

A Vaga Corporativa

**Corporativismo e Ditaduras
na Europa
e na América Latina**

António Costa Pinto
Francisco Palomanes Martinho
(organizadores)



Imprensa
de Ciências
Sociais

José Luís Cardoso
Nuno Estêvão Ferreira

Capítulo 4

A Câmara Corporativa e o Estado Novo em Portugal (1935-1974): competências, interesses e políticas públicas

Este capítulo pretende apresentar e discutir o papel da Câmara Corporativa no processo de definição das políticas públicas do Estado Novo em Portugal, tendo em atenção os interesses que representava e as competências que lhe eram atribuídas.¹ Ainda que tenha constituído um órgão lateral na arquitetura do regime, a Câmara elaborou análises críticas que influenciaram a conceção das linhas mestras da governação e as políticas a adotar nas principais áreas de ação do Estado. Os pareceres técnicos e políticos emitidos pela Câmara Corporativa permitiram sustentar opções formuladas nos gabinetes ministeriais, avaliar consequências de certas medidas e propor correções, pontuais ou de fundo. Recorrendo a especialistas e a representantes dos interesses económicos, esta instituição forneceu aos processos de decisão uma componente técnica de elevado grau de especialização.

Nas primeiras secções do capítulo efetuamos uma breve exposição do espaço ocupado pela Câmara Corporativa na arquitetura do poder político e esclarecemos os procedimentos associados à elaboração dos pareceres, construção de uma tipologia dos documentos preparados pelos procuradores, e respetiva distribuição ao longo do período em análise, permite avaliar o lugar relativo das diferentes áreas de governação que foram objeto de apreciação durante a vigência deste órgão do Estado Novo.

¹ Este texto é largamente baseado em J. L. Cardoso e N. E. Ferreira, «A Câmara Corporativa (1935-1974) e as políticas públicas no Estado Novo», *Ler História*, n.º 64 (2013), 31-54. Agradecemos à direção editorial da revista *Ler História* a permissão concedida para a reprodução do artigo.

Para ilustrar o relevo da Câmara Corporativa e avaliar a sua interferência no desenho das políticas públicas do Estado Novo, procedemos nas secções finais do capítulo a uma abordagem qualitativa dos principais pareceres económicos e financeiros que foram elaborados nas duas primeiras décadas do regime autoritário. Inseridos na área de mais vasta intervenção dos procuradores, aqueles textos constituem peças centrais no processo de elaboração das linhas mestras da governação, concentrando contributos decisivos para o seu desenho definitivo e formando um repositório de trabalhos dos seus principais estrategas.

A Câmara Corporativa

Na arquitetura jurídico-constitucional do Estado Novo, o papel reservado à Câmara Corporativa corresponde a uma intenção normativa e programática coerente com o princípio consagrado na Constituição de 1933 sobre a natureza «unitária e corporativa» do Estado português (art. 5.º). As corporações morais ou económicas e as associações ou organizações sindicais detinham um estatuto ímpar como elementos constitutivos da nação, cabendo um papel de charneira a essa instância suprema onde tais corpos e órgãos consubstanciavam a sua essência política. Assim, à Câmara Corporativa ficava reservada uma função de representação orgânica «de autarquias locais e de interesses sociais, considerados estes nos seus ramos fundamentais de ordem administrativa, moral, cultural e económica» (art. 102.º). Funcionava como segunda câmara não eletiva em que prevalecia o princípio de uma suposta consagração do reconhecimento atribuído a setores-chave da sociedade, retoricamente apelidados de «forças vivas da nação». Idealmente a Câmara serviria como órgão de representação de interesses económicos e sociais, dando voz à manifestação das perspetivas de indivíduos e organizações e funcionando como órgão de intermediação entre motivações particulares e interesse público.

A realidade encarregou-se de demonstrar o falhanço dessa intencionalidade programática, conforme amplamente discutido pela historiografia mais relevante.² As corporações só viriam a ser formalmente cons-

² M. Lucena, *A Evolução do Sistema Corporativo Português*, vol. 1 (Lisboa: Perspetivas & Realidades, 1976), 160-177 e 323-331; H. J. Wiarda, *Corporatism and Development. The Portuguese Experience* (Amherst: The University Massachusetts Press, 1977); F. Rosas, «Câmara Corporativa», in *Dicionário de História do Estado Novo*, vol. 1., eds. F. Rosas e J. M. B. de Brito (Lisboa: Círculo de Leitores, 1996), 113-115; P. C. Schmitter, *Portugal, do Autoritarismo à Democracia* (Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 1999), 127-165; A. C. Pinto, «Câmara Corporativa», in *Dicionário de História de Portugal*, vol. 7, eds. A. Barreto e M. F. Mónica (Porto: Figueirinhas, 1999), 218-219.

tituídas na segunda metade da década de 1950 e os organismos primários da estrutura corporativa (grémios, sindicatos, casas do povo e casas de pescadores) funcionaram muito mais como elementos de uma cadeia de transmissão que tinha a sua força motriz nas ações do governo, e não nas vontades e intenções individuais de construção de uma harmonia orgânica. A Câmara Corporativa era o topo de uma pirâmide sem base de sustentação. Marcello Caetano³ sintetizou bem esta contradição entre a imaginação doutrinal e os resultados da experiência concreta, quando em 1950 reconheceu que «Portugal é um Estado corporativo em intenção: não de facto. O mais que se pode dizer é que temos um Estado de base sindical corporativa ou de tendência corporativa: mas não um Estado corporativo».

As contradições sobre a representação corporativa remontam ao momento constituinte do novo regime, quando se estabelecem os compromissos programáticos que sustentam o Estado Novo e é ensaiado o sistema de decisão política que Salazar aplicará durante mais de quatro décadas.

A correlação de poderes entre órgãos políticos e a articulação entre processos de composição são o resultado do pragmatismo de Salazar e dos compromissos que estabelece entre as tendências teóricas ou programáticas reveladas pelos seus apoiantes. O sistema institucional que Salazar define nessa fase inicial permitir-lhe-á gerir crises e arbitrar, a partir da chefia do governo, um equilíbrio relativamente estável entre facções militares, tendências políticas, grupos económicos, sectores sociais ou correntes culturais que ensaiam o acesso ao poder ou que procuram influenciar a conceção de políticas públicas.

Os órgãos do poder político manifestam o hibridismo da fase inicial do regime, com a representação corporativa a ser acantonada num órgão lateral, em detrimento de uma aparente representação liberal. O Presidente da República será eleito por sufrágio direto, com poderes de nomeação e demissão do chefe do governo e de dissolução da Assembleia Legislativa. A Assembleia Nacional será igualmente de eleição direta, com competência sobre a aprovação das leis e a ratificação de decretos governamentais. Os ministros respondem politicamente perante o chefe do governo. Concebem as políticas sectoriais, cuja coordenação e aprovação final depende do presidente do executivo, politicamente responsável pelo governo junto do Presidente da República. A representação

³ M. Caetano, *Posição Actual do Corporativismo Português* (Lisboa: Gabinete de Estudos Corporativos do Centro Universitário de Lisboa da Mocidade Portuguesa, 1950), 12.

corporativa fica remetida a um único órgão, a Câmara Corporativa, onde ainda coabitaria com a nomeação governamental, no geral decisiva sobre o rumo das opções adotadas, cujo pendore não ultrapassaria o patamar meramente consultivo.

No centro do sistema político encontra-se a figura do chefe do governo, responsável máximo pelos mecanismos de repressão e pelo partido único. Nesta última qualidade, escolhe, entre os militares, os candidatos à Presidência da República e, entre as fileiras do partido, os candidatos a deputados. Como presidente do governo, seleciona os ministros e uma componente relevante dos procuradores à Câmara Corporativa. Até final da guerra ainda coordena a gestão burocrática dos organismos sindicais e patronais, responsáveis pela indigitação da maioria dos procuradores.

