

Construção do sistema corporativo em Portugal (1933-1974)

DULCE FREIRE*
NUNO ESTÊVÃO FERREIRA**

Introdução

A promulgação, em 1933, da *Constituição Política da República Portuguesa* e o *Estatuto do Trabalho Nacional* legitimaram a construção do sistema corporativo durante o Estado Novo (1933-1974). A partir desse ano, os governos da ditadura promoveram a criação de uma rede de instituições, que procurou chegar a todo o território, inserir vários grupos sociais e, pelo menos, enquadrar as actividades económicas mais importantes. Os resultados de investigações recentes¹ indicam que, no Continente e nas Ilhas, foram oficialmente constituídos cerca de 2700 organismos corporativos². Durante quase quatro décadas, estes organismos passaram por diversas metamorfoses, incluindo fusões, extinções e incorporações. Em Abril de 1974, quando a ditadura foi derrubada, existiriam 2250 organismos, distribuídos por diferentes graus hierárquicos. Tal como se verificou com outras instituições criadas durante a ditadura, o sistema corporativo começou a ser desmantelado nos meses que se seguiram à Revolução de Abril de 1974³.

As actividades desenvolvidas e a longevidade fizeram do corporativismo português um *case study* que interessou vários investigadores suscitando, desde os anos 70, a publicação de numerosa bibliografia⁴. Os estudos realizados têm vindo a salientar que, com os organismos corporativos, a ditadura criou formas de enquadramento institucional para promover o controlo estatal em áreas tão sensíveis quanto a organização do trabalho (contratação colectiva, horários ou tabelas salariais) e os principais sectores da economia (regulação da produção ou fixação de tarifas e preços). Desarticulado o potencial de disputa política e

* Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa.

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

a conflituosidade das antigas associações de classe, o complexo institucional criado a partir de 1933 ambicionava amortecer os efeitos de tensões laborais e garantir a *paz social*. Na economia, procurou estabilizar o funcionamento dos mercados, reduzindo ou anulando a concorrência interna e a exposição aos efeitos das oscilações da economia mundial.

O sistema corporativo tem sido considerado um dos alicerces, que permitiu a consolidação e a longevidade, do Estado Novo. Todavia, continuam a faltar análises detalhadas sobre os processos de criação e funcionamento dos organismos. Partindo de informações disponibilizadas no *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência* (1933-1974)⁵, este estudo visa contribuir para aprofundar a análise do processo de construção do sistema corporativo em Portugal. Traçar as principais tendências de construção desta rede durante mais de 40 anos, permite identificar as circunstâncias políticas, económicas e sociais subjacentes à existência dos organismos corporativos. Conhecer estes aspectos é crucial para avaliar os impactos específicos de cada organismo e, também, do conjunto do sistema corporativo tanto no Estado Novo, como no país.

Tendo em conta as directrizes estabelecidas pelo Estado Novo, na primeira parte do capítulo caracterizam-se os organismos corporativos, de acordo com a geometria, algo variável, com que o regime os definiu para corresponderem a sectores económicos ou grupos profissionais distintos. Depois de definida a tipologia e estabelecido o número de organismos criados, na segunda parte do capítulo identificam-se as lógicas de construção do sistema. Privilegiam-se dois aspectos: distribuição temporal e rede espacial. Estabelecem-se os ritmos de construção do sistema, mostrando os momentos em que se verificou mais labor institucional. Apresenta-se a implantação do sistema no território, observando as estratégias desenvolvidas pelo regime para lograr estender a organização corporativa até às áreas mais remotas do país.

1. Caracterização do sistema corporativo

Em 1926, quando começou a Ditadura Militar, existia um vasto conjunto de organizações (cooperativas, sindicatos, associações, etc.) com origem nas décadas finais da Monarquia e na I República. Em muitos casos, estas organizações, sobretudo as associações de classe, eram controladas por correntes políticas em clara oposição à Ditadura Militar (Pereira, 2013; Freire e Pereira,

2016). A actuação destas associações começou por ser profundamente contida e as lideranças foram depuradas de elementos *desafectos* à ditadura. A partir de 1933, o salazarismo foi mais longe, impondo a reconversão funcional ou, em alternativa, a extinção. Tem sido reconhecido que a veemência do novo regime foi mais efectiva no desmantelamento das organizações do trabalho nas áreas do comércio e da indústria, que em outras actividades económicas (Patriarca, 1995; Barreto, 2000). Paralelamente, foi prevista a criação de raiz de novas instituições, orientadas para objectivos específicos, norteados pelos princípios do regime autoritário. O sistema corporativo foi formado por uma parte das organizações anteriores a 1926, que foram reconvertidas, juntamente com as novas organizações, criadas a partir de 1933.

Entre 1933 e 1974, o sistema corporativo foi sendo constituído como uma rede de organizações para-estatais fortemente hierarquizada e ligada ao centro de decisão política do Estado Novo através de vários órgãos. Para coordenar, sobretudo, as instituições ligadas ao trabalho e à previdência (sindicatos, casas do povo e respectivas federações), foi criado o Instituto Nacional do Trabalho e da Previdência (INTP). Começou por estar sob alçada directa da Presidência do Conselho, ou seja, de Oliveira Salazar, passando para o Ministério das Corporações em 1950, quando este foi criado. Na dependência directa do INTP funcionava um conjunto de organismos, classificados como para-corporativos, que facilitava as conexões entre os factores trabalho e capital com os serviços públicos. Os organismos com acção na economia (organismos de coordenação económica, diversos grémios, federações e uniões) estavam dependentes de competências específicas atribuídas ao Ministério do Comércio e Indústria. Em 1940, este ministério e o Ministério da Agricultura foram suprimidos e todas as competências passaram para o *super* Ministério da Economia, que funcionou até finais do regime (Freire, 2007; Freire, Ferreira e Rodrigues, 2014). Assim, esta rede corporativa para-estatal estava directamente conectada e dependente dos serviços da administração pública que alicerçavam o Estado.

