

# Sobre a evolução dos organismos de coordenação económica ligados à lavoura (I)

## I

### INTRODUÇÃO

No âmbito de um trabalho sobre a extinção dos grémios da lavoura e suas federações, levado a cabo em outra sede<sup>1</sup>, aconteceu-me há pouco tempo ter de estudar a trajectória dos principais organismos de coordenação económica ligados ao sector primário. A saber: as Juntas Nacionais do Vinho, das Frutas e dos Produtos Pecuários; os Institutos dos Cereais (hoje EPAC) e o do Azeite e Produtos Oleaginosos; e a Comissão de Viticultura da Região dos Vinhos Verdes. Esse estudo também abrangeu, claro está, as instituições que precederam as acabadas de mencionar. Ora tratava-se de um terreno praticamente virgem, dada a ausência quer de uma história geral da coordenação económica, o que seria pedir muito (mas nem sequer há publicado qualquer esboço ou breve resumo dela), quer de monografias aceitáveis, relativamente actualizadas. De modo que foi preciso começar pelo princípio, indo às juntas e institutos conversar com dirigentes e com antigos funcionários — que uns e outros muito nos ajudaram — e começando a coligir leis, preâmbulos, relatórios e contas, estatísticas, etc.; todo um material disperso em suma, acumulado ao longo de mais de quarenta anos e referido à criação ou transformação dos organismos, bem como às principais actividades a que se dedicaram: disciplina global da produção, circulação e transformação dos produtos, política de preços, intervenções nos mercados interno e externo, acções de fomento (fomento cooperativo, fomento das exportações, fomento tecnológico), concessão de empréstimos e subsídios, etc.

À partida, esta recolha de dados, na qual colaboraram os Drs. Maria Fernanda Marques, Francisco Sarsfield Cabral e Rodrigo de Lucena<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> *Relatório sobre a Extinção dos Grémios da Lavoura e Suas Federações* (Lisboa, Fundação de Ciências Políticas, 1978), por encomenda do ministro da Agricultura e Pescas, Dr. António Barreto.

<sup>2</sup> Em matéria, respectivamente, de recolha e coordenação estatística, problemática económica e estrutura jurídica dos organismos.

destinava-se unicamente a contribuir para um melhor conhecimento da organização corporativa da lavoura, que viveu inserida num todo mais vasto, extremamente complexo. Eis uma perspectiva decerto limitada e cuja relativa estreiteza ainda se não pode considerar inteiramente superada. Mas também é certo que a nossa curiosidade foi alastrando, levando-nos bastante além das perguntas iniciais. Fomos indo. Até que, a páginas tantas, nos pareceu possível fornecer (em anexo ao trabalho sobre a extinção dos grémios) um primeiro esboço das tais monografias cuja falta tanto sentíamos. E assim se fez: estão prontas cinco breves resenhas, respeitantes aos cinco primeiros organismos atrás citados<sup>3</sup>; achando-se em curso de elaboração a respeitante à Comissão de Viticultura.

São escritos breves, de entre quarenta e sessenta páginas, contendo, cada qual, três capítulos (problemática económica do sector; origem, criação e evolução institucional do organismo; grandes linhas da sua prática ao longo dos anos), além de um anexo referente à evolução das receitas e despesas, bem como à do quadro de pessoal. Tudo coisas muito simples — frequentemente elementares —, obra que ainda nem sequer corresponde a uma análise exaustiva dos materiais, por vezes abundantes, postos à nossa disposição pelos organismos visitados. Pois o tempo foi curto. Mas produzir uma simples compilação de dados, minimamente ordenados, já nos pareceu serviço útil. E depois, no desejo de nos não ficarmos por aí, procurámos apresentar os vários organismos de modo que desde logo ressaltassem, não obstante sensíveis diferenças de carácter, alguns problemas cruciais que todos eles tiveram de defrontar: os decorrentes, por exemplo, da posição intermédia — e incerta — que ocuparam entre o Estado e os organismos representativos da lavoura; ou os da representação, no seu seio, das actividades coordenadas; ou ainda os da crescente intervenção (directa) que tiveram nos mercados, pondo na mesa, bem antes do 25 de Abril, a questão das empresas públicas, etc. Paralelamente, também não deixámos de ir dando, sempre que a talhe de foice, notícia de outros problemas mais concretos: das crises que afligiram esta junta ou das críticas de que aquela foi objecto, dos interesses a que obedeceu a transformação daqueloutra em instituto, etc. Nada de exaustivo, entenda-se, e tendo, aliás, em conta que o nosso conhecimento de certos organismos ficou melhor (ou menos mau) que o de outros. Tratou-se, tão-só, de agitar ideias capazes de animar alguém a prosseguir mais tarde.

Antes disso, porém — e independentemente de se saber quem prosseguirá —, duas operações se me afiguram indispensáveis:

- Em primeiro lugar, submeter o trabalho já efectuado à crítica de pessoas (quantas mais melhor) profundamente ligadas à vida passada e presente dos organismos de coordenação. Neste sentido se têm enviado cópias às que mais nos ajudaram, com pedido de as fazerem circular e de nos dizerem dos erros a corrigir, das lacunas a preencher, dos temas a salientar, do acesso a novas fontes de informação, etc.
- Em segundo lugar, tentar uma interpretação das diversas resenhas na sua unidade e diversidade. Sintetizando, de certo modo, as histórias narradas; e aproveitando, desenvolvendo, algumas sugestões teóricas que nelas já serpenteiam.

Ora é a isto que agora venho. Este ensaio terá um primeiro capítulo teórico, que procura situar o problema da coordenação económica em termos de relação Estado/sociedade civil, sugerindo que esse problema não era exclusivo do corporativismo salazarista, reaparecendo hoje à luz (ou à sombra) de propósitos muito diversos. Depois tratarei longamente do advento dos organismos de coordenação, desde as hesitações iniciais até à fixação das formas «definitivas», que durante mais de trinta anos iriam «coordenar e regular superiormente a vida económica e social de (certas) actividades»<sup>4</sup>: passagem (incompleta) do critério horizontal ao critério vertical na determinação das actividades coordenadas e, correlativamente, substituição (até certo ponto) de organismos corporativos — grémios obrigatórios, federações — por organismos pré-corporativos — juntas, comissões reguladoras, institutos — no papel de agentes principais da coordenação; envolvimento crescente do Estado, etc.

Neste número de *Análise Social*, eis quanto. Mas o ensaio prosseguirá no próximo, com um capítulo dedicado à prática dos organismos de coordenação (disciplina de preços, intervenções no mercado, fomento cooperativo) e aos principais conflitos que em torno dela o nosso estudo detectou. Depois abordar-se-á a reforma parcial de Marcelo Caetano, tendencialmente neocorporativa. E terminaremos com um exame ao estado actual da questão, que tem conhecido várias fases depois do 25 de Abril, num confronto de posições que não deixa de oferecer interessantes analogias com as que nos anos 30 ocuparam a cena; e que decorre, por vezes, no quadro de uma tendência para a transformação dos organismos de coordenação económica em empresas públicas, tendência essa que o «Estado Novo» simultaneamente combateu e acalentou.

É altura de começar. Mas, antes, ainda quero agradecer a ajuda das pessoas já mencionadas (Drs. Maria Fernanda Marques, Francisco Sarsfield Cabral e Rodrigo de Lucena). E bem assim ao Dr. Nuno Cabral Basto a discussão do primeiro manuscrito — e em particular a do conceito de empresa pública, que desempenha neste escrito um importante papel.

## II

### POSIÇÃO DOS PROBLEMAS

#### 1. O QUE ESTÁ EM JOGO

Ao nível do económico — e considerando apenas o sector primário —, os problemas que vamos abordar desembocam, todos eles, numa só questão, da qual também procedem. É a questão do Estado, sua natureza, extensão, estrutura, suas funções e seu relacionamento com a sociedade civil. Questão que, há cerca de meio século, foi bastante bem posta pelos corporativistas portugueses, os quais em torno dela hesitaram e por vezes se dividiram. É questão que foi sendo contestavelmente resolvida pelo Estado Novo. Questão, enfim, cujos termos essenciais (cujas formas no sentido profundo)

---

<sup>4</sup> Decreto-Lei n.º 26 757 (1936), artigo 1.º É o diploma fundamental na matéria.

ainda hoje nos sobram — e também alguma matéria, embora outra se tenha entretanto alterado ou porventura enriquecido —, não obstante a queda do regime salazarista. Dir-se-á até, muito pelo contrário, que essa queda veio avivar (actualizando-as e referindo-as por vezes ao socialismo) algumas preocupações que a velhice do Estado Novo quiçá adormecera, mas que lhe tinham animado a meninice: referidas, nessa altura, ao corporativismo. O problema das relações entre o Estado e a sociedade civil, por exemplo, volta entre nós à baila pela mão de pessoas tão diversamente orientadas como Adriano Moreira e Vasco Pulido Valente. Ora volta porque tem de voltar, tal como regressa o tema, aparentado, do «país político» e do «país real» (à beira das «forças vivas»...), que por ora não sabem, nem um nem outro, a quantas andam, nem a que santos se devem votar. Mas há mais. E já veremos como as antigas discussões entre o corporativismo de Estado, o de associação e o misto podem ecoar nas modernas, em que se defrontam socialismos jacobinos, autogestionários e social-democratas.

Sucede, porém, que o tempo passa; e, por muito que certas coisas se prolonguem, também é verdade que nunca nos banhamos duas vezes no mesmo exacto rio. Pelo que todas as analogias, mesmo, e sobretudo, as mais cheias de sentido, deverão ser cuidadosamente pesadas e circunscritas. Retomando, por exemplo, o caso do Estado e da sociedade civil, é evidente que eles têm levado o meio século a interpenetrar-se. E a coisa continua: os nossos citados trabalhos não deixam, a esse respeito, quaisquer dúvidas. Com a agravante, em Portugal, de que demasiadas instituições da segunda (empresas, cooperativas, associações) são filhas e afilhadas do primeiro, não estando a ponto de poderem largamente — já nem digo completamente — passar sem ele. Isto não permite que se confundam totalitariamente as águas, pois o momento do Estado (ordenamento coactivo) e o momento da sociedade civil (espaço de criação livre) permanecem lógica e ontologicamente distintos, por mais íntimos que sejam os conúbios empíricos. Mas também menos que nunca se justifica uma visão simplista do face a face entre o poder e o povo, bem como os projectos que dela risonha ou drasticamente decorrem.

Isto posto — pano de fundo que não vamos desenrolar, mas que não convirá esquecer —, aproximemo-nos do nosso mais limitado objecto. Antes do mais, e brevemente, há que referir a coordenação económica à doutrina que a informou e ao Estado que serviu.

## 2. O ESTADO CORPORATIVO E A SOCIEDADE CIVIL

Se quisermos apurar o traço distintivo do corporativismo, para chegarmos a uma definição genérica e omnicompreensiva — ou seja: capaz de abranger todas as múltiplas formas que o definido pode assumir —, devemos talvez dizer que é a doutrina que faz da colaboração dos diversos grupos sociais um fundamento da sociedade e do próprio Estado. O fundamento por excelência, até, quando o corporativismo for puro... Mas isto será manifestamente curto se não ficarem bem especificadas três coisas:

- a) A colaboração deve entender-se como *orgânica* e *permanente*. Não se contemplam aqui feitos de *condottieri* nem tréguas episódicas ou entendimentos quaisquer; mas sim uma conversa de fundo entre

instituições vivazes, sólidas e responsáveis, plenamente representativas e dotadas, até, de um certo poder regulamentar <sup>5</sup>.

- b) O princípio da colaboração, que certamente apela para a vontade e para a liberdade dos grupos interessados e das pessoas que os compõem, poderá todavia ser imposto por uma *vis* estatal coactiva, quando o livre consentimento não baste. Como em Portugal aprendemos, o próprio corporativismo de associação pode querer vir pela mão do Estado. Qual a dosagem da coacção e do consenso no advento do sistema, eis o que só a história impura de caso em caso dirá <sup>6</sup>.
- c) Os grupos sociais em referência podem ser — e no corporativismo integral são — todos os elementos estruturais da Nação: famílias, municípios, regiões, profissões... classes. A enumeração não é exaustiva (e deixei nomeadamente de fora as comunidades de base religiosa ou étnica, que põem problemas peculiares), mas serve para notar que os conflitos de classe constituem apenas uma das categorias visadas pela disciplina corporativa, que subordina todos os interesses particulares ao interesse geral, nacional.

Esta última observação tem muito a ver com a sequência do nosso discurso. Pois a reputação anticomunista e anti-socialista dos corporativismos não está por fazer; e é, de resto, bem merecida. Mas tem levado muitos críticos e estudiosos à convicção, apressada, de que esses sistemas só servem, em definitivo, para impedir ou conter a luta de classes, reprimindo e reduzindo uma delas e à outra garantindo, do mesmo passo, as melhores condições de exploração. Ora não vamos começar uma acesa discussão sobre o «em definitivo», a qual só deve ter lugar lá para o fim..., depois de bem passadas em revista as histórias particulares. A fim de que uma reflexão ponderada venha informar ou enriquecer os lugares-comuns (corrigindo-os, mesmo quando de algum modo os confirme), é preciso não deixar no tinteiro os outros aspectos da conciliação/repressão corporativa. E tentar, ao menos, ver como é que as realidades da luta de classes se articulam com outros dissídios (ou solidariedades) profissionais, regionais e sectoriais, que preciosamente tanto espaço ocupam em matéria de coordenação económica... Nos próximos capítulos havemos de topar com vários exemplos de tudo isto.

Agora, ao introduzir uma reflexão em torno dos organismos coordenadores do «Estado Novo», não nos podemos contentar com uma genérica referência à teoria geral do corporativismo. É preciso também indicar a que espécie, dentro do género, pertencia ou desejava pertencer a construção salazarista. O assunto não é simples e pede um amplo tratamento, que não cabe neste artigo. Felizmente, sucede que já escrevi bastante sobre ele.

---

<sup>5</sup> Sobre esta questão do poder regulamentar veja-se no próximo número de *Análise Social* o anexo 1 a este ensaio.

<sup>6</sup> «Enquanto a organização demo-liberal respeita, apesar da diversidade das suas formas, um esquema comum e instituições-*standard*, o sistema corporativo», diz Manoilescu (*Le siècle du corporatisme*, trad. francesa, Paris, Alcan, 1939, p. 95), «é infinitamente mais complexo... e mais diferenciado.» Esta essencial abertura (este carácter multiforme) no domínio das instituições não produzirá uma total permissividade doutrinária no plano dos métodos — e nomeadamente no que à violência diz respeito. Mas deixa uma larga margem de manobra autoritária. E Manoilescu aceitou «transitoriamente» o fascismo, como adiante se dirá.

E, por isso, com a devida remissão <sup>7</sup>, posso aqui limitar-me ao que mais interessa.

Paz social, pois, em todos os quadrantes. Colaboração — presuntivamente fecunda, mutuamente benéfica e «a bem da Nação» — dos grupos e instituições intermédias que a compõem. E cuidado maior posto no enquadramento das classes trabalhadoras, satisfazendo-lhes as reivindicações de modo a desviá-las da direcção revolucionária, ou então adiando-as ou contendo-as em nome do interesse nacional, se não reprimindo-as. Esta repressão deu-se com frequência e violência nos corporativismos confessos, nados e criados na primeira metade do século, filhos do Estado. Mas os corporativistas podem defender-se, asseverando que a ideia ainda não soçobrou nos idos da história; e garantindo que os regimes ditos fascistas, ou constituíram contrafacções lamentáveis, ou experiências infelizes, ou desvios passageiros, corrigíveis. E, *a priori*, dificilmente se provará o contrário. De resto, esta argumentação pode solicitar, em favor das democracias orgânicas, aquela mesma benévola expectativa, ou, pelo menos, aquele benefício da dúvida que notoriamente têm acompanhado a carreira das democracias populares. Nem temos de nos ater, neste passo, a juízos ético-políticos sobre a justiça, a liberdade ou a participação já conseguidas ou que hajam de vir. Basta considerarmos a distância a que têm ficado as realizações dos desejos e as instituições criadas das prometidas, tanto naqueles regimes como nestes. E, se num caso assentarmos em que há que dar tempo (muito tempo) ao tempo, antes de encerrar o balanço, qualquer impaciência quanto ao outro haveria de parecer descabida e unilateral. Facciosa, em suma: tanto mais (insistem os corporativistas) quanto é certo que a ideia corporativa assume à partida uma grande plasticidade, com uma enorme dose de empirismo. Não anuncia nenhum termo da pré-história humana, nenhuma solução final; não reconhece modelos; confessa, pelo contrário, a sua vocação de se amoldar a todas as épocas e lugares. Essencial oportunismo ou sabedoria profunda? Obviamente, as opiniões variam ao sabor da inclinação política dos autores. Aqui deixá-las-emos em paz. Situar o debate não é decidir quem tem razão. E, para situá-lo, apenas cumpre reconhecer que o tema do reforço provisório do Estado, característico de certa doutrina comunista, se nos repropõe analogamente naqueles corporativismos de Estado envergonhados, como o de Salazar e Marcello, que juram evoluir para fórmulas de associação. Analogia limitada? Analogia superficial? Talvez. Mas é cedo para sobre isso concluirmos. O que estamos é a chegar a um nó górdio do corporativismo português, tal como o «Estado Novo» o praticou.

Em princípio, o sistema de organização social e político programado pela Constituição de 1933 concebia-se como um corporativismo de associação, cujas características teóricas, por contraste com o corporativismo de Estado, seriam as seguintes: construção da pirâmide a partir da base, por iniciativa dos principais interessados; livre adesão — autogoverno dos organismos corporativos; independência perante os públicos poderes. Seriam sim..., mas não foram. Na prática, o Estado lançou mãos à obra, criando (ou impondo a criação) de organismos frequentemente obrigatórios, condicionando sempre pesadamente a prometida autonomia, às vezes praticamente suprimida; e transformando então muitos deles em correias de transmissão das agências governamentais.

A denúncia desta grave contradição não foi apanágio dos adversários do «Estado Novo». Muito pelo contrário, despertou os mais amargos queixumes nas fileiras do deposto regime, duras críticas, providas, inclusivamente, de alguns dos mais notáveis corporativistas: Marcello Caetano, Teixeira Ribeiro, Castro Fernandes<sup>8</sup>. De modo que a existência da anomalia não é, em si mesma, objecto de controvérsia. Esta só decorreu em termos de interpretação e prognóstico. E aí, enquanto a oposição proferia condenações sem apelo, já os defensores do sistema acalentaram a esperança tenaz de que uma metamorfose se daria, de que um novo curso era possível. E nisso eram confortados pela própria doutrina: o célebre Manoilescu, na sua famosa teoria geral, prevê explicitamente a eventualidade, em certos casos, de um recurso a métodos autoritários na rampa de lançamento corporativa, para remediar fraquezas orgânicas ou remover obstáculos tenazes<sup>9</sup>. E Salazar, pelo seu lado, viria a racionalizar — *ex post facto*, mas sedutoramente — o seu inegável estatismo ao dizer que, entre nós, «a revolução legal teve de preceder a mental». O sentido é o mesmo: sempre que uma dada sociedade não produz naturalmente as instituições e os mecanismos da colaboração, o advento e o desenvolvimento do corporativismo ficarão dependentes da prévia conquista (e depois da manutenção) do poder do Estado. De modo que a intervenção deste último, em vez de ser subsidiária, tende a tornar-se principal.

