

## O Estado, o patronato e a indústria portuguesa (1922-1957)

Oliveira Salazar não foi propriamente um modernista nem um entusiasta do progresso. Logo nos primeiros escritos, redigidos no Seminário de Viseu e no Colégio da Via-Sacra, é possível detectar sinais de reserva perante os ares do século, a vida moderna e as inovações. A bondade do progresso é uma bondade de incertezas, irresponsável, e por isso Salazar prefere chamar a atenção para a falta de solidez de tudo o que se apresenta como transformação. Choca-o sobretudo o facto de o desejo de mudança ter uma ressonância discursiva que ultrapassa largamente o seu impacto real na sociedade: hipérboles inflamadas com pouco peso na vida concreta dos homens; muitas roturas, poucas modificações. A experiência no governo, primeiro como ministro das Finanças e depois como presidente do Conselho de Ministros, só vem acentuar esta perspectiva conservadora, embebendo-a numa visão do mundo que, com o correr dos tempos, se torna cada vez mais distante, nostálgica e pessoalista. Depois da segunda guerra mundial, as tendências de evolução da sociedade afastam-se definitivamente do seu universo de valores. Desconfiado da tentação do abismo presente no crescimento da produção, desconfiado da inovação tecnológica e das comodidades de consumo que invadem a vida quotidiana, Salazar condena o tempo materialista que se avizinha: o tempo dos povos ricos, mas sem alma.

Na batalha pela conservação do passado não está sozinho: vários sectores da União Nacional e da Administração comungam do mesmo espírito tradicionalista. Se o progresso dá tanta turbulência ao presente, parece legítimo desconfiar do que vai acontecer com esse progresso no futuro. A visão idealizada de um mundo rural onde os homens são simples, as relações puras

---

\* Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE), Centro de Estudos de História Contemporânea Portuguesa (CEHCP), Lisboa.

e as solidariedades espontâneas torna-se símbolo da reacção ao tempo. No entanto, a ideologia da ruralidade, da história e da tradição não significou o abandono dos interesses industriais: apesar de as relações entre o Estado Novo e o patronato industrial português evoluírem frequentemente da cooperação para a indiferença e da cumplicidade táctica para a divergência pública, raras vezes existiu hostilidade aberta. Talvez por este facto, a tese de que o Estado Novo corresponde à tentativa de arbitragem entre os diferentes interesses da classe dominante, ou entre as fracções da lavoura e da indústria, ou ainda entre todas as camadas da burguesia e da classe média, ganhou peso nas investigações contemporâneas. Nesta interpretação há, no entanto, dois problemas que permanecem em aberto: o primeiro é uma delimitação sociológica dos blocos de interesses assente em níveis de análise mais rigorosos e desagregados, procurando saber em que medida conceitos como «classe», «camada» ou «fracção de classe» se adequam aos dados empíricos disponíveis sobre a sociedade portuguesa das primeiras décadas do século xx. Uma outra questão é precisar o que se entende por «arbitragem», já que esta expressão pode comportar sentidos bastante diferentes, caracterizando a procura tanto de equilíbrios a partir de interesses autónomos ao Estado e regulados por este (arbitragem em sentido estrito) como de equilíbrios entre formas de representação de interesses não autónomos do Estado (co-arbitragem), ou ainda processos de regulação de conflitos totalmente diferidos da expressão e representação dos interesses (regulação sem arbitragem).

Há, contudo, que ter presente que as tipologias e classificações só podem ser compreendidas historicamente: o regime saído da revolução de 1926 mostrou uma enorme capacidade de adaptação às circunstâncias, improvisação e sentido prático, materializando um programa político na medida em que as circunstâncias o permitiam. A revolução nos princípios de organização do Estado foi sempre moderada pela reforma dos princípios de organização, criando pequenas discrepâncias e grandes desajustamentos entre a teoria e as práticas políticas. Ora as intervenções casuísticas, o espírito de oportunidade e a procura de soluções específicas para cada caso levaram à coexistência de diferentes regimes económicos para os diferentes subsectores industriais. É essa variedade de estatutos e posições do patronato industrial que se procura também traçar neste artigo, mostrando como as diferenças sobrelevaram as identidades, particularmente na fase inicial de construção do regime.

