara Corporativa correspondia à evidente valorização crítica de pontos bem mais polémicos do projecto constitucional, como as restrições ao regime de direitos, liberdades e garantias ou o sistema presidencial, eleitoral e partidário. Mas também é indissociável de um circunscrito consenso entre os sectores mais conservadores do republicanismo em torno da urgência de reforma das instituições parlamentares, com base na introdução de “competências técnicas” que moderassem ou complementassem o modelo de representação liberal.

A Constituição de 1933 colocava a Câmara Corporativa entre os órgãos do poder, na qualidade de quase-segunda câmara, com competências meramente consultivas e em relação directa com um modelo de organização social e económica assente em organismos formados pelas “forças-vivas”. Seria uma instituição auxiliar da Assembleia Nacional e do Governo, orientada para a emissão de pareceres sobre propostas legislativas ou planos económicos a elaborar e aplicar nos departamentos do Estado. As contradições em torno

* Centro de Estudos de História Religiosa, Universidade Católica Portuguesa.

da Câmara, cujo funcionamento teve início em 1935, seriam mais evidentes perante as dificuldades em constituir um edifício de organismos que correspondesse ao desenho inicial, pelo que a componente técnica da Câmara seria sempre sobrevalorizada³

O objectivo deste texto consiste na problematização da relação estabelecida entre o edifício corporativo, desenhado e construído desde 1933 sob a forma de uma pirâmide, e os órgãos do poder político, nomeadamente a Câmara Corporativa. Um “estranho pináculo” foi uma das fórmulas indicadas pelos cientistas sociais para conceber o lugar efectivo da Câmara no sistema corporativo do salazarismo⁴. Ou um “colégio de cardeais”, a que ascendiam as notabilidades que se distinguiam na política, na administração e nas universidades para exercer uma função extremamente limitada⁵.

A questão central que pretendemos abordar consiste na articulação estabelecida entre um vasto conjunto de organismos e o único órgão do poder político autoritário constituído com representação corporativa, tanto na arquitectura do regime como no funcionamento do sistema político ao longo do tempo. Esta questão é indissociável do cariz autoritário do regime e do papel que neles exercido pelas instituições representativas de tipo parlamentar⁶. A promoção de notabilidades, com destaque no centro ou na periferia, funciona, num quadro de partido único, em paralelo com a desqualificação da actividade política, remetendo a esfera da negociação para o circuito fechado, onde pontificam os técnicos e os detalhes da concepção e da execução de políticas públicas⁷.

Na arquitectura do salazarismo, a Câmara Corporativa constituía o canal privilegiado de acesso da organização corporativa ao sistema de decisão política. Na Câmara tinham assento dirigentes de sindicatos, casas do povo, grêmios, as suas federações e uniões. Naquele órgão, eram apreciadas as políticas públicas, numa lógica de legitimação ou de crítica fundamentada, no todo ou em parte. Para que os debates na assembleia legislativa se processassem, eram requeridos os pareceres elaborados pelos seus membros, como peças necessárias para que o processo legislativo decorresse. As suas sugestões de fundo ou de pormenor podiam ser adoptadas pelos deputados ou pelo executivo, podendo mesmo constituir a base da discussão no hemiciclo.

O problema de base em apreço remete para a regulação da pirâmide corporativa. Para vários responsáveis do regime, a vastidão de organismos, de dirigentes e de funções exercidas justificava um órgão regulador, que não o Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência (INTP), situado na esfera da administração pública, composto por funcionários do Estado e tutelado por

um subsecretário de Estado até 1950. Alguns teóricos do salazarismo defenderam, em distintas fases do regime, que a Câmara deveria ser o órgão regulador do sistema de organizações económicas e sociais, sem que, contudo, alguma vez lhe fossem atribuídas tais competências.

A Câmara constituía, portanto, o órgão por excelência de acesso dos organismos corporativos ao centro da decisão política. A sua configuração permitia consolidar um sistema de intermediação de interesses, de integração de agentes na esfera do poder, de auscultação de reivindicações, de moderação de expectativas, de disciplina funcional, de negociação e de concertação de decisões.

A articulação funcional entre a Câmara e o conjunto de organismos corporativos justifica duas abordagens complementares. Em primeiro lugar, em que medida o órgão consultivo da Assembleia Nacional e do Governo permitiu que fossem repercutidas sobre o poder político as reivindicações dos interesses organizados. Situamo-nos no plano dos efeitos que assumiram as perspectivas económicas e socioprofissionais formuladas nos sindicatos, casas do povo ou grémios sobre o regime, tendo em conta a sua expressão na Câmara Corporativa. Uma segunda abordagem remete para o movimento inverso: dos órgãos do poder para as organizações. Situamo-nos, neste caso, na fase de recepção das decisões políticas nas instituições económicas e profissionais, assim como nos processos de adopção das medidas definidas pelo poder político, na sua aceitação e no envolvimento na sua execução, amortecendo eventuais efeitos considerados como perniciosos no topo e antecipando movimentos de contestação nas bases, mesmo que limitados.

Com este texto, visamos ensaiar a problematização da primeira via de abordagem do problema central que colocámos, não deixando, contudo, de enunciar algumas questões para tratamento da correlativa linha de análise. Numa primeira secção, procedemos a uma discussão sumária da principal hipótese de trabalho. Nas subdivisões seguintes, ensaiaremos algumas vias de resposta, com base num conjunto de dados empíricos sobre a estrutura interna da Câmara Corporativa, os seus processos de funcionamento e os resultados visíveis da sua actuação.

A observação incidirá, desde logo, sobre o acesso dos organismos corporativos à Câmara, tendo em consideração o universo de instituições de interesses organizados que foram constituídas durante o Estado Novo. Na secção seguinte, será discutido o lugar relativo dos procuradores provenientes do sistema corporativo no interior do órgão consultivo da Assembleia Nacional e do

Governo. Tendo em consideração os lugares disponíveis na Câmara, quantas representações foram atribuídas a organismos corporativos (sindicatos, casas do povo, grêmios, federações, uniões, comissões reguladoras, institutos e juntas) por comparação com outras instituições da sociedade, departamentos da burocracia e elementos indigitados em função das suas competências técnicas. Finalmente, faremos uma análise sucinta das funções exercidas na Câmara Corporativa pelos procuradores indigitados devido a funções dirigentes exercidas nas instâncias do sistema corporativo, nomeadamente as subscrições e os relatos de pareceres.