Mais ou menos imprevisita — e desejavelmente transitória —, esta situação é reflexo de circunstâncias nacionais bem precisas. Entre as quais se contam os atrasos ou distorções, socioeconómicos e políticos, derivados de um insuficiente desenvolvimento das forças produtivas. O atraso destas talvez possa ser considerado responsável, «em última instância», pelas carências do associativismo espontâneo e da livre contratação colectiva, esteios de todo o corporativismo de associação. É verdade que os responsáveis portugueses não punham as coisas neste pé. Mas Manoilescu não deixou de o fazer, muito claramente — com explícita referência à lição de Marx e às transformações do modo de produção capitalista —, ao teorizar a inevitabilidade do corporativismo. Pois esta inevitabilidade, diz ele, tem duas fontes. Decorre, por um lado, do advento de um novo capitalismo, em que o elemento «organização» se autonomiza do capital e do trabalho, tornando-se cada vez mais relevante<sup>10</sup>. E resulta, por outro, do fim do monopólio industrial do Ocidente, implicado na queda dos impérios coloniais, fundados na «exploração de países agrícolas», que eram cómoda fonte de matérias-primas e mercados garantidos de exportação... Por força de qualquer destes factores que mutuamente se reforçam, a concorrência internacional tornar-se-á cada vez mais intensa («todo o comércio internacional se transforma em política internacional») e todas as nações terão de proceder a um aproveitamento máximo dos próprios recursos se quiserem prosperar,

---

<sup>8</sup> Um catálogo «devastador» dessas críticas pode encontrar-se no recente livro de Douglas C. Wheeler, *Corporatism and Development: the Portuguese Experience*, pp. 184 e segs.

<sup>9</sup> Adiante se refere o carácter transitório e excepcional da aceitação do fascismo por este autor. Um autor para o qual «não cabe ao Estado conquistar a vida económica; é a vida económica que, em parte, deve conquistar o Estado» (Douglas C. Wheeler, *op. cit.*, p. 49).

<sup>10</sup> «A organização torna-se uma potência autónoma, uma força nova, distinta da natureza, do capital e do trabalho.» E será ela «a ganhar terreno e o capitalismo individual a perdê-lo», etc. (*Le siècle du corporatisme*, pp. 45 e 56).

se não mesmo sobreviver. Ora esse aproveitamento exige a mais íntima e perfeita conjugação de esforços entre todos os elementos, classes e grupos sociais, cujas lutas terão de ser severamente contidas, quiçá suprimidas, em nome do interesse nacional <sup>11</sup>...

Considerando a dedução de Manoilescu, ter-se-á reparado em que ela procede por uma dupla via. Com efeito, a necessidade de uma grande disciplina dos conflitos e o princípio da colaboração tanto parecem brotar de um processo interno das economias burguesas, como ficar a dever-se à pressão exógena da concorrência internacional. Evidentemente, a distinção, bem vistas as coisas, tenderá a ser de acento tónico. Mas sem que por isso se torne irrelevante, nos casos de espécie, o saber-se qual dos factores prevalece. Pois se diria que só o primeiro (cuja relevância será tanto menor quanto menos desenvolvido um país for) nos surge associado àquele progressivo amadurecimento social propício aos corporativismos de associação. A ser isto assim, o optimismo revolucionário de Manoilescu, tal como o de Marx, contemplaria fundamentalmente as economias mais avançadas do centro do sistema. Ora sucedeu que as primeiras experiências corporativas do século — tal como a experiência comunista — vieram a ocorrer quase sempre em países da periferia, mais ou menos atrasados <sup>12</sup>...

Descontamos aqui, obviamente, porque estão fora da alçada deste artigo, as acusações de simplismo mecanicista em que ambos os profetas incorreram <sup>13</sup>. Estamos a relacioná-los e a conceder-lhes toda a curiosidade que merecem. Na teoria de Manoilescu importa, neste momento, salientar outras características. A saber:

a) Em primeiro lugar, temos a preferência pelas formas de associação, no quadro do integralismo que adiante se refere. Muito embora o autor admita, como já dissemos, formas autoritárias (mencionando inclusivamente o corporativismo fascista como espécie dentro do género), considera-as excepcionais <sup>14</sup> e transitórias, de modo algum reflectindo a essência do sistema.

b) Em segundo lugar, vem a relativa indiferença pela questão da propriedade. Na teoria pura, ela tanto pode ser privada como colectiva ou

---

<sup>11</sup> De acordo com Manoilescu, «o imperativo da solidariedade nacional» combina-se com «o imperativo da organização», determinando a necessidade histórica do corporativismo como sistema universal. A solução corporativa constitui assim a resposta a «uma crise de todo o sistema de produção e de troca da humanidade» (*Le siècle du corporatisme*, p. 32).

<sup>12</sup> Casos da Rússia, de Portugal e até mesmo (embora em muito menor grau) da Itália. É de notar que, na Alemanha, o regime nazi, mau grado alguns acenos ideológicos iniciais, nada teve de corporativo. Na Itália, pelo contrário, o fascismo não foi, como regime totalitário, senão uma vealidade. Totalitarismo e corporativismo excluem-se. (Sobre tudo isto ver M. Lucena. *A Evolução...*, vol. I, pp. 55-73.)

<sup>13</sup> Manoilescu insiste várias vezes no carácter de «produto histórico inevitável» do corporativismo (*Le siècle...*, pp. 13, 32 e segs.), utiliza o conceito marxista de modo de produção como elemento central da sua teoria e chega a dizer que Marx tinha muita razão no século XIX, etc. E, quanto ao papel da humana vontade na construção do futuro, reconhece que somos livres de escolher entre nadar a favor da corrente ou contra ela, mas acha que esta última opção apenas retardaria o curso predestinado dos acontecimentos (*Le siècle...*, prefácio).

<sup>14</sup> Manoilescu, *Le siècle...*, pp. 156 e segs. Admitindo em certas circunstâncias a superveniência de um partido único («partido nacional de carácter constitucional») como representantes da vontade de viver de uma nação, o nosso autor toma, porém, o cuidado de acrescentar que são casos excepcionais e de duração limitada: «[...] o direito de herança», diz ele, «devemos recusá-lo aos partidos.»

mista (nas várias acepções que esta expressão pode ter): *a priori*, a adopção ou o predomínio de qualquer destas formas não garantem nem impedem o advento ou o desenvolvimento do corporativismo. Eis algo que por força há-de variar no espaço e no tempo. Pessoalmente, Manoilescu manifesta certa preferência pelas formas mistas, que considera as mais favoráveis. Mas nunca faltaram corporativistas inclinados noutras direcções. Em Portugal, a interpretação salazarista (e depois marcelista) quis favorecer a propriedade privada; e na Itália de Mussolini, pelo menos até 1943 (altura a partir da qual mandaram os Alemães), não acontecia o contrário. Mas ambos os regimes (muito a contragosto o nosso) desenvolveram um sector público. E no seio do italiano, que foi mais desequilibrado e mais rico em contrastes, chegaram a manifestar-se significativas tendências colectivistas. Houve no PNF<sup>15</sup> certa esquerda que viu na organização corporativa um instrumento capaz de gradualmente ir superando o capitalismo, desde que, no seio das corporações e apoiada pelo poder político, uma aliança dos técnicos com os trabalhadores prevalecesse sobre as velhas classes possidentes. A certa altura, esta esperança parecia ir de vento em popa. E no congresso de Ferrara (1932, em plena crise económica), numa altura em que Mussolini, demagogicamente, dava a entender que o capitalismo entrara na agonia, um corporativista notável (Ugo Spirito) imaginou a teoria das «corporações proprietárias», para as quais deveria ir passando aos poucos a titularidade dos meios de produção...

O facto de, na história de Itália, tudo isto pouco mais ter sido, afinal, do que mera veleidade<sup>16</sup> não fornece a prova provada de que, em diversas circunstâncias geopolíticas (ou em países de mais débil iniciativa privada), o resultado tenha de fatalmente ser o mesmo. Sobretudo se encarmos a hipótese de as tendências colectivistas cristalizarem, a meio caminho, em termos de sector público e capitalismo de Estado, mais ou menos burocrático, porventura ideologicamente votado a evoluir em termos de autodirecção da economia, ou mesmo (quem sabe?) de autogestão operária. As classes colaborantes (ou forçadas a colaborar) bem poderão ser outras, com os gestores públicos, por exemplo, tomando o lugar dos proprietários privados perante os técnicos e os trabalhadores. Questão extremamente actual é justamente a dos socialismos aparentados ao capitalismo de Estado ou que, pelo menos, tardam em dele sair. A este respeito cabe lembrar que a Constituição Portuguesa de 1976 distinguiu cuidadosamente entre a propriedade estatal (nacionalizações) e um sector de propriedade social (cooperativas, empresas em autogestão), na perspectiva de um progressivo trânsito dali para aqui. Mas ainda é muito cedo na história (portuguesa, e não só) para podermos garantir ou excluir, em sede científica, que esse trânsito se dê.

O que fica dito alarga notavelmente o território susceptível de ser abrangido pela ideia corporativa e até pontos de ameaçar desconfiná-lo: além de muitos países de capitalismo avançado, talvez alguns de regime comunista se devam então considerar, pelo menos tendencialmente, corporativos<sup>17</sup>. Ora conceito que ganhe uma tal extensão talvez perca, além de precisão,

<sup>15</sup> Partido Nacional Fascista.

<sup>16</sup> Veleidade global — e quanto ao fundo — que não significa pura inconsequência: o IRI, por exemplo, foi uma criação fascista...

<sup>17</sup> J. M. Cortez Pinto (*A Corporação*, vol. I, pp. 40-81) forneceu, nos anos 50, um interessante catálogo das experiências de tipo corporativo, por via de regra inconscientes ou inconfessas, nos países ocidentais.

operacionalidade. Mas isto é que já merece um ensaio à parte <sup>18</sup>. Seja como for, resulta de imediato compreensível a atracção que o corporativismo foi (e será) capaz de exercer sobre muita gente de esquerda incompatível com o bolchevismo — pessoas atraídas por teses gradualistas e pacifistas, nacionalistas ou libertárias — que no regime corporativo viu, na pior das hipóteses, o compromisso menos inaceitável; ou, na melhor, a ponte de passagem para um colectivismo impecável. Não foram (ou não foram sempre) sonhos fáceis, baixamente interesseiros. Houve-os com a pele muito dura e sequências nas ideias, como a carreira impenitente do citado Ugo Spirito amplamente demonstra <sup>19</sup>. Pois a estrutura ideológica *sub judice* é tão propícia ao carreirismo como à longa, trabalhosa fidelidade, animada pelo profundo sentido da história ou pela mais pia ilusão.

c) Além de agnóstico quanto à propriedade (e de associativo), o corporativismo perfeito será enfim, segundo Manoilescu, integral, de modo algum limitado à esfera económica, e antes invadindo todas as actividades sociais, procurando estruturar a nação dos pés à cabeça. Enfim, quase... Eis-nos outra vez perante o Estado, agora para o desarmar...

A combinação do integralismo com o princípio associativo desemboca obviamente em perspectivas quase libertárias, superando de largo os limites do simples autonomismo dos corpos sociais intermédios e de uma ampla descentralização. Não se contentando com descentralizar, Manoilescu começa por querer tirar ao Estado (dando-as às corporações) quase todas as funções que ele hoje desempenha: o fomento e a disciplina económicos, os múltiplos serviços sociais, a educação e até, se possível, a administração da justiça. Com o que limita as restantes a três: diplomacia, defesa, polícia. E isto, esta preferência por um «Estado-mínimo» parece ultraliberal, mas não é. E não é porque, depois, o nosso autor — e, com ele, os corporativistas puros — concebe o Estado como resultando também da articulação, ao mais alto nível, das corporações. Ou seja, de certo modo, como supercorporação <sup>20</sup>. Consagrando ao mais alto nível o princípio da democracia orgânica e recusando concessões a quaisquer outras fontes de legitimidade ou processos de legitimação dos públicos poderes.

Deste modo, o sistema corporativo de associação, integral e puro, configura politicamente aquilo que Manoilescu chama o «poder plural». Eis o que não é de confundir com o pluralismo (e o pluripartidarismo) da linha individualista demo-liberal, como bem se depreende desta nossa breve apresentação. Trata-se aqui de um entendimento da política radicalmente diverso, que pretende tomar os homens tais como realmente são, todos eles

---

<sup>18</sup> Entretanto, o leitor interessado achará em anexo a este artigo (anexo 1) alguns elementos de reflexão. Nomeadamente acerca do poder regulamentar autónomo dos corpos intermédios como critério distintivo do corporativismo.

<sup>19</sup> Ver anexo II: algumas indicações sobre a crescente evolução deste discípulo de Giovanni Gentile desde o corporativismo «de esquerda» até à teorização da inevitabilidade do comunismo. Nos meados desta década de 70, U. Spirito continuava vivo e activo, publicando incansavelmente em Florença e quiçá não tendo ainda atingido o termo das suas descobertas.

<sup>20</sup> Manoilescu joga com dois conceitos de Estado: enquanto desempenhasse as suas funções próprias (diplomáticas, militares e policiais) estaríamos perante uma corporação como as outras, encarregada de tarefas bem precisas e, neste sentido, limitadas, particulares. Mas há, por outro lado, a função coordenadora de todas as actividades nacionais — e, portanto, de todas as corporações especializadas. E aí nos surge o Estado noutra veste, enquanto «supercorporação» (*Le siècle...*, pp. 98-102 e 205 e segs.).

inseridos em instituições da mais variada índole e disciplinados (mas também fecundados, multiplicados) por elas. Este Estado corporativo será plural — bem se entende — na precisa medida em que não fica sobranceiro sobre os corpos intermédios e separado deles, antes deles e por eles sendo feito e se fazendo. Donde que, no limite, nem sequer tenha sentido discutir acerca de centralização ou descentralização... Restará sempre uma autoridade, pois esta doutrina se não funda na «bondade natural» do homem, não conta com o advento da superabundância, nem promete o progressivo desvanecimento (e, enfim, o desaparecimento) do Estado. Mas trata-se de uma autoridade e de um Estado outros, situáveis (embora não obrigatoriamente) num horizonte libertário peculiar: comunitário e anti-individualista, se bem que personalista, sobretudo nas versões cristãs.

No Portugal de Salazar, o horizonte não foi esse. Pareceria escusado dizê-lo. Mas atenção: escusado será só quanto à vocação propriamente libertária (que o «Estado Novo» jamais professou). Já quanto ao «poder plural» de Manoilescu, que também não teve, entre nós, explícita consagração doutrinária, o negócio fia mais fino. Pois a doutrina portuguesa, sinceramente temerosa do gigantismo e do autoritarismo estatais, sempre sustentou que o regime corporativo deveria ser (ou, melhor, tornar-se) associativo e integral. Mas puro? Nesta matéria, Salazar, cultivando um prudente empirismo (que o levou a sérios compromissos políticos com a tradição liberal: sufrágio universal, Câmara de Deputados, à qual subordinou a Corporativa, etc.), nunca garantiu qual seria a exacta cor do futuro. E sabemos que, no foro íntimo, hesitava bastante, como clássico homem de Estado que era. Mas também não fechava a porta à ideia de que, um dia, para fecho do sistema e no termo da lenta constituição e desenvolvimento em pirâmide dos organismos corporativos, a Câmara Corporativa passasse de instância legislativa subordinada a órgão dominante. Paralelamente, talvez também passasse a coordenar as corporações e a resolver os diferendos entre elas, a designar governantes, a eleger o chefe do Estado, etc.

Assim, todas as esperanças doutrinárias se puderam conservar — embora desesperando-se com a lentidão das práticas realizações ou com o entorse dos sonhos que elas frequentemente envolviam —, periodicamente consoladas pelos inegáveis progressos corporativos que em Portugal se foram registando ao longo dos anos. Que progressos? Pois a extensão dos grêmios, dos sindicatos e casas do povo, mais tarde a de certas federações e uniões; o advento tardio das diversas corporações (1957) e depois a extensão delas a actividades não económicas, como a assistência e a cultura (1966); a própria participação, a páginas tantas (ditada pelo oportunismo, é verdade), dos elementos estruturais da Nação na eleição do presidente da República (1959); e, enfim, já sob Marcello Caetano, certas reformas tendentes a conceder ou mesmo reconhecer maior autonomia aos organismos corporativos, até aí tão estreitamente dependentes do Estado; a dar autenticidade aos sufrágios orgânicos e a estimular, generalizando-a, a contratação colectiva. Estes sucessos, muito vagarosos e por vezes demasiado modestos, fizeram-se frequentemente acompanhar de sintomas de sinal contrário, descoroçoando o oportunismo. Adiante mencionaremos alguns, relativos à coordenação económica e à *vexata quaestio* da autodirecção da economia. Mas não tira. Como já vimos, a ideia corporativa é de largo espectro e grande alcance histórico, com paciência a condizer. E assume facilmente toda a casta de desvios e mesmo as marchas à ré, os passos em falso. Fá-lo sempre a título provisório, claro, mas concede uns prazos assaz consideráveis. Ora

os seus defensores em Portugal, ao deitarem contas à vida, sempre se escudaram nisso para reacender a chama, mesmo que o balanço fosse (como era em Marcello Caetano ou em Castro Fernandes) implacavelmente crítico. Repare-se, a propósito, em que alguns dos nossos principais teóricos também foram grandes responsáveis da prática...

Nesta conformidade, não era de estranhar a pertinácia com que os corporativistas portugueses, quer chovesse quer soleasse, continuassem impavidamente a sustentar que o nosso corporativismo *tendia* para algo bem diverso do que entretanto *fazia* — e que seria, pois, no futuro, ao contrário do que efectivamente era... «Tendencialmente», eis a fórmula proverbialmente utilizada por eles. O regime corporativo que tinham diante de si seria, pois, *tendencialmente* de associação (e não de Estado), tendencialmente integral (e não meramente económico) e quem sabe até se puro (em vez de subordinado), por muito que, à vista desarmada, nos parecesse o contrário. Quanto à pureza, confessaram-se, é certo, bastantes dúvidas e perplexidades, transparecendo até, em certos próceres, uma desconfiança acerca dela que não deixa de ter analogias com a que certos comunistas nutrem pelo sindicalismo à *outrance*: um temor da eventual estreiteza e egoísmo das corporações, prejudicial aos interesses nacionais e que o poder do Estado deveria portanto, permanentemente, contrabalançar. Onde (em alguns) uma preferência por esquemas conservadores de controlo estatal sobre os organismos corporativos — e mesmo a defesa de uma qualificada participação do Estado nos de grau superior —, bem como a recusa de entenderem o poder político como simples prolongamento (e superior conjugação) das «forças vivas»: nas corporações (tal como nos grémios obrigatórios) houve assim delegados do Governo; na Câmara Corporativa tomaram assento, em notável percentagem, procuradores provenientes dos vários sectores da Administração. E, quando Marcello Caetano se referia ao partido único como «a corporação dos homens de Estado», estava a defender uma *élite* vinda, por assim dizer, de fora, alheia aos (ou pelo menos muito distanciada dos) interesses particulares. Diríamos hoje, em vez de *élite*, vanguarda, palavra que também aparece, às vezes, no vocabulário da transacta época. Mas mesmo esses «vanguardistas»<sup>21</sup>, bem como, no lado oposto, certos defensores do compromisso constitucional com o demo-liberalismo, desejavam que o corporativismo fosse ganhando asas e perdendo o seu carácter nitidamente subordinado. Até se atingir, pelo menos, o equilíbrio de uma fórmula mista que às «forças vivas» garantisse uma expressão pujante ao nível dos mais altos poderes.