As instituições corporativas conjugavam funções económicas e profissionais, que aparecem sistematizadas na Figura n.º 1. Alguns organismos tinham capacidade para interferir directamente na produção, na distribuição e nos preços de bens agrícolas ou industriais, executando directrizes de política económica definidas pelo Governo. No plano laboral, os organismos corporativos podiam ajustar convenções colectivas de trabalho e intervinham na criação de instituições de previdência social.

Figura n.º 1: Resumo das características dos organismos corporativos

| Características | | Corporações | Organismos de coordenação económica | Federações e uniões | Grémios obrigatórios | Grémios facultativos | Grémios da lavoura | Sindicatos nacionais | Casas do povo | Casas dos pescadores |
|-------------------|--------------------|-------------|-------------------------------------|---------------------|----------------------|----------------------|--------------------|----------------------|---------------|----------------------|
| Coordenação | | • | • | • | | | | | | |
| Sector económico | Agricultura | • | • | • | • | | • | | • | |
| | Pesca | • | | • | | | | | | • |
| | Indústria | • | • | • | • | • | | • | | |
| | Comércio | • | • | • | • | • | | • | | |
| Membros | Patrões / Empresas | | | | • | • | • | | | |
| | Trabalhadores | | | | | | | • | | |
| | Misto | | | | | | | | • | • |
| | Organismos | • | | • | | | | | | |
| Iniciativa | Poderes públicos | • | • | | • | | | • | | |
| | Interessados | | | | | • | | | | |
| | Misto | | | • | | | • | | • | • |
| Âmbito geográfico | Nacional | • | • | • | • | | | | | |
| | Distrital | | | • | • | • | | • | | |
| | Concelhio | | | • | • | | • | | | |
| | Freguesia | | | • | | | | | • | • |

Fontes: ver nota 2.

O Estado deu prioridade à criação de organismos nos principais sectores da economia, aplicando um modelo rígido de instituições corporativas a cada um. Os membros destes organismos seriam patrões ou trabalhadores, que, consoante os casos, podiam estar juntos ou separados em cada organismo. A iniciativa de constituição dos organismos poderia caber aos poderes públicos ou aos interessados. Mas era obrigatoriamente ratificada pelo Governo, após a instrução de um processo, quase sempre longo, junto da Administração Pública, que era guiado por normas e procedimentos rigidamente parametrizados. A implantação geográfica era igualmente diferenciada, articulando a escala local (freguesia ou concelho), regional (distrito ou província) e nacional (Continente e Ilhas).

Seguindo a doutrina, os decisores do Estado Novo ambicionavam reproduzir a pirâmide corporativa ideal (Figura n.º 2), que tinha na base os organismos primários e seria coroada pelas corporações. Ainda que o sistema não tenha sido concluído, deixando esse desejo por concretizar, durante 40 anos a rede de organismos foi sendo construída e remodelada. Observando o Gráfico n.º 1, verifica-se que o início da década de 1940 e o começo da década de 1970 corresponderam aos períodos em que o Estado mais se empenhou na criação de organismos corporativos.

Figura n.º 2: Pirâmide corporativa



Num sistema que, de acordo com os seus mentores, não se pretendia que fosse construído a “régua e esquadro”, procuraram conceber-se modelos institucionais que correspondessem às distintas realidades sociais e económicas do país. Excluindo desta análise as instituições de previdência social e aquelas que funcionavam em paralelo, identificam-se oito tipos principais de organismos corporativos. Estes estavam hierarquicamente distribuídos em três níveis sucessivos, verificando-se que estão mais dispersos na base e assumem objetivos de coordenação nos escalões superiores. Para enquadrar estes organismos na orgânica e nas funções que tinham no sistema corporativo, procede-se seguidamente a uma caracterização sumária de cada tipo de organismo.

Na base da *pirâmide ideal*, classificados como primários, foram criados organismos com competências económicas e sociais: grémios obrigatórios, grémios facultativos, grémios da lavoura, sindicatos nacionais, casas do povo e casas dos pescadores. Eram os organismos mais numerosos, que, quase sempre, exerciam funções no âmbito da freguesia ou do concelho.

Calcula-se que tenham sido criados 143 grémios obrigatórios. Eram instituídos por decreto governamental, através dos ministérios com competências económicas. Podiam ser admitidas empresas, sociedades ou firmas, sobretudo se estivessem dedicadas à indústria e ao comércio. Em princípio, estes grémios tinham âmbito nacional e tanto a inscrição, como a quotização regular eram obrigatórias para as empresas que actuassem em cada sector. A par destes grémios obrigatórios, surgiram 307 grémios facultativos do comércio e da indústria. Apesar de serem de iniciativa dos interessados, careciam sempre de aprovação dos poderes públicos. Tal como os congéneres obrigatórios, os membros eram empresas, sociedades ou firmas, mas apenas nos sectores da transformação e distribuição. Caso existisse grémio obrigatório num determinado ramo de actividade, não era autorizada a criação de um grémio facultativo. Por diploma governamental, uma instituição facultativa podia ser transformada em obrigatória, algo que ocorreu em áreas classificadas como estratégicas. A esfera de actuação dos grémios facultativos era o distrito. Todavia, para o comércio regional não diferenciado por produto, como as mercearias, era viável a constituição de grémios de comércio misto com âmbito de actuação por concelho. Nestes grémios, a inscrição e quotização começaram por ser facultativas, mas tornaram-se obrigatórias com a II Guerra Mundial. Tanto os grémios obrigatórios, como os facultativos podiam emitir regulamentos económicos, cuja aprovação, e consequente aplicação, caberia a um conselho de ministros restrito (Conselho Corporativo).