1. Regulação do sistema de interesses organizados

Em 1974, o Estado Novo corporativo tinha em funcionamento cerca de 2200 organismos. Possuíam diferentes graus de distribuição no território e de implantação, mas, em cada distrito, existiam pelo menos 60 instituições de assalariados no comércio e na indústria, comerciantes locais, trabalhadores e produtores agrícolas. Para a sua implantação, o salazarismo desmantelara a rede de associações de classe e promovera activamente a constituição deste tipo de organismos, construindo um conjunto de mecanismos de controlo apertado.

Com estas organizações de trabalhadores e empresas, o Estado pretendia assegurar formas de intervenção na economia, como a regulação dos circuitos entre a produção e a distribuição. Visavam ainda prevenir a conflituosidade social e amortecer os efeitos da contestação, com recurso ao enquadramento e à gestão das reivindicações sociais, como a negociação colectiva e a protecção social.

A distribuição deste tipo de organismo pelo território do continente também nunca atingiu os objectivos inicialmente traçados pelos responsáveis políticos na fase de concepção do sistema. Por exemplo, a rede de casas do povo não alcançava, em 1974, 1/3 das freguesias. Numa escala mais ampla, os grêmios do comércio misto não cobriam metade dos concelhos. No primeiro caso, os dados são tão mais significativos quanto se reportam a uma fase posterior à reforma marcelista do sistema de protecção social, que atribuía relevantes funções às casas do povo, de tal forma que a sua instalação sofreu um súbito incremento⁸. No entanto, os grêmios da lavoura abrangiam quase 90% dos municípios.

Caso os 2200 organismos corporativos de 1974 estivessem todos em funcionamento pleno, possuíam cerca de 9795 dirigentes. No ano anterior, cerca de 13% das instituições não estavam activas. Também não é de supor que aquele universo de dirigentes correspondesse, na íntegra, a elementos afectos ao regime, muito menos mobilizados para integrar a sua base social de apoio. Aliás, as alterações efectuadas pelo Governo de Marcelo Caetano nos processos de eleição dos responsáveis por este tipo de organismos permitiram um maior grau de dissidência face à ditadura⁹.

De qualquer dos modos, é manifesto o potencial de enquadramento das populações e de tutela sobre as relações económicas que as instituições corporativas terão assumido na consolidação do regime e na sua evolução. Assim sendo, não é despidendo o envolvimento de cerca de nove milhares de dirigentes de instituições formadas por intervenção directa do regime ou com o seu aval expresso, o qual, aliás, era imprescindível para a respectiva manutenção em funções. O seu impacto não pode, de todo, ser desvalorizado.

A dimensão de organismos e de dirigentes permite antever a relevância do sistema corporativo na organização de interesses económicos e profissionais. Foi constituído um edifício que visava a interacção de interesses distintos e a constituição de instâncias de intermediação. Possuíam na Câmara Corporativa o órgão máximo para a sua expressão nas fases de definição de políticas públicas e de estabelecimento de prioridades estratégicas, gerais ou sectoriais, fosse na agricultura, na indústria ou nos transportes. Correlativamente, o órgão consultivo da Assembleia Nacional e do Governo facilitaria a aceitação dos agentes económicos nos processos de execução das medidas adoptadas, em matérias como impostos, irrigação ou distribuição de energia.

Este texto visa discutir a existência de dois movimentos correlativos e que, verificando-se, corresponderiam aos objectivos dos responsáveis do regime: a expressão na Câmara Corporativa dos interesses manifestados nos organismos corporativos e a aceitação das decisões políticas por parte dos agentes económicos, organizados em instâncias específicas.

No fundo, pretendemos abordar os processos de regulação da pirâmide corporativa. A Câmara Corporativa nunca possuiu funções de regulação de um complexo com aquelas dimensões, do ponto de vista das estruturas existentes e do pessoal envolvido na sua direcção. Todavia, essas funções foram reclamadas para a Câmara, em diferentes momentos, sobretudo em iniciativas de maior fulgor político, como congressos da União Nacional ou da organização corporativa. Em quase todos esses momentos, vozes isoladas ou com algum

grau de concertação entre si reclamavam reformas da Câmara e do sistema corporativo. Mas sempre sem qualquer resultado prático.

Destacamos a defesa realizada José Pires Cardoso, o mais destacado teórico da “segunda arrancada corporativa” no pós-guerra, enquanto académico e na direcção do Gabinete de Estudos Corporativos (1949-1961). Para além do seu percurso na difusão do corporativismo enquanto teoria política e social, cuja obra foi lida e comentada pelos responsáveis do regime, Pires Cardoso possuiu ainda uma carreira política no poder local e central, passando pela Câmara Municipal de Lisboa (1942-1945), pela Câmara Corporativa (1953-1969) e, ainda que num curto período e numa fase muito sensível do regime, pelo Ministério do Interior (1958). Foi ainda presidente da Emissora Nacional (durante alguns períodos entre 1940 e 1945) e concluiu a sua vida pública como administrador da Caixa Geral de Depósitos (1954-1974).

Precisamente na Câmara Corporativa, Pires Cardoso foi o relator do parecer sobre a proposta de lei de instituição das corporações. Na sua perspectiva, justificava-se a atribuição à Câmara de funções na regulação funcional dos organismos corporativos, sobretudo quando estavam para ser criados os órgãos de topo do sistema¹⁰. A questão da era, assim, introduzida no centro da decisão política, uma vez que o Governo havia sido o responsável pela elaboração da proposta legislativa e a Assembleia Nacional ia proceder à sua discussão, alteração e aprovação. No hemiciclo, aliás, os deputados formularam duras críticas ao parecer relatado por Pires Cardoso, desvalorizando as sugestões de modificação que os procuradores haviam redigido.