Por muito que divergissem as opiniões e os interesses em torno do papel político dos organismos corporativos, a coerência ideológica postulava uma promoção. Nem se vê lá muito bem como seria possível mantê-los numa essencial subordinação quando um dia (ou numa manhã de nevoeiro) o País estivesse inteiramente coberto por uma densa rede de instituições realmente autónomas, livres de entre si se entenderem, sob o olhar atento, mas distanciado, dos públicos poderes. Então, as forças vivas não mais haviam de tolerar a *capitis diminutio* inicial. E o problema, com elas seria provavelmente o da sua insaciabilidade política. Quando, com vinte anos de atraso, começaram a surgir os organismos de cúpula, logo esse problema efectivamente se pôs, dando a Marcello Caetano ocasião (ao defender a

extensão das funções da Câmara Corporativa)<sup>22</sup> de reafirmar a necessidade de uma presença qualificada do Estado. Pois era preciso contrabalançar, disse ele, «o poderio das grandes corporações económicas». Nessa altura, a organização corporativa das actividades não económicas ainda estava, como sempre esteve, atrasada. Mas o cuidado não vinha só daí.

*Tout se tient.* Descontadas as flutuações (importantes) sobre como deveria, em definitivo, configurar-se a relação entre corporativismo e soberania, é evidente que o sistema português tinha de ser subordinado enquanto não fosse integral. E também é evidente que o ritmo pausado da sua extensão (ritmo esse averbado no próprio terreno económico) vinha de uma fraqueza da sociedade civil, de um escasso dinamismo associativo que inevitavelmente tinha de reforçar a mão do Estado. Este último, ao constantemente substituir os parceiros sociais (quer na criação dos organismos, quer na condução de negociações entre eles), comportou-se como um severo tutor de menores. Até certo ponto, isto era lógico e mesmo inevitável, uma vez que o poder se decidira pela construção de um edifício cujos fundamentos a sociedade civil não lançara. Para que o jogo corporativo se pudesse correctamente jogar, faltavam as equipas, faltava o *fair-play*, faltava o próprio campo de jogos. Sobrava o árbitro... Mas tão pesada foi a tutela que justificou amplas dúvidas sobre se acabaria por chegar a hora da emancipação.

Chegaria ou não? A este respeito convém recordar que as respostas em sentido negativo não provieram apenas da oposição de esquerda (política e sindical), que acentuava os aspectos antioperários do corporativismo, quando a eles o não reduzia. Também se ouviram protestos no campo da burguesia, em múltiplos ambientes empresariais, que nunca quiseram agremiar-se facultativamente, ou que só muito tarde (ou só por obrigação) o fizeram; e que levaram a vida a furtar-se à disciplina corporativa, a protestar contra a intervenção do Estado e dos organismos de coordenação: contra a papelada a preencher, as taxas a pagar, as regulamentações a cumprir e as fiscalizações, os favoritismos, etc. Em suma, contra tudo o que em Portugal contrariava o melhor e o pior espontaneísmo da iniciativa privada. Em boa verdade, a posição desta foi sempre bastante ambígua, pois também não podia facilmente dispensar o amparo do Estado: protecção aduaneira, incentivos fiscais, disciplina das relações de trabalho, etc. Deste amparo, todos os capitalistas portugueses — grandes ou pequenos — beneficiaram. E os primeiros, frequentemente, lançaram as suas empresas, em associação com os públicos poderes (concessões, empresas de economia mista) ou viram-nos prosperar à sombra do príncipe. Isso não implicava forçosamente que deixassem de murmurar...

Para fazerem face à perigosa acumulação das críticas alheias e das próprias profundas insatisfações, já sabemos que a doutrina corporativa fornecia aos seus adeptos uma linha defensiva muito firme na sua elasticidade, capaz de integrar os factos mais adversos e de sistematicamente remeter para o longo prazo as avaliações definitivas. Sobretudo tendo em conta que, passando do céu das ideias à contemplação deste baixo mundo, logo se antolhava que as circunstâncias não eram de molde, nem política nem economicamente, a favorecer vigorosas afirmações de autêntica democracia orgânica e do corporativismo de associação. Pois Salazar, sobrevivendo

---

<sup>22</sup> Ver o debate acerca da coordenação das corporações na Câmara ou pela Câmara (M. Lucena, *O Salazarismo*, p. 231).

numa conjuntura europeia bastante autoritária, teve primeiro de reparar a desordem política e o desequilíbrio financeiro em que a «casa portuguesa» lhe foi parar às mãos. A crise económica de 1929 também lhe não terá sido bem-vinda. E depois, mal lançou mãos à obra propriamente institucional do «Estado Novo»<sup>23</sup>, logo teve de enfrentar a Guerra de Espanha e em seguida a segunda guerra mundial, mais tarde as guerras de África, todas elas portadoras de dificuldades cuja pressão muito terá atrasado e torcido a edificação corporativa...

Conviria examinar seriamente e de perto — coisa que, a meu ver, ainda não foi feita — esta segunda linha argumentativa. Não cabe levar aqui a cabo esse exame. Mas um mínimo de atenção é quanto basta para pressentirmos que os citados conflitos tiveram sobre a evolução do corporativismo português efeitos muito mais complexos do que amigos e inimigos reconhecem. Pois é verdade, por exemplo, que, em 1939, as primeiras corporações estavam à beira de ser criadas e que a guerra veio pôr problemas (nomeadamente em matéria de contenção salarial, fixação de preços e garantia do abastecimento, com o consabido cortejo das limitações e requisições, dos contingentes, dos tabelamentos e racionamentos, etc.) que em toda a parte determinaram um acréscimo de intervencionismo e autoritarismo estatais. Então, o Governo serviu-se dos sindicatos e dos grémios para melhor impor os seus controlos e directivas; e reforçou a dependência dos organismos de coordenação económica. Ora este estado de coisas, propiciando simultaneamente a burocratização e uma corrupção cujo nível é difícil de medir, mas que decerto não foi baixo<sup>24</sup>, impopularizou o sistema e imprimiu-lhe marcas difíceis de apagar. Mas também cumpre observar que o predomínio dos organismos de coordenação era bem anterior (vinha dos primórdios da década de 30); e que o grande impulso na criação dos grémios da lavoura, bem como de muitos outros (nomeadamente de comerciantes), se registou precisamente durante a guerra, tendo ficado substancialmente a dever-se aos imperativos da acção coordenadora. E mais: segundo Teotónio Pereira, a própria aceitação, pelos nossos lavradores, comerciantes e industriais, da organização corporativa em geral — até aí suspeita de «bolchevismo branco» — muito ficou a dever ao conflito espanhol. E, portanto, a relação com as guerras não foi simples. Ou seja: elas não se limitaram a prejudicar. Também impulsionaram. De resto, dir-se-á que têm umas costas demasiado largas, pois nenhum regime do século XX devia contar com muita paz ao oferecer os seus serviços.

É um assunto a debater, debate que adiante teremos ocasião de abordar do ponto de vista (limitado) de alguns organismos de coordenação. Mas podemos desde já reparar em que a defesa baseada nos infortúnios históricos, se a considerarmos fundamental, contradiz a outra, fundada no próprio processo interno português e no estágio de desenvolvimento em que o País se encontrava quando, por imposição do poder político, o corporativismo lhe adveio. Nem de outro modo se vê como poderia advir... De qualquer maneira, as razões estruturais parecem bastante mais sólidas

---

<sup>23</sup> Quando Salazar pôs o político em último lugar na ordem da solução dos grandes problemas nacionais (depois do financeiro, do económico e do social), estava a referir-se ao desenho de instituições «definitivas», e não, obviamente, à determinação de quem estavelmente ia ocupar o poder...

<sup>24</sup> De acordo com as confissões de homens tão insuspeitos como Marcello Caetano e Castro Fernandes.

do que as conjunturais e merecedoras da maior atenção. E só elas abrem, a meu ver, para uma compreensão cabal da última fase do deposto regime.

Com efeito, muitos anos mais tarde, quando Salazar largou os comandos e Marcello lhe sucedeu, verificou-se uma tentativa de *aggiornamento* do sistema corporativo, que também terá contado com a ajuda de factores exógenos (a atracção da Europa...), mas cujas razões eficientes se devem procurar na evolução da economia e da sociedade portuguesa ao longo de quarenta anos. Foram quarenta anos de desenvolvimento capitalista, relativamente acelerado desde finais da década de 50 e durante os quais a organização corporativa lançou arraiais na Nação. Não a cobrindo ainda inteiramente (havia lacunas sensíveis ao nível de grémios, casas do povo e organismos de segundo grau), já não andava, porém, tão longe disso. E muitos organismos se tinham radicado, enquanto outros tendiam a expandir-se. Difundia-se (não tão depressa quanto alguns desejavam) a convicção de que o progresso económico só continuaria caso se alterassem significativamente os velhos métodos, desembaraçando-se as empresas da teia burocrática e incentivando-se a contratação colectiva entre parceiros sociais autónomos, responsáveis e convenientemente dimensionados, o que também implicava profunda alteração nas relações com o Estado. A saber: um notável aligeiramento da tutela, que, além de aligeirada, devia perder o seu carácter discricionário e passar a ser normativa, se não substituída, sempre que possível, por laços contratuais ou quase contratuais entre as «forças vivas» e os públicos poderes. Tudo isto na linha da industrialização do País e da projecção de alguns poderosos grupos económicos, nados e criados à sombra do «Estado Novo»: surgiam grandes empresas, algumas de ponta e procurando um dinamismo europeu, ao passo que aumentavam as concentrações de trabalhadores e se multiplicavam os sintomas de renovação sindical.

Tenho estado a resumir o pano de fundo de uma tese que já defendi algures<sup>25</sup>, pelo que agora me limitarei a enunciá-la. É a tese de que a chamada «liberalização» marcelista constituiu uma tentativa — incerta quanto se queira e entravada e cheia de retrocessos —, uma tentativa no sentido de ir extraindo o corporativismo salazarista da moldura fascista, para o transformar num outro, neocapitalista e «europeu», em que o fundamento da sociedade e do Estado continuaria a ser a colaboração orgânica e permanente das classes e grupos sociais. Colaboração, porém, semelhante à que se desenvolve nos países de capitalismo evoluído, devida muito mais à iniciativa e ao livre arbítrio dos parceiros sociais do que aos *diktats* do Estado, o qual ajuda, sim — e até pressiona —, mas só mais raramente impõe. Tratar-se-ia, em suma, de fazer que o nosso corporativismo começasse a ser aquilo que só tendencialmente era. Ou seja: de associação. Quiçá sob imprevistas formas, através das quais a democracia orgânica aprofundaria o seu compromisso com a democracia representativa de raiz demo-liberal, em vez de a eliminar...

Neste sentido, a «renovação na continuidade» seria de veras renovação e verdadeira continuidade. E não mentiria, embora enganasse... E embora Marcello Caetano se preparasse para singrar através do malentendido que cuidadosamente cultivava, aproveitando as contraditórias expectativas despendidas em torno da sua proposta política.

---

<sup>25</sup> M. Lucena, *A Evolução do Sistema Corporativo Português*, vol. 1, pp. 89-114.

Com o 25 de Abril, a «liberalização», que havia uns tempos marcava passo, entrou no rol das derrotas históricas. Tenho para mim que a derrota não ficou a dever-se à inviabilidade intrínseca, na então metrópole, do projecto neocorporativo de renovação na continuidade. Eis o que equivale a sugerir que esse projecto poderia ter resultado — pé à frente, pé atrás (com todas as adaptações que o velho empirismo permitia) —, não fora a política colonial ter ido dar a um beco sem saída. Mas não vale a pena perdermos tempo e latim a repisar futuríveis. Naturalmente, dispensar-me-ei de o fazer. A digressão que precede tem outro sentido. Ou, melhor, tem dois. Os seguintes:

a) À uma, serve para iluminar o passado salazarista. Se Marcello Caetano pôde imaginar a passagem, sem ruptura, de um corporativismo a outro, tal não ficou apenas a dever-se ao facto de o nosso corporativismo, praticamente de Estado, sempre ter persistido em se declarar de associação, demarcando-se ideologicamente de outros modelos e fazendo-se notar pela relativa moderação. Isso contou, sem dúvida. Mas houve algo mais: e foi que, no desenho das suas instituições fundamentais (a começar pela Constituição de 1933), o deposto regime, por vezes voluntária e conscientemente, se arranjou de maneira a não dificultar em excesso ou mesmo de modo a facilitar uma futura transição. E como? Pois quer criando organismos pré-corporativos (isto é, desde o início votados à posterior metamorfose ou desapareição), quer controlando os já corporativos de perto, sem dúvida, mas mediante mecanismos que podiam igualmente considerar-se excrescentes e ocasionais: o da homologação das eleições, o dos delegados do Governo, o da dissolução administrativa, etc. Mecanismos, como se sabe, efficacíssimos — e que se eternizaram a ponto de parecerem consubstanciais ao sistema. Mas que, pelo menos logicamente, o não eram. Em sobrevindo condições propícias e a vontade política, a monda seria relativamente fácil...

b) À outra, o que precede permite-nos sondar o futuro. Pois a consideração de que o projecto marcelista tinha um peso próprio, por corresponder a uma situação das próprias coisas, tendo por si *alguma* realidade (ao reconhecer simplesmente isto, não temos de nos enfronhar no que ele poderia ter dado ou deixado de dar em triunfando...); essa consideração, dizia, é quanto basta para nos convencer de que hoje, sob novas formas, permanecem alguns (muitos? poucos?) dos antigos problemas. Quais serão eles ao certo e de que modo nos afectam, eis o que convirá indagar.

Estamos chegando ao termo desta introdução. Uma vez mais, trata-se de compreender o passado salazarista e de pressentir o futuro sem Salazar (já o marcelismo foi uma realidade transitiva, sim, mas donde vinha ao certo?, para onde ia?) Aqui, o exame dos organismos de coordenação económica afigura-se-me perfeitamente indispensável, de tal modo eles ocupam, em toda a problemática que temos vindo a aflorar, uma posição decisiva. Pois constituíram o instrumento por excelência do intervencionismo económico estatal exercido sobre a organização corporativa. E foram longamente considerados como organismos de índole pré-corporativa, enquanto esse intervencionismo a si mesmo se achou passageiro, destinados a serem substituídos pelas corporações ou absorvidos por elas. Mas acabaram, já sob Marcello Caetano, por ser objecto de uma reforma que os consagrou como definitivos, muito embora tentando alargar a participação, no seu seio, das actividades coordenadas. E, enfim, têm permanecido depois do 25 de Abril, têm-se até desenvolvido bastante, enquanto decorre uma

interessantíssima discussão sobre o seu destino. Pois há quem queira acentuar-lhes o carácter público, se não mesmo integrá-los no Estado, há quem prefira um estatuto francamente misto (ou, pelo menos, acentuar-lhes, enquanto empresas públicas<sup>26</sup>, a margem de autonomia perante os públicos poderes) e até há quem, de um modo ou de outro, queira preparar desde já uma sua futura transferência para as mãos do movimento cooperativo. Esta última solução ocorreria no quadro de um socialismo autogestionário, ou seja, tendencialmente, de associação... Eis o que não deixa de evocar velhos debates. Analogia tanto mais sugestiva quanto é certo que nos surge a par de uma outra sumamente «material»: refiro-me ao reforço da vocação empresarial dos organismos de coordenação, ao desenvolvimento de uma sua tendência — vinda de trás — para o acesso directo aos mercados. Ora então vamos lá a ver.

### III

## O ADVENTO DOS ORGANISMOS DE COORDENAÇÃO

### 1. DOCTRINA E PROPÓSITOS ORIGINÁRIOS

Durante muitos anos, o corporativismo português, tendencialmente integral, manteve-se substancialmente confinado ao domínio económico. Só em 1966, com a criação de algumas corporações morais e culturais (assistência; ciências; letras e artes; educação física e desportos), se deu um alargamento de certo fôlego, cuja consistência não deixou, porém, de suscitar fortes dúvidas. É verdade que na Câmara Corporativa já tinham e continuaram a ter assento procuradores desses interesses morais e culturais, bem como os dos interesses locais e de ordem administrativa geral<sup>27</sup>. Mas eram muitas vezes pessoas nomeadas, e não eleitas, oriundas ou de velhas instituições (como a Universidade, os municípios, as Misericórdias) que o «Estado Novo» controlara e adaptara sem profundamente as transformar<sup>28</sup>; ou pertencentes a corpos mais modernos, mas cuja índole e autenticidade corporativa não eram evidentes (Instituto de Alta Cultura, Junta Nacional de Investigação Científica); ou vindas dos ministérios, gente de confiança governamental. Ora, por muitas fraquezas e defeitos de que enfermasse — e enfermava —, a organização corporativa económica era «outra loiça», exercendo notável influência e constituindo indiscutivelmente uma inovação. De modo que é a partir dela — e tão-só — que concretamente se poderá apreender o movimento real do corporativismo português. Pois só ela

---

<sup>26</sup> Cultivam outros uma noção confusa e confusãoária de empresa pública, ao serviço de uma extensão do respectivo regime a serviços ou institutos que o não justificam e na mira de obterem notáveis vantagens de estatuto pessoal: a começar nas remunerações.

<sup>27</sup> Ou transformando-as, mas de acordo com um centralismo e um intervencionismo que lhes roubavam autonomia e lhes reduziam, a par da participação dos membros, a democracia e a vitalidade interior. Donde a frequente falta de representatividade dos respectivos procuradores, mesmo se eleitos.

<sup>28</sup> Os procuradores (em grande número) correspondentes ao interesse de ordem administrativa geral: diplomacia, defesa, justiça, etc.

permite o cotejo sistemático dos desejos e das realidades, que umas com os outros, bem entendido, não têm forçosamente de coincidir.

Tocaremos aqui num só aspecto da questão, dando de barato que os leitores conhecem o fundamental quanto à constituição da famosa pirâmide corporativa, nos seus elementos primários (sindicatos, grêmios, casas do povo e casas dos pescadores), secundários (federações e uniões) e superiores (corporações e Câmara Corporativa)<sup>29</sup>. E esse aspecto é o da articulação essencial, ao nível do económico, entre o Estado e a sociedade civil. Ai, os organismos de coordenação foram o elo fundamental, embora da pirâmide não fizessem propriamente parte. Ou por isso mesmo...

Como já disse, o contexto em que surgiu e se desenvolveu a coordenação económica salazarista foi o da ultrapassagem do Estado liberal numa sociedade capitalista periférica, atrasada. Essa ultrapassagem processou-se numa situação agravada pelas sequelas do caos político em que fora a pique a 1.ª República e pelos efeitos da grande crise económica mundial desencadeada em 1929. Então tratou-se, por um lado, de disciplinar a concorrência anárquica, cuja febril agitação mal disfarçava certa profunda apatia; enquanto, por outro lado — e correlativamente —, havia que estimular inteiros ramos da economia nacional, para já não falar nas infra-estruturas que faltavam e nas indústrias que estavam por nascer entre nós. Como fazê-lo sem que ao *laissez-faire* inepto e conflituoso se sucedessem um dirigismo e um estatismo sufocantes, de duvidosa eficiência? Tal era o dilema ao qualurgia escapar — e que hoje se nos repropõe, imprevisto e agravado...