Num Estado corporativo, a representação orgânica é reduzida a um órgão secundário do poder. As iniciativas e vontades para consolidação do corporativismo político manifestar-se-iam desde o início do regime por diferentes vias, sobretudo através dos doutrinadores e dos ideólogos do regime. A introdução do sufrágio corporativo no processo eleitoral da Assembleia Nacional, a atribuição à Câmara Corporativa de poderes legislativos e de competências de coordenação sobre os organismos corporativos de base, o alargamento do sistema a sectores económicos e sociais não abrangidos e a criação das corporações como estruturas de topo e com meios de influência efetiva foram algumas das preocupações manifestadas em sucessivos momentos.

Os escassos poderes da Câmara Corporativa, a fraca relação entre a única instituição representativa e os organismos corporativos, a fragilidade do modelo de organização de base e as contradições do modelo adotado na institucionalização do topo do sistema foram problemas recorrentemente apontados por diversos sectores políticos e que persistiram ao longo do Estado Novo.

Não obstante o fracasso ou a expectativa frustrada na constituição das corporações morais e económicas, a Câmara Corporativa era parte essencial de um jogo de aparências representativas. Neste sentido, era também testemunho de um jogo de espelhos onde se refletiam e cruzavam olhares e posições de personagens cruciais para a compreensão do funcionamento efetivo do regime.

Uma parte dos seus membros obtinha o cargo por inerência de representação ou por indigitação dos organismos primários da estrutura corporativa. Porém, os mais ativos procuradores eram, na orgânica da sua constituição inicial, designados por um Conselho Corporativo formado pelo presidente do Conselho, António de Oliveira Salazar, e por alguns

membros do governo com responsabilidade em pastas económicas e sociais. A representação era, por isso, fruto de um processo de designação maioritariamente mediado por cooptação governamental baseada em critérios de confiança técnica e política.

A estrutura orgânica da Câmara Corporativa foi sofrendo alterações sucessivas, com repercussões na sua composição e modo de funcionamento e nas modalidades de representação dos interesses económicos e sociais.⁴ Mas ao longo de todo o período da sua existência formal, entre 1935 e 1974, manteve a essência dos seus atributos funcionais de órgão consultivo: apreciava projetos de lei da Assembleia Nacional e diplomas do governo e sobre eles emitia pareceres não vinculativos. Apesar de em 1959 ter aumentado o seu poder efetivo – uma vez que, com o fim do sufrágio direto, passou a participar no processo eletivo do Presidente da República – a Câmara Corporativa não tinha responsabilidades nem iniciativa legislativa, apenas funções subalternas de carácter consultivo.

Na fase final da sua existência, a Câmara funcionava por secções de interesses distintos, modeladas pelo perfil das corporações, criadas a partir de 1957, e pela estrutura do governo. Em abril de 1974, existiam 38 secções económicas (correspondentes a diferentes produtos agrícolas, tipos de indústrias ou de serviços) e outras 8 organizadas de acordo com grandes áreas governamentais (como Defesa, Justiça, Finanças e Economia). Comportavam, respetivamente, 159 e 61 lugares para procuradores. De menor dimensão, ainda existiam secções culturais ou dedicadas ao poder local.

O poder reduzido e o escasso impacto político das ações desenvolvidas pelos procuradores à Câmara Corporativa contrastam com a relevância técnica e o profissionalismo demonstrado na elaboração cuidadosa e minuciosa de alguns dos pareceres emitidos, especialmente pelos procuradores escolhidos e nomeados pelo governo devido às suas qualidades e méritos académicos e profissionais. Tais pareceres são uma fonte preciosa para o estudo da história do Estado Novo, nas múltiplas dimensões em que pode ser captada.

A elaboração de pareceres

Conforme referido, a principal função da Câmara Corporativa residiu na redação de pareceres sobre as propostas legislativas elaboradas e

⁴ N. E. Ferreira, *A Câmara Corporativa no Estado Novo: Composição, Funcionamento e Influência*, tese de doutoramento em Sociologia Política (Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2009).

aprovadas pelos membros da Assembleia Nacional e pelo governo. A aprovação de todas as leis votadas pela Assembleia foi sempre sujeita à apreciação deste órgão consultivo. A iniciativa originária das propostas podia caber aos deputados ou aos ministros, mas a prévia auscultação dos procuradores era obrigatória, por imposição constitucional (art. 103.º da Constituição de 1933). Uma vez elaborado o parecer, a discussão na generalidade da futura lei poderia ter início no plenário da Assembleia. Sempre que o pretendeu, o governo submeteu à apreciação da Câmara alguns decretos cuja aprovação lhe competia.

Durante o período considerado (1935-1974) a Assembleia Nacional e o governo remeteram à Câmara Corporativa 506 propostas legislativas para emissão de parecer. Apesar de não ser dotada de atributos de iniciativa legislativa, foram internamente elaborados pela Câmara outros 5 projetos de sugestão, destinados a serem enviados ao governo. Deste conjunto de 511 propostas legislativas, somente 29 não foram objeto de qualquer parecer, o que demonstra um elevado grau de execução das funções que lhe estavam consignadas. Se juntarmos a esses 482 pareceres outros 51 de cariz subsidiário, que foram publicados em anexo à consulta principal e cuja importância foi, logo no momento, reconhecida pela Câmara e pelos órgãos políticos a que se destinavam para sustentar a decisão política, obtemos um total de 533 pareceres. É sobre este número total de pareceres que incide a análise aqui desenvolvida.

As propostas sobre as quais a Câmara Corporativa se pronunciou tinham como principais objetos legislativos as bases dos regimes jurídicos, os decretos de execução e os planos da administração central. Assim, todas as leis aprovadas pela Assembleia Nacional durante o Estado Novo passaram pela apreciação deste órgão consultivo. O mesmo aconteceu com os tratados internacionais cuja ratificação era uma competência expressa da Assembleia Nacional. Os decretos de aprovação governamental, muito dependentes das decisões casuísticas do executivo, acabaram por constituir o objeto de atividade que menor atenção suscitou aos procuradores.

Em face de uma proposta legislativa (elaborada na Assembleia Nacional ou no governo e destinada a discussão e aprovação por um dos dois órgãos), o presidente da Câmara Corporativa formava uma comissão para elaborar o correspondente parecer. Para o efeito, escolhia as secções e os procuradores que considerasse mais conhecedores dos problemas colocados, ou neles interessados, em função da sua atividade. Os trabalhos dessa comissão decorriam em privado e eram liderados pelo presidente da Câmara. A proposta era discutida e procedia-se à eleição de um relator encarregue de estruturar por escrito o parecer, posteriormente vo-

tado na generalidade e na especialidade, com a aprovação a ocorrer mediante obtenção de maioria simples. Em caso de empate, prevalecia a posição do relator; e podiam ser emitidas declarações de voto, em caso de discordância de fundo ou meramente circunstancial.

O presidente da Câmara Corporativa e os relatores, pontualmente escolhidos, exerciam as funções determinantes e decisivas. Dos 1047 procuradores com mandatos confirmados durante todo o Estado Novo, apenas 183 foram escolhidos como redatores de pareceres, acumulando, na sua maioria, mais de uma consulta. O perfil socioprofissional e político deste grupo mais restrito não corresponde ao padrão verificado para o conjunto dos procuradores, antes configura a emergência de uma reduzida elite de extração muito particular.⁵

Destes 183 relatores, somente 25% provinham das mais numerosas secções de interesses corporativamente organizados, apenas 7% não possuíam formação académica e 22% eram doutorados. Cerca de 1/3 eram docentes universitários e 27% integravam-se em conselhos de administração de empresas. No plano político, 27% tinham exercido cargos no aparelho corporativo, 21% no governo e 19% na União Nacional. O recrutamento de membros do governo entre os relatores foi escasso, desde logo por comparação com o número de antigos ministros e secretários de Estado entre os responsáveis pela redação dos pareceres.

No geral, os 533 pareceres da Câmara Corporativa raramente se limitaram a ratificar a proposta originária, ainda que possuíssem uma inequívoca componente de legitimação, na medida em que procediam a uma exaustiva avaliação dos fundamentos da proposta. De elevado recorte técnico e constituindo elementos de cariz político de inegável relevo, as consultas procediam ainda a uma cuidadosa apreciação do contexto e dos objetivos da iniciativa. Em grande parte dos casos, continham sugestões para alterações que podiam mesmo pôr em causa a substância da iniciativa originária.