Não era a primeira vez que Pires Cardoso defendera a reformulação dos poderes da Câmara na gestão das instituições corporativas. Já o fizera anteriormente na revista do gabinete de estudos que dirigia¹¹. Apesar de derrotado, uma vez que a sua perspectiva não mereceria a atenção na Assembleia Nacional, também não seria a última situação em que, enquanto destacado teórico do corporativismo, formularia críticas sobre a insuficiência do sistema. Num discurso público efectuado por ocasião do 40.º aniversário da Revolução Nacional, Pires Cardoso regressaria ao tema, novamente de forma incisiva, adensado pelo contexto das afirmações, onde a memória fundadora do regime se entrecruzava com um cenário de bloqueio político do ponto de vista da sua evolução¹².

Apesar das sucessivas pressões sobre Salazar, mesmo que, como o caso acima referido, provenientes de colaboradores seus, a atribuição de funções regulatórias à Câmara nunca foi concretizada. O conservadorismo do ditador

foi manifesto ao longo do tempo, com as escassas alterações institucionais a serem efectuadas por força de conjunturas de crise. Mesmo que reivindicações junto do ditador fossem insistentemente colocadas por membros do seu *inner circle*, as questões teóricas ou de exigência programática eram, no geral, desvalorizadas em face de um forte pragmatismo. Sobretudo se, como era o caso, estava em causa afectar equilíbrios existentes, interferindo nas funções primordiais dos organismos: disciplina social e controlo das associações profissionais e empresariais. Finalmente, o perfil técnico do órgão consultivo da Assembleia e do Governo prevaleceu sempre sobre a concepção de uma instituição de concertação ou de expressão de reivindicações.

2. Organismos representados na Câmara Corporativa

Durante o Estado Novo identificámos 2426 instituições corporativas que foram instituídos em momentos precisos¹³. Neste universo, incluímos organismos que, em dado momento, foram extintos, ou nunca chegaram a ser activados após a atribuição do alvará de criação ou foram incorporados noutros mais abrangentes. Somente 317 destes organismos tiveram dirigentes seus na Câmara Corporativa, correspondendo a 13% do universo de organizações constituídas durante o salazarismo. A esmagadora maioria das instituições formadas durante o Estado Novo ficou, portanto, à margem do órgão consultivo da Assembleia Nacional e do Governo, sem qualquer acesso directo de responsáveis pela sua gestão ao sistema de decisão do salazarismo¹⁴.

Figura n.º 1: Organismos corporativos instituídos no Estado Novo e representados na Câmara Corporativa

Tipo de organismo	Estado Novo	Câmara Corporativa
Corporações	9	9
Organismos de coordenação económica	24	2
Federações uniões de grémios obrigatórios	12	6
Federações e uniões de grémios facultativos	28	26

Tipo de organismo	Estado Novo	Câmara Corporativa
Federações e uniões de sindicatos nacionais	32	30
Federações de casas do povo	20	15
Grémios obrigatórios	143	26
Grémios facultativos	543	75
Sindicatos nacionais	423	85
Casas do povo	1161	39
Casas dos pescadores	31	4
Total	2426	317

Fonte: *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência*, 1933-1974; *Diário das Sessões* [Assembleia Nacional e Câmara Corporativa], 1935-1953; *Actas da Câmara Corporativa*, 1953-1974.

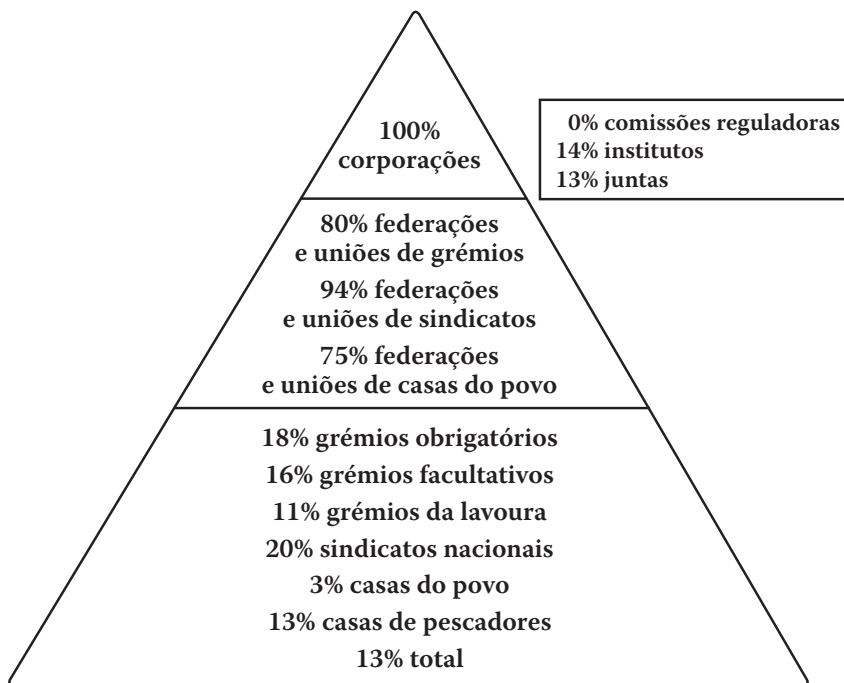
Este aparentemente baixo valor não encontra justificação no número de lugares de procurador na Câmara Corporativa. Em 1974, o órgão consultivo que funcionou na esfera da decisão política do Estado Novo encontrava-se organizado em 52 secções de interesses específicos, permitindo o acesso a um máximo de 300 procuradores. Indigitados como representantes de instituições ou a título individual, os membros da Câmara ainda acumulavam representações institucionais e podiam manter lugares em duas ou mais das secções.