O salazarismo enfrentou-o de uma forma que, nos seus abstractos termos, ainda merece discussão; e que na prática se viria a revelar assaz maleável, capaz de servir políticas bastante diversificadas e até contrárias às que o «Estado Novo» prosseguiu. É por isso (embora não só) que, cinco anos volvidos sobre o 25 de Abril, os velhos organismos coordenadores, saídos ao encontro de realidades permanentes, ainda não foram nem parecem estar para ser dispensados. Nem se projecta a curto/médio prazo extingui-los, nem se vislumbra a sua transformação em algo de veras novo. É certo que um deles (o Instituto dos Cereais) se tornou empresa pública (EPAC). Mas logo diremos da continuidade que se alberga nesta aparente ruptura. Não convém antecipar.

Como é sabido, a proposta económica salazarista formulou-se em termos de intervenção moderada e subsidiária do Estado. O qual, de acordo com a Constituição de 1933, tinha «o direito e a obrigação de coordenar e regular superiormente a vida económica e social»<sup>30</sup>; e devia promover uma economia corporativa, de acordo com o princípio da colaboração e «visando a que os seus elementos não tendessem a estabelecer entre si concorrência desregrada»<sup>31</sup>; mas «só [podia] intervir directamente na gerência das actividades económicas particulares quando [houvesse] de financiá-las e para conseguir benefícios sociais superiores aos que seriam obtidos sem a sua intervenção»<sup>32</sup>. Ora o § único deste último artigo submetia ao mesmo condicionalismo as explorações de fim lucrativo do Estado, «ainda que

---

<sup>29</sup> Ver M. Lucena, *A Evolução...*, nomeadamente vol. I, *O Salazarismo*, pp. 207-331, e vol. II, pp. 56-102.

<sup>30</sup> Constituição, artigo 31.º, Estatuto do Trabalho Nacional, artigo 6.º, *in fine*.

<sup>31</sup> *Ibid.*, artigo 34.º

<sup>32</sup> *Ibid.*, artigo 33.º

[trabalhassem] em regime de livre concorrência». E o Estatuto do Trabalho Nacional (Decreto-Lei n.º 23 048, de 23 de Setembro de 1933) reforçava sensivelmente tais disposições ao dizer que o Estado devia «renunciar a explorações de carácter comercial ou industrial, mesmo quando se destinem a serem utilizadas no todo ou em parte pelos serviços públicos e quer concorram no campo económico com as actividades particulares, quer constituam exclusivos [...]»<sup>33</sup>. Tudo isto porquanto, no quadro da República unitária e corporativa, ele (Estado) reconhecia na iniciativa privada «o mais fecundo instrumento do progresso e da economia da Nação»<sup>34</sup>. É neste contexto que devemos ler certas disposições aparentemente totalitárias, proclamando, por exemplo, que a Nação constituía «uma unidade moral, política e económica cujos fins e interesses nacionais dominam os dos indivíduos e grupos que a compõem»<sup>35</sup>; ou afirmando que «a organização económica da Nação deverá realizar o máximo de produção e riqueza socialmente útil e estabelecer uma vida colectiva, de que resultem poderio para o Estado e justiça entre os cidadãos»<sup>36</sup>. Se bem repararmos, estas últimas normas eram, em si mesmas, bastante menos inequívocas do que certos as pintaram. Mas é verdade que nelas ecoavam as da Carta del Lavoro italiana de 1927. E talvez pudessem propiciar desenvolvimentos estatolátricos, se o contexto nacional e o internacional ajudassem.

Eis algo que o depósito regime sempre temeu. Daí todas as precauções já citadas. E, para que não sobrassem quaisquer dúvidas acerca da posição de equilíbrio (entre Sila e Caríbdis) que aos públicos poderes ficava reservada, o artigo 7.º, n.º 4, do ETN<sup>37</sup>, ao querer evitar, entre os particulares, «oposição prejudicial ou concorrência desregrada», logo acrescentou que eles também deviam ser impedidos de práticas que pretendessem «relegar para o Estado funções que devem ser atributo da actividade particular». Nesta conformidade, Salazar sempre denunciou aquilo a que chama *elefantíase do Estado*, por ele associada a uma tendência para o delírio burocrático agindo sobre o comum dos mortais. E também disse que a vida política se não deve confundir com a vida económica; e que o Estado é mau em negócios, ou pela inércia burocrática ou pelo desvio clientelar; e ainda ou avaro ou perdulário: quando paga bem, é porque gere mal e corre para a falência... Em suma, «quando, pelos seus órgãos [...], tem decisiva influência económica, o Estado ameaça corromper-se [...] Não há na socialização crescente nem interesse económico [...] nem interesse social [...] nem interesse político». Esta citação, tal como as anteriores referências, vem do discurso sobre os conceitos económicos da Constituição de 1933<sup>38</sup>. Mas encontram-se muitas outras semelhantes ao longo de toda a sua carreira. Salazar sempre lamentou que a iniciativa privada fosse débil e o peso do Estado excessivo, não só no nosso tempo, mas também ao longo de toda a história de Portugal. E, contemplando a «socialização crescente» — que a sua acção terá, quando muito, refreado —, temeu que ela conduzisse pouco a pouco a um «socialismo de Estado», o «bolchevismo branco», que, no dizer de P. Teotónio, amedrontava os burgueses; ou aquilo a que Marcello

<sup>33</sup> ETN, artigo 6.º

<sup>34</sup> Ibid., artigo 4.º

<sup>35</sup> Ibid., artigo 1.º

<sup>36</sup> Constituição, artigo 29.º ETN, artigo 2.º

<sup>37</sup> Claramente inspirado no artigo 34.º da Constituição.

<sup>38</sup> Salazar, *Discursos*, vol. 1, pp. 205-208.

Caetano chamou «socialismo sem doutrina», vindo de manso, sem protesto nem reacção de anestesiadas vítimas.

Acabo de me reportar aos três principais construtores do corporativismo português, cuja obra, em matéria de organização económica, visou um reconhecimento e, do mesmo passo, uma moderação do inevitável papel do Estado. Mas a fórmula do «intervencionismo moderado», essencialmente vaga e susceptível de tudo cobrir, ficaria, por isso mesmo, demasiado exposta às andanças da história <sup>39</sup>. E temos hoje boas razões para suspeitar que o deposto regime, ao longo de toda a sua parábola, foi campo de uma surda batalha entre tendências opostas: a de colocar o Estado ao serviço da(s) iniciativa(s) privada(s) e a que o levaria a actuar contra ela(s), existindo para si. Daí até, quem sabe, uma das explicações da difusa disponibilidade para soluções socialistas ou socializantes que consideráveis sectores da máquina estatal manifestaram depois do 25 de Abril. Uma vez mais, convirá guardarmo-nos de antecipações apressadas. No entanto, não é mau que desde já vamos marcando lugar para alguns debates: na ocorrência, o debate sobre a transformação de certas instituições corporativas e pré-corporativas (federações de grémios, organismos de coordenação) em empresas públicas. Transformação essa desde cedo esboçada, embora jamais consumada, no quadro salazarista.

Com efeito, as federações de grémios da lavoura, tardiamente nascidas, manifestaram uma notável vocação empresarial: basta referir empreendimentos tais como as Centrais Leiteiras da Tocha (Beira Litoral) e do Porto, a Estação de Tratamento de Lixo de Lisboa e o Complexo Agro-Industrial do Vale do Liz (Estremadura), a fábrica de óleos e rações de Évora ou o Cachão, para já não falar na intensa actividade comercial que certas federações desenvolveram, sobretudo no plano do fornecimento à lavoura de factores de produção: adubos, batata de semente (de que foram grandes importadoras), pesticidas, rações... *A priori*, ninguém diria que instituições representativas estivessem fadadas para voos tais. Tal como também se não previra que os organismos de coordenação tendessem para intervir, como intervieram, nos mesmos mercados que deviam disciplinar e estimular. Em princípio, o empenhamento das juntas, institutos e comissões reguladoras em actividades comerciais ou industriais era considerado excepcional, apenas se justificando se motivado por grandes carências de abastecimento público ou crises de superprodução ou quaisquer outras graves alterações nos circuitos económicos. Mas a regra foi virando excepção, no quadro do nosso débil e perturbado capitalismo, enquanto o deposto regime compreendia, cada vez mais claramente, algo que só muito tarde confessou. A saber: que os organismos de coordenação, em princípio transitórios, eram, afinal, insubstituíveis e, portanto, permanentes. Ora isto e aquilo formam sistema, até porque todas as empresas naturalmente querem durar. E, quando às de origem «representativa» se reúnem as oriundas da coordenação económica, logo vemos que, sob os reticentes auspícios do «Estado Novo», tomava corpo um «sector corporativo» da economia (ou seja, semipúblico,

---

<sup>39</sup> O mesmo se pode, aliás, dizer da teoria constitucional do domínio público e privado do Estado (título XI da Constituição de 1933) e das administrações de interesse colectivo (título XIII), cuja «regulamentação uniforme» se previa. Constituíam o domínio público o espaço aéreo e marítimo, os rios, as estradas, as pedreiras «ou qualquer outros bens [a ele] sujeitos por lei» (artigo 59.º). Eis a possibilidade de uma indefinida expansão...

para-estatal...) cujo processo talvez tenha algo a ver com o dinamismo revolucionário posterior ao 25 de Abril.

Mas adiante. Pense-se o que se pensar acerca de se e como terá prefigurado a revolução e as suas realizações (ou hesitações) em matéria de coordenação económica, o certo é que o sistema corporativo foi concebido entre nós num intuito diametralmente oposto, tão antiestatista quanto antiliberal. Pois o princípio da colaboração orgânica e permanente, ao ser tratado por associativas mãos, engendrou um ideal de autodirecção da economia corporativamente (re)organizada. E quer esse ideal fosse de relacionar com uma alteração da própria natureza do Estado<sup>40</sup> — como em alguns doutrinadores foi —, quer se formulasse em menos ambiciosos termos (caso provável de Salazar), satisfazendo-se com uma efectiva participação legislativo-regulamentar das forças vivas e com o conseqüente «alívio» ou desconcentração do mesmo Estado, agilmente articulado aos agentes económicos; seja como for, não cabe dúvida de que, em definitivo, entidades do género dos organismos de coordenação económica deixariam de prevalecer, se não de ter cabimento. Muito explicitamente, a criação deles foi a título transitório e destinou-se a compensar as lacunas da organização corporativa, nomeadamente a inexistência das corporações. Às quais deveriam ceder o passo, transmitindo-lhes, com as funções, os poderes, quando elas, enfim, vissem a luz do dia. Ora aos organismos corporativos caberia, em princípio, coordenar, regulamentar, disciplinar as actividades económicas, mas não meter-se nelas. Aos «pré-corporativos», portanto, poderia, quando muito, admitir-se que, a título excepcional, fossem agentes do mercado: desde que não tornassem regra a excepção...

Do mesmo modo — e noutra plano —, também se admitiria, transitoriamente e *cum grano salis*, uma presença constante ou mesmo uma participação estatal (leia-se governamental) na direcção dos organismos de coordenação. Pois eles eram, em suma, criação do Governo, satisfação de urgentes necessidades, preenchimento de uma lacuna que as «forças vivas» ainda não estavam em condições de remediar. O Governo teria assim delegados seus nos organismos ou nomear-lhes-ia dirigentes, e esse era o aspecto mais óbvio, porventura «escandaloso», de uma tutela sobre as «forças vivas» que dispunha de outros argumentos, como já veremos. Mas tudo deveria ser de maneira a prefigurar desde o início a futura emancipação dos tutelados e também já veremos quais os caminhos que a prefiguração, pelo menos nas previsões legais, tomou.

De tudo isto resultaram umas instituições algo equívocas, que não são o Estado nem o não-Estado, mas seres mistos, para-corporativos, ou seja também (quando vistos pelo outro lado) para-estatais. E que, portanto, tanto dariam, em princípio, para o cravo como para a ferradura... O regime salazarista, que assumiu uma considerável dose de empirismo, lá foi resvalando pelo declive burocrático abaixo. Mas dir-se-ia que de mau grado e procurando introduzir correctivos numa mecânica cujo funcionamento temia. Do que dá testemunho, na estrutura dos mais perfeitos organismos de coordenação, o dualismo das direcções e dos conselhos gerais: de nomeação e obediência ministerial aquelas, ao passo que estes se desejavam autenticamente representativos das actividades coordenadas. Não o foram muito, se não nada. Mas sempre sobrava, mesmo que na

---

<sup>40</sup> Na linha da concepção plural de Manoilescu, atrás referida.

veleidade, um espaço diferente. Hoje, a nossa perplexidade a este respeito é grande. E o Estado, entretanto, alastrou...

Mas é altura, dado o pano de fundo, de entrarmos no vivo da questão. Para começar, vejamos como surgiram nos anos 30 os organismos de coordenação económica.

## 2. O PRIMEIRO ESTATUTO

Após diversas experiências na matéria, levadas a cabo desde finais da década de 20<sup>41</sup>, e três anos após a entrada em vigor da Constituição de 1933 e do ETN, coube ao Decreto-Lei n.º 26 757, de 8 de Julho de 1936, a tarefa de formular um primeiro estatuto dos organismos de coordenação económica, organismos «de funcionamento e administração autónoma» e dotados de personalidade jurídica<sup>42</sup>. Seriam criados pelo ministro do Comércio e Indústria e «destinados a coordenar e a regular superiormente a vida económica e social nas actividades directamente ligadas aos produtos de importação e exportação»<sup>43</sup>. À primeira vista, dir-se-ia estarmos simplesmente perante mais uma manifestação do exercício indirecto de atribuições do Estado por pessoas colectivas de direito público, segundo a técnica da devolução institucional de poderes. As quais pessoas colectivas são institutos públicos ou empresas públicas, consoante correspondam à personificação e autonomização de serviços públicos integrados (v. g. a Junta do Crédito Público, o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas, o Instituto Nacional de Investigação Industrial) ou de serviços empresariais do Estado (v. g. os antigos CTT, a Manutenção Militar...). E tendo em conta que os órgãos encarregados de desempenhar determinadas funções ou tarefas requerem, pela natureza delas, especialização e autonomia; ou então considerando que a vida usual das direcções-gerais e repartições dos ministérios não assegura às vezes (porque sobrecarregada ou porque rotineira) um trabalho eficaz... De resto, é sabido que, para cima de uma certa dimensão ou de uma certa complexidade, as públicas administrações tendem a não dar conta do recado.

No entanto, a questão complica-se — e verificamos estar perante entidades de natureza algo incerta e instável — ao lermos em seguida, no Decreto-Lei n.º 26 757, que «os organismos de coordenação económica serão integrados nas corporações logo que estas se constituam, como elementos de ligação entre o Estado e as actividades nelas enquadradas». E mais nos diz que «poderão revestir carácter pré-corporativo, na coordenação das actividades económicas [...] quando ainda não organizadas»<sup>44</sup>. Disposição esta da qual convém aproximar uma referência liminar ao ETN, de harmonia com cujo artigo 7.º o ministro do Comércio e Indústria fica autorizado (pelo Decreto-Lei n.º 26 757) a constituir os organismos em questão<sup>45</sup>. Ora o artigo 7.º do ETN, já nosso conhecido, atribui ao Estado «o direito e a obrigação de coordenar e regulamentar superiormente a vida económica e social...» Mas acrescenta que o Estado deve

---

<sup>41</sup> Referidas no número seguinte.

<sup>42</sup> Decreto-Lei n.º 26 750, artigo 2.º

<sup>43</sup> *Ibid.*, artigo 1.º, *in fine*.

<sup>44</sup> *Ibid.*, artigo 2.º, § único.

<sup>45</sup> *Ibid.*, artigo 1.º

«promover a formação e o desenvolvimento da economia nacional corporativa» — evitando que os particulares requeiem para os poderes públicos funções que lhes (a eles particulares) cabem — e outrossim «reduzir ao mínimo indispensável a esfera do seu funcionalismo privativo (dele Estado, nota M. L.) no campo da economia nacional»<sup>46</sup>. Ora, em concordância com isto, o Decreto-Lei n.º 26 757 esclarece<sup>47</sup> que os dirigentes e o pessoal dos organismos de coordenação não integram a função pública (a menos que dela provenham, por via de requisição), «podendo ser livremente admitido(s), suspenso(s) ou demitido(s)».

Apesar de tudo isto, talvez não fique irremediavelmente prejudicada a possibilidade de considerarmos estes organismos «pré-corporativos» como administrações indirectas<sup>48</sup>. Em favor de uma tal qualificação, afastar-se-á primeiro a objecção lateral de que os organismos de coordenação, por acumularem funções de coordenação propriamente dita e funções empresariais, seriam um monstro jurídico, do mesmo passo institutos públicos e empresas públicas. (Objecção juridicamente infundada *na medida* em que a actividade empresarial dos organismos *nunca tenha* por escopo principal e autónomo a produção ou transacção de bens e eles só produzam ou transaccionem subsidiariamente, em ordem a coordenar e disciplinar os mercados em que eventualmente intervém)<sup>49</sup>. E, depois, responder-se-á ao ataque fundado na previsão legal de que os organismos acabariam absorvidos pelas corporações. Como? Pois sustentando a ilegitimidade de se definir uma forma jurídica actual com base numa sua futura (mesmo que fatal) transformação... Eis um debate extremamente interessante, mas no qual, por agora, não entraremos. Pois a abordagem jurídica, capaz (vê-lo-emos) de lançar uma luz crua e nada formal sobre a própria problemática pós-revolucionária da coordenação económica, também pode servir para ladear aspectos capitais da questão. Refiro-me, por exemplo, à expansão das intervenções directas nos mercados, por parte de certos organismos — e mesmo a certos monopólios ou exclusivos, como os da FNPT... E refiro-me também à forma de enlace *original* entre o Estado e as actividades económicas privadas que se pretendeu assegurar. Claro que só a partir de um certo ponto estaríamos (ou estaremos) perante novas categorias *jurídicas*, fruto desse enlace; ou poderemos considerar que por força dele se operou uma transição entre categorias antigas. Mas os processos socioeconómicos ou sociopolíticos prosseguem *entretanto*, à revelia dessas cristalizações do direito... Ora vejamos o que acerca delas nos diz (que género de organismos criava) o Decreto-Lei n.º 26 757. Como segue:

a) Em *matéria de funções e poderes* competiria, em geral, aos organismos de coordenação económica «promover a unidade de acção e disciplina das actividades a eles sujeitas e velar pelo comportamento das

<sup>46</sup> ETN, artigo 7.º, n.ºs 1.º, 4.º e 5.º

<sup>47</sup> Decreto-Lei n.º 26 757, artigos 14.º e 15.º

<sup>48</sup> J. M. Sérvalo Correia qualificava assim os organismos previdenciais que apresentam alguma analogia com os de coordenação; e em cujos órgãos directivos também tinham assento elementos de nomeação ministerial, além de representantes das forças vivas. (Cf. a sua *Teoria da Relação Jurídica do Seguro Social*, p. 155.)