Para enquadrar os proprietários rurais foram concebidos os grémios da lavoura, que juntavam todas as actividades agrícolas. Estes surgiram a partir de 1939, depois de ter fracassado o modelo inicial de criar um grémio específico para cada actividade agrícola⁶. Podiam ser instituídos por iniciativa dos interessados ou do Governo, funcionando as autoridades administrativas locais como elemento de intermediação entre produtores e poder político. Apesar de terem o concelho como geografia de acção, o facto de terem sido criados apenas 236 grémios mostra que houve casos em que cada um agregou vários concelhos. Uma vez constituído o grémio, a inscrição e quotização tornavam-se obrigatórias para todos os proprietários rurais da área abrangida. Cabia-lhes promover as actividades agrícolas dos associados, nomeadamente, através da aquisição colectiva de materiais ou alfaías, do estabelecimento de contactos com instituições de crédito ou seguros e do apoio na venda dos produtos agrícolas. Muitos grémios representaram os patrões, sendo parceiros das casas do povo (quando existiam) e das autoridades municipais, nas negociações das condições laborais e salariais dos trabalhadores rurais locais.

Os sindicatos nacionais eram apresentados como de iniciativa dos interessados. Contudo, a necessidade de autorização do Estado e o estrito controlo exercido pelos poderes públicos distinguiram-nos dos sindicatos que existiam antes de instaurada a ditadura. O Estado Novo proibiu esses sindicatos livres e criou 423 sindicatos nacionais, que tinham como membros os trabalhadores da indústria e do comércio de um dado distrito. A inscrição e quotização começaram por ser facultativas. Mas com o início da II Guerra Mundial, o Governo tornou-as obrigatórias sempre que entendeu necessário, isto é, caso a caso.

Muitas das casas do povo foram constituídas por acção directa dos interessados ou das autoridades administrativas locais, mas a iniciativa também podia caber a uma comissão mista. Visavam enquadrar os trabalhadores rurais e os pequenos proprietários de uma freguesia. Os maiores proprietários, que habitualmente eram os que contratavam trabalhadores rurais, eram considerados apenas como sócios contribuintes, não podendo beneficiar dos apoios concedidos pelas casas do povo. A construção da rede de casas do povo foi lenta e nunca chegou a constituir-se uma em cada freguesia, como previa a legislação fundadora. Mesmo assim, em 1974, existiam 1119 casas do povo. A inscrição e quotização eram obrigatórias para todos os proprietários rurais e, a partir de 1940, também para os trabalhadores. Para além de competências específicas nos âmbitos da negociação laboral e protecção social, actuavam ainda nas áreas da educação, cultura, desporto e melhoramentos locais.

Finalmente, as casas dos pescadores foram criadas por iniciativa dos interessados ou das autoridades administrativas locais. Os membros eram trabalhadores da pesca, armadores e proprietários de embarcações. Como a esfera geográfica de acção consistia nas zonas administrativas dos centros piscatórios (capitanias), foram criadas 31 casas, abrangendo toda a costa marítima. À semelhança do que começou por acontecer nas casas do povo, a inscrição e quotização eram obrigatórias para os patrões, actuando também em áreas de protecção social, educação, cultura e desporto.

Todos os organismos primários, com excepção das casas dos pescadores, estavam destinados a ser integrados em federações e uniões, que agrupavam, respectivamente, organismos idênticos ou com actividades afins. Neste segundo nível do sistema corporativo, os organismos de base ficavam incorporados em estruturas de coordenação mais vastas, no quadro sectorial ou territorial (distrital ou provincial). No total, surgiram 92 federações e uniões. Cada tipo de grémio foi integrado numa federação diferente, enquanto os sindicatos e as casas do povo foram agrupados, separadamente, em uniões. No caso dos grémios obrigatórios, a responsabilidade pela criação de uma federação cabia ao Governo. Para os demais organismos, a iniciativa poderia partir dos interessados, do Governo ou da corporação.

Para coroar o sistema corporativo foram concebidas as corporações. Ainda que tenham sido projectadas em 1938, foi necessário esperar quase 20 anos pela promulgação da legislação que as viabilizou. A partir de 1956, foram instituídas, através de diploma governamental, 11 corporações. Eram formadas por instituições corporativas, preferencialmente federações e uniões, mas também por organismos de base ou quaisquer outras entidades, que não estivessem enquadradas pela *fórmula corporativa*. Essas entidades, classificadas como *representativas*, poderiam ser, por exemplo, associações criadas antes do Estado Novo e que, excepcionalmente, este não extinguiu. As corporações, que abrangiam todo o território metropolitano, exerciam funções de coordenação e fiscalização e, também, deveriam ser órgãos privilegiados de consulta do Governo, quando este a requeresse. Contudo, as corporações nunca desempenharam as amplas funções que lhe foram consagradas pelos teóricos do corporativismo, tanto mais que os organismos de coordenação económica continuaram em plena actividade.

De facto, em paralelo com o sistema corporativo que se inspirava na *pirâmide ideal*, funcionavam organismos com outras origens, que foram considerados pré-corporativos ou para-corporativos. Os organismos de coordenação

económica faziam parte da primeira categoria e deveriam ter tido uma existência temporária. Estavam destinados a preparar a edificação da estrutura corporativa, a qual deveria, entretanto, absorver as funções que tivessem e extingui-los. Mesmo os que já existiam, foram reformulados no âmbito da legislação de 1936, que legitimou a criação de outros organismos de coordenação económica. Tinham amplas capacidades para intervir nos principais sectores económicos metropolitanos (cereais, vinho, azeite, cortiça, pecuária, etc.), actuando em estreita ligação com os órgãos centrais de decisão. Foram criados 24 organismos de coordenação económica, que a reorganização, operada durante o marcelismo, reduziu para 12. Perante a criação das corporações, a posição dos organismos de coordenação económica tornou-se ainda mais ambígua, sendo preconizado pelos *corporativistas*, a extinção destes. Todavia, ainda que pudessem, pontualmente, integrar as novas corporações, os organismos de coordenação económica continuaram a existir e mantiveram as competências intactas durante toda a vigência do regime.