Se somente 13% de instituições corporativas não tiveram dirigentes seus na Câmara devido a limitação do número de membros deste órgão, resta encontrar explicações na baixa rotação nos processos de recrutamento. De facto, os representantes de um mesmo organismo tendiam a repetir o acesso. Em média, cada instituição corporativa possuiu assento na Câmara em 2,7 legislaturas, correspondendo a praticamente 12 anos. Os mandatos dos procuradores provenientes dos organismos corporativos foram, portanto, longos. Eram muito comuns as reconduções após a legislatura findar.

Mais de metade dos organismos que tiveram assento na Câmara repetiram o direito de terem dirigentes seus a representar determinados interesses (55%). Cerca de 1/3 foi escolhido para três ou mais legislaturas, cumprindo, assim, 12, 16 ou mais anos no órgão consultivo.

No entanto, só aparentemente é que os 317 organismos reconhecidos na Câmara correspondem a um valor reduzido se tomarmos em consideração um universo de 2426 instituições. É preciso notar que o sistema corporativo funcionava por níveis sucessivos, com cada escalão superior a integrar e a coordenar as organizações do plano inferior. E, de facto, esta hierarquização institucional funcionou no momento de escolher instituições cujos dirigentes teriam assento no órgão consultivo da Assembleia Nacional e do Governo.

Figura n.º 2: Tipos de organismos corporativos na Câmara Corporativa (%)



Fonte: *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência*, 1933-1974; *Diário das Sessões* [Assembleia Nacional e Câmara Corporativa], 1935-1953; *Actas da Câmara Corporativa*, 1953-1974.

O sistema foi concebido para integrar em escalões mais elevados os interesses específicos. Como organismos de segundo grau, as federações e as uniões eram compostas por organismos de base (sindicatos, casas do povo e grémios), cujos filiados eram os trabalhadores, os industriais, os comerciantes ou os proprietários rurais. A lógica do plano superior remetia para a coordenação e articulação de interesses parcelares, mais dispersos na base da pirâmide, do ponto de vista dos interesses integrados e da distribuição territorial. Paralelamente, colocava as instituições empresariais e profissionais de menor dimensão e de maior proximidade reivindicativa sob processos de controlo mais apertados, premiando dirigentes com cargos de maior abrangência, responsabilidade e visibilidade. E, no acesso à Câmara, os organismos de segundo grau viram o seu estatuto superior ser reconhecido.

O mesmo se diga do reconhecimento das corporações, classificadas como instituições de terceiro grau. Também a estes tardios organismos que se situaram no topo do sistema corporativo, foi atribuído relevo hierárquico num modelo desenhado em forma de pirâmide. Constituídas a partir do final da década de 1950, de acordo com o critério da grande actividade económica (agricultura/lavoura, indústria, comércio, crédito, transportes), as corporações eram formadas pelos organismos de segundo grau e, no caso de sectores que ainda não possuíssem expressão nesse plano intermédio, por instituições de base (sindicatos ou grémios) ou até simples empresas não integradas na rede iniciada em 1933.

Os órgãos das corporações passaram a assumir os processos de designação para a Câmara Corporativa. Em princípio seriam membros da sua direcção que teriam lugar nos conselhos técnicos que eram constituídos em alguns ministérios, como instâncias de auscultadas na planificação e na execução de medidas políticas. Os presidentes destes organismos de grau superior tinham, por direito próprio, assento em todas as secções da Câmara de interesses que integrassem. Ainda que a sua actuação não tenha sido uniforme, as corporações, uma vez instituídas, aceleraram a constituição de organismos de segundo grau. Não é de estranhar, portanto, que o universo desses escalões superiores da pirâmide corporativa tenha visto reconhecido o seu estatuto na fase de indigitação de procuradores, em detrimento dos mais numerosos e dispersos sindicatos, casas do povo ou grémios.

3. Composição da Câmara Corporativa

Para além desta observação com base no universo de organismos corporativos, importa também incidir a atenção na composição da Câmara para verificar o lugar relativo aí ocupado pelos representantes deste tipo de instituições. Deslocando, portanto, o objecto de análise para o órgão representativo, verificamos que os procuradores provenientes dos organismos corporativos ocuparam um espaço significativo (62%). Os representantes das corporações federações, uniões e também das instituições de base assumiram um peso determinante na formação do órgão consultivo da assembleia legislativa e do executivo.

Figura n.º 3 Tipos de representações nas secções da Câmara Corporativa (%)

Tipo	Lugares nas secções	
Organismos corporativos	1588	62%
Outras instituições	177	7%
Poderes públicos / Administração	195	8%
Individuais	593	23%
Total	2553	

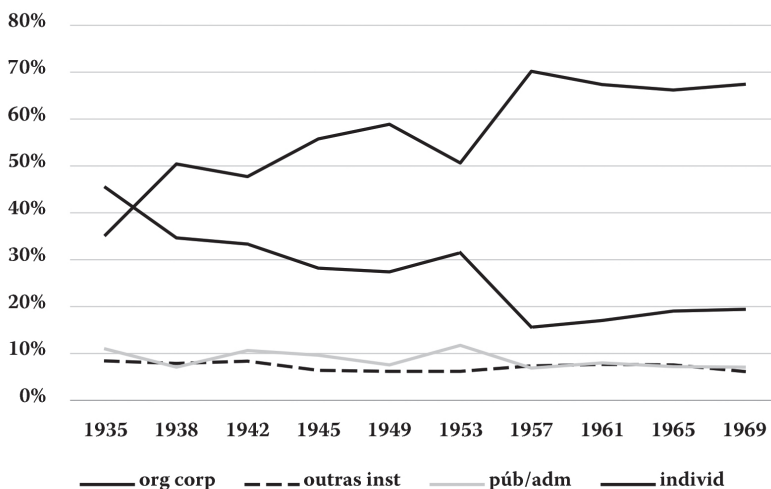
Fonte: *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência*, 1933-1974; *Diário das Sessões* [Assembleia Nacional e Câmara Corporativa], 1935-1953; *Actas da Câmara Corporativa*, 1953-1974.