<sup>49</sup> No capítulo seguinte teremos ocasião de ver até que ponto certos organismos se afastaram desta ordem de ideias, actuando na prática como verdadeiras — e grandes — empresas.

respectivas leis e regulamentos...<sup>50</sup>, o que trazia implicitamente amplos poderes fiscalizadores; e, explicitamente, um extenso poder disciplinar: das advertências e censuras às multas, suspensões até dois anos e proibição definitiva do exercício da actividade<sup>51</sup>. Tudo isto no quadro de um poder regulamentar que devia ser acatado não só pelos empresários privados, mas também pelos organismos corporativos coordenados: grêmios, federações, uniões<sup>52</sup>. E entre as receitas próprias que as instituições coordenadoras teriam contar-se-ia o produto de «taxas sobre a importação e a exportação dos respectivos produtos», a cuja cobrança deviam proceder, por via de regra, as alfândegas ou outros serviços<sup>53</sup>.

Neste quadro, davam-se especializações: os organismos de coordenação seriam *comissões reguladoras*, destinadas «a condicionar a importação, de harmonia com as necessidades [...] da metrópole e das colónias»; ou então *juntas nacionais*, tendo por fim «desenvolver, aperfeiçoar [...] as actividades da produção e do comércio em ordem à maior expansão da exportação»; ou, enfim, *institutos*, também virados para a exportação, mas correspondentes a sectores já corporativamente organizados e cujos produtos exigissem «garantia oficial da sua qualidade e categoria». O Decreto-Lei n.º 26 757 não especifica quase nada em matéria de funções, limitando-se a dar a moldura na qual se viriam inscrever as diversas leis orgânicas, contendo por vezes imprevistas coisas<sup>54</sup>. Para já, repare-se tão-só em que nada no decreto inculcava a ideia de que a coordenação comportaria a prática (e muito menos a prática habitual), pelos organismos, de actos produtivos ou comerciais...

b) Em *matéria de composição e direcção*, o Decreto-Lei n.º 26 757 operava uma distinção entre, por um lado, os institutos, corporativamente mais evoluídos, e, por outro, as juntas e comissões. Quanto aos primeiros, vemos que teriam uma direcção de três membros (o director e dois directores-adjuntos, de nomeação ministerial) e um conselho-geral, que, além dela (direcção), compreenderia os representantes de todos os organismos corporativos coordenados e ainda (mas eventualmente) os delegados do Governo junto deles<sup>55</sup>. Eis o esquema do futuro, que viria a ser desenvolvido na reforma marcelista. Ao passo que as juntas e as comissões eram inicialmente concebidas como órgãos únicos, onde encontrávamos um presidente, um vice-presidente e dois a seis vogais representantes das actividades coordenadas...<sup>56</sup>

Repare-se, porém, no que, apesar disso, estes parentes pobres tinham de comum com os institutos. A saber: primeiro vemos que também tinham os principais dirigentes (presidentes e vices) nomeados pelo ministro e despachando aqueles directamente com ele<sup>57</sup>; depois constatamos que o grupo dos vogais constitui como que um embrião de conselho-geral, pois

<sup>50</sup> Decreto-Lei n.º 26 757, artigo 10.º

<sup>51</sup> Ibid., §§ 1.º e 2.º

<sup>52</sup> Ibid., artigo 4.º

<sup>53</sup> Ibid., artigo 8.º

<sup>54</sup> Além do já referido, só adianta alguma coisa quanto à emissão de certificados de origem e à propaganda dos produtos a cargo de juntas ou institutos (artigo 11.º) e quanto à classificação dos produtos nacionais e aperfeiçoamento da respectiva produção e comércio, que competiriam às comissões reguladoras (artigo 12.º).

<sup>55</sup> Bem como «uma ou duas individualidades de reconhecido prestígio e competência profissional (artigo 6.º).

<sup>56</sup> E discriminando quanto possível as fases da produção e do comércio (artigo 5.º).

<sup>57</sup> Artigo 16.º

eles «representar(iam) os organismos corporativos das actividades [coordenadas] sempre que estes se encontr[assem] já constituídos»<sup>58</sup>; e, enfim, note-se que, por decisão do ministro, representantes dos serviços públicos poderiam ser vogais nas juntas e comissões ou membros dos conselhos-gerais nos institutos — se a tanto aconselhassem as circunstâncias<sup>59</sup>. É claro que, na fase «pré-corporativa», o Governo ficaria com os organismos à sua mercê, quer correspondessem a actividades já organizadas quer não. Mas também transparece aqui uma preocupação de associar essas actividades coordenadas; associação essa que, no mínimo, devia dar *souplesse* ao Estado e no máximo — um dia — desembocar na autodirecção corporativa da economia...

Chegados a este ponto, já referimos praticamente todas as disposições significativas do Decreto-Lei n.º 26 757, apenas omitindo uma outra coisa realmente menor. Ora o decreto, a terminar, sujeita explicitamente ao seu regime o Instituto do Vinho do Porto, a Junta Nacional de Exportação das Frutas e as Comissões Reguladoras do Comércio do Arroz e do Bacalhau<sup>60</sup>, organismos anteriormente constituídos. Dir-se-ia, pois, que se dera, no fundo, o triunfo de uma concepção unitária da coordenação económica. Mas não foi bem assim. Pois nem as comissões, juntas e institutos esgotam o elenco dos organismos de coordenação económica, nem a leitura do Decreto-Lei n.º 26 757 nos elucida perfeitamente acerca das atribuições e poderes deles, ou sobre a sua composição, direcção e relações com o Estado.

Para obter uma visão satisfatória temos de sair desta lei.

### 3. OSCILAÇÕES INICIAIS E COMPLICAÇÕES PERMANENTES

A Junta Nacional das Frutas é de 1936, tal como a Comissão Reguladora das Moagens de Rama e o Instituto Nacional do Pão. A Junta Nacional do Vinho e a do Azeite foram criadas em 1937; a Junta Nacional dos Produtos Pecuários e a Comissão Reguladora das Oleaginosas e Óleos Vegetais, em 1939. Todos estes organismos nos surgem na sequência do Decreto-Lei n.º 26 757 e informados, em princípio, pela sua doutrina. Mas em alguns sectores (cereais, vinho, frutas...) tinham sido precedidos por outros, instituídos antes ou depois da entrada em vigor da Constituição de 1933 e do ETN. Os quais, embora também se já devam à inspiração corporativa, relevam, todavia, de uma ordem de ideias que, em alguns pontos importantes, não coincide com a que viria a prevalecer no diploma acabado de referir. Ora tem interesse analisar este aspecto das coisas. Por dois motivos: em primeiro lugar, porque é instrutivo assistirmos ao processo de fixação (se assim me posso exprimir) do pensamento oficial. E, em segundo lugar, porque, se é verdade que alguns dos organismos precusores cederam o passo e se apagaram perante os «definitivos»<sup>61</sup>, já

<sup>58</sup> Artigo 5.º, § 1.º (se não estivessem, competiria ao ministro do Comércio e Indústria designá-los ou estabelecer a forma da sua designação).

<sup>59</sup> Artigos 5.º, § 2.º, e 6.º, § 3.º

<sup>60</sup> Artigo 18.º

<sup>61</sup> Estas aspás são devidas quer ao carácter dos organismos de coordenação, supostamente transitórios, quer ao facto de, mesmo enquanto transitórias, as formas adoptadas em 1936-40 não terem ficado ao abrigo de supervenientes alterações.

outros se mantiveram indefinidamente em actividade — e não eram dos menores...

Que organismos precursores foram esses? No campo cerealífero foram a Federação Nacional dos Produtores de Trigo (FNPT, 1932) e a Federação Nacional dos Industriais de Moagem (FNIM, 1935), que durante cerca de quarenta anos controlaram inteiramente o sector. No domínio frutícola tivemos, por exemplo, a Junta Nacional de Exportação de Fruta (JNEF, 1931), articulada com um sistema de grémios obrigatórios — uns de produtores, de comerciantes outros —, coisa que também sucedeu, no domínio vinícola, à Federação dos Vinicultores do Centro e Sul de Portugal (FVCSP, 1932). Mas os problemas do vinho complicam-se por via de regra, como se sabe, quando entram em linha de conta as regiões demarcadas. E a coordenação económica não constituiu excepção; pelo que essas regiões tiveram de ter os seus próprios entes coordenadores; primeiro as comissões de viticultura, das quais ainda hoje dura a da região dos vinhos verdes (CVRVV, 1929), tendo as outras sido mais tarde substituídas pela Federação — dita Casa — do Douro (1932) e pela União Vinícola — dita Adega — do Dão (1934), que sofreram várias reformas, mas que também resistiram à dissolução no seio (expansionista) da JNV. Esta última absorveu a FVCSP e subordinou os grémios obrigatórios de comerciantes, tal como a JNV absorveu a precedente Junta de Exportação. Mas os grémios obrigatórios só viriam a ser extintos depois do 25 de Abril <sup>62</sup>. De resto, a articulação dos organismos de coordenação *proprio sensu* (segundo a definição e classificação do Decreto-Lei n.º 26 757) com grémios obrigatórios reencontra-se em sectores de actividade que só foram coordenados após a promulgação desse decreto-lei. Tome-se por exemplo o azeite, cujo Grémio de Armazenistas e Exportadores (Dezembro de 1936) lhe é de poucos meses posterior e viria a trabalhar em *estreita* ligação com a respectiva «junta nacional» (JNA, 1937). Mas a partir de 1936 verifica-se, regra geral (admitindo excepções), a consagração de um princípio de subordinação dos grémios, federações e uniões aos novos organismos coordenadores, ditos pré-corporativos. Eis o que é novo. Pegar neste caso será começarmos a inventariar as diferenças estatutárias entre a primeira e a segunda vaga da coordenação económica, abrindo-nos a uma mais exacta visão do seu complexo sistema, bem característico do corporativismo salazarista. Ora vejamos:

#### a) ORIGENS

A primeira coordenação económica, em vez de ser atribuída a organismos *sui generis*, pré-corporativos (e também, em certa medida, para-corporativos, ou seja, correlativamente, para-estatais...), foi entregue a grémios, federações e uniões, de carácter obrigatório é certo, mas, em princípio, mais próximos, apesar disso, da plenitude corporativa. A esse respeito, Marcello Caetano sustentou desde muito cedo a ideia de que «as primeiras federações [...] eram, na sua maior parte, organismos corpora-

---

<sup>62</sup> No vinho, o Grémio do Comércio e Exportação de Vinhos (GCEV, 1932) e o Grémio dos Armazenistas de Vinho (GAV, 1935). Nas frutas, o Grémio de Comércio e Exportação de Frutas, o Grémio dos Produtores de Frutas de Vila Franca e os Grémios de Exportadores de Frutas e Produtos Hortícolas da Madeira e do Algarve, todos criados entre 1931 e 1935.

tivos artificiais que [depois] [...] se converteram em organismos de coordenação»<sup>63</sup>. Ora isto não será exacto se entendermos que, antes de se transformarem, ainda o não eram. Porque o eram mesmo e quer essas federações, quer alguns grémios<sup>64</sup>, bem como certas uniões. Para de tal nos convenceremos basta folhear os respectivos estatutos, que não deixam quaisquer dúvidas acerca do seu papel coordenador.

Vejamos alguns: o da Federação Vinícola do Centro e Sul<sup>65</sup> mandava-a «orientar e fiscalizar a produção de mostos, vinhos ou seus derivados», bem como intervir no mercado de modo a regularizar os preços; o da Casa do Douro determinava que lhe caberia orientar e fiscalizar a produção vitícola e vinícola da região, fixar preços, regular trânsitos, etc.<sup>66</sup>; o da Adega (União) do Dão ia mais longe, logicamente — pois ela reunia produtores e comerciantes —, ao dizer que lhe competiria exercer a fiscalização da produção e comércio de vinhos e seus derivados na respectiva zona; e os estatutos dos Grémios de Comerciantes e Exportadores (vinhos, fruta, mais tarde azeite) entregam-lhes a disciplina e a fiscalização do comércio interno e da exportação, etc. Só adiante diremos da FNPT e da FNIM, organismos configurando um caso especial (em que a coordenação significou absoluto controlo, com supressão do mercado livre) e que, aliás, continuaram a chamar-se Federações até 1972. De qualquer modo, se as fórmulas às vezes variam, as funções cometidas mantêm-se essencialmente as mesmas: coordenar e orientar, disciplinar e fiscalizar, eis os verbos que constantemente ocorrem ao legislador. Abstractos é certo e podendo encerrar mui diversos conteúdos. Mas acresce que a todos estes organismos (tal como às posteriores comissões, juntas e institutos) a lei confia concretas missões de fomento cooperativo, de fomento técnico e garantia da qualidade dos produtos, de concessão de créditos às actividades coordenadas, etc.; e ainda, no caso das uniões e federações, uma acção de orientação e disciplina dos grémios, lá onde existiam<sup>67</sup>.

Estamos, assim, perante a mesma «coisa», não interessando lá muito a consagração oficial do nome. Esses grémios, uniões e federações foram *ab initio* votados a uma acção de coordenação económica de natureza idêntica à dos organismos então vindouros. Apenas sucedendo que, na primitiva ideia, deviam coordenar as respectivas actividades enquanto fossem também (se não principalmente) organismos representativos. E por isso é que nos seus estatutos figuravam outras funções, das políticas às previdenciais, passando pela contratação colectiva. Funções estas que as juntas, comissões e institutos, logicamente irão perdendo...

Nem se diga, enfim, na vã tentativa de abrir outra frente argumentativa, que todos os grémios obrigatórios ou facultativos, sobretudo os primeiros, eram feitos para *lato sensu* coordenar, pelo que o simples cometimento das missões apontadas não basta para podermos qualificar algum deles como organismo de coordenação em sentido estrito. E porquê? Porque a

---

<sup>63</sup> M. Caetano, *O Sistema Corporativo*, 1938, pp. 92-93.

<sup>64</sup> Decreto-Lei n.º 23 231, de 17 de Novembro de 1933, artigo 9.º Frequentemente grémios de grande amplitude, cobrindo todo o território.

<sup>65</sup> *Ibid.*, mesmo artigo.

<sup>66</sup> Decreto-Lei n.º 21 883, de 18 de Novembro de 1933, artigo 10.º

<sup>67</sup> Grémios especializados de vinicultores ou fruticultores (e celeiros concelhios nos primeiros anos da FNPT), pois nessa altura ainda não existiam os grémios da lavoura, indiferenciados.

qualificação sempre dependerá de se atribuírem a certas instituições determinados poderes. Isto é verdade, mas as instituições de que estamos falando receberam efectivamente esses poderes (regulamentar, disciplinar), essa delegação do Estado, imprimindo carácter. Os decretos e as leis orgánicas utilizam termos mais ou menos generosos, mas que não permitiam dúvidas. E, assim, por exemplo, o Grémio dos Armazenistas de Vinho fixava as condições de venda aos retalhistas e aos consumidores (ou seja, também as dos retalhistas, que do GAV não faziam parte), tinha uma brigada de fiscalização privativa e aplicava penas de multa, suspensão e expulsão dos sócios, que implicavam a suspensão e a perda da qualidade de comerciante<sup>68</sup>. Similarmente, a Federação do Douro fixava preços, determinava as quantidades de vinhos a beneficiar, fiscalizava «a qualquer hora», aplicava penalidades semelhantes às acabadas de citar<sup>69</sup> aos sócios dos sindicatos de base que a integravam<sup>70</sup>. Na União (depois Federação) do Dão encontramos normas análogas de um requinte maior (a suspensão podia ser do direito de comerciar ou do direito de exportar...), bem como a possibilidade de limitar ou proibir as exportações, etc.<sup>71</sup> Para poupar os leitores a uma afiltiva lista de exemplos, ficar-me-ei por estes poucos, extraídos do domínio vinícola. Para completar o quadro basta-me acrescentar o direito de requisição por vezes atribuído aos organismos corporativos obrigatórios e aludir (pró-memória) aos extensos poderes que o Estado delegou nas «totalitárias» FNPT e FNIM, instituições a que várias vezes voltaremos.

Bom. A este respeito cumpre todavia salientar duas coisas. *Por um lado*, sucede que não abordamos aqui a questão da autonomia dos poderes delegados nestes organismos, os quais (sobretudo em matéria de preços) acabaram muitas vezes por apenas propor decisões ao ministro, depois consubstanciadas em despachos, portarias ou decretos-leis. Mas isso viria a suceder também com as comissões, juntas e institutos... E, *por outro lado*, temos que os estatutos posteriores a 1936 acentuam a subordinação dos grémios obrigatórios aos organismos pré-corporativos acabados de mencionar. E não é só uma subordinação genérica, antes muito precisa. Por exemplo: o Grémio dos Armazenistas e Exportadores do Azeite, contrariamente ao GAV, já nos surge sem qualquer poder próprio, sequer teórico, em matéria de preços: limita-se a propô-los à JNA, sob cuja orientação deve disciplinar e fiscalizar o respectivo comércio interno e externo<sup>72</sup>. Isto poderia tentar-nos a imaginar uma diferença entre os organismos da primeira e os da segunda vaga, que, no entanto, em sede funcional e de poder não existe. E o facto de grémios obrigatórios terem passado a depender de juntas só confirma, afinal, bem vistas as coisas, que anteriormente coordenavam em cheio. O que em 1936 sucedeu foi que um critério vertical se sobrepôs ao critério horizontal, até então dominante em matéria de coordenação económica.

---

<sup>68</sup> Lei n.º 1889, de 23 de Março de 1935, artigos 6.º, 29.º e segs. e 35.º e segs.

<sup>69</sup> Decreto-Lei n.º 21 883, de Novembro de 1937, artigos 10.º, 72.º, 88.º, ...

<sup>70</sup> Decreto-Lei n.º 24 516, de 28 de Setembro de 1934, artigos 28.º, 56.º, ...

<sup>71</sup> Das resoluções dos órgãos directivos desta Federação, bem como dos da Casa do Douro, caberia recurso, «com efeito meramente devolutivo», para o Ministério do Comércio e Indústria (Conselho Técnico Corporativo). Apenas se exceptuava a «matéria de penalidades».

<sup>72</sup> Decreto-Lei n.º 26 973, de 2 de Setembro de 1936, e Decreto-Lei n.º 32 200, de 15 de Agosto de 1942.

## b) DA COORDENAÇÃO HORIZONTAL À VERTICAL

Com uma só excepção (entre os organismos que estudamos), a primeira vaga da coordenação económica pautou-se por um critério marcadamente horizontalista na determinação das actividades a abranger. A excepção foi a Adega do Dão, que a princípio era uma união vinícola regional<sup>73</sup>, abrangendo, além de todos os grémios obrigatórios (concelhos) de vinitultores, o grémio (único) dos comerciantes da região. (Este agrupava, em secções diferenciadas, os grossistas e os retalhistas.) Assim se abrangiam todos os intervenientes, de montante a juzante, no ciclo económico em causa e se propiciavam, em princípio, ao respectivo organismo coordenador as melhores condições para, representativa e competentemente, se desempenhar da sua missão: orientando, fomentando e disciplinando. Abrindo, em suma, caminho a uma autêntica autodirecção do sector.