Estes organismos assumiam três formas: comissões reguladoras, juntas nacionais e institutos. Todos exerciam funções coordenadoras de actividades económicas, com algumas especificidades. As comissões reguladoras articulavam a importação de produtos com a produção nacional e as necessidades do consumo interno. As juntas estavam mais orientadas para o aperfeiçoamento da produção e do comércio, visando o aumento das exportações de bens nacionais. Os últimos procuravam garantir a qualidade dos produtos destinados, igualmente, para a exportação. Todos os organismos de coordenação económica actuavam sobre os agentes privados, aplicando as políticas estatais, mantendo estreitas ligações com os órgãos governativos e com algumas instituições corporativas. Na prática, tinham amplas funções públicas de regularização dos mercados, actuando na fixação e no controle dos preços; fiscalizando os vários níveis das actividades comerciais; concedendo subsídios, empréstimos e apoio técnico; intervindo directamente nos mercados através da compra, venda e armazenamento de produtos. Alguns organismos de coordenação económica tiveram uma longevidade superior à do próprio Estado Novo, não só porque podem ter surgido antes de 1933, mas também porque continuaram em pleno funcionamento depois de 1974, sendo extintos em meados dos anos 80 (Freire e Ferreira, 2013).

As instituições classificadas como para-corporativas exerciam funções de coordenação de alguns destes organismos ou de enquadramento do factor trabalho. Foi o caso da Junta Central das Casas dos Pescadores (criada em 1937).

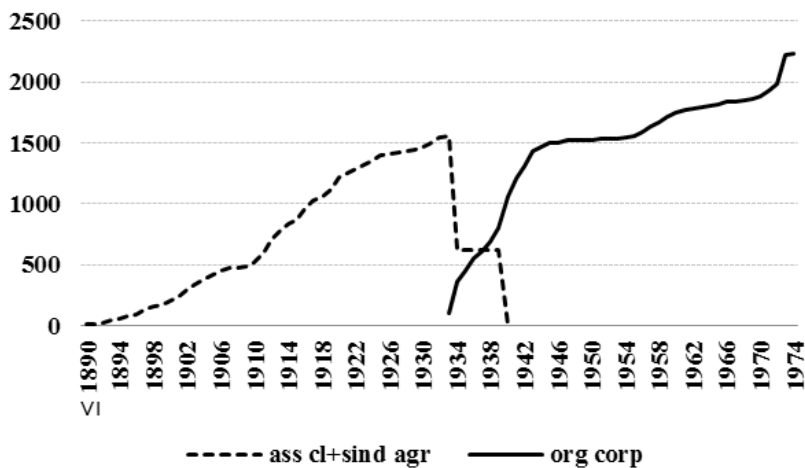
Para além da coordenação e fiscalização das casas dos pescadores, a junta era responsável pela organização e administração do fundo comum de apoio financeiro e, também, por alguns serviços que visavam os pescadores e as respectivas famílias (venda do pescado, abono de família, subsídios de reforma e para construção de habitações). Seguindo o exemplo de sucesso que se reconhecia nesta junta, foi criada, em 1945, a Junta Central das Casas do Povo. Apesar de ser considerada menos eficaz que a dos pescadores, esta junta procurou assumir funções de coordenação das centenas de casas do povo e zelou pela aplicação das verbas reunidas no fundo comum.

A formação desta vasta e diversificada rede de organizações de carácter corporativo exigiu, em alguns casos, a imposição compulsiva de adesões. Essa imposição suscitou, por vezes, forte contestação social e política, o que pode ter conduzido a remodelações ou atrasos no funcionamento dos organismos⁷. Todavia, seguindo a matriz política autoritária, o Estado Novo assegurou o apertado controlo das actividades regulares de cada organismo e, também, salvaguardou uma série de competências para intervenções pontuais. Como demonstram os estudos de Manuel de Lucena⁸, contrariando a teoria corporativa, o Estado não promoveu a autonomia destes organismos, que se mantiveram em estreita dependência de diversos serviços públicos e órgãos de poder político.

2. Distribuição cronológica

Conhecendo a data de promulgação dos diplomas, que deram existência legal a cada um dos organismos corporativos, é possível identificar as principais dinâmicas cronológicas do sistema. O Gráfico n.º 1 quantifica essas dinâmicas, mostrando que foi em finais da II Guerra Mundial que se verificou um acréscimo súbito do número de organismos. Seguiu-se uma relativa estabilização na década de 1950, um acréscimo gradual até ao marcelismo e, finalmente, um derradeiro incremento da rede de organizações.

Gráfico n.º 1: associações de classe, sindicatos agrícolas e organismos corporativos (1890-1974), por anos



Fontes: ver nota 2

Comparando o número de organismos corporativos existentes no termo da II Guerra (1945), com o número de associações de classe e sindicatos agrícolas contabilizado em finais da I República (1926), verifica-se que, durante a primeira década de funcionamento do sistema, o Estado Novo procedeu à reposição do tecido institucional pré-existente. Em 1933, o Estado Novo foi confrontado com a existência de 1552 associações, que estavam a ser criadas desde as últimas décadas do século XIX, muitas das quais tinham sido afectadas pelas decisões governativas da Ditadura Militar e estavam inactivas ou com as *lideranças neutralizadas*. No final de 1945, os organismos corporativos já eram 1498. As modalidades de implementação do sistema corporativo adoptadas pelo salazarismo permitem supor que houve uma preservação selectiva das heranças (capital social, instalações, equipamentos, etc.) de um vasto conjunto de associações profissionais e económicas, mas com objectivos e lógicas de funcionamento completamente distintos dos que tinham antes de 1933.