Estamos a ponderar os lugares nas secções, considerando, portanto, as acumulações que se verificaram. Por exemplo, os bastonários das Ordens dos Engenheiros e dos Médicos, assim como os presidentes das Corporações assumiram posições em várias secções. A importância destas acumulações era elevada, uma vez que a elaboração de pareceres, enquanto função primordial da Câmara, era internamente atribuída a secções específicas. Integrar a Secção de Cereais e Pecuária, a Secção de Indústrias Transformadoras e a Secção de

Obras Públicas aumentava a probabilidade de ser convocado para redigir um parecer, uma vez que os grupos constituídos para o efeito resultavam da consideração do objecto central da proposta em apreciação.

Por outro lado, é patente um esforço notório no sentido de atribuir, ao longo do tempo, um maior espaço aos representantes de instituições de tipo corporativo. A evolução verificada é indissociável da constituição de organismos e da construção do sistema, tendo também em conta a formação de escalões mais elevados (federações, uniões e corporações).

Figura n.º 4: Distribuição por legislatura das representações nas secções da Câmara Corporativa (%)



Fonte: *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência*, 1933-1974; *Diário das Sessões* [Assembleia Nacional e Câmara Corporativa], 1935-1953; *Actas da Câmara Corporativa*, 1953-1974.

O fecho do sistema corporativo (em 1957) possui, de facto, impacto da organização da Câmara. Apenas no pós-guerra é que os representantes dos organismos alcançaram taxas de ocupação iguais ou superiores a 50%. Antes já existiam organismos corporativos em elevado número. Mas não constituíam espaço privilegiado para recrutamento de procuradores. É de admitir, antes de 1945, uma baixa confiança política e técnica no sistema corporativo e nos seus

dirigentes, nomeadamente na fase de arranque/consolidação (1935-1938) e em conjuntura de crise política (1939-1945)¹⁵.

É interessante notar a simetria entre o movimento dos lugares atribuídos a representantes de organizações corporativas e a evolução dos assentos destinados a personalidades de currículo profissional ajustado a interesses específicos. Ao longo do tempo, é perceptível a substituição destes procuradores, nomeados em função do seu perfil profissional, por dirigentes de organismos corporativos. Tal como pretendido pelos teóricos do sistema e foi vertido na lei e nos regulamentos, a correlação entre os dois grupos deveria apontar para 1/3 e 2/3. Com as corporações económicas, foi viável atingir esse objectivo.

Nota-se ainda que outras instituições e departamentos do Estado situados na esfera do poder possuíam taxas de ocupação mínimas e estáveis ao longo do tempo. Referimo-nos a instituições como academias científicas, federações desportivas, comissões venatórias, Igreja Católica ou misericórdias. Mas também a empresas como A Tabaqueira, a CP, Companhia Geral de Cal e Cimento, a Cimentos de Leiria ou Petroquímica.

O mesmo comportamento se verifica entre a taxa de ocupação de lugares por parte dos poderes públicos e da administração. Estável ao longo do tempo, sempre num valor diminuto. Neste caso, incluímos os municípios, o Banco de Portugal, a Junta Nacional de Educação, os subchefes de Estado-Maior, a Obra das Mães pela Educação Nacional ou a Mocidade Portuguesa.

4. Funções exercidas pelos procuradores dos interesses organizados

Entre as funções exercidas pelos procuradores, destacam-se os pareceres sobre propostas legislativas providas dos deputados ou Governo. No caso da autoria ser do executivo, as consultas destinavam-se a ser utilizadas na Assembleia Nacional ou nos ministérios, uma vez que poderiam corresponder a iniciativas tendentes à redacção e aprovação de uma lei, primeiro caso, ou de um decreto ou plano da administração, segunda situação.

Referindo-se a propostas de proveniências diversas e destinadas a merecer ponderação em instâncias igualmente distintas, os pareceres eram elaborados por um grupo de procuradores especialmente convocados para o efeito. Essa comissão formada para cada parecer era responsável pela eleição de um relator, encarregue de elaborar um texto-base, que, entretanto, seria discutido, aprovado e subscrito pelos demais membros da comissão. Caso o pretendessem, os

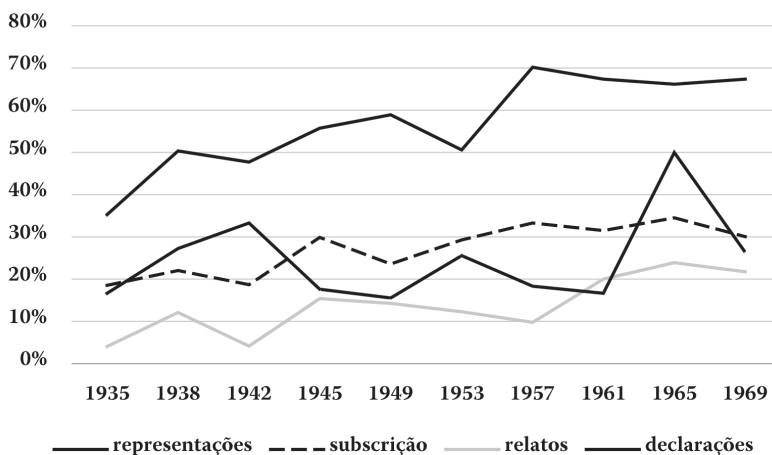
procuradores do referido grupo *ad-hoc* ainda podiam emitir uma declaração de voto que manifestasse discordância geral ou parcial relativamente ao parecer aprovado.

Manifestamente, o relator assumia a função mais relevante, de acordo com a distinção efectuada pelos seus pares de acordo com o reconhecimento de competências particulares para abordar o objecto da proposta de lei e a confiança de verter no parecer o sentido geral dos procuradores. A subscrição decorria de uma convocatória a efectuar pelo presidente da Câmara Corporativa para cada parecer, correspondendo à relação com a matéria em apreciação. A declaração de voto constituía um instrumento que poderia ser accionado por qualquer membro que considerasse o registo por escrito de discordâncias pontuais ou globais, por ter votado vencido no momento de aprovação do parecer.