Esta, a visão idílica. No entanto, o mais leve contacto com a literatura económica da época é quanto basta para termos a noção de que as relações entre a produção e o comércio de vinhos (e de muitas outras coisas) estavam bem longe de facilitar corporativos entendimentos. Andavam até, às vezes, pelas ruas da amargura, sobretudo nas regiões demarcadas, de certo modo criadas contra algum comércio, que ou lhes comprava o produto a vil preço ou as inundava com vinhos de outras regiões, para já não falar no falsificado. De modo que, ou fosse por incompatibilidade persistente ou por ciúme do Estado, com o qual também há que contar (já que a aliança entre as forças vivas lhe retira força a ele), o certo é que a Adega do Dão não durou muito. Foi substituída, em 1942<sup>74</sup>, pela Federação dos Vinicultores do Dão, articulada com os grémios da lavoura entretanto aparecidos<sup>75</sup> e que apenas abrangia produtores, como o nome indica. Foi extinto, no mesmo dia, o Grémio dos Comerciantes por se «reconhecer» (*sic*) que «o comércio dos vinhos da região do Dão não justifica a existência de um organismo próprio, visto tal actividade já se encontrar disciplinada por outros organismos corporativos»<sup>76</sup>. Organismos de âmbito nacional, entenda-se. Curiosamente, os representantes dos vinicultores tinham estado em vantagem sobre os comerciantes na direcção da Adega, na proporção de dois para um<sup>77</sup>; e, mais curiosamente ainda, a nova Federação, amputada embora dos ditos comerciantes, continua na função de «fiscalizar, coordenar e orientar a produção e o comércio [sublinhado meu] do vinho regional»<sup>78</sup>. O que, de um ponto de vista corporativo, não parece nada curial...

Não se trata de um facto inédito, pois com as comissões de viticultura se dera o mesmo. Tenho na frente o estatuto da dos Vinhos Verdes, segundo o qual lhe cabe «exercer a fiscalização sobre a produção e o comércio de vinhos verdes [...] fiscalizar a entrada e o comércio dos vinhos estrangeiros à região»<sup>79</sup>. Ora as comissões de viticultura eram compostas única e exclusi-

---

<sup>73</sup> Criada, repita-se, em 1934 (Decreto-Lei n.º 24 516, de 28 de Setembro de 1934), em substituição de uma comissão de viticultura.

<sup>74</sup> Decreto-Lei n.º 32 275, de 19 de Setembro.

<sup>75</sup> Grémios indiferenciados, mas que, perante a Federação, apenas deviam tutelar os interesses dos vinicultores (Decreto-Lei n.º 32 275, artigo 8.º).

<sup>76</sup> Decreto-Lei n.º 32 274, de 19 de Setembro, preâmbulo.

<sup>77</sup> Decreto-Lei n.º 24 516.

<sup>78</sup> Decreto-Lei n.º 32 275, artigo 7.º, n.º 3.º

<sup>79</sup> Decreto-Lei n.º 16 684, de 22 de Março de 1929, artigo 13.º, n.ºs 6.º e 7.º

vamente pelos maiores viticultores de cada concelho... Mas deve entender-se que este regime, desfavorável aos comerciantes, reflecte os condicionalismos particulares das regiões demarcadas. As comissões de viticultura foram mantidas numa altura em que a lavoura tinha um grande peso político, que depois iria perdendo aos poucos. E a Comissão de Viticultura da Região dos Vinhos Verdes manteve-se até hoje, é verdade, mas em regime de comissão administrativa desde 1935... Eis o que altera profundamente os dados do problema <sup>80</sup>.

Saindo das regiões demarcadas, logo se nos deparava, porém, a Federação dos Vinicultores do Centro e Sul (1932), organismo de coordenação sem comerciantes e que, por isso, via o seu papel limitado à disciplina e fomento da produção <sup>81</sup>. Não dispunha de autoridade sobre os armazenistas, retalhistas e exportadores, enquadrados pelos respectivos grémios. (Embora agisse sobre as condições do comércio, nomeadamente ao intervir no mercado comprando vinho. Eis uma outra questão.)

Acabámos de referir a forma típica da primeira coordenação económica, correspondente, *grosso modo*, à fase que se estende até 1936 e caracterizada pela articulação de grémios obrigatórios (ou federações) separados: produtores agrícolas para um lado e comerciantes para o outro, por vezes ainda subdivididos (armazenistas, exportadores, etc.). Foi assim para o vinho não demarcado, assim para o vinho do Porto <sup>82</sup>, assim para o trigo, onde, suprimindo o comércio privado, se coordenaram separadamente a lavoura trigueira e a indústria da moagem <sup>83</sup>. E foi assim, parcialmente, para a fruta: Grémio de Produtores de Vila Franca, Grémio de Exportadores de Frutas e Produtos Hortícolas da Madeira e do Algarve, Grémio do Comércio e Exportação de Frutas; é verdade que na Junta Nacional de Exportação de Frutas (1931) já deviam coabitar representantes das diferentes actividades; mas a JNEF coordenava um domínio restrito, em torno da marca nacional de exportação <sup>84</sup>.

Deste modo, o tipo predominante horizontal não excluía em absoluto o outro, que estava para vir. Vemos até, pelo contrário, que a Junta Nacional de Exportação de Frutas prefigurava, a começar pelo nome, os organismos verticais que se iriam impor e que chegaram quase todos até hoje: JNV, JNF, JNPP, JNA. E a recíproca também é verdadeira, já que a reforma da coordenação de 1936 e seguintes, além de ter criado no Dão um organismo único, mas «monocolor», também não pôs em causa a existência, para o vinho do Porto e para o trigo, de entidades coordenadoras diferenciadas, de produtores umas, de comerciantes ou industriais as outras. Apenas se deve acrescentar que, nestes dois últimos casos, uma

---

<sup>80</sup> A par das regiões dos vinhos verdes e do Dão, também a do Douro tinha uma Comissão de Viticultura, extinta quando se criou a Casa do Douro. Mas no Douro, contrariamente ao que se deu no Dão, já o Governo acha «lógico que, ao lado da organização de produtores, se forme uma organização igualmente forte desse comércio de exportação» (Decreto-Lei n.º 21 883, preâmbulo).

<sup>81</sup> Decreto-Lei n.º 23 231, artigo 9.º

<sup>82</sup> Casa do Douro por um lado, Grémio dos Exportadores de Vinho do Porto por outro, que só na cúpula do sector (Instituto do Vinho do Porto) viriam a encontrar-se.

<sup>83</sup> FNPT e FNIM, que também se encontram (Instituto Nacional do Pão) no quadro de um sistema bem mais integrado que o do Instituto do Vinho do Porto.

<sup>84</sup> Decreto-Lei n.º 20 020, de 4 de Julho de 1931, artigos 1.º, 2.º e 3.º

integração a mais alto nível foi desde logo procurada (e antes de 1936) através dos institutos<sup>85</sup>.

Estas observações, que sem dúvida nos obrigam a matizar os juízos e tiram pasto às generalizações e oposições apressadas, não significam, contudo, que tudo se equivalha. Estamos a assistir a uma típica *démarche* salazarista, cautelosa e empírica, sensível aos casos de espécie, procurando sempre aproveitar do que está feito, permitindo que, até certo ponto, se desenrolem experiências de sentido contrário e deixando frequentemente alguns espaços compensatórios às tendências que, no interior do sistema, acabam por ser preteridas. Mas o sentido do compromisso não impede a consciência das contradições. E, se houve conflito a que o deposto regime esteve atento, foi a este entre os critérios vertical e horizontal de organização, que havia de se lhe repropor, vinte anos mais tarde, no momento de se criarem as corporações<sup>86</sup>. Decorrem então, a tal respeito, discussões de uma grande franqueza. Mas já nos anos 30 o problema fora bastante debatido, defendendo um Teixeira Ribeiro o critério vertical do ramo e um Marcello Caetano o das grandes actividades nacionais<sup>87</sup>. Em defesa do primeiro invoca-se o argumento extraído da unidade dos grandes ciclos económicos e da necessidade de não afastar o que a história aproximou (por exemplo, os produtores e exportadores de vinho do Porto...). Em defesa do segundo salientava-se a pulverização, em Portugal, da maioria dos ramos, partilhados entre uma miríade de empresas, sendo raras as grandes, susceptíveis de lhes fornecer uma espinha dorsal. De modo que só escoradas em grandes actividades nacionais (a agricultura, a indústria, etc.) se poderiam, por via de regra, obter corporações consistentes.

Como já tive ocasião de comentar, estes argumentos dos anos 30 exprimem duas coisas: por um lado, evidentemente, o atraso económico, a falta de grandes empresas, a frágil estrutura de quase todos os sectores; por outro, divergências políticas, pois não é indiferente, para as posições respectivas do Estado e da iniciativa privada, que se faça uma ou outra escolha. A adopção de um critério horizontal não permite a nenhuma das corporações dominar um ciclo económico preciso (o do trigo, o do vinho...), antes estimula os conflitos entre elas. Os agricultores, os industriais e os comerciantes de um dado ramo actuarão separadamente. Nenhuma corporação poderá por si planificá-lo. Disputar-se-ão, pelo contrário, a propósito dos assuntos de interesse comum, como, por exemplo, os preços, assunto em que as posições não costumam coincidir. Eis o que torna inevitável uma constante e detalhada mediação estadual. Com um critério vertical, as coisas talvez tendessem a passar-se de outro modo: como cada corporação representaria integralmente determinado ramo, as contradições entre os agricultores, os comerciantes e os industriais talvez acabassem no seu seio por ser ultrapassadas. E a corporação, capaz de planificar e mandar, talvez quisesse, a páginas tantas, libertar-se do Estado...

---

<sup>85</sup> Mas o Instituto Nacional do Pão era um organismo de índole fundamentalmente técnica, que nunca se impôs. Como adiante veremos, o Instituto do Vinho do Porto teve outro calibre.

<sup>86</sup> Nesse momento — e depois de uma discussão esclarecedora (ver M. Lucena, *O Salazarismo*, pp. 311-315) — prevaleceram (embora com excepções: v. g., Corporação de Pesca e Conservas) as corporações horizontais (agricultura, indústria...), mas divididas em subsecções verticalizantes...

<sup>87</sup> Teixeira Ribeiro, *Princípio e Fins do Sistema Corporativo Português*, 1938, p. 58; Marcello Caetano, *O Sistema Corporativo*, 1938, p. 96.

Há ainda outro aspecto a considerar, o aspecto social. Em primeiro lugar, afirmam os «verticalistas», só umas corporações economicamente poderosas estariam aptas a desempenhar um papel social de envergadura. Caso contrário, será ainda o Estado a envolver-se nisso — e mal. Em segundo lugar, é verdade que as outras (as corporações por grandes actividades nacionais) são mais homogéneas: nelas se encontram os proprietários e os trabalhadores agrícolas (corporação da agricultura), os industriais e os respectivos operários (corporação da indústria), os comerciantes e os seus empregados (corporação do comércio), num ambiente dualista relativamente simples. Ao passo que uma corporação de ramo é bastante mais complicada: nela poderemos encontrar representantes de quase todas as classes e fracções de classe existentes no País. Ora bem pode acontecer que haja mais afinidades entre certos patrões e os seus trabalhadores do que entre todos aqueles ou todos estes. Por outras palavras: o dualismo das corporações horizontais será mais propício à eclosão da luta de classes e também ao desenvolvimento das contradições interburguesas. A corporação do ramo, pelo contrário, «procura matar as divergências *ab ovo*... e evitar que as posições divergentes se reforcem... Será, portanto, simultaneamente a mais associativa e a mais corporativa»<sup>88</sup>.

Estas discussões raramente terão sido de mera doutrina, até porque foram doutrinares alguns dos grandes artífices do sistema corporativo português. Mas contestar-se-á que foram discussões posteriores ao que nos ocupa<sup>89</sup> e que não dizem directamente respeito aos organismos de coordenação económica. A objecção esquece a intimidade deles com as corporações, nas quais se supunha que viriam a integrar-se. E também ignora que, nos diplomas criadores desses organismos, logo saltam à vista afloramentos da problemática acabada de referir. Assim, por exemplo, no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 27 977, de 19 de Agosto de 1937, a substituição pela JNV da Federação Vinícola do Centro e Sul é justificada precisamente pela razão de que «a esfera de influência da Federação, confinada apenas ao domínio da produção, lhe vedava o contacto directo e constante com os demais sectores [...], impossibilitando-a portanto de exercer a acção conjunta que à primeira vista se reconhece indispensável». E, por isso, «a nova Junta Nacional enquadrará [...] as principais actividades da sua área de influência ligadas à economia do vinho [...]». A questão à volta da qual temos andado não era, pois, nada dispicienda *in illo tempore*. E os construtores do sistema tiveram-na em mente quando, a partir de 1936, desenvolveram e parcialmente reformaram a coordenação económica.

A este respeito não vale a pena insistir. Mas será bom salientar outra coisa. A saber: que a preferência governamental em matéria de coordenação económica se afasta sensivelmente da manifestada em 1939<sup>90</sup> (e que prevaleceria em 1956) quanto à determinação das corporações. Critério predominantemente horizontal aqui, dominância do verticalismo ali. Depois de tudo o que temos visto, eis o que já não espantará: as corporações organizam ao mais alto nível as forças vivas da sociedade civil, na qual o deposto regime não confiava há muito. Ao passo que, nos híbridos organismos

---

<sup>88</sup> Neste parágrafo resumi uma argumentação de J. M. Cortez Pinto (*1.º Colóquio Nacional do Trabalho*, vol. III, pp. 425-430).

<sup>89</sup> O debate Marcello Caetano-Teixeira Ribeiro é de 1938.

<sup>90</sup> Ocorre lembrar que só a guerra impediu o advento nesta altura das primeiras corporações.

de coordenação, ia prevalecer o elemento estatal... E a economia em crise precisava de quem lhe deitasse a mão. Ora a «revolução legal» ainda tinha, por muitos e bons, de preceder a «mental». Assim, parece que as contrapostas opções fizeram parte da mesma lógica. Vê-la-emos agora em acção noutro campo: o da estrutura e direcção dos organismos.

### c) AUTENTICIDADE CORPORATIVA E RELAÇÕES COM O ESTADO

Como vimos, a coordenação económica anterior a 1936 tendia a proceder através da própria estrutura gremial (obrigatória), dispensando a criação desse *tertium genus* (nem propriamente corporativo nem estatal) composto pelos organismos pré-corporativos, a que, afinal, foi preciso recorrer. O latim colhe, pelo menos, no plano sociopolítico, à revelia do que se pensar quanto à definição ou indefinição jurídica<sup>91</sup>. Neste sentido — e tão-só — é que tem cabimento a referência de Marcello Caetano, acima citada, à transformação de certas federações em organismos de coordenação. Pois o Decreto-Lei n.º 26 757 estabeleceu que, nos provisórios organismos de coordenação, o Estado estaria sempre (enquanto eles durassem) representado, passando ademais a ser de nomeação ministerial os principais dirigentes. No entanto, se a posição do princípio é nova, a realidade não esperou por ela. Pois quer uma coisa quer outra se detectam já em certos organismos de coordenação da primeira leva, como adiante veremos. Ambas têm, de resto, a ver com a confissão de Marcello Caetano segundo a qual certas federações eram, enquanto organismos corporativos, «artificiais». Só que o artifício não era apanágio delas, nem desapareceu com a «transformação» por elas posteriormente sofrida. Ora documentemos um pouco todas estas afirmações.

Tendo presente a diversidade dos organismos coordenados da primeira fase (federações e uniões; grémios; comissões de viticultura...) <sup>92</sup>, abordarei duas questões (a da composição e a da direcção) que envolvem a das relações com o Estado.

As *comissões de viticultura* constituem um caso à parte. São anteriores ao «28 de Maio» e vêm dos últimos tempos da Monarquia, devendo o seu aparecimento ser considerado à luz da legislação de J. Franco em favor das regiões demarcadas; legislação essa que algo parece ter contribuído para a queda da Monarquia, ao indispor contra ela a grande lavoura do Sul. Depois, o «Estado Novo» conservá-las-ia durante alguns anos, até decidir substituir quase todas elas por organismos de sua lavra: a Federação Vinícola do Douro (Casa do Douro), a União (depois Federação) do Dão, as Uniões de Carcavelos, Bucelas e Setúbal (moscatel)... Mas a Comissão de Viticultura dos Vinhos Verdes manteve-se<sup>93</sup> e havia de sobreviver ao Estado Novo. De um ponto de vista associativo, a sua representatividade era limitada: compunham-na vogais concelhios «eleitos

---

<sup>91</sup> Com efeito, mesmo que os consideremos pertencentes ao género das administrações estatais indirectas (institutos públicos), nem por isso a realidade sociológica e política que lhes subjaz deixará de ser *sui generis*.

<sup>92</sup> Deixaremos por ora de lado aqueles organismos que prefiguram as características da segunda: Junta Nacional de Exportação de Fruta e Institutos do Vinho do Porto e do Pão.

<sup>93</sup> Passando a chamar-se Comissão de Viticultura da Região de Vinhos Verdes (CVRVV) (Decreto n.º 16 684, de 22 de Março de 1929, artigo 6.º).

pelos quarenta maiores viticultores de cada concelho»<sup>94</sup>. Esta disposição do Decreto n.º 16 684 (cujo elitismo, note-se, vinha de trás e que também figurou no regulamento da Comissão de Viticultura do Douro) acrescentava que os comerciantes (bem como os seus comissários, agentes ou empregados) não seriam eleitores nem elegíveis, «devido a eleição recair em dois viticultores domiciliados no concelho ou em dois representantes dos sindicatos agrícolas, onde os houver»<sup>95</sup>. E a Comissão de Viticultura teria uma comissão executiva (sua delegada) com três membros efectivos — um dos quais presidente — e três suplentes<sup>96</sup>. Em geral, cabia-lhe (à CVRVV), como já sabemos, fiscalizar a produção e o comércio de vinhos verdes, bem como a entrada de vinhos estrangeiros à região. E ainda proceder à inscrição dos produtores, à verificação dos manifestos, à passagem de certificados de origem, à prestação de apoio técnico, à propaganda interna e externa do vinho verde, etc.<sup>97</sup>

Apesar de a base eleitoral ser tão estreita e de lhes faltar uma conveniente articulação com o sindicalismo agrícola, há sintomas de que as comissões de viticultura defenderam com alguma tenacidade interesses regionais e não foram interlocutoras fáceis do Estado. Já no tempo da República, as eleições no Douro se tiveram de repetir, acabando o Governo por nomear ele próprio os vogais... E a Comissão dos Vinhos Verdes também viveu, a partir de 1935 (e ainda vive), em regime «provisório» de comissão administrativa<sup>98</sup>, perdendo então por completo o carácter representativo... Pelo estatuto de 1929, todavia, seria em princípio um organismo muito mais autónomo do que os grémios e federações, que em seguida estudaremos. Pois o Governo apenas era suposto intervir na sua vida interna através de um engenheiro agrónomo, nomeado pelo ministro da Agricultura para chefe dos serviços técnicos e de fiscalização. Mas é verdade que o dito engenheiro assistiria, sempre que entendesse, «a fim de dar parecer», a todas as reuniões da Comissão. Pelo que é tentador considerá-lo um embrião dos delegados do Governo que enxamearam nos grémios obrigatórios, federações e uniões. Aos quais vamos passar.

*Sobre os grémios obrigatórios* (ou que tais se tornaram a partir do Decreto-Lei n.º 23 049, de 23 de Setembro de 1933) pouco preciso dizer que já não tenha dito neste artigo ou algures<sup>99</sup>. De lembrar apenas — além da obrigatoriedade de inscrição<sup>100</sup> — a dupla função deles, político-representativa por um lado e económica por outro, a que correspondia a dupla tutela dos Ministérios da Economia e das Corporações; e de recordar também que lhes eram aplicáveis todos os mecanismos predispostos para controlar os sindicatos nacionais (da exigência de homologação dos dirigentes à possibilidade discricionária de uma dissolução administrativa); e ainda que, tendo mesas da assembleia (ou conselho-geral) e direcções em

<sup>94</sup> Decreto n.º 16 684, de 22 de Março de 1929, artigo 7.º

<sup>95</sup> Estes sindicatos agrícolas eram associações de produtores (algumas dezenas dos quais — pelo País fora — se transformariam em Grémios da Lavoura a partir de 1939), e não sindicatos de assalariados agrícolas, claro está.