Os projetos dos deputados foram objeto de críticas mais incisivas, em certas situações com recomendação de rejeição global. A adoção dessa perspectiva na Assembleia Nacional permite configurar a Câmara Corporativa como primeira instância de filtragem da capacidade dos deputados em matéria de preparação legislativa.⁶ As iniciativas do governo mereceram igualmente sugestões de modificação, ainda que a conclusão no sen-

⁵ J. T. Castilho, *Os Procuradores da Câmara Corporativa (1935-1974)* (Lisboa: Assembleia da República/Texto, 2010); N. E. Ferreira, *A Câmara Corporativa no Estado Novo...*

⁶ R. A. Carvalho, *A Assembleia Nacional no Pós-Guerra (1945-1949)* (Lisboa/Porto: Assembleia da República/Afrontamento, 2002).

tido da liminar rejeição apenas tenha ocorrido em dois casos pontuais, a qual, aliás, viria a ser respeitada pelo executivo. A importância da Câmara é ainda demonstrada pelo facto de as 29 propostas que não obtiveram parecer também não terem tido sequência legislativa. Ou seja, os requisitos formais relativos aos atributos constitucionais da Câmara Corporativa foram cumpridos sem desvio.

Os 533 pareceres da Câmara Corporativa consistem numa avaliação, sobretudo técnica, das principais políticas públicas desenvolvidas ao longo do Estado Novo. Neles são expressos os debates e as controvérsias verificados entre os membros da elite técnica e política a quem os artífices e responsáveis do regime, com natural destaque para António de Oliveira Salazar e Marcello Caetano, confiavam a preparação de processos de decisão política. O grau de especialização das matérias que eram objeto de parecer possibilitou a expressão de hesitações e deu azo à manifestação de algumas dissidências em torno de problemas centrais, sobretudo relacionados com as orientações em matérias de política económica. Para tal muito contribuiu o cariz privado do processo de elaboração dos pareceres, assim como o seu alcance meramente consultivo. Repercutindo a auscultação de interessados e de especialistas, nalguns casos inequivocamente desafetos do regime, os pareceres conferiram um maior grau de sustentação à decisão política nos períodos salazarista e marcelista. Por tal razão, a leitura de muitos dos pareceres emitidos é também um útil instrumento de análise das modificações e tensões com que o regime se foi internamente confrontando.

Tipologia dos pareceres

Para uma análise compreensiva do conjunto de pareceres, adotámos uma tipologia baseada em seis grandes categorias temáticas. Tivemos naturalmente em atenção as características organizativas da instituição que os produziu, quer no que se refere às mais relevantes secções criadas no âmbito da sua estrutura interna, quer atendendo às zonas de confluência estabelecidas pela articulação com os departamentos governamentais e as áreas de competência reservada da Assembleia Nacional.

Todavia, importa notar que, sem deixar de respeitar a orgânica institucional interna que enquadra o teor e o conteúdo dos pareceres, a tipologia fixada constitui uma construção que não decorre de forma linear dos pareceres emitidos pela Câmara Corporativa.⁷ As categorias construídas

⁷ J. T. Castilho, *Os Procuradores da Câmara Corporativa...*, 196-592.

são as seguintes: Economia e Finanças; Regime Político e Organização Administrativa; Corporativismo; Colónias; Educação e Cultura; Saúde e Assistência.

Na categoria *Economia e Finanças*, consideraram-se todos os pareceres referentes às principais opções em matéria de política económica e à sua execução, relativos à generalidade dos sectores de atividade económica ou incidindo em subsectores específicos. As relações com as organizações económicas internacionais também foram aqui contempladas. Delimitámos nesta classificação matérias diversas como, entre outras, a fixação de impostos, a cobrança de receitas e a distribuição das despesas públicas, as propostas de dotações orçamentais, os empréstimos internos, as ações de colonização interna, os planos de fomento (nas suas dimensões económicas gerais e sectoriais), a definição de serviços públicos específicos, a distribuição de energia, as obras públicas, transportes e comunicações, a habitação e o urbanismo, os circuitos de distribuição. A atestar a importância qualitativa e quantitativa desta vertente dos pareceres, refira-se que, durante todo o período em análise, existe na Câmara Corporativa uma secção expressamente dedicada a estas matérias. Só por si e em conexão com outras instâncias do órgão consultivo, a Secção de Finanças e Economia Geral foi das mais intervenientes, até pelas implicações que muitos dos pareceres possuíam na sua área específica.

Na categoria *Sistema Político e Organização Administrativa*, abrangeram-se os pareceres que tratam as questões colocadas no âmbito das definições centrais da natureza do regime e da sua estruturação orgânica. Ou seja, as matérias que envolveram as pastas governativas de cariz político ou aquelas que se situaram no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros. A organização da Justiça, a Defesa, a Política Externa, a Administração Local e as relações entre o Estado e a Igreja constam entre os principais documentos consultivos classificados nesta categoria. As revisões constitucionais, a reforma penal, a legislação eleitoral, o Código Administrativo e suas revisões ou o regime das sociedades secretas são também algumas das questões abordadas. Na Câmara Corporativa, a Secção de Política e Administração Geral atravessou todo o período e figurou também entre as mais intervenientes, funcionando como responsável por uma avaliação global de propostas em análise, mesmo quando de cariz sectorial. As Secções de Justiça, Defesa Nacional e Autarquias Locais foram igualmente instituídas em 1935 e prolongaram-se até 1974, enquanto a de Relações Internacionais apenas começaria a funcionar em 1953.

Na esfera do *Corporativismo*, englobaram-se os pareceres que analisam os problemas de definição do sistema geral da organização corporativa e

da respetiva estruturação, dos organismos de classe, das relações laborais e dos sistemas de proteção do trabalho. Contratação coletiva, disciplina de profissões específicas, previdência social, habitações económicas e tribunais de trabalho são algumas das matérias aqui incluídas. Uma vez que o Estado Novo se definiu como corporativo, seria expectável um elevado volume de propostas com implicações nesta área, o que, porém, não acontece.

Nas *Colónias*, incluímos todas as matérias relativas aos territórios portugueses situados nos continentes africano e asiático ou com implicações sobre eles. Para além das revisões do Ato Colonial e sua integração na Constituição, em 1951, consideram-se especialmente pertinentes os pareceres sobre a dimensão colonial dos planos de fomento, o governo do Estado da Índia após 1961 e o exercício de atividades bancárias nas províncias ultramarinas. A Câmara Corporativa possuiu igualmente uma secção dedicada a estas matérias durante todo o período, a qual, porém, nunca foi das mais intervenientes.

A categoria *Educação e Cultura* compreende todos os pareceres sobre os diferentes níveis de ensino, público e particular, incluindo a reforma do Ministério da Instrução Pública em 1936. Planos curriculares, autonomia financeira e administrativa de estabelecimentos de ensino, edifícios (revisão do plano dos centenários), investigação científica, educação física e desportos, pessoal docente, são algumas das matérias consideradas, a par do cinema, do teatro ou do património artístico e cultural. Na Câmara Corporativa, a secção inicial de Ciências, Letras e Artes foi sendo sucessivamente desagregada até serem constituídas, em 1957, quatro instâncias distintas (Ciências e Letras, Ensino, Belas-Artes e Educação Física e Desportos). Todavia, estiveram sempre enquadradas nos designados interesses de ordem cultural, numa perspetiva de articulação que antecipava, embora sem efeitos práticos, a criação, em 1966, da Corporação de Ciências, Artes e Letras.

Finalmente, na *Saúde e Assistência* situámos as propostas legislativas sobre organização hospitalar, planos de combate a doenças infectocontagiosas, propriedade de farmácia, formação de profissionais de saúde e as políticas de assistência social. Estas duas áreas governativas seriam objeto de coordenação num único ministério criado em 1958, por desintegração do Ministério do Interior.