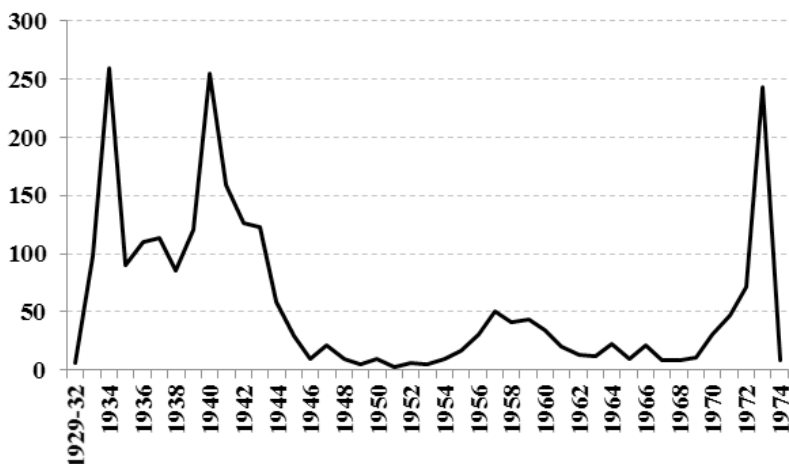
Assim, a proximidade, entre o número de instituições herdadas da I República e os organismos corporativos contabilizados no imediato pós-guerra, aponta para uma fase de *normalização* do tecido organizativo, pelo

menos na base (organismos primários) da rede corporativa. Na perspectiva dos responsáveis pelo regime, as organizações criadas durante o liberalismo tinham sido extintas e o Estado Novo construíra outro tecido associativo que estava em fase de consolidação. De facto, houve uma substituição, através da transformação das antigas organizações e, sobretudo, recorrendo a novas organizações corporativas, dando lugar a outra rede fortemente tutelada pelo regime político.

O ligeiro incremento de instituições, registado entre 1956 e 1963, decorre, principalmente, da criação de corporações e organismos intermédios. O que tem sido designado como, a *segunda arrancada* do corporativismo traduziu-se em tentativas para fechar a *pirâmide*, com a construção dos segundos e terceiros níveis previstos na fase de concepção do sistema. Contudo, nos anos 1970, o alargamento da rede corporativa assentou na multiplicação de organismos de base. O novo Presidente do Conselho, Marcelo Caetano empreendeu uma reforma do sistema de previdência que abrangia os trabalhadores rurais e pequenos proprietários, o que requereu a constituição de elevado número de casas do povo. Essa motivação incrementou os apoios dos serviços centrais e o empenhamento das elites locais na criação destas organizações, necessárias para cobrir todo o território rural. Por estas razões, ocorreu um súbito e derradeiro acréscimo do número de organismos corporativos.

Combinando a análise do ritmo de implementação (Gráfico n.º 2) com os tipos de organismo que constituíram as apostas preferenciais em cada fase de construção do sistema, torna-se mais notório que o regime procurou desenvolver estratégias adequadas aos problemas colocados pelos distintos grupos sociais. No contínuo crescimento do número de organismos, verificado até final da II Guerra Mundial, existem momentos em que, pontualmente, o incremento foi extremamente significativo. A consulta da legislação, que alicerça o sistema corporativo, já sugeria que o Estado Novo procurou modelos institucionais específicos para solucionar problemas diferentes. Uma análise mais sistemática do ritmo de implementação dos organismos confirma que houve opções estratégicas, permitindo aferir as respostas dos interessados e as apostas da administração no processo de edificação do sistema.

Gráfico n.º 2: institucionalização de organismos corporativos no Estado Novo, por anos



Fontes: ver nota 2

Constata-se que, entre 1933 e o início da guerra, o salazarismo seguiu duas estratégias. Por um lado, assegurou posições do Estado na regulação da economia, através de organismos de coordenação económica e grémios de inscrição obrigatória. Por outro, ensaiou a solução para o *problema do trabalho* na indústria e no comércio, que estava concentrado nos centros urbanos e onde as associações de classe herdadas da I República contavam com posições dominantes. Nesse período, fica praticamente completa a criação de organismos essenciais para estruturar a intervenção estatal na economia: organismos de coordenação económica, que actuaram durante as décadas seguintes e apenas foram ajustados pelo marcelismo; grémios obrigatórios, para produtores de vinho, cereais, pescadores e conserveiros de peixe, mas que se mostraram desadequados para gerir esses subsectores cruciais na economia do país, sendo extintos ou transformados na sequência da criação de outros organismos (como os grémios da lavoura, em 1939). Ao mesmo tempo, verifica-se que a origem de cerca de 63 por cento dos sindicatos nacionais existentes em 1974, também, remontava a esta fase, traduzindo a prioridade política conferida ao controlo do *poder subversivo* do operariado.

Entre 1940 e 1941, as prioridades do regime foram os grémios do comércio misto (ou indiferenciado) e os da lavoura. Na fase em que a guerra se aproximou

da Península Ibérica e os problemas dos abastecimentos de bens essenciais se colocavam com premência, o empenho político na formação deste tipo de organismos destinava-se a enquadrar comerciantes e proprietários agrícolas. Tinham sedes concelhias e a distribuição geográfica privilegiou o interior do país, área com importantes zonas agrícolas e onde a permeabilidade da fronteira terrestre potenciava o contrabando. Em ambos os casos, cerca de 87 por cento das instituições existentes em 1974 tinha sido formada entre 1940 e o final da guerra.