Nem todos os procuradores eram convocados para constituir uma comissão de elaboração de parecer, mas somente aqueles que o presidente da instituição considerasse terem contributos válidos. Ainda menor a probabilidade de serem eleitos para redigir um parecer. Já cabia a cada procurador, que tivesse sido convocado para a comissão de apreciação, a decisão de efectuar uma declaração de voto.

As subscrições efectuadas por representantes de organismos corporativos situam-se muito aquém da respectiva representatividade, que, como já constatámos, era elevada e permitia uma correspondentemente elevada probabilidade de convocação para integrar uma comissão de elaboração de pareceres. E a sua evolução ao longo do tempo mostra um padrão situado num patamar reduzido, pelo que nem surtiram efeito as alterações acima notadas no recrutamento procuradores desde final da década de 1950. Por outro lado, as matérias económicas sobressaíam entre os objectos dos pareceres, logo com interesse manifesto entre os elementos da organização corporativa¹⁶.

Figura n.º 5: Distribuição por legislatura das representações e funções dos organismos corporativos na Câmara Corporativa (%)



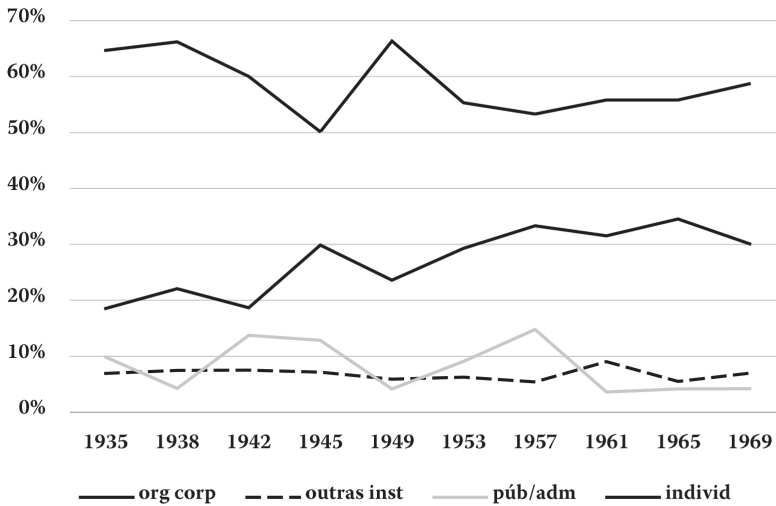
Fonte: *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência*, 1933-1974; *Diário das Sessões* [Assembleia Nacional e Câmara Corporativa], 1935-1953; *Actas da Câmara Corporativa*, 1953-1974.

O baixo valor do relato de pareceres por procuradores provenientes de organismos corporativos não é, de todo, estranho. Por princípio, as escolhas dos autores de documentos consultivos tenderiam a recair menos em dirigentes sindicais ou presidentes de assembleias-gerais de casas do povo por comparação com académicos, administradores de empresas públicas ou participadas pelo Estado, antigos governantes ou altos quadros do Estado, como eram os casos dos restantes membros da Câmara Corporativa.

Se distribuímos os relatores por tipos de organismos corporativos, constatamos que procuradores provenientes das corporações, organismos de coordenação económica e grêmios do comércio e indústria concentraram 66% das consultas atribuídas a dirigentes do sistema corporativo. Referimo-nos a responsáveis de topo da pirâmide e a administradores de bancos ou empresas de transportes, seguros, construção ou distribuição de electricidade. Em alguns casos, com um perfil científico e técnico que os aproximava dos procuradores que haviam acedido à Câmara por intermédio de nomeação do executivo: professores universitários, altos-funcionários do Estado ou antigos governantes.

Se observarmos a proveniência das subscrições dos pareceres, verificamos que os procuradores recrutados em função da pertença a instituições foram muito pouco activos ao longo do tempo. A desvalorização da integração de instituições não se verificou somente no caso da organização corporativa. Os elementos da Câmara Corporativa que mais pareceres apreciaram, discutiram e assinaram haviam sido indigitados a título individual. O curriculum técnico e académico prevaleceu no momento da convocatória para as comissões de elaboração de consultas sobre propostas legislativas.

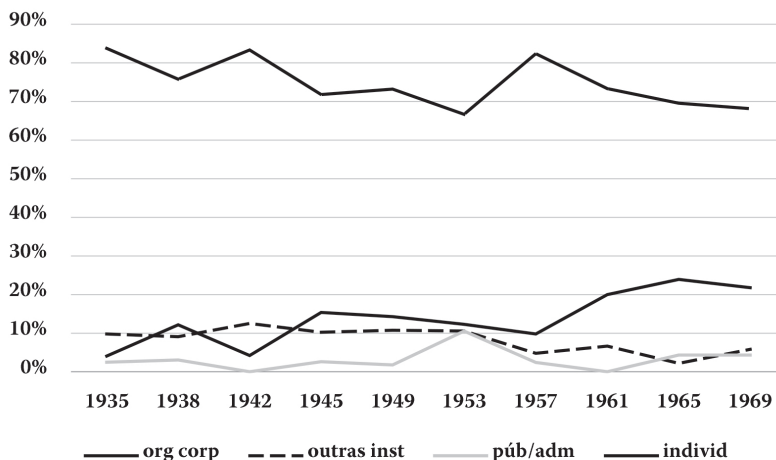
Figura n.º 6: Subscrições de pareceres por tipos de representações nas secções da Câmara Corporativa, por legislatura (%)



Fonte: *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência*, 1933-1974; *Diário das Sessões* [Assembleia Nacional e Câmara Corporativa], 1935-1953; *Actas da Câmara Corporativa*, 1953-1974.

Nos relatos, o cenário foi idêntico. Neste particular, era previsível uma distinção das competências técnicas por comparação com a pertença a associações ou organismos públicos, ao invés do que sucedia nos processos de apreciação e subscrição.

Figura n.º 7: Relatos de pareceres por tipos de representações nas secções da Câmara Corporativa, por legislatura (%)



Fonte: *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência*, 1933-1974; *Diário das Sessões* [Assembleia Nacional e Câmara Corporativa], 1935-1953; *Actas da Câmara Corporativa*, 1953-1974.