A cada um dos 533 pareceres foi atribuída a pertença a uma das seis categorias sumariamente descritas. Nos casos de pareceres suscetíveis de serem classificados em mais do que uma categoria, optámos por relevar a principal matéria em discussão.

A fim de melhor se compreender a distribuição dos pareceres ao longo do período de funcionamento da Câmara Corporativa, estabelecemos balizas cronológicas baseadas na interpretação consensual do que foram os principais momentos de viragem na trajetória dos ciclos políticos e económicos do Estado Novo: o final da guerra (1945), a aprovação da lei do I Plano de Fomento (1952); a aprovação da Convenção que instituiu a EFTA (1959); e a substituição de Oliveira Salazar por Marcello Caetano (1968). Estas datas balizam, portanto, as cinco fases identificadas para a análise da produção de pareceres pela Câmara Corporativa.

O quadro 4.1 apresenta a classificação geral dos pareceres por tipologia (temática geral) e por período cronológico. Nas observações que se seguem procuraremos chamar a atenção para as principais conclusões a que estes quadros conduzem.

Em primeiro lugar, saliente-se a dominância clara dos pareceres de Economia e Finanças. As consultas efetuadas pela Câmara Corporativa sobre matérias integradas no âmbito do Sistema Político e Organização Administrativa encontram-se a considerável distância. As restantes categorias temáticas possuem um peso que se poderá considerar residual.

O predomínio dos pareceres de Economia e Finanças verifica-se em todos os subperíodos e é consequência natural da vocação da Câmara para proceder à apreciação técnica de documentos essenciais de condução da política económica, como a previsão orçamental constante da lei de meios. As consultas integradas neste âmbito constituem sempre cerca de metade de todas as que são efetuadas em cada um dos ciclos. Na década de 1960 aproximam-se dos 2/3. O elevado número de consultas sobre os planos de fomento (Intercalar e III Plano) correlacionam-se com esse muito elevado valor relativo, na medida em que absorveram grande parte dos recursos técnicos disponíveis na Câmara Corporativa.

As consultas referentes ao Sistema Político e Organização Administrativa diminuem consideravelmente entre 1960 e 1968. Este período é o único dos cinco considerados em que não tem lugar qualquer revisão constitucional, que sempre constituía ocasião de potencial intensificação da iniciativa legislativa dos deputados. Porém, sob o ímpeto reformista do consulado marcelista, verifica-se uma recuperação da importância deste tipo de pareceres.

Na esfera do Corporativismo, observa-se um quase desaparecimento no imediato pós-guerra, obtendo, finalmente, alguma expressão no período da designada «segunda arrancada do corporativismo», a partir da década de 1950. Criado em 1933, o Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social dependia da Presidência do Conselho e,

Quadro 4.1 – Classificação geral dos pareceres

Temática geral	Total	%	1935- -1945	1946- -1952	1953- -1959	1960- -1968	1969- -1974
Economia e Finanças	281	52,7	83	49	49	51	49
Sistema Político e Org. Administ.	111	20,8	46	18	23	6	18
Corporativismo	30	5,6	11	1	6	4	8
Colónias	31	5,8	13	6	5	4	3
Educação e Cultura	51	9,6	21	9	7	5	9
Saúde e Assistência	29	5,4	6	5	4	9	5
Total	533	100,0	180	88	94	79	92

em 1950, foi autonomizado em ministério. Esta transformação acelerou a definição e o desenvolvimento de políticas públicas no sector do trabalho, o que ajuda a explicar como foi agilizado o processo de formulação de propostas legislativas e, deste modo, como foi invertida a tendência de decréscimo, ou quase eclipse, que marcara o tema do corporativismo no imediato pós-guerra.

Em cada um dos cinco subperíodos identificados, o número de pareceres produzidos por legislatura nem sempre foi equilibrado. Assim se passou com a legislatura de 1935-1938, integrada no período de 1935-1945, que constituiu momento fundador do funcionamento da Câmara Corporativa e da sua relação com os demais órgãos políticos. Note-se que apenas nesses quatro anos foram redigidos 123 pareceres, número que corresponde a 23% da produção consultiva ao longo de todo o período de funcionamento da Câmara (cerca de 40 anos).

Nessa fase de arranque, a iniciativa legislativa dos deputados e do governo foi bastante elevada, com temas muito específicos, ainda que pouco desenvolvidos e de dimensão restrita, contrastando com as propostas apresentadas nas restantes legislaturas, sobretudo no pós-guerra. Com efeito, as propostas feitas nos demais períodos legislativos caracterizaram-se pela maior abrangência e pelas acrescidas implicações dos assuntos em análise, assim como pela sua maior densidade reflexiva e extensão.

Os 180 pareceres de 1935-1945 distribuem-se, portanto, de forma bastante desigual pelas três legislaturas compreendidas neste subperíodo: 123 (1935-1938), 33 (1938-1942) e 24 (1942-1945). O último valor é igualmente o mais baixo de toda a atividade da Câmara, uma vez que, com o fim da guerra e pretendendo o regime recuperar da crise económica e política causada pelo conflito, foi decretada a dissolução da Assembleia Nacional um ano antes do seu termo normal, com a realização de novas

Quadro 4.2 – Classificação dos pareceres sobre Regime Político e Organização Administrativa

Subtemas	Total	%	1935- -1945	1946- -1952	1953- -1959	1960- -1968	1969- -1974
Princípios e Estrutura	44	39,6	18	7	10	3	6
Administração Local	6	5,4	3	1	1	0	1
Organização Militar e Defesa	31	27,9	17	7	4	1	2
Justiça	17	15,3	6	1	1	2	7
Política Ext. e Relações Intern.	11	9,9	1	2	7	0	1
Relações Estado e Igreja	2	1,8	1	0	0	0	1
Total	111	100,0	46	18	23	6	18

eleições. Independentemente destas *nuances*, o que importa salientar é o forte dinamismo da atividade de emissão de pareceres durante a primeira década de funcionamento da Câmara Corporativa, perfazendo 1/3 do total de pareceres produzidos em todo o período em análise (1935-1974).

Breve descrição do conteúdo dos pareceres

Para uma melhor compreensão do elenco de matérias postas à consideração deste órgão de consulta técnica e política, julgamos oportuno apresentar em pinceladas largas o conteúdo essencial dos pareceres mais marcantes em cada uma das restantes categorias construídas.

Começemos pelo tema geral do *Sistema Político e Organização Administrativa*, no qual se incluem os pareceres suscitados por iniciativas legislativas de definição e enquadramento da estrutura e política institucional do regime. Atendendo à sua dimensão quantitativa, parece pertinente considerar a sua divisão em subtemas, conforme sintetizado no quadro 4.2.

Os pareceres de revisão constitucional destacam-se claramente. A sua autoria recaiu em figuras como Domingos Fezas Vital (1935-1938 e 1945), Marcello Caetano (1951) ou Afonso Queiró (1959 e 1971). Para além do elevado perfil técnico dos textos finais, o seu impacto político foi inegável. Em 1971, o parecer de Marcello Caetano foi invocado pelos deputados da Ala Liberal para justificar a recuperação do sistema de eleição direta do Presidente da República.⁸ Ainda nesta categoria de Princípios e Estrutura, encontram-se pareceres sobre o Código Administrativo (1936) ou de alteração à legislação eleitoral (1946 ou 1968).

⁸ R. A. Carvalho, «O marcelismo à luz da revisão constitucional de 1971», *Anuário Português de Direito Constitucional*, III (2003), 191-276; T. Fernandes, *Nem Ditadura, nem Revolução. A Ala Liberal e o Marcelismo (1968-1974)* (Lisboa: Assembleia da República/Dom Quixote, 2005).

A Defesa constitui uma área sobrevalorizada no período inicial da Câmara, perdendo relevo no pós-guerra. Registam-se quatro pareceres relatados por Humberto Delgado no início da década de 1950, ainda antes das suas funções junto da NATO. Durante todo o conflito colonial, os procuradores somente intervieram em três propostas legislativas: serviço militar (1967 e 1970) e promoções de sargentos, furriéis e praças (1969).