<sup>96</sup> Decreto n.º 16 684, artigo 10.º

<sup>97</sup> *Ibid.*, artigo 13.º

<sup>98</sup> Sobre as motivações que levaram à nomeação desta CA.

<sup>99</sup> M. Lucena, *A Elevação...*, vol. 1, pp. 273-279.

<sup>100</sup> A qual inscrição condicionava o exercício da actividade.

princípio eleitas <sup>101</sup>, se viram, por via de regra, dotados de um delegado do Governo, que interviria nas assembleias e assistiria às reuniões da direcção, visando-lhe todos os actos e vetando-lhe as decisões de que eventualmente discordasse (veto suspensivo, até decisão ministerial em última instância). Recorde-se, enfim, que os dirigentes destes grêmios recebiam uma remuneração fixada pelo Governo. Por um pouco, seriam equiparados aos funcionários públicos.

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 26 757, estes grêmios obrigatórios ver-se-ão subordinados aos organismos de coordenação económica por ele previstos (comissões reguladoras, juntas e institutos) e aos quais se costuma reservar a denominação. Mas já acima mostrei — exemplificando com o Grémio dos Armazenistas do Vinho <sup>102</sup> e a União Vinícola do Dão <sup>103</sup> — que estes grêmios obrigatórios exerciam funções (e delegações de autoridade) que deles faziam verdadeiros organismos de coordenação. Coisa que continuaram a ser, note-se, mesmo depois da reforma de 1936, só que a partir de então subalternamente. Nos anos anteriores coordenaram «de pleno», no quadro, já dito, de uma coordenação horizontal: eis algo sobre o que já não preciso de insistir.

Pelo contrário, importa salientar — reportando-nos a esse primeiro período da coordenação económica e considerando o facto de os grêmios obrigatórios não terem sido o seu único instrumento — duas coisas: à uma, quanto à composição, que esses grêmios foram, apesar de tudo, menos anormais do que as federações em que fala Marcello Caetano; à outra, quanto à direcção e relações com o Estado, que eles se afastam menos do que elas do ideal corporativismo de associação; ou que não se aproximam tanto do Estado. Isto não quer dizer que tenham brilhado pela autenticidade representativa, tal como por ela não viriam a brilhar os grêmios facultativos. A contemplação das federações coordenadoras permitir-nos-á justificar algumas destas asserções.

*Sobre aquelas federações, que, nos primórdios do sistema, foram investidas de uma função de coordenação económica (e algumas delas haviam de permanecer longamente ao lado das comissões reguladoras, juntas e institutos, enquanto outras cediam o passo a estes organismos), há a dizer primeiro que foram, por via de regra, elementos secundários da organização corporativa nascidos antes dos primários; ou que, de qualquer modo, não brotaram do enlace destes últimos; há a dizer, até, que, em vários casos, foram as federações e uniões que, de certo modo, engendraram, ou tentaram engendrar certos grêmios, dominando-os em absoluto; e há a dizer, enfim, que à construção de cima para baixo correspondeu, no plano da direcção das federações, o maior controlo estatal, com uma participação plena de representantes do Governo e da administração pública nos corpos gerentes de algumas delas. Eis um embrião de verdadeiro e próprio corporativismo de Estado. Ora vamos por partes:*

1. A inexistência ou extrema incipiência dos elementos primários (sindicatos agrícolas ou grêmios especializados de agricultores, comerciantes ou

---

<sup>101</sup> Por vezes, o Governo atribuiu-se o direito de nomear as primeiras direcções. E podia pôr os organismos em regime de comissão administrativa.

<sup>102</sup> Que em 1935 sucedeu ao Grémio de Vendedores de Vinho por Grosso, de 1932.

<sup>103</sup> Esta União (depois Federação) era composta de grêmios obrigatórios.

industriais), que as federações deviam federar ou as uniões unir, atesta-se facilmente em vários casos:

A *FNPT* começou por federar simples «celeiros concelhios», quais suas delegações de carácter fundamentalmente técnico e executivo: recepção dos manifestos, recolha e transporte do cereal, distribuição de sementes, etc. Na reforma de 1935<sup>104</sup> é que os celeiros passam a grémios especializados, de produtores de trigo. Mas, na prática, esses grémios trigueiros também não foram longe, enquanto estruturas associativas, e acabaram por se integrar nos grémios da lavoura (indiferenciados), cuja criação arrancou em 1939. É manifesto neste caso, como no do vinho, ter sido a coordenação económica, em grande parte<sup>105</sup>, «quem», taceantemente, suscitou o nascimento dos grémios, agências locais extremamente importantes para a eficácia das acções coordenadoras. E é de notar que na reforma de 1935 se previa que a direcção dos nóveis grémios trigueiros concelhios seria composta de três vogais: dois deles eleitos pelos 20 maiores produtores (método das comissões de viticultura) e o terceiro nomeado pela própria *FNPT*, que estaria para eles como o Governo estava para ela...

O caso da *Federação de Vinicultores do Centro e Sul de Portugal* é análogo, embora uma análise incipiente nos dê a impressão paradoxal de que a *FVCSP* foi, simultaneamente, menos eficaz do ponto de vista prático e menos inautêntica no plano representativo. Eis algo por confirmar ou infirmar<sup>106</sup>. De qualquer modo, também a *FVCSP* foi concebida como enlace de grémios concelhios especializados, tendo na direcção um vogal indicado pela Federação. Mas também esses grémios acabariam afinal por se integrar nos grémios da lavoura. De notar, aliás, que a criação destes últimos (essa, sim, efectiva e levada a cabo à escala nacional)<sup>107</sup> muito ficou a dever à eclosão da guerra, que tornou inadiável uma coordenação algo diversa da inicialmente prevista. Mas adiante.

A *Casa do Douro* releva da mesma ordem de ideias. Constituía, porém, algo de mais complicado: no primeiro estatuto, de 1932<sup>108</sup>, era uma federação sindical dos viticultores, «previamente» reunidos em sindicatos de freguesia; os quais, por sua vez, se agrupavam em uniões concelhias. Estas uniões é que propriamente formavam a Federação. Mas aquele «previamente» apenas se refere à ordem lógica, já que, na ordem cronológica, a precedência coube à Federação. O decreto de criação da Casa foi, a esse respeito, inequívoco ao ordenar que os sindicatos de freguesia estivessem constituídos dentro de seis meses. E, para tanto, proibiu toda

<sup>104</sup> Decreto-Lei n.º 24 949, de 19 de Janeiro.

<sup>105</sup> Não totalmente, pois muitos grémios também entroncam no velho sindicalismo agrícola: os grémios da lavoura são 230; os antigos sindicatos (nem todos concelhios) eram, salvo erro, 196. Cerca de 100 destes transformaram-se naqueles. Além das funções representativas, os velhos sindicatos agrícolas também já actuavam no domínio económico: por exemplo, ao abastecerem a lavoura em factores de produção.

<sup>106</sup> Só há dúvidas quanto à vitalidade associativa, pois, já quanto à eficácia, a *FNPT*, actuando em conjugação com a *FNIM* (Federação de Moagem), deixou longe todos os outros organismos. Foi das poucas coisas que «funcionaram mesmo» em Portugal.

<sup>107</sup> Entre 1939 e 1945 ficou constituída a grande maioria (mais de 200) dos 230 grémios da lavoura.

<sup>108</sup> Decreto-Lei n.º 21 883, artigo 2.º, § 3.º, e artigo 3.º

e qualquer transacção vinícola aos viticultores que ficassem de fora. Os sindicatos, bem como as uniões concelhias (ou, melhor, as respectivas direcções) constituíam delegações da Casa do Douro. Mas é verdade que, nas direcções dos grémios — segundo o estatuto de 1932 —, nenhum dos três vogais seria designado pela Federação.

Em 1935, esta mecânica foi, todavia, adaptada, passando as uniões concelhias a grémios de viticultores, igualmente obrigatórios. E então já a Casa do Douro se viu atribuir o direito de nomear os secretários da direcção dos grémios, bem como o direito de escolher o presidente entre os três vogais eleitos em assembleia geral <sup>109</sup>. Só em 1940 é que a direcção dos grémios concelhios voltaria a ser inteiramente eleita. E continuaram de viticultores: não se integraram nos grémios da lavoura; e, por determinação superior, poderiam até abrir secções abrangendo outros produtos <sup>110</sup>. À parte determinações como esta, de adaptação às características especiais da região duriense, a reforma de 1940 vinha aproximar o estatuto da Casa do Douro do dos organismos de coordenação previstos no Decreto-Lei n.º 26 757. E destes falaremos adiante.

É curioso — e significativo das hesitações havidas nesta matéria <sup>111</sup> — que, em 1934, um ano antes de atribuir à Casa do Douro aquela tão qualificada presença na direcção dos grémios federados, o legislador não tenha concedido o mesmo à União Vinícola do Dão. No Dão, quer os previstos grémios de viticultores quer o dos Comerciantes teriam direcções inteiramente eleitas pelas respectivas assembleias gerais. De resto, a forma do controlo do Governo sobre a própria União também não é a mesma que a exercida sobre as federações acabadas de percorrer. Mas com isto estamos chegando a outro assunto.

2. Na Adega do Dão, o controlo e a influência ministerial imediatos exerciam-se mediante um delegado do Governo, com direito de veto sobre as decisões dos corpos gerentes e cujo prévio consentimento era necessário, nomeadamente, para se contraírem quaisquer empréstimos. Mas que não tinham direito de voto nos assuntos cuja resolução vigiava <sup>112</sup>. Ere este o sistema normalmente usado para com os grémios primários obrigatórios do comércio e indústria, instaurando-se uma fiscalização pesada, mas pretendendo-se, contudo, ressaltar certa distância entre a organização corporativa e o Estado, o qual se não queria consubstanciar com ela. O delegado do Governo constituía, se quisermos, um quisto estatal, característico das associações primárias obrigatórias de certa envergadura <sup>113</sup>, bem como de organismos corporativos do segundo grau e superiores. Mas provisório: um quisto é um corpo estranho e circunscrito, susceptível de ser extraído sem deixar excessivas aderências. E podiam utilizar-se imagens deste género na defesa do corporativismo salazarista *tendencial*-

---

<sup>109</sup> Decreto-Lei n.º 24 948, artigo 2.º, e artigo 15.º, § 1.º

<sup>110</sup> Decreto-Lei n.º 30 407, de 30 de Abril, artigos 27.º e 9.º, § único.

<sup>111</sup> Hesitações muito curiosas e cuja história ainda nos é mal conhecida. Nomeadamente, não saberíamos dizer ao certo até que ponto se ficam a dever ao pensamento das altas esferas e até que ponto reflectem condições (e eventuais reacções) periféricas.

<sup>112</sup> Decreto-Lei n.º 24 516, de 28 de Setembro de 1934, artigos 61.º e 41.º

<sup>113</sup> Grémios obrigatórios do comércio e da indústria de âmbito frequentemente nacional. Em regra, não houve delegados do Governo nas associações primárias agrícolas, muito mais dispersas.

mente de associação. Tanto o seria que até tomava o cuidado de bem evidenciar a tutela exercida, de salientar a sua exterioridade. Perfeitamente adequada a este desígnio seria a figura do delegado, não membro, que facilmente seria «extraído» de todos os organismos corporativos à medida que cada qual fosse atingindo a maioria. Tal era, pelo menos, a tese oficial.

Tudo isto veio a propósito da União Vinícola do Dão, que tinha a sua direcção inteiramente composta por representantes das instituições congregadas, apenas submetida à vigilância de um delegado do Governo, que dela não fazia parte. Porém, a situação não era a mesma em outros organismos corporativos do segundo grau igualmente investidos em funções de coordenação económica e nos quais o delegado do Governo também votava, por fazer parte integrante dos órgãos sociais que estava encarregado de controlar. E que eram a direcção e o conselho (ou assembleia) geral, que no Douro, a princípio, se chamava câmara sindical. Tal foi o caso da FNPT<sup>114</sup>, da FVCSP<sup>115</sup> e da Casa do Douro<sup>116</sup>. A composição desses órgãos é sempre a mesma: assembleia ou conselho-geral, composto pelo delegado e por representantes delegados dos grêmios federados; e direcção eleita aí, com três vogais efectivos e três suplentes — no Douro acrescidos de um presidente — mais o delegado: não eleito, claro está.

Na prática, é provável que a diferença (entre estes delegados e membros de pleno direito da direcção e os que, sem voto, vetavam) se não tivesse feito grandemente sentir. Eram, uns e outros, os «homens do ministro», e era isso, decerto, o que no fundo contava, voto a mais, voto a menos. No entanto, e sabendo nós da influência dos mestres do Direito nestas arquitecturas salazaristas, não deixa de ser significativo o ter-se verificado com os delegados votantes um semelhante deslize, uma tal anomalia, relativamente aos princípios do corporativismo de associação. Anomalia, de resto, que outros diplomas pressurosamente evitam (ou reparam), tomando o cuidado de esclarecer que o senhor delegado do Governo vetaria, sim, quando muito bem entendesse, mas não tinha o direito de votar. Ainda não estamos em condições de dizer ao certo em que precisos termos se manifestou, no interior do depósito regime, a tendência para o corporativismo de Estado, subtil e servida quiçá por uma força de coisas, um pendor dos aparelhos, mais do que pela acção deliberada e consciente de protagonistas encartados. Por vezes tem-se até a sensação de que esses protagonistas eram alguns defensores do associativismo, em acessos de franqueza ou desorientação. Mas essa tendência existiu. E, se bem que ideologicamente subalterna, sempre preocupou vivamente *et pour cause* os grandes responsáveis do antigamente. Quando sinceros, deviam por vezes sentir-se quais alquimistas desprevenidos, ao verem no que dava a tentativa de criar instituições autênticas e vivazes por intermédio de um Estado autoritário e centralizador. Nestas condições, a construção do corporativismo associativo assemelhava-se bastante à quadratura do círculo.

Fosse ou não fosse, pode sustentar-se que, por comparação com estas Federações do Trigo e do Vinho, o tipo dos grêmios obrigatórios que

<sup>114</sup> Decreto-Lei n.º 24 949, de 19 de Janeiro de 1935, artigos 9.º e 12.º

<sup>115</sup> Decreto-Lei n.º 23 231, de 17 de Novembro de 1932, artigos 10.º e 14.º

<sup>116</sup> Decreto n.º 21 883, de 18 de Novembro de 1932, artigos 11.º, 27.º e 92.º, este último salientando que o delegado, além dos mesmos direitos e obrigações que os outros vogais, tem o direito de veto sobre «todas as decisões [...] que repute lesivas [...]».

acabou por predominar prometia paradoxalmente (promessa programática) uma menor dependência. E, sobretudo, afastava a ameaça, a prazo, de fusão com o Estado. Mas esse tipo de grêmios afirmou-se fundamentalmente nos terrenos do comércio e da indústria. Tudo se liga a quase tudo e o leitor já terá porventura notado que, por contraste com os casos da FNPT, da FVCSP e da Casa do Douro, todas elas federações (isto é, agrupamentos horizontais), a Adega do Dão era uma união vinícola (organismo vertical), visando abranger simultaneamente os produtores e os comerciantes de um dado vinho. Ora o depósito regime ia encaminhar-se para formas verticais de coordenação. Mas diferentes da que a Adega esboçou.

#### d) A COORDENAÇÃO «DEFINITIVA»

Em 1935, a Junta Nacional das Frutas, precursora <sup>117</sup> da fórmula que viria a impor-se, era constituída por um presidente (espécie de delegado sem o ser, com direito de veto sobre as deliberações colegiais) e um vice-presidente, ambos de nomeação ministerial; e ainda um representante da Direcção-Geral dos Serviços Agrícolas, pelo director do mercado abastecedor de Lisboa e por dois representantes das cooperativas de produção de fruta e hortícolas. Mais tarde — em sintonia com as outras juntas —, a JNF compreenderia também representantes dos armazenistas e exportadores.

Em 1937, a Junta Nacional do Azeite, além do presidente (com veto) e do vice-presidente, nomeados, e do representante da DGSA, contava com dois representantes dos exportadores e armazenistas e quatro da produção olivícola (por províncias: Beira Litoral, Beira Baixa, Ribatejo e Alto Alentejo), aos quais viriam agregar-se mais tarde os da Beira Alta e Trás-os-Montes. No mesmo ano sobreveio também a Junta Nacional do Vinho, substituindo a nossa conhecida FVSCP, de composição análoga, só que com dois vice-presidentes. Aqui, os representantes da produção eram três (Bairrada, Ribatejo, Oeste).

Em 1939, a Junta Nacional dos Produtos Pecuários desenvolve o mesmo esquema. Em mais complicado, pois se subdividia em três sectores (carne, leite, lãs), cada um dos quais dotado de um conselho técnico com vogais representantes da produção, comércio e indústria <sup>118</sup>. A reunião dos vogais destes três conselhos técnicos é que formava o conselho-geral da JNPP, do qual também faziam parte o presidente e dois vice-presidentes, como sempre nomeados. A relativa novidade é constituída pelo esboço de uma distinção orgânica — nas juntas e comissões reguladoras <sup>119</sup> — entre o órgão executivo de direcção efectiva (dominado pela figura cimeira do presidente, espécie de feitor do organismo com a força de quem despacha directamente com o ministro) e o órgão colegial, que definiria orientações gerais, apreciaria os orçamentos, relatórios e contas, etc. De resto, logo

<sup>117</sup> No aspecto da articulação com o Estado.

<sup>118</sup> Carne: dois representantes da produção, um retalhista, um negociante de gado, um industrial de preparação. Leite: dois produtores e dois industriais. Lãs: o mesmo.

<sup>119</sup> Umás e outras organismos menos evoluídos que os institutos, que já correspondem a sectores corporativamente organizados e onde já vigorava o esquema direcção/conselho-geral.

em Outubro de 1936, cerca de três meses após a promulgação do Decreto-Lei n.º 26 757, outro viera, prevendo que as juntas e comissões reguladoras tivessem um conselho administrativo, constituído apenas pelo presidente, pelo vice-presidente e por um dos vogais.

Quanto à FNPT, de cuja direcção faziam inicialmente parte um presidente, um vice-presidente, o delegado do Governo e um delegado da Caixa Geral de Depósitos... já tinha sido reformada em 1935. Tratando-se, em princípio, de um organismo corporativo, desde logo se previu, como já sabemos, a existência dos dois órgãos direcção e conselho-geral. Este último, constituído por representantes dos grémios federados, é que devia eleger os membros daquela, de ambos fazendo ainda parte o delegado do Governo <sup>120</sup>. Mas, na prática, a FNPT nunca foi uma autêntica federação, o conselho-geral não funcionou e as suas direcções sempre foram de nomeação ministerial.

Restam-nos, dos organismos que temos estado a contemplar, os privados do Douro e do Dão. Aqui, como também já sabemos, a União passou a Federação em 1942, mantendo, porém, as anteriores funções de coordenação vertical, compreensiva da produção e do comércio. Ali, a Casa do Douro e o Grémio dos Comerciantes e Exportadores partilharam o terreno, mas enquadrados numa estrutura comum, o Instituto do Vinho do Porto. Já sabemos que a direcção dos institutos era de nomeação ministerial e que o seu conselho-geral incluiria, além da própria direcção, representantes de todos os organismos corporativos envolvidos. E ainda, eventualmente, os respectivos delegados do Governo, bem como um ou dois técnicos prestigiados e competentes. Não temos de insistir sobre nada disto.