A implementação dos grêmios facultativos da indústria e do comércio (neste caso, especializados num determinado produto) teve, igualmente, um forte incremento entre 1940 e 1945, quando surgiram 42 por cento dos organismos deste tipo que estavam em funções no final do Estado Novo. Para estes grêmios, o regime jurídico foi definido em 1934 e previa que a iniciativa pertencesse aos interessados. Contudo, durante os anos 30, as adesões parecem ter sido reduzidas, verificando-se que somente 14 por cento da rede existente em 1974 foi formada entre 1934 e 1939.

Por comparação, com estes organismos, a implantação da rede de casas de povo foi temporalmente mais dispersa. Ainda assim, 53 por cento das casas do povo que persistiam em 1974 tinham sido instituídas até 1945, enquanto cerca de 33 por cento surgiram durante o marcelismo. A maior parte dos organismos que estava nos níveis superiores da pirâmide, que eram em número mais reduzido do que os pertencentes às tipologias antes referidas, surgiram a partir de 1955. Todas as corporações e cerca de 78 por cento das federações e uniões identificadas em 1974 remontam a essa fase da *segunda arrancada corporativa*.

A análise dos gráficos indica que o essencial do sistema corporativo foi construído entre 1933 e 1944/45, quando a febre corporativa alastrava com a consolidação dos autoritarismos, mostrando que o Estado Novo acompanhou a tendência registada nos regimes congéneres. No pós-guerra, a sobrevivência do Estado Novo viabilizou a continuidade do sistema, mas as iniciativas para criar novos organismos tornaram-se mais raras. O regime procurou colmatar algumas lacunas e proceder a ajustamentos no sistema.

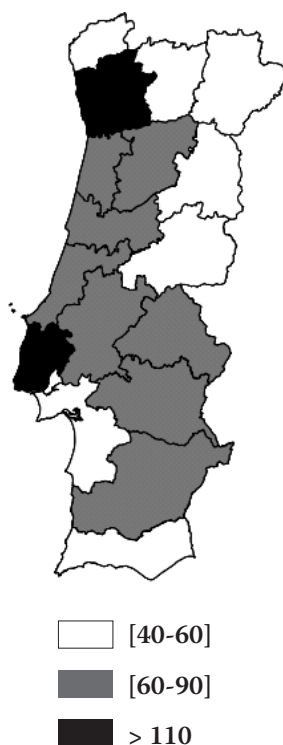
3. Construção da rede territorial do sistema corporativo

O carácter local e regional de grande parte dos organismos corporativos permite observar os processos de implantação territorial da rede. O cruzamento desses dados com a data em que foi criado cada um dos organismos ajuda a compreender as dinâmicas de construção de todo o sistema corporativo. A Figura n.º 3 e a Figura n.º 4 sintetizam a distribuição espacial do conjunto dos organismos em 1945 e 1974, dois momentos marcantes da cronologia de edificação do sistema corporativo. Em 1945, com as tipologias organizativas definidas e em funcionamento no terreno, existe uma primeira fase de consolidação do sistema. O ano de 1974, representa a *versão final* do sistema, que a mudança de regime político desse ano conduziu ao desmantelamento.

O mapa relativo a 1945, mostra que a implementação de organismos no território continental adoptou uma lógica do centro para a periferia (Figura n.º 3). Os distritos onde se localizam as maiores cidades (Lisboa e Porto) e, também, Braga apresentam uma rede substancialmente mais densa do que as áreas do interior no Norte e no Centro do país. Mesmo os distritos nos extremos litorais, como Faro e Viana do Castelo estavam menos povoados por este tipo de instituições. A excepção neste panorama é representado pelos distritos alentejanos de Portalegre, Évora e Beja, onde o número de organismos era mais significativo.

Nos distritos do Alentejo, o Estado Novo procurou desde cedo implementar uma densa rede corporativa. Quer com a criação de casas do povo, o que tem sido apontado como uma estratégia para fortalecer o controlo político e social da região. Nestes distritos, onde dominava a grande propriedade e os assalariados rurais representavam cerca de 70 por cento da população activa, as *ideologias subversivas* tinham demonstrado (nomeadamente através da acção do Partido Comunista Português) forte capacidade de mobilização contra a I República,

Figura n.º 3: organismos corporativos em 1945, por distritos



Fontes: ver nota 2

constituindo uma ameaça para a *paz social* que o Estado Novo ambicionava. Quer recorrendo a organizações de carácter económico, como grémios específicos, que operacionalizavam celeiros e armazéns, necessárias para tornar viabilizar a *Campanha do Trigo*, que a partir de 1929 estimulava a produção de trigo no Alentejo. Com a legislação de 1939, essas funções passaram a estar enquadradas nos grémios da lavoura, que se multiplicaram na região.

Em outros distritos do país, onde a pequena propriedade e a Igreja Católica tinham mais peso, o empenhamento do Estado Novo parece ter sido menor e a criação de casas do povo teve um ritmo mais lento. Como sugere um inquérito realizado em 1947, esta lentidão pode dever-se à falta de empenhamento das igrejas e elites locais (Freire, 2012), que já poderiam ter em funcionamento actividades semelhantes às que as casas do povo se propunham promover.

Figura n.º 4: organismos corporativos em 1974, por distritos



□ [40-60]

■ [60-90]

■ > 110

Fontes: ver nota 2

Em muitas freguesias, estes organismos apenas foram criados depois de 1969, por conveniência do alargamento do sistema de previdência social. As organizações destinadas a enquadrar comerciantes e proprietários rurais no sistema corporativo aumentaram durante a II Guerra Mundial. A multiplicação dos diversos tipos de grémios permitiu ao Estado Novo controlar as condições de produção, circuitos de distribuição e os preços dos bens alimentares. Os grémios tornaram-se um instrumento essencial para proceder à requisição (quase sempre compulsiva) de bens alimentares aos agricultores, para regular a distribuição de factores de produção que o conflito tornara escassos (como sulfato e adubos) e para combater o *mercado negro* e os açambarcamentos.