Por seu turno, a Justiça recuperou a atenção da Câmara durante o marcelismo, constituindo inclusivamente a área de produção mais intensa nesse período final do regime. A iniciativa das propostas coube ao governo do sucessor de Salazar e abrangeu temas como a celeridade da justiça penal (1969), a criação dos tribunais de família (1970), a assistência judiciária (1970), a organização judiciária (1972), a reforma penal (1973) ou a criação de secções cíveis nos tribunais superiores (1974). A autoria destes pareceres no consulado marcelista recaiu em magistrados dos tribunais superiores, mas com assento na Câmara por intermédio de nomeação política: José Manso Preto, António Miguel Caeiro e Eduardo Arala Chaves.

A política externa, a administração local ou as relações Estado e Igreja mereceram atenção menor. Ainda assim, destacam-se os pareceres em torno da NATO (1949-1955), com autores diversificados e relevantes no interior do regime, como Rui Ulrich, Pedro Teotónio Pereira, Quintanilha Dias e Caeiro da Mata.

À luz da arquitetura constitucional do Estado Novo, o tema *Corporativismo* deveria suscitar naturais preocupações legislativas e regulamentares. Com efeito, a doutrina oficial do regime apontava para o papel determinante a ser cumprido pelos organismos corporativos, através dos quais se procurava regular a atividade económica e concertar diferentes interesses por via representativa, nomeadamente entre as entidades patronais e os trabalhadores. As relações de trabalho e a sua proteção constituíram áreas prioritárias da organização corporativa, por via da contratação coletiva, da fixação de salários mínimos ou do horário de trabalho, mas também das habitações económicas ou das garantias quanto a riscos de doença, invalidez e desemprego. Muitas destas matérias foram objeto de decisão governamental que não passava pela Assembleia Nacional, o que pode justificar a relativa escassez de pareceres emitidos pela Câmara Corporativa numa matéria que, pela sua definição matricial, lhe seria particularmente propícia e ajustada.

As consultas sobre problemas de cariz estrutural foram manifestamente reduzidas. Todavia, os pareceres sobre o plano de formação social e corporativa e a lei de bases das corporações (1956), relatados, respeti-

vamente, por Guilherme Braga da Cruz e José Pires Cardoso, destacam-se pela sua relevância do ponto de vista da avaliação do sistema e das perspectivas de evolução futura. A importância do segundo é inequívoca, pela tramitação e discussão interna na própria Câmara Corporativa e pelas correlações entre este órgão consultivo, o governo e a Assembleia Nacional.

Os pareceres sobre os organismos corporativos de patrões e trabalhadores possuem uma expressão igualmente limitada. A situação especial dos sindicatos de ferroviários (1935), o regime geral da organização dos proprietários rurais (1937) ou os processos eleitorais dos órgãos dos sindicatos (1969) são exemplos de matérias casuísticas tratadas pela Câmara.

Estas temáticas não possuem qualquer expressão no período do imediato pós-guerra. Nesse ciclo do regime, apenas as relações de trabalho mereceram a atenção da Câmara, na sequência de uma iniciativa dos deputados sobre os feriados e o descanso semanal (1948). Também desta forma é atestado o muito reduzido relevo concedido pelo governo a problemas situados na esfera do corporativismo entre o fim da guerra e o início da década de 1950. E não se trata apenas e só da inexistência de propostas legislativas de tipo estrutural ou organizacional, mas também da nula iniciativa do executivo em matéria de regulação laboral e da sua proteção.

As relações de trabalho constituem a temática com maior peso relativo entre os pareceres dedicados a questões corporativas, sobretudo devido ao seu claro acréscimo durante o marcelismo. Aos regimes dos contratos coletivos e individuais e das prestações de serviços, juntam-se o trabalho de estrangeiros e os tribunais de trabalho.

Outra matéria que merece ser assinalada é a previdência social, verificando-se uma certa continuidade de abordagem em diferentes momentos da evolução deste sistema. Desde logo, o regime geral da previdência (1935), a reforma em fase ulterior do Estado Novo (1961) e, finalmente, a reforma marcelista para alargamento aos trabalhadores rurais (1969). No caso da reforma completada no início da década de 1960, a tramitação da iniciativa governamental prolongou-se ao longo de três legislaturas, exemplo raro de articulação e relacionamento entre os órgãos do poder político. Em 1957, ocorreu a primeira admissão na Câmara Corporativa, mas somente em 1962 a lei seria finalmente aprovada pela Assembleia Nacional, um ano após o parecer relatado por Mota Veiga.

Ainda no âmbito da previdência, mas simultaneamente com implicações na organização corporativa em sentido institucional, destacam-se os pareceres sobre as casas dos pescadores (1937) e sobre as federações de casas do povo (1957).

No conjunto dos 31 pareceres dedicados ao tema das *Colónias*, é considerável o peso daqueles que, ao longo do período em causa, tratam da estruturação dos territórios coloniais de acordo com o regime político do Estado Novo. Claro que estes pareceres acompanham e traduzem as mudanças que o regime vai sofrendo, nomeadamente as impostas pela situação internacional. Merecem particular menção os 3 pareceres relativos à alteração do Acto Colonial (1935, 1945 e 1951), documento que havia sido promulgado em julho de 1930, quando Salazar, então ministro das Finanças, assumia interinamente a pasta de ministro das Colónias, e que é considerado um pilar fundador do regime do Estado Novo. Estas propostas de alteração do Acto Colonial assumem particular importância também pelos seus relatores, como é o caso do parecer emitido por Domingos Fezas Vital, em 1945, e do parecer redigido por Marcello Caetano em 1951.

Igualmente relevantes, e bem demonstrativos da regularidade com que a Câmara Corporativa se pronunciou sobre estas matérias, são os pareceres sobre a Carta Orgânica do Império Colonial (1937 e 1945) e a Lei Orgânica do Ultramar Português (1952, 1955, 1963, todos de autoria de Afonso Rodrigues Queiró). A apresentação de pareceres relativos a algumas medidas de desenvolvimento das colónias na década de 1930 antecede e prepara a atenção que a Câmara Corporativa continuaria a dar aos territórios coloniais no quadro mais alargado da discussão dos planos de fomento.

Na categoria *Educação e Cultura* enquadraram-se 51 pareceres. Aqueles que foram apresentados ao longo da década de 1930 são, de certa forma, fundadores de um novo sistema de educação do regime. Em 1935, por exemplo, trata-se do ensino primário rural; do plano de estudos para o ensino secundário; da reorganização da educação física no ensino secundário e da criação nas escolas secundárias de cursos de puericultura e higiene geral. Em 1936 Gustavo Cordeiro Ramos redige um parecer relativo à reforma do Ministério da Instrução e em 1938 Júlio Dantas apresenta um parecer para a realização de reformas no ensino primário. Já em 1940 José Caeiro da Mata discute a questão da autonomia administrativa ou financeira dos estabelecimentos de ensino. Em 1949 trata-se da reforma do ensino técnico profissional; em 1950 do ensino das Belas-Artes; em 1952 da reorganização da educação física e em 1971 do ensino politécnico. Importa também considerar o parecer de Justino Mendes de Almeida, de março de 1973, relativo à reforma do sistema educativo.

No quadro dos Planos de Fomento surgem também pareceres dedicados à investigação científica e ao ensino técnico (1958, 1964). Em 1967

e em 1973, são abordadas matérias de educação, investigação, cultura e formação profissional.

Finalmente, refiram-se os pareceres contemplados no âmbito da *Saúde e Assistência*. Merecem aqui destaque os pareceres relativos à erradicação da tuberculose (em 1949 e década de 1950) aos quais se acrescentam, por um lado, os projetos de assistência aos tuberculosos do Exército (1935) e aos funcionários civis (1955) e por outro, num âmbito mais geral, um parecer relativo à luta contra as doenças infectocontagiosas (1949).

Há também a preocupação com a organização hospitalar (1945) e quase uma década depois, em 1954, coloca-se a questão da responsabilidade dos encargos em matéria de assistência hospitalar. A assistência psiquiátrica e a saúde mental são objeto de dois pareceres (1950 e 1962).