Pelo contrário, tem todo o interesse reparar no que depois sucedeu ao estatuto das Federações do Douro e do Dão (em 1940 e 1942, respectivamente) quando se tratou de as adequar à nova coordenação económica. Sucedeu que os conselhos-gerais, naturalmente constituídos por representantes dos grémios federados (da vinicultura num caso, da lavoura no outro), passaram a funcionar «sob a presidência de um vinicultor da região nomeado pelo Governo». E que, da direcção, só três vogais continuaram a ser eleitos, cabendo ao ministro a «livre nomeação» dos presidentes e dos vice-presidentes... <sup>121</sup> Dá-se, portanto, quanto a corpos gerentes, uma nítida aproximação (embora não uma coincidência...) com a ordem de ideias inspiradora do Decreto-Lei n.º 26 757. Estas Federações ficam com direcções nomeadas, como qualquer comissão reguladora, junta ou instituto. E o interesse do Estado vai até ao ponto de lhes nomear o presidente do órgão «soberano», o conselho geral; embora aqui, para conservar um perfume de representatividade, se obrigue a escolher entre os viticultores. Ora esta evolução é lógica se atendermos à convergência destes organismos nas funções de coordenação económica. Mas suscita-se, não obstante, um problema inescapável, na medida em que a Casa do Douro e a Federação do Dão, consolidadas — como a FNPT — enquanto organismos votados à coordenação, também conservam, não obstante, a função político-representativa <sup>122</sup>: «representar os interesses legítimos dos viticultores da região [...] exercer as funções políticas conferidas por lei aos organismos corporati-

<sup>120</sup> Decreto-Lei n.º 24 949, de 19 de Janeiro, artigos 9.º e 12.º

<sup>121</sup> Decretos-Leis n.ºs 30 408, artigos 37.º e 42.º, e 32 275, artigos 12.º e 20.º

<sup>122</sup> Donde a dupla tutela dos Ministérios da Economia e das Corporações, expressamente prevista.

vos.»<sup>123</sup> A lei especifica, até, que a defesa desses interesses será levada a cabo «perante o Estado e os outros organismos corporativos e de coordenação económica [sublinhado meu]». Esta última fórmula já constava no estatuto da FNPT, reformado, em 1935, na sequência da norma segundo a qual a Federação «representa legalmente todos os elementos da produção de trigo»<sup>124</sup>.

No papel, estas Federações mantiveram assim intacta — como os próprios nomes indicam — a sua vocação de organismos corporativos de segundo grau. E como tal foram tomadas, inautenticidade à parte, nisso se distinguindo das juntas, comissões reguladoras e institutos. Mas, por outro lado, também se afigura inegável estarmos perante verdadeiros organismos de coordenação económica, para-estatais como os outros. Confirmá-lo-emos adiante, ao analisarmos o que há de comum nas funções e prerrogativas de autoridade de todos eles. E é no quadro deste hibridismo que se tem de ler aquela aproximação entre todos, ao nível da relativa estatização dos corpos gerentes, acabada de referir. Pois, se os organismos unicamente coordenadores (juntas, comissões, institutos) já são algo de cruzado, a meio caminho entre «forças vivas» corporativamente organizadas (ou organizandas) e serviços do Estado, temos de reconhecer que o hibridismo destas Federações é duplo, postas, como estão, a meio caminho entre um simples organismo de coordenação e uma associação de grémios. Duas foram, portanto, ao que parece, as vias «definitivas» da coordenação económica salazarista<sup>125</sup>, pelo menos ao nível das intenções.

Chegados a este ponto, não adianta arguir que, enquanto organismos representativos, as federações não eram autênticas ou não funcionavam. Primeiro porque se não trata aqui, a título principal, de nada disso, mas sim da concepção institucional, do desenho das instituições. Depois porque, na organização corporativa portuguesa, quase tudo começou e acabou por não ser «autêntico», demasiadas coisas tardaram imenso até começarem a funcionar, mas bastantes acabaram por fazê-lo; ora já sabemos como é que a respectiva doutrina integra as demoras, justifica as distorções. E, enfim, porque, em termos representativos, a Casa do Douro e a FNPT não valeram exactamente o mesmo. A FNPT não federou grémios: teve sob a sua batuta as secções de cereais dos grémios da lavoura, como agências meramente executivas. Mas os grémios dos vinicultores durienses existiram e não foram unicamente, embora fossem principalmente, delegações da Casa do Douro.

Outra objecção, à qual já fiz referência, consistiria em se assimilarem estas federações coordenadoras aos grémios primários obrigatórios, que passaram a operar em sintonia com «puros» organismos de coordenação (juntas, etc.) e na dependência deles. Tendo então presente que todos os grémios (mesmo os facultativos) tinham uma função político-representativa e outra económica, poder-se-ia tentar negar o carácter de organismos de coordenação *stricto sensu* das instituições em que estamos a falar. Ou, pelo menos, considerá-la (à coordenação) como função subalterna. Mas seria tentativa frágil. Pois é verdade que, em domínios essenciais, a Casa do

<sup>123</sup> Decretos-Leis n.º 30 408, artigo 6.º, e 32 275, artigo 7.º

<sup>124</sup> Decreto-Lei n.º 24 949, artigo 6.º

<sup>125</sup> Como facilmente se intui, a CVRVV não constitui uma terceira, por se tratar de um organismo que em princípio também é representativo, mas que vive há quarenta anos em regime excepcional de comissão administrativa.

Douro acabou por ficar estatutariamente na dependência do Instituto do Vinho do Porto, cabendo-lhe «cooperar na orientação e condicionamento da produção e comércio de vinhos da região», bem como «realizar a respectiva fiscalização, fazendo cumprir as determinações que forem adoptadas pelo Instituto do Vinho do Porto», ao qual se limitaria a «propor [...] quanto julgue conveniente à boa e eficaz aplicação dos princípios legais»<sup>126</sup>. Mas já nada de semelhante se pode dizer da FNPT: o Instituto do Pão surgiu confinado a funções substancialmente técnicas. E de quanto a autonomia da FNPT fosse grande e a sua posição decisiva no sector trigueiro fala a criação, em 1972, do Instituto dos Cereais, que procedeu por integração nela (FNPT) de diversos organismos, entre os quais se contavam a FNIM e o dito Instituto do Pão... E, para o Dão, nenhum específico organismo de cúpula foi sequer criado em que a respectiva Federação se devesse integrar. É verdade que a posterior expansão das actividades da JNV, a qual entrou a «digerir» uma série de pequenas regiões demarcadas (Madeira, Bucelas, Carcavelos, Setúbal...), não deixou de, a páginas tantas, colidir com a autonomia das dos Vinhos Verdes e do Dão. Deu-se então uma certa liderança da JNV, mas de âmbito limitado e sempre muito contestada.

De um ponto de vista jurídico, só se afigura assim discutível o caso da Federação do Douro, cujo prático autonomismo, ligado às reivindicações da Régua contra o Porto e Gaia, é, todavia, proverbial. Pelo que, de qualquer modo — e mesmo que limitado à FNPT e à Federação do Dão —, creio ter ficado estabelecida a persistência (para cá de 1936) de duas distintas vias da coordenação económica: uma, em que os protagonistas eram organismos acumulando funções político-representativas; outra, em que avultam entes especializados (comissões reguladoras, juntas e institutos), únicos que o Decreto-Lei n.º 26757 contempla<sup>127</sup>. Esta última via predominou a partir de 1936, não só quantitativa, mas também qualitativamente; e ainda enquanto a sua consagração determinou as transformações que vimos no estatuto das citadas Federações; e, enfim, quando, em pleno verticalismo, organismos como a JNV ou a JNA passam a orientar grémios obrigatórios (como o GAV ou o de comerciantes e exportadores de azeite), que dantes coordenavam autónoma e horizontalmente as respectivas actividades. Pode inclusivamente sustentar-se que, em definitivo, no termo da prevista evolução, a figura dos institutos, figura ideal dos organismos pré-corporativos de coordenação, estava destinada a absorver ou a integrar todas as demais. (A criação, em 1972, dos Institutos dos Cereais e do Azeite e Produtos Oleaginosos apoia esta tese.) Mas isso não desconta que, durante mais de trinta anos, a realidade tenha sido bem outra, em sectores tão importantes como o trigueiro e o dos vinhos de qualidade, sectores, de resto, *em que a coordenação terá sido a mais efectiva*. Convirá averiguar até que ponto os graus de eficácia obtidos se devem às diversas formas usadas. Talvez os generalizados queixumes contra a

<sup>126</sup> Decreto-Lei n.º 30 408, artigo 6.º, n.ºs 18.º e 23.º

<sup>127</sup> E a terminologia dos estatutos reflecte essa concepção restritiva: assim, por exemplo, uma junta como a JNV é definida como «organismo de coordenação económica com funções oficiais e personalidade jurídica» (Decreto-Lei n.º 27 977, artigo 1.º); ao passo que as Federações do Douro e do Dão foram, cada qual, uma «organização corporativa de interesse público, de administração e funcionamento autónomos, dotada de personalidade jurídica» (Decretos-Leis n.ºs 30 408, artigo 2.º, e 32 275, artigo 2.º).

burocratização de todos os organismos de coordenação encubram situações assaz distintas de sector para sector.

Descubra-se, porém, o que se descobrir, a insistência no tema da diversidade da coordenação económica (coordenação e coordenações) nunca será inútil. E permite-nos, desde já, assentar algumas ideias importantes para a seqüência do nosso trabalho. A saber:

1. A coordenação económica engendrou várias formas de articulação entre o Estado e a sociedade civil («forças vivas»). E podemos imaginar uma escadaria cujos degraus nos levam aos poucos do primeiro à segunda:

- a) Ministérios, direcções-gerais, etc.;
- b) Organismos ditos pré-corporativos de coordenação económica (juntas, comissões reguladoras, institutos);
- c) Federações e uniões semicorporativas (organismos simultaneamente representativos e de coordenação);
- d) Grémios primários obrigatórios (organismos corporativos com funções subalternas de coordenação);
- e) Grémios facultativos, suas federações e uniões... <sup>128</sup>

Nos extremos — a) e e) — situam-se teoricamente o puro Estado e a desentrevada sociedade civil. As formas intermédias afastam-se progressivamente daquele e aproximam-se desta. Nas comissões reguladoras, juntas e institutos, o enlace é multiforme: principais dirigentes nomeados e, além disso, concepção mista dos organismos, em que têm assento representantes de diversos serviços públicos ao lado dos organismos corporativos e das actividades privadas. Nas federações semicorporativas, dirigentes nomeados, alguns livremente, outros dentre os produtores da região... Nos grémios obrigatórios (categoria da qual, *lato sensu*, também fizeram parte, antes de serem reformadas, algumas federações e a Adega do Dão), simples delegados do Governo, que até certa altura faziam parte dos órgãos sociais e depois deixaram de fazer. Enfim, nos grémios facultativos, dirigentes eleitos, apenas submetidos à tutela e à homologação...

Estamos quase perante um *continuum* que vai do Estado à sociedade civil, tendendo para o estabelecimento, entre ambos, de uma gradação insensível. Mais tarde, a rede adensar-se-á, nomeadamente com o aparecimento entre a) e b) de certas administrações autónomas, como a AGAA (Administração-Geral do Açúcar e do Alcool), de 1966, reformada em 1972, com a direcção inteiramente nomeada, em cujo conselho de administração nos surgem representantes de ministérios, de um organismo de coordenação (a JNV), das Corporações da Lavoura e da Indústria e da produção do álcool da Madeira e dos Açores...

2. À medida que a coordenação alastra a novos sectores e se desenvolve, tende-se para a verticalização e para uma intervenção cada vez mais nítida e determinante do Estado. Ou seja: quanto mais o sistema cresce, mais padece a ideia de autodirecção da economia, que vai sendo sucessivamente adiada e dir-se-ia que remetida para as Calendas gregas. Eis o que

---

<sup>128</sup> No sistema corporativo salazarista, as federações agrupavam organismos, grémios (ou sindicatos) com o mesmo âmbito profissional, ao passo que nas uniões se encontravam organismos primários cobrindo actividades conexas ou afins.

foi extremamente sensível na passagem da primeira para a segunda vaga da coordenação. E eis o que não podia deixar de pôr aos ideólogos e artífices do sistema corporativo um problema assaz delicado. Senão vejamos.

Ao definir, em 1938, os grêmios obrigatórios, Marcello Caetano chama-lhes «quase institutos públicos», por considerar que o Governo neles delegava «funções de autoridade já corporativas» — autoridade essa que compreendia por vezes o direito de requisição. E conclui afirmando que esses «grêmios correspondem principalmente à concepção do corporativismo de Estado». Seria caso então de se lhe perguntar o que pensava das comissões reguladoras, juntas e institutos. Pois, aqui, a presença das entidades governamentais não se pauta, como nos grêmios obrigatórios se pautava, pelo princípio de um provisório, se bem que estreito, conselho e controlo. Nem se contenta sequer, como nas federações coordenadoras se contentou, com o assumir (quicá passageiro) dos comandos essenciais. Vai bastante mais longe, esboçando uma colaboração orgânica e permanente dos elementos estatais com os não estatais, em organismos nos quais se delegam funções de transcendente importância e prerrogativas de pública autoridade. Não será este o modo mais propício de atrelar ao carro do Estado relevantes «forças vivas», substanciais fatias da sociedade civil? Parece que sim. E tanto mais quanto é certo que, navegando para juzante da coordenação económica, nos fartamos de encontrar instituições (grêmios e cooperativas) em que a congregação das forças vivas é largamente obra do Estado e destes organismos que as levam a associa-se.

Confrontados com esta questão, os ex-presidentes do Conselho responderiam que não. E com eles, sincera e convictamente, muitos discípulos, numa daquelas respostas cuja desarmante candura nos remete para as vidas dos santos ou para manuais da perfeita hipocrisia, consoante a nossa disposição ou os interlocutores que se nos deparam. E a resposta deles era que certamente os organismos de coordenação representavam a mão fortíssima do Estado na economia (e então quando veio a guerra...), constituindo, sem dúvida, um desvio burocrático do «Estado Novo». Porém, isso, que era infelizmente inevitável (os Estados menos intervencionistas do mundo estavam sendo obrigados a procedimentos semelhantes), seria felizmente passageiro. E a prova de que, em plena provação, a vontade política do regime se mantinha intacta encontrava-se nada mais nada menos do que no facto de as citadas juntas, comissões reguladoras e institutos *não serem legalmente considerados organismos corporativos*. Eram, sim e tão-só, pré-corporativos: coordenavam e regulavam superiormente a vida económica e social de certas actividades, mas só enquanto as corporações não chegassem, para fecho do edifício. Um edifício que visivelmente nascia de baixo para cima (salvo excepções), pressurosamente impulsionado de cima para baixo, como o realismo mandava. E, quando as corporações chegassem, (quase) todo o poder seria delas, dobrado contra singular, Jesus senhor...

Esta a postura dos crentes, nesses autoritários tempos, em que a crítica inimiga do «Estado Novo» punha o acento tónico nos temas da mistificação teórica e da prática subserviência e corrupção do sistema. Diálogo de surdos: durante três décadas, nem uns nem outros quiseram abordar frontalmente o nó górdio onde se cruzam duas contraditórias exigências, *ambas reais*: a de uma intervenção permanente do Estado moderno, que jamais

«sairá» de económico; e a de uma autonomia da sociedade civil, que se não fomenta por métodos essencialmente autoritários. Questão de conhecimento sóbrio e de arte política irredutível a ideológicas abstrações. Ora, na discussão entre o depósito regime e as oposições, cada interlocutor se agarrou à sua parte de sonho e de conveniência: até fins da década de 60, a doutrina não avançou mais nenhum passo e a prática amanhrou-se ao Deus dará, enquanto os problemas se iam penosamente acumulando no terreno.

Nas páginas seguintes, ao resumir e analisar a prática dos organismos de coordenação económica até à reforma de 1972, começarei por mostrar que a evolução deles contrariou *em profundidade* o mito corporativo da autodirecção da economia. Observarei, nomeadamente, que esses organismos tenderam cada vez mais a ultrapassar as funções de orientação, disciplina, fiscalização e fomento das actividades — que são as funções típicas da coordenação —, para intervirem directamente no mercado, nele se comportando como agentes económicos, por vezes monopolistas, por vezes concorrenciais. Ora, na medida em que as juntas e comissões reguladoras foram, no fundo, organismos de índole para-estatal, a sua intervenção no mercado correu no sentido de reforçar o sector público, trazendo cada vez mais o Estado para de onde o corporativismo de associação e a doutrina do intervencionismo moderado pretendiam tirá-lo. E lá que o processo tenha decorrido a contragosto, cheio de reticências e mesmo de marchas à ré, eis o que nada tira e se calhar até põe, pois tudo que não seja de atribuir a voluntarismo político será talvez imputável a uma irresistível força das coisas...

O ponto é que aquela promessa inaugural de que os organismos de coordenação, pré-corporativos (e não para-corporativos, repare-se, coisa que já confessaria um concurso ou paralelismo<sup>129</sup> de funções entre eles e a organização gremial, sugerindo permanência...); a promessa, dizia, de que esses organismos iriam desaguar e porventura dissolver-se no mar de corporações livres do Estado<sup>130</sup>; essa promessa só faria eventualmente sentido se no movimento real da sociedade e do poder político se não visse que o mesmo Estado, não só tardava em retirar-se da coordenação, como invadia as próprias actividades coordenadas. Ora isso via-se: daí o carácter ilusório e a inanidade dos projectos de autêntica autodirecção corporativa. E daí também, note-se, consideráveis dificuldades para quem se opusesse ao depósito regime a partir de posições libertárias...

O próximo capítulo anuncia-se assim bastante desfavorável à tese corporativa da autodirecção da economia e do desarmamento do Estado. Desiludirá os mais belos ideais do corporativismo de associação. Mas, depois, também teremos de reparar em que, apesar disso, a questão ficará bem longe de poder considerar-se arrumada. Pois o corporativismo tendencialmente associativo admite perfeitamente (sugere-os até) desígnios moderados, formas mistas de vária participação em que tudo se relativize; e em que a uma verdadeira (porque limitada) autonomia das «forças vivas» corresponda uma real (porque relativa) desconcentração ou descentralização do Estado. Ora sucede que, entre nós, Salazar nunca deu ares de acreditar noutra coisa. E veremos que, depois da sua morte, se esboçou — sob a

---

<sup>129</sup> Paralelismo de funções, e não substituição das «forças vivas» no exercício delas por causa de menoridade...

<sup>130</sup> Ou então constitutivas de um poder plural radicalmente diverso do Estado que nós conhecemos.

égide de Marcello Caetano — uma reforma dos organismos de coordenação que parecia repor o assunto neste pé.

Tudo isto nos dará pano para mangas na segunda parte deste ensaio, que terminará encarando os novos termos em que, depois do 25 de Abril, se põe o já velho problema da coordenação económica. Curiosamente, são termos que, em mudadas circunstâncias e com diferentes conotações, noutra conjuntura semântica, nos obrigarão a retomar certas discussões de 1930. Por isso é que tenho dedicado tanto espaço ao exame das origens.