No final da guerra verifica-se que em cada distrito estava constituída uma base mínima de 40 organismos. Contudo, nesta altura, no centro do país já funcionavam pelo menos 60 organismos em cada distrito, configurando uma maior homogeneidade da rede corporativa. Note-se que este valor representa o mínimo de organismos contabilizado em 1974 em cada um dos distritos do país (Figura n.º 4).

No final do Estado Novo, estavam implantados em Lisboa, Porto e Braga mais de 140 organismos de diversas tipologias. Sendo áreas industriais, os sindicatos nacionais prevaleciam. Mas em Braga este número traduz, também, a densa rede de casas do povo construída ainda na década de 40. Era ainda nas maiores cidades que as federações e uniões, com acção de âmbito regional ou nacional, tinham registada a sede. Por comparação com os do litoral, os distritos do interior do país continuavam a ser os mais desguarnecidos do sistema corporativo. O distrito de Leiria constituía um caso particular, porque predominavam aqui as casas do povo de âmbito concelhio e não de freguesia, como era a tendência geral. Uma comparação com os dados dos censos indica que, durante as primeiras décadas, existe uma correlação entre a densidade populacional e a densidade da rede corporativa em cada distrito.

Apesar das tensões e dos descontentamentos locais suscitados pela criação de muitos destes organismos, de facto, estes tornaram-se os representantes da ditadura mesmo nas áreas mais remotas do país. Para cumprir minimamente as funções para que foi criado, cada organismo carecia de dirigentes e funcionários que tendiam a ser recrutados entre as elites locais. Assim, o corporativismo abriu para estas elites mais oportunidades para participar em actividades de carácter estatal que lhes permitiam construir carreiras profissionais e políticas de carácter local, regional ou, mesmo, nacional.

Como o funcionamento de cada um destes organismos requeria o preenchimento de vários lugares e o exercício de funções estatutariamente definidas, é possível calcular o número de dirigentes que estariam regularmente envolvidos nas actividades do sistema corporativo. Contabilizando somente os organismos de base (sindicatos, casas do povo, casas dos pescadores e grémios), estima-se que, em 1974, o sistema contasse com cerca de 9700 dirigentes eleitos ou nomeados. Muitos poderiam acumular funções em vários organismos e nesse período final do Estado Novo, é ainda menos viável afirmar que todos apoiassem o regime. Para tal contribuíram as medidas tomadas por Marcelo Caetano, nomeadamente a alteração do processo de eleição, tornando-o politicamente menos rígido, a existência de um elevado número de “listas B” nas eleições sindicais e, também, a intensificação do “entrismo” do Partido Comunista Português nas direcções de sindicatos e casas do povo.

Todavia, o cálculo do número de dirigentes mobilizados por estes organismos de base fornece uma dimensão do potencial apoio político, que o corporativismo poderia garantir ao Estado Novo. Uma rede com cerca de 2700 organismos corporativos, com extinções e remodelações pontuais, indica que

o Estado Novo conseguiu criar e manter um conjunto relativamente estável de organizações e dirigentes que, sujeitando-se a várias formas de controlo e depuração política, poderiam ser considerados *afectos* ao regime. Cruzando, muitas vezes, as actividades nos organismos corporativos com as desempenhadas em outras organizações locais ou regionais (Legião Portuguesa, Mocidade Portuguesa, União Nacional, câmaras municipais, juntas de freguesia, etc.), estes dirigentes poderiam articular formal e informalmente as várias redes organizativas que tornaram a acção da ditadura efectiva no território.

Notas conclusivas

1. Mais do que seguir o modelo teórico previamente estabelecido, o Estado Novo procurou alicerçar um sistema corporativo que respondesse às emergências sociais e políticas causadas pela conjuntura internacional depressiva e pelas instabilidades internas, que marcaram os anos 30. Ainda que continuasse a ter a *pirâmide corporativa ideal* como arquitectura inspiradora, sem deixar sequer de criar tardiamente as corporações que coroariam o sistema, o regime manteve em funcionamento organismos que não se enquadravam nessa estrutura. Verificou-se que esses organismos, classificados como pré-corporativos e para-corporativos, cumpriam funções económicas, políticas e sociais que o regime não pode dispensar e continuaram a existir, constituindo-se como uma das particularidades do sistema corporativo português.

2. Os processos de construção do sistema corporativo em Portugal estão em consonância com as estratégias de consolidação do Estado Novo, que seguiram, paralelamente, em três direcções. Foi dada prioridade ao alargamento do controlo social (*disciplina da força de trabalho*), visando tanto os trabalhadores industriais, como rurais, através da legislação publicada entre 1933 e 1935. Procedeu à consolidação do controlo funcional, criando instituições para enquadrar as principais actividades económicas: abastecimento interno e exportações, com os diplomas promulgados em 1929-1934 e em 1940-1943. Finalmente, a extensão da rede corporativa no território mostra intenções de articular localmente o entendimento dos binómios produção/comércio e trabalhadores/patrões (1939-1943).

3. A parte mais importante do sistema corporativo do Estado Novo foi construído entre 1933 e 1943, durante o período de vigência do «corporativismo histórico» na Europa. Depois da II Guerra Mundial, e até 1974, houve

vários ajustamentos no sistema, mas a estrutura base e a lógica de funcionamento da organização mantiveram-se semelhantes às definições estabelecidas nas décadas de 30 e 40. Como esta era uma base institucional indispensável para sustentar a ditadura, poderá ter tido dificuldades em acompanhar as mudanças do pós-guerra que atravessaram a economia e a sociedade portuguesas, expressando sinais do *imobilismo* assinalado por diversos testemunhos da época.