Em 1957 surge um parecer relativo à criação do Instituto Nacional do Sangue e em 1962 à Escola Nacional de Saúde Pública. A partir de 1964 e depois em 1967 e em 1973 são apresentados pareceres relativos à aplicação dos Planos de Fomento a esta área.

Como vimos a propósito de outras categorias temáticas, a discussão em torno dos Planos de Fomento constituía pretexto para a elaboração de pareceres em diferentes domínios de representação de interesses que a Câmara Corporativa deveria consubstanciar. Todavia, pela sua própria natureza e enquadramento, os planos de fomento eram matéria que suscitava pareceres que serão analisados na secção seguinte, especificamente dedicada ao tema *Economia e Finanças*.

Pareceres de Economia e Finanças

Pelo seu destaque quantitativo, e pela inegável importância que assume no cômputo geral das atividades desenvolvidas pela Câmara Corporativa (pelas razões a que atrás fizemos referência relacionadas com a aprovação da lei de meios), a categoria *Economia e Finanças* é merecedora de uma abordagem classificativa mais pormenorizada. O quadro 4.3 permite captar a diversidade de assuntos em discussão no âmbito aqui considerado.

As primeiras 3 subdivisões temáticas referem-se a matérias relacionadas com assuntos de Finanças Públicas, com os regimes jurídicos de enquadramento legal da atividade económica (fiscalização de sociedades anónimas ou expropriações, por exemplo) e com os problemas gerais da política económica e fomento.

As restantes subdivisões possuem um cariz mais específico decorrente da natureza distinta dos diversos sectores de exercício de atividade económica que se afiguram merecedores de classificação autónoma (Agris-

Quadro 4.3 – Classificação dos pareceres de Economia e Finanças

Subtemas	Total	%	1935- -1945	1946- -1952	1953- -1959	1960- -1968	1969- -1974
Finanças Públicas	70	24,9	29	15	10	10	6
Enquadramento Legal	10	3,6	1	1	3	2	3
Política Económica e Fomento	29	10,3	5	4	6	6	8
Agricultura	37	13,2	10	10	4	10	3
Silvicultura	17	6,0	4	2	6	5	0
Pescas	4	1,4	1	0	1	1	1
Minas	6	2,1	2	1	0	0	3
Indústria	18	6,4	6	2	3	2	5
Energia	9	3,2	2	1	2	3	1
Habitação e Urbanismo	12	4,3	0	4	3	3	2
Transportes e Comunicações	34	12,1	14	5	5	5	5
Serviços Públicos	7	2,5	5	2	0	0	0
Comércio Interno e Externo	9	3,2	1	1	0	1	6
Organ. Bancária, Créd. e Seguros	5	1,8	2	0	2	0	1
Turismo	10	3,6	1	1	4	2	2
Coop. Econ. e Org. Intern.	4	1,4	0	0	0	1	3
Total	281	100,0	83	49	49	51	49

cultura, Silvicultura, Pescas, Minas, Indústria, Energia, Habitação e Urbanismo, Transportes e Comunicações, Serviços Públicos, Comércio, Banca e Seguros e Turismo). A cooperação económica e as relações com organizações internacionais justificaram a inscrição de um último subtópico.

Importa esclarecer que não foi criado um campo específico de classificação de uma matéria crucial para a compreensão das políticas económicas e financeiras do Estado Novo: as obras públicas. Optámos por considerar este sector estratégico no seu âmbito concreto de aplicação específico. Fundamentalmente, nas infraestruturas de transportes (portos, caminhos de ferro, estradas), na agricultura (aproveitamentos hidroagrícolas) e também na habitação e urbanismo.

Nesta categoria temática de *Economia e Finanças* possuem um peso assinalável os pareceres relacionados com os cinco planos de fomento (incluindo a revisão do I Plano e o Plano Intercalar). No total, foram 59 os documentos consultivos emitidos pela Câmara Corporativa. Deste total de 59 pareceres, 47 foram classificados e distribuídos pelas subcategorias de Política Económica e Fomento (15 pareceres) e pelos sectores específicos de atividade económica (32 pareceres). Os 12 pareceres sobrantes foram considerados no âmbito de outras categorias temáticas mais gerais (*Colónias, Educação e Cultura e Saúde e Assistência*).

Entre os 16 subtemas de *Economia e Finanças*, destacam-se, em primeiro lugar, as matérias de Finanças Públicas. O elevado número de pareceres (70, representando 25% da categoria) é justificado pela aprovação anual da lei de meios. Nesta subcategoria, enquadram-se os pareceres sobre a reforma dos serviços da dívida pública (1935), o imposto sobre os lucros extraordinários da guerra (1942) e diversos outros pareceres sobre temas de política fiscal relativos a matérias tributárias gerais ou a impostos específicos. Num segundo patamar em termos de peso relativo, encontram-se os pareceres sobre Política Económica e Fomento, Agricultura e Transportes e Comunicações. Apesar do seu cariz global, a primeira categoria fica aquém das seguintes, atestando o elevado grau de especialização que os pareceres assumiram. A Indústria é colocada no mesmo plano da Silvicultura.

Em Política Económica e Fomento, encontram-se, a título de exemplo, os pareceres sobre a reconstituição económica (1935), a carta dos solos (1947), bem como os pareceres gerais sobre os sucessivos planos de fomento ou a defesa da concorrência (1971).

Na Agricultura, incluem-se pareceres sobre colonização interna (1939, 1944 e 1956), plantio da vinha no continente (1951 e 1972) ou sobre o plano de rega do Alentejo (1960).

Nos Transportes e Comunicações, enquadram-se as consultas sobre coordenação dos transportes terrestres (1945), exploração portuária (1949), financiamento da Junta Autónoma das Estradas (1954), arborização rodoviária (1961) ou transportes públicos terrestres e fluviais nas regiões urbanas (1971).

Os exemplos que aqui deixamos oferecem uma imagem impressiva, mas necessariamente incompleta e inconclusiva, sobre a natureza e a variedade dos assuntos de âmbito económico e financeiro que constituem objeto de atenção dos relatores de pareceres da Câmara Corporativa.

Procuraremos seguidamente explorar a riqueza do conteúdo dos pareceres através de uma incursão um pouco mais pormenorizada sobre alguns pareceres produzidos sobre matérias centrais para a definição da política económica durante as duas primeiras décadas do Estado Novo.

Pareceres definidores da política económica do Estado Novo

Um dos instrumentos legislativos cruciais para a orientação política e económica do Estado Novo foi a Lei da Reconstituição Económica de

1935.⁹ No parecer que emitiu sobre a matéria, através do relator António Vicente Ferreira, a Câmara Corporativa acentuou a importância de se garantir o apetrechamento económico do país através de um programa financeiro especificamente dedicado a tal efeito. Tal programa financeiro era visto, em primeiro lugar, como uma necessidade ditada pela situação de crise económica internacional – seguramente menos sentida em Portugal do que em outras economias ocidentais mais desenvolvidas – que obrigava a cuidar da absorção de desemprego. Por isso considerava ser «dever imperioso do Estado, como supremo responsável pela ordem e justiça sociais, proporcionar ocupação remunerada a todos os membros da comunidade, sobretudo aos homens novos, recém-lançados na vida ativa e que buscam, em vão, onde ocupar as suas faculdades naturais ou adquiridas pela educação» (*Diário das Sessões*, n.º 13, 12 de fevereiro de 1935, 248).

A miragem de garantia de pleno emprego surgia como imperativo de ordem moral, como demonstração da necessidade de segurança interna e externa resultantes de uma ordem social não perturbada pela ocorrência de problemas sociais decorrentes da impossibilidade de acesso a fontes de rendimento. Neste sentido, a aposta na reconstituição económica através de um conjunto de políticas públicas de fomento era um meio de valorização dos recursos nacionais e de defesa de princípios de autarcia e nacionalismo económicos. A proteção das fontes de riqueza nacional era entendida como meio necessário para que o país atingisse um patamar de desenvolvimento económico já alcançado por «países de potencialidade económica comparável à nossa».