A Câmara Corporativa foi, portanto, “pouco institucional” na sua função primordial. A desvalorização dos organismos corporativos não foi uma situação isolada, mas compreende-se enquanto sobrevalorização das competências técnicas, académicas e políticas. O recurso a elementos especializados em diferentes áreas de governação não ocorreu somente no momento de escolher o relator, mas também nas fases prévias de constituição das comissões destinadas a apreciar propostas legislativas. Só assim se explica o muito reduzido espaço relativo de representantes de instituições entre os subscritores de pareceres, contrastando com o seu lugar na constituição do órgão consultivo.

A Câmara Corporativa possuiu um perfil marcadamente técnico. Os seus pareceres foram, sobretudo, elaborados por especialistas em economia, finanças, defesa, justiça, obras públicas, administração colonial, relações internacionais. Os representantes de interesses específicos foram manifestamente desvalorizados nos processos de discussão, como se as suas visões parcelares fossem menos relevantes por comparação com conhecimentos teóricos e mais abrangentes dos problemas em apreciação, capacidade de argumentação e de redacção.

Não na sua composição, mas no trabalho desenvolvido os procuradores indigitados de acordo com interesses económicos e sociais obtiveram pouco espaço para expressarem as suas aspirações. O seu contributo foi escasso no desenho de políticas públicas, sendo submetido a uma lógica de coordenação geral mesmo em áreas específicas.

5. Conclusão

O problema central colocado de início situava-se na articulação estabelecida entre uma ampla pirâmide corporativa e a Câmara Corporativa. Apesar da teorização e da tenacidade no mais elevado plano de decisão política, a Câmara nunca foi dotada de poderes regulatórios sobre as instituições empresariais e profissionais. Como observámos, os efeitos das organizações corporativas sobre a Câmara foram escassos, contrariando o elevado espaço que lhes foi atribuído no momento da estruturação interna.

Não existia propriamente uma cisão entre Câmara Corporativa e o sistema corporativo, uma vez que o órgão consultivo do poder político foi majoritariamente composta por dirigentes corporativos, pelo menos de forma gradual. Todavia a actuação destes últimos foi profundamente limitada, devido ao modelo de decisão do salazarismo, que atribuiu à Câmara um espaço de legitimação e de crítica moderada das políticas públicas por parte de técnicos altamente especializados, provenientes da academia e, em alguns casos, com experiência governativa e de direcção na administração pública.

As competências científicas e técnicas dos procuradores prevaleceram sobre os interesses representados. Não apenas no momento de relatar os pareceres, mas também na fase da sua discussão, apreciação e subscrição das consultas. Esta posição subalterna das funções exercidas pelos representantes dos organismos corporativos contrastava com o espaço ocupado na instituição.

A configuração da Câmara como órgão de intermediação de interesses é profundamente afectada a partir do momento em que se constata que os principais intervenientes na discussão dos pareceres são os académicos e os técnicos e não os representantes de organizações sociais e económicas. Não nos referimos somente à auscultação dos interesses estruturados de acordo com a fórmula corporativa, mas também ao escasso volume de subscrições efectuadas por procuradores de outras instituições.

Este primeiro plano de abordagem do problema principal permite-nos colocar uma hipótese de trabalho para a segunda linha de análise inicialmente colocada. Se o movimento dos organismos na direcção da Câmara foi baixo, é de supor que a via inversa também tenha sido reduzido. Presumivelmente, os efeitos da Câmara Corporativa sobre os organismos terão sido escassos, na contenção de reivindicações e na mobilização para aceitação e execução das políticas públicas.

Ainda, assim, justifica-se a ponderação de uma aceitação facilitada, entre as bases do sistema corporativo, de políticas públicas e de medidas sensíveis do regime. O figurino da Câmara e, ainda que escasso, algum envolvimento de dirigentes corporativos na discussão e elaboração de pareceres não terá sido completamente indiferente. Este segundo movimento, da Câmara para a pirâmide, seria tendencialmente mais simples com algumas adesões, mesmo que restritas, ao topo do sistema.

Não é de supor o efeito nulo da cooptação para a elite política, ainda que num órgão lateral mas próximo do centro da decisão e com algum grau de influência sobre o rumo de políticas a aplicar, em áreas como a economia, as obras públicas, a defesa, os transportes, o trabalho ou a saúde. Mas a contenção dos interesses específicos, a moderação das reivindicações, os ensaios para mitigar aspirações e a aceitação do sentido das políticas adoptadas não terá tido na integração na Câmara Corporativa o seu elemento central. A disciplina das organizações sociais e económicas era efectuada a montante, nos momentos de atribuição de condições para funcionamento, de reconhecimento dos órgãos eleitos, de aprovação dos orçamentos e planos de actividades.

Referências

- Actas da Câmara Corporativa*, 1953-1974.
- Araújo, António de. *A Lei de Salazar. Estudo sobre a Constituição Política de 1933*. Coimbra: Tenacitas, 2004.
- Araújo, César. *Colectânea de Leis Corporativas*. Lisboa: sl, 1972.
- Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência*, 1933-1974.
- Cardoso, José Luís Cardoso e Ferreira, Nuno Estêvão. «A Câmara Corporativa (1935-1974) e as políticas públicas no Estado Novo». *Ler História*, n.º 64 (2013): 31-54.
- Cardoso, José Pires. «Sentido Social da Revolução. O Sistema Corporativo», em *Celebrar o Passado. Construir o Futuro*, vol. II, coord. Comissão Executiva da União Nacional. Lisboa: Panorama, 1966, 51-91.