Bibliografia referida

- Barreto, José. «Sindicatos Nacionais», em *Dicionário de História de Portugal*, coord. António Barreto, Maria Filomena Mónica. Lisboa: Figueirinhas, 2000, vol. IX, 436-445.
- Cardoso, José Luís e Mendonça, Pedro. *Corporatism and Beyond: an Assessment of Recent Literature*. Working Papers ICS Series, Lisboa: ICS-UL, 2012, http://www.ics.ul.pt/publicacoes/workingpapers/wp2012/wp2012_1.pdf.
- Freire, Dulce. «Estado corporativo em acção: sociedade rural e construção na rede de Casas do Povo», em *Corporativismo Fascismos Estado Novo*, coord. Fernando Rosas e Álvaro Garrido. Coimbra: Almedina, 2012, 273-301.
- Freire, Dulce. *Produzir e beber. A questão do vinho no Estado Novo*. Lisboa: Âncora Editora, 2010.
- Freire, Dulce. *Portugal e a Terra. Itinerários de modernização da agricultura em Portugal na segunda metade do século XX*, Dactilografada/Dissertação de Doutoramento em História Económica e Social Contemporânea. Lisboa: FCSH –Universidade Nova de Lisboa, 2007.
- Freire, Dulce. «Sector vinícola contra a organização corporativa (1933-1937)». *Ler História*, n.º 42 (2002): 175-198.
- Freire, Dulce e Ferreira, Nuno Estêvão. «From dictatorship to democracy: the Portuguese corporatist system in transition», comunicação apresentada no *Workshop on Portuguese History and Political Science. Frontier Research at ICS.U LISBOA*, 11-04, 2013 (não publicado).
- Freire, Dulce; Ferreira, Nuno E. e Rodrigues, Ana Margarida. *Corporativismo e Estado Novo. Contributo para um roteiro de arquivos das instituições corporativas (1933-1974)*. Estudos & Relatórios ICS Series, 1-2014. Lisboa: ICS-UL, 2014, http://www.ics.ul.pt/publicacoes/workingpapers/wp2014/er2014_1.pdf.

- Freire, Dulce e Pereira, Joana Dias. «Consumer co-operatives in Portugal: experiences and debates in the nineteenth and twentieth centuries», em *A global history of consumer co-operation since 1850: movements and business*, ed. Mary Hilson, Silke Neunsinger e G. Patmore. Leida-Boston: Brill Publishers, 2016, 191-205.
- Gaspar, Carlos; Patriarca, Fátima e Matos, Luís Salgado de (org.). *Estado, Regimes e Revoluções. Estudos em homenagem a Manuel de Lucena*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2012.
- Lucena, Manuel de. *Revolução e Instituições. A Extinção dos Grémios da Lavoura Alentejanos*. Mem Martins: Europa-América, 1983.
- Lucena, Manuel de. *A Evolução do Sistema Corporativo Português*, vol. I, *Salazarismo*, vol.II *O Marcelismo*. Lisboa: Perspectivas & Realidades, 1976.
- Patriarca, Fátima. *A Questão Social no Salazarismo, 1930-1947*, 2 vols.. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1995.
- Pereira, Joana Dias. *A Produção Social da Solidariedade Operária. O Caso de Estudo da Península de Setúbal (1890-1930)*. Dissertação de Doutoramento em História. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa; Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, 2013
- Pinto, António Costa e Martinho, Francisco Palomares (org.). *O corporativismo em português: estado, política e sociedade no salazarismo e no varguismo*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2008.
- Rosas, Fernando e Garrido, Álvaro (coord.) *Corporativismo, Fascismos, Estado Novo*. Coimbra: Almedina, 2012.

Notas

- ¹ A pesquisa para este estudo inseriu-se no âmbito de dois projectos financiados pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, que decorrem no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa: «Corporatism. Political institutions and economic performance: advances in contemporary European history» (PTDC/HIS-HIS/100544/2008), coordenado por José Luis Cardoso (2010/2013) www.corporatism.ics.ul.pt; «Agriculture in Portugal: food, development and sustainability (1870-2010)» (PTDC/HIS-HIS/122589/2010), coordenado por Dulce Freire (2012/2015) www.ruralportugal.ics.ul.pt.
- ² Informações reunidas na Base de Dados construída a partir do *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência* (1933-1974), disponível em <http://www.ics.ul.pt/corporatism/pesquisa1.asp>
- ³ Os processos de dissolução e substituição do sistema corporativo foram, por vezes, longos e complexos, conduzindo a diversas fusões, reorganizações de serviços, transferência de competências, divisão de patrimónios e redistribuição de funcionários (ver, entre outros, Lucena, 1983; Freire, Ferreira e Rodrigues, 2014; Freire e Ferreira, 2013).
- ⁴ Entre estes autores refiram-se Manuel de Lucena e Philip Schmitter. Para balanços da

bibliografia e dos debates, ver Pinto e Martinho, 2008; Cardoso e Mendonça, 2012; Gaspar, Patriarca, Matos, 2012; Rosas e Garrido, 2012.

⁵ *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*. Lisboa: INTP, 1933-1974.

⁶ Foi o caso das dezenas de grêmios de viticultores criados nas áreas de Oeste, Ribatejo e Bairrada abrangidas pela Federação dos Viticultores do Centro e Sul (1933-1937). Quando esta foi substituída pela Junta Nacional do Vinho (1937-1986)

transformaram-se em delegações ou subdelegações desta junta (Freire, 2010: 152-162).

⁷ Referências a essas reacções constam de diversos documentos e eram conhecidas do regime (Freire 2002). Para avaliar a situação a nível nacional, em 1945, constituiu-se na Assembleia Nacional uma comissão de inquérito ao sistema corporativo, cujos resultados foram publicados, em 1947, no *Diário do Governo* (Freire, 2012).

⁸ Sobre esta questão, ver entre outros, Lucena (1976) e (1983).