Para que as políticas de fomento previstas na Lei da Reconstituição Económica pudessem ser plenamente eficazes – designadamente nos setores de defesa nacional, energia, transportes, comunicações, colonização interna, saneamento básico e urbanização, fomento colonial, melhoramentos educativos e culturais – era fundamental o estabelecimento de critérios de prioridade e preferência. Ora, foi justamente a ausência de prioridades claramente objetivadas que constituiu o principal motivo de reparo do parecer da Câmara Corporativa, genericamente favorável à proposta do governo.

O programa de investimentos decorrente da aplicação desta lei incidia sobre domínios de atividade essenciais ao desempenho dos diversos sec-

⁹ Á. Garrido, «Contexto, fundamentos e lógicas de construção da economia nacional corporativa», in *Corporativismo, Fascismos, Estado Novo*, eds. F. Rosas e Á. Garrido (Coimbra: Almedina, 2012), 143-164; A. B. Nunes e J. M. B. de Brito, «Política económica, industrialização e crescimento», in *Portugal e o Estado Novo (1930-1960)*, ed. F. Rosas (Lisboa: Presença, 1992), 306-351.

tores da vida económica. Todavia, no seu conjunto, as despesas classificáveis sob a designação de «fomento económico» representaram apenas 51% do total do financiamento disponível, ficando um peso excessivo de 49% reservado para o sector de defesa nacional, destinando-se tais verbas ao rearmamento do Exército e à renovação da frota da Marinha de Guerra.

Nesse mesmo ano de 1935, um outro parecer da Câmara Corporativa merece ser destacado. O seu relator foi Domingos Fezas Vital e o tema em análise era o da possibilidade de dissolução de concentrações económicas ou modalidades de coligação de empresas (*trusts*, grupos e cartéis) que pudessem exercer uma atividade considerada contrária aos interesses da economia nacional corporativa. O parecer reveste-se de cuidadoso enquadramento doutrinal, procedendo o seu autor a uma discussão da teoria económica dos monopólios e das formas de concentração da atividade económica. Apesar de salientar que «casos há em que o monopólio, mesmo o monopólio de facto, a começar pelo monopólio coletivo, se revela mais benéfico que a concorrência» (*Diário das Sessões*, n.º 44, 8 abril 1935, 935), Fezas Vital revela-se atento aos riscos e abusos que poderiam ditar, à nascença, o fim precoce da economia corporativa que então se acreditava poder ser construída. Revela uma crença em mecanismos naturais de demonstração do sucesso da experiência corporativa que impediriam a concentração monopolista, mas não deixa de revelar algum incómodo pela possibilidade de as concentrações económicas naturais serem contrariadas por procedimentos legislativos impostos à força, nomeadamente no que se refere à possibilidade de exoneração de cargos diretivos em organismos corporativos por suposta incompatibilidade de exercício de funções em organismos empresariais competitivos.

No articulado do projeto de lei e do parecer da Câmara Corporativa sobrava uma larga margem interpretativa na definição do interesse nacional que determinaria, em última instância, a possibilidade de manutenção de concentrações económicas contrárias ao espírito da economia corporativa em construção.

Um outro pilar legislativo fundamental da construção da política económica nesta fase constitutiva do Estado Novo foi a Lei do Condicionamento Industrial, iniciado em 1931.¹⁰ Na sua essência, o condicionamento

¹⁰ J. M. B. de Brito, *A Industrialização Portuguesa no Pós-Guerra (1948-1965). O Condicionamento Industrial* (Lisboa: Dom Quixote, 1989); F. Rosas, *O Estado Novo nos Anos Trinta. Elementos para o Estudo da Natureza Económica e Social do Salazarismo (1928-1938)* (Lisboa: Estampa, 1986).

consistia na criação de uma barreira administrativa à entrada de novas empresas no mercado ou ao aumento da capacidade de produção instalada. Apesar do regime de isenção aplicado a alguns sectores que se viram dispensados do controlo burocrático da Direção-Geral das Indústrias, as medidas de condicionamento abrangiam sobretudo sectores industriais com forte componente de importação de matérias-primas ou produtos intermédios, ou ainda sectores industriais considerados estratégicos para o desenvolvimento da economia nacional e, em especial, do seu sector exportador. Neste sentido, funcionava como medida de substituição de importações e de proteção do mercado interno. O seu enquadramento era detalhado e ambicioso, apontando para procedimentos de regulação da concorrência que implicavam conhecimento das oportunidades de mercados, estudos de rentabilidade dos investimentos, análise de custos e benefícios, definição de orientações estratégicas. No entanto, é legítimo considerar que, em muitos processos de pedidos de instalação de novas empresas ou novos segmentos de atividade, a lógica prevalecente não foi a de respeitar a qualidade técnica das propostas, eventualmente filtradas por artifícios burocráticos casuísticos, mas tão-só a de atender a interesses estabelecidos e protegidos da concorrência, assim como à sua representação nas esferas de influência do regime. Nestes termos, as autorizações discricionárias não escondem o apoio tantas vezes prestado a empresas economicamente inviáveis ou a sectores de atividade obsoletos e artificialmente mantidos. E também não escondem preocupações e intenções dirigidas que confirmam o peso crucial do Estado no desenvolvimento da economia e o patrocínio direto a grupos de interesses económicos.

Em 1937, o assunto voltou a ser objeto de legislação e suscitou novo parecer da Câmara Corporativa, que ficou a cargo de Ruy Ulrich. O seu conteúdo revela-nos uma importante característica destes pareceres que funcionavam não apenas como elemento de precaução doutrinal e política, mas também de justificação e legitimação dos princípios subjacentes às orientações definidas. Neste caso concreto, o texto de Ruy Ulrich abunda em considerações sobre a essência da matéria em discussão, ou seja, os obstáculos colocados pelo Estado à livre iniciativa individual na esfera económica. Apesar de salvaguardar o carácter instrumental e transitório do sistema de condicionamento industrial estabelecido em 1931, num contexto de crise mundial e de relançamento da vida económica que exigia maior protagonismo e empenho do Estado, Ruy Ulrich não perde a oportunidade de denunciar o que em seu entender era a menor capacidade da iniciativa individual para garantir a satisfação do interesse geral e do bem comum.

A sua visão sobre a política de condicionamento industrial submetia-se, por conseguinte, a considerações de maior fôlego analítico sobre a evolução dos sistemas económicos após a I Guerra Mundial e no rescaldo dos efeitos da Grande Depressão. E conclui o seu raciocínio enquadrador nos seguintes termos:

Assim, à economia liberal teve de suceder uma economia nova, mais ou menos dirigida pelo Estado. Surgiu pela força das circunstâncias e não pela conceção natural de qualquer cérebro de génio. [...] Temos forçosamente de a seguir e é dentro dela e da sua lógica que podemos compreender e analisar o problema do condicionamento industrial.¹¹

Ao admitir a inevitabilidade do sistema, Ulrich não deixava de assinalar a necessidade de corrigir erros e desvios decorrentes da deficiente regulamentação da lei de 1931 que, seis anos mais tarde, se procurava rever à luz dos mesmos intuitos iniciais: controlar a concorrência em benefício de interesses instalados e limitar a expansão da oferta às necessidades de contenção da procura.

Vinte anos após a primeira lei do condicionamento industrial, o tema regressou à apreciação da Câmara Corporativa, desta vez tendo com relator Pedro Teotónio Pereira, um dos políticos que desempenharam funções de maior relevância na fase inicial de implantação do Estado Novo e que foi o principal artífice da elaboração do Estatuto do Trabalho Nacional de 1933 e da legislação sobre previdência e assistência social seguidamente promulgada.¹² Teotónio Pereira podia agora olhar com algum distanciamento para o enquadramento legal do condicionamento industrial e para os seus resultados práticos. Não obstante a reafirmação das responsabilidades contraídas pelo Estado perante a organização e dinamização da vida económica, e apesar de reconhecer as vantagens em manter em vigor o regime de condicionamento, Teotónio Pereira aponta situações em que as atividades industriais poderiam beneficiar de uma maior liberdade em relação à tutela condicionante.