- [Cardoso, José Pires]. «Parecer n.º 42/VI». *Actas da Câmara Corporativa*, 91 (1956): 865-939.
- [Cardoso, José Pires]. «Editorial». *Revista do Gabinete de Estudos Corporativos*, n.º 16 (1953): 297-308.
- Diário das Sessões* [Assembleia Nacional e Câmara Corporativa], 1935-1953.
- Ferreira, Nuno Estêvão. *A Câmara Corporativa no Estado Novo (1935-1974): Composição, Funcionamento e Influência*, 2 vols. Dissertação de Doutoramento em Ciências Sociais, especialidade de Sociologia Política. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, 2009.
- Ferreira, Nuno Estêvão. «O corporativismo e as instituições do salazarismo: a Câmara Corporativa (1935-1945)», em *O Corporativismo em Português: Estado, Política e Sociedade no Salazarismo e no Varguismo*, coord. Francisco Carlos Palomanes Martinho, e António Costa Pinto. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2008, 169-205.
- Linz, Juan J. «Legislatures in organic statist-authoritarian regimes: the case of Spain» em *Legislatures in Development: Dynamics of Change in New and Old States*, coord. Joel Smith e Lloyd D. Musolf. Durham: Duke University Press, 1979, 88-124.
- Lucena, Manuel de. *A Evolução do Sistema Corporativo Português*, vol. I, *Salazarismo*. Lisboa: Perspectivas & Realidades, 1976.
- Maia, Fernando M. *Segurança Social em Portugal. Evolução e Tendências*. Lisboa: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, 1985.
- Patriarca, Fátima. «Estado Social: a caixa de pandora», em *A Transição Falhada. O Marcelismo e o Fim do Estado Novo (1968-1974)*, coord. Fernando Rosas e Pedro Aires Oliveira. Lisboa: Editorial Notícias, 2004, 171-213.
- Pinto, António Costa. «Fascism, corporatism and the crafting of authoritarian institutions in inter-war European dictatorships», em *Rethinking Fascism and Dictatorship in Europe*, coord. António Costa Pinto e Aristotle Kallis. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014, 87-117.
- Ribeiro, Maria da Conceição. «O debate em torno do projecto de Constituição do Estado Novo na imprensa de Lisboa e Porto (1932-1933)». *Anuário Português de Direito Constitucional*, vol. II, (2002): 209-252.
- Schmitter, Philippe C. *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 1999.

Notas

- ¹ Cf. António de Araújo. *A Lei de Salazar. Estudo sobre a Constituição Política de 1933*. Coimbra: Tenacitas, 2004.
- ² Cf. Maria da Conceição Ribeiro. «O debate em torno do projecto de Constituição do Estado Novo na imprensa de Lisboa e Porto (1932-1933)». *Anuário Português de Direito Constitucional*, vol. II (2002): 209-252.
- ³ Cf. José Luís Cardoso e Nuno Estêvão Ferreira. «A Câmara Corporativa (1935-1974) e as políticas públicas no Estado Novo». *Ler História*, n.º 64 (2003): 31-54.
- ⁴ Manuel de Lucena. *A Evolução do Sistema Corporativo Português*, vol. I, *Salazarismo*. Lisboa: Perspectivas & Realidades, 1976, 324.
- ⁵ Philippe C. Schmitter. *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 1999, 137.
- ⁶ Cf. Juan J. Linz. «Legislatures in organic statist-authoritarian regimes: the case of Spain», em *Legislatures in Development: Dynamics of Change in New and Old States*, coord. Joel Smith e Lloyd D. Musolf. Durham: Duke University Press, 1979, 88-124.
- ⁷ Cf. António Costa Pinto. «Fascism, corporatism and the crafting of authoritarian institutions in inter-war European dictatorships», em *Rethinking Fascism and Dictatorship in Europe*, coord. António Costa Pinto e Aristotle Kallis. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014, 87-117.
- ⁸ Cf. Fernando M. Maia. *Segurança Social em Portugal. Evolução e Tendências*. Lisboa: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, 1985.
- ⁹ Cf. Fátima Patriarca. «Estado Social: a caixa de pandora», em *A Transição Falhada. O Marcelismo e o Fim do Estado Novo (1968-1974)*, coord. Fernando Rosas e Pedro Aires Oliveira. Lisboa: Editorial Notícias, 2004, 171-213.
- ¹⁰ Cf. «Parecer n.º 42/6». *Actas da Câmara Corporativa*, n.º 91 (1956): 865-939.
- ¹¹ Cf. «Editorial». *Revista do Gabinete de Estudos Corporativos*, n.º 16 (1953): 297-308.
- ¹² Cf. José Pires Cardoso. «Sentido Social da Revolução. O Sistema Corporativo», em *Celebrar o Passado. Construir o Futuro*, vol. II, coord. Comissão Executiva da União Nacional. Lisboa: Panorama, 1966, 51-91.
- ¹³ Os dados sobre os organismos corporativos foram recolhidos no curso do projecto “Corporativismo, instituições políticas e desempenho económico: estudos em história europeia contemporânea”, no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL), entre 2010 e 2013, sob a coordenação de José Luís Cardoso, e financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (Ref.ª PTDC/HIS-HIS/100544/2008). A principal fonte foi o *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência*, 1933-1974, e os dados podem ser consultados em <http://www.ics.ul.pt/corporatism/pesquisa1.asp>. A recolha e publicitação só foram viáveis com o trabalho realizado por Daniel Ferreira, Dulce Freire e o coordenador do projecto. Para este texto, o tratamento dos dados é da nossa responsabilidade.
- ¹⁴ Quanto aos dados sobre a Câmara Corporativa, cf. Nuno Estêvão Ferreira. *A Câmara Corporativa no Estado Novo (1935-1974): Composição, Funcionamento e Influência*, 2 vols. Dissertação de Doutoramento em Ciências Sociais, especialidade de Sociologia Política. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, 2009.
- ¹⁵ Cf. Nuno Estêvão Ferreira. «O corporativismo e as instituições do salazarismo: a Câmara Corporativa (1935-1945)», em *O Corporativismo em Português: Estado, Política e Sociedade no Salazarismo e no Varguismo*, coord. Francisco Carlos Palomanes Martinho e António Costa Pinto. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2008, 169-205.
- ¹⁶ Cf. Cardoso, «A Câmara...».