As considerações críticas que o sistema de condicionamento lhe suscita são motivadas por uma atitude de reconhecimento da valia da iniciativa privada que o regime do Estado Novo teimava em não acarinhar suficientemente. As suas palavras expressam com clareza o seu pensamento sobre a matéria:

¹¹ *Diário das Sessões*, n.º 118, 18 de fevereiro de 1937, 468-H.

¹² P. T. Pereira, *A Batalha do Futuro: A Organização Corporativa* (Lisboa: Livraria Clássica, 1937).

O atraso do país, a nossa frequente carência de meios, a debilidade em muitos campos da nossa iniciativa privada e a necessidade inadiável de conseguir determinados progressos da ordem económica e social tornavam muito perigoso o ponto de partida da política nacional ao decidir-se a nova ordem das coisas. Não teria bastado proclamar os méritos da iniciativa privada e enunciar com ela outros princípios salutares a conservar a todo o custo. Era ainda mais importante assegurar que tudo isso fosse possível na hora em que começassem as responsabilidades de uma intervenção na vida económica do país.¹³

A importante missão de Pedro Teotónio Pereira foi a de dotar a estrutura política do Estado Novo de sólidos fundamentos normativos em matérias económicas e sociais. E também a de conceber e desenhar a estrutura institucional de um regime que pretendia afirmar-se pela diferença em relação aos modelos vigentes baseados no mercado liberal ou no Estado planificado.

O regime de condicionamento foi especialmente relevante até ao final da década de 1940. Foi sujeito a diversas alterações, revogações e exceções, mas manteve-se atuante como um dos principais instrumentos da política industrial de intervenção do Estado. Os principais estudos efetuados sobre a sua incidência no tecido industrial português apontam para uma longevidade e um efeito de inércia que conduziram a uma persistência do condicionamento que, entre o início da década de 1930 e o final da década de 1960, afetou ou beneficiou cerca de 50% do emprego e 60% das empresas do sector secundário. E, acima de tudo, deixou marcas indeléveis na formação de uma cultura económica empresarial que se habituou a ambientes de concorrência protegida e a privilégios especiais concedidos pelo Estado.

Neste novo contexto do pós-guerra cumpre destacar o papel desempenhado por novos agentes e protagonistas que contribuíram para o aprofundamento da reflexão e para a tomada de decisão sobre matérias relativas à condução da política económica. Ao papel anterior e tradicionalmente ocupado pelos técnicos e políticos de formação essencialmente jurídica, saídos das Faculdades de Direito das Universidades de Lisboa e de Coimbra, juntava-se agora a contribuição proveniente de novos grupos profissionais com formação nas áreas de engenharia e de economia e finanças, formados sobretudo no Instituto Superior Técnico e no Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras da Universidade

¹³ *Diário das Sessões*, n.º 101, 25 de abril de 1951, 906.

Técnica de Lisboa. Revelaram clara preferência por uma abordagem dos problemas económicos centrada numa perspetiva técnica de rentabilização dos recursos disponíveis e das potencialidades oferecidas por novos métodos de produção e de geração de energia. A sua linguagem contrastava com a dos ideólogos corporativistas, emergindo a figura dos engenheiros e dos gestores que antecipam modos de empreender tendo em vista a modernização do país, da qual a industrialização e a eletrificação seriam os principais instrumentos. E demonstraram a sua oposição à excessiva regulamentação imposta pelo condicionamento industrial que, em seu entender, não poderia sobrepor-se aos motores tecnológicos que constituíam a principal garantia de realização do crescimento e do progresso económicos do país.

É neste sentido que se deve interpretar o significado da Lei de Fomento e Reorganização Industrial de 1945, sem dúvida e sem controvérsia considerada como um novo e mais sólido pilar de sustentação da política industrial portuguesa, superando as bases precárias do protecionismo alfandegário e dos procedimentos burocráticos do condicionamento das indústrias. Com a nova lei, afirmam-se duas áreas prioritárias de intervenção do Estado neste sector de atividade, eliminando quaisquer ilusões que pudessem subsistir sobre o carácter acessório ou supletivo da participação direta do Estado na vida económica. Em primeiro lugar, o fomento direto da criação de novas indústrias transformadoras em sectores estratégicos essenciais à indução de crescimento económico, preferencialmente através de uma política de substituição de importações. As participações do Estado no capital de empresas mistas, os sistemas de crédito bonificado, as isenções e os incentivos fiscais, as concessões de exclusivos e proteção da concorrência foram os principais instrumentos postos em prática, decorrentes do articulado da lei. Tais instrumentos revelaram a sua eficácia, e o tecido industrial de meados da década de 1940 conheceu uma profunda mudança com o aparecimento de novas indústrias em sectores tão importantes como os da celulose, refinação de petróleo, siderurgia, petroquímica e adubos.

O segundo domínio de intervenção do Estado previsto na Lei de 1945 referia-se aos processos de reorganização industrial, através de ganhos de economias de escala, de mecanismos de concentração, de substituição de equipamentos ou de expropriações por utilidade pública. Todavia, o sucesso nestas matérias e os resultados efetivamente alcançados não corresponderam às expectativas iniciais.

O parecer que a Câmara Corporativa produziu sobre esta proposta de lei foi elaborado por Ezequiel de Campos, um dos representantes dessa

corrente de pensamento pragmático e de pendor tecnológico que sumariamente caracterizámos.¹⁴ O seu texto é desprovido de referências acessórias e procede a um resumo das medidas previstas na nova lei, sublinhando o seu contributo para a reorganização das indústrias, para a melhoria do seu apetrechamento e para o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho. Merece-lhe considerações críticas a menor atenção dada na lei à intensificação e modernização da agricultura, matéria sobre a qual vinha batalhando desde o início da década de 1920. Mas o seu tom geral é de inequívoco apoio às novas orientações contidas na lei, sem deixar de manter um posicionamento de expectativa em relação às implicações sociais e às possibilidades de desenvolvimento sustentado dos diversos sectores da vida económica. Para Ezequiel de Campos, conforme sintetizou no final do seu parecer,

Sem dúvida que urge criar indústrias essenciais para a nossa vida e fazer a modernização das existentes, mas ao mesmo tempo deve-se proceder no melhor método e processos ao aumento da retribuição do trabalho, de modo que este caiba nos resultados finais da industrialização. [...] E simultaneamente deve-se considerar os efeitos da reforma industrial na vida agrícola e comercial.¹⁵

Conclusões

Os pareceres analisados na secção anterior surgem como exemplos demonstrativos do papel desempenhado pela Câmara Corporativa na definição e enquadramento de políticas públicas, neste caso aplicadas a um período delimitado e com um âmbito que reveste cariz essencialmente económico. A escolha aqui efetuada procurou destacar aquele que foi, sem dúvida, o objeto primordial da atenção dos procuradores da Câmara Corporativa (isto é, os assuntos de natureza económica e financeira) e aquela que terá porventura sido uma das fases mais proficuas da sua atividade.

Desta análise resulta claro o cumprimento das prerrogativas institucionais e dos requisitos funcionais de um órgão que manteve funcionamento ativo ao longo de todo o Estado Novo e que contribuiu de forma decisiva para a criação de bases técnicas e de suportes ideológicos ao fun-

¹⁴ J. M. B. de Brito, «Os engenheiros e o pensamento económico do Estado Novo», in *Contribuições para a História do Pensamento Económico em Portugal*, ed. J. L. Cardoso (Lisboa: Dom Quixote, 1988), 209-234.

¹⁵ *Diário das Sessões*, n.º 85, 2 de novembro de 1944, 497.

cionamento do regime. O desenvolvimento de posições críticas ou de menor conformidade com a ação do poder executivo não estava excluído, ainda que não possa ser encarado como configuração de perspectivas ou soluções alternativas. A natureza institucional da Câmara Corporativa conferiu aos pareceres emitidos em seu nome uma legitimidade técnica e política que a responsabilizou pelo alcance e pelas limitações das políticas públicas desenhadas e executadas durante o Estado Novo.