## A POLÍTICA FINANCEIRA E A INDÚSTRIA

Depois da primeira guerra mundial, a questão do regime republicano nas vertentes de organização do sistema político e da expressão dos movimentos sociais e religiosos mantém-se na primeira linha das preocupações dos governos, das formações partidárias e das correntes de opinião. Esta agenda

está, contudo, a mudar: a par dos problemas de regime que continuam a dividir convulsivamente a sociedade portuguesa, começa a colocar-se com relativa autonomia a questão do Estado: como são gastos os dinheiros do orçamento? Que empresas devem ser participadas com capitais públicos? Será legítima a concorrência entre indústrias estatais e indústrias privadas? Que fazer da política de subsistências e dos financiamentos de preços, particularmente do preço do pão? Quais os limites para o crescimento do clientelismo e do funcionalismo público?

São sobretudo as associações patronais quem traz estes temas para a actualidade com uma inquietação que sobe de tom depois da reforma dos impostos de 1922. A partir desta data, as empresas são chamadas a suportar os custos do equilíbrio das finanças e da tentativa de sustentabilidade cambial do escudo, mediante o aumento da carga tributária conseguido com a sobreposição de impostos numa mesma transacção ou operação económica e através da sobrecarga das actividades produtivas. Como o funcionamento do sistema político republicano tem um peso crescente na gestão privada, o patronato adquire uma nova legitimidade para se pronunciar sobre os destinos das despesas públicas. No limite, a reforma fiscal de 1922 será atacada pelos vícios «bolchevistas e perseguidores»<sup>1</sup>, pelo carácter arbitrário e prepotente do fisco e pela escassa representação dos contribuintes nas instâncias de contencioso<sup>2</sup>. A discussão deixa de estar confinada ao problema da carga fiscal e evolui dos efeitos para as causas, abarcando a ineficácia da máquina administrativa, os custos da representação partidária, a burocracia e os desperdícios do sistema. Deste modo, a agenda das associações industriais passa a incluir temas como o controle das despesas sociais do Estado (habitação social) e a privatização urgente das empresas públicas mais deficitárias (caminhos de ferro e correios). Importa sublinhar que esta necessidade de reduzir o sector público não assenta numa leitura liberal das funções do Estado, resultando antes de necessidades estritamente pragmáticas: sacrificar as rubricas orçamentais sem interesse para o patronato, aliviando a pressão fiscal sobre os contribuintes. Mais por utilitarismo do que pela afirmação de princípios de eficácia do mercado, a ideia de privatizações cirúrgicas é, aliás, subscrita em diferentes tons e em diferentes momentos (1919-1923) pelas associações industriais francesas, inglesas e italianas, afirmando-se como uma alternativa para os Estados europeus encaixarem activos e responderem aos desafios da paz instável no rescaldo da primeira

---

<sup>1</sup> Manuel Duarte Pestana da Silva, *A Desordem Financeira do Estado*, ed. do autor, Porto, 1924, p. 15, conferência proferida a 28 de Maio de 1924 na Associação Comercial de Lisboa.

<sup>2</sup> Associação Industrial Portuguesa, *Representação sobre as Propostas de Finanças*, Lisboa, Tipografia do Anuário Comercial, 1922.

guerra: desequilíbrio das contas públicas, défice das balanças de pagamentos, inflação e hiperinflação, excesso de emissão monetária.

Depois do golpe militar de Maio de 1926, o assunto torna-se prioritário. A nomeação de uma Comissão da Reforma Tributária indica bem a vontade de pôr fim ao mal-estar que atinge grandes e pequenos proprietários da indústria e do comércio, corrigindo o instinto predador do Estado, inaugurando novas políticas redistributivas pelo lado da cobrança e dividindo o bolo em partes mais equitativas<sup>3</sup>. Este programa reúne condições para ser implementado sistematicamente com a ascensão de Salazar à pasta das Finanças, em 1928, que marca uma reviravolta na concepção moderadamente expansionista personificada no interior da ditadura militar por Sinel de Cordes. Em vez de avançar com o expediente clássico da história liberal portuguesa para manter a despesa pública sem cortes drásticos nem roturas — recurso ao crédito externo e subsequente arrastar dos juros da dívida —, Salazar propõe o ataque à raiz do problema através de uma dupla frente: pelo lado das despesas, com a contenção dos gastos correntes do Estado, e pelo lado da receita, com uma reforma do sistema fiscal e tributário. Esta baseia-se em três grandes princípios:

- i) *Supressão e simplificação dos impostos indirectos*, optando-se, sempre que possível, pela transferência parcial da matéria colectável para outras contribuições. O redundante imposto sobre transacções é deste modo abolido e integrado como adicional na contribuição industrial e no imposto sobre selo — parte relativa às operações bancárias. Também a confusa taxa municipal conhecida por *advalorem*, que «conduzia ao desmembramento do país em regiões separadas»<sup>4</sup>, acaba por ser extinta depois de uma série de episódios;
- ii) *Separação rigorosa dos regimes contributivos consoante o estatuto jurídico da actividade económica*. Por meio da criação de uma nova taxa, o imposto profissional — destinado aos empregados por conta de outrem e às profissões liberais —, termina-se com a proliferação dos regimes especiais da contribuição industrial. A um outro nível, é instituído o imposto complementar, com o objectivo de substituir o imposto pessoal de rendimento, consagrado pela legislação de 1922. Tal alteração apresenta a vantagem de uniformizar o cálculo da matéria

---

<sup>3</sup> Nomeado para esta Comissão, Oliveira Salazar adoptará significativamente uma perspectiva mais centrada nos interesses do Estado do que nas reivindicações patronais. O sentido do seu voto contra a proposta de suspensão do imposto pessoal de rendimento é disso exemplo, (Bento Carqueja, *O Imposto em Portugal*, Porto, Oficina do Comércio do Porto, 1930, pp. 163-165).

<sup>4</sup> *Representação das Associações Económicas do Norte do País*, Vila Nova de Famalicão, Tipografia Minerva, 1933, p. 2.

colectável e de pôr fim ao sistema de deduções específicas e de indicadores indirectos que introduziam procedimentos casuísticos e uma larga margem de arbitrariedade nas práticas fiscais.

- iii) *Reforço das cobranças aduaneiras por via da subida dos direitos tarifários sobre bens e serviços importados.*

O patronato mostra-se satisfeito com estas medidas, que respondem a velhas reivindicações quanto à supressão de impostos parasitários da criação de valor — transacções, *ad valorem* e pessoal de rendimento, reconhecendo, além disso, ao novo esquema uma competência técnica alicerçada em princípios de equidade, racionalização de procedimentos e discriminação jurídico-legal, capaz de gerar, por si só, melhorias na cobrança. Apesar de não existirem estudos de caso sobre o tema, tudo indica que o crescimento das receitas fiscais é conseguido pelo alargamento da base contributiva, sem incidências significativas nos quantitativos brutos que os indivíduos estavam habituados a pagar. Este facto permite-nos, aliás, perceber como é que apesar do aumento significativo das receitas fiscais do Estado, tanto em termos relativos como em termos absolutos<sup>5</sup>, não houve praticamente contestação a esta reestruturação fiscal. A única excepção encontra-se em dois pequenos núcleos sócio-profissionais, jornalistas e tipógrafos, que não apreciavam o enquadramento jurídico do imposto profissional e sentem que a sua situação piorou<sup>6</sup>.

Em 1929 conclui-se a reforma dos impostos e é promulgada uma nova pauta para as alfândegas, com os resultados que se conhecem: o *superavit* das receitas sobre as despesas é imediatamente aproveitado para credibilizar a ditadura militar e os seus obreiros. A questão «orçamental», dramatizada desde 1914 na guerrilha política de partidos e correntes de opinião — discutida, esperada, desmentida —, carrega a auréola das profecias anunciadas e permite a Salazar vestir a pele do mito. Cumprido este objectivo, o ministro vira-se então para a segunda prioridade: estabilizar a taxa de câmbio, combatendo a tendência para a desvalorização do escudo e apontando para o reingresso da moeda portuguesa no sistema de convertibilidade fixa do padrão-ouro. Para isso espera-se a melhoria dos défices da balança comercial pela substituição de importações, o aumento das remessas dos emigrantes e o regresso de capitais expatriados fora do país. As medidas colocam na

---

<sup>5</sup> Nuno Valério, *As Finanças Públicas Portuguesas entre as Duas Guerras*, Lisboa, Cosmos, 1994.

<sup>6</sup> M. Campos Lobo, *O Imposto Profissional e os Operários*, Sindicato Nacional dos Tipógrafos, Lisboa, 1993; Joaquim Tavares Godinho, *Código do Imposto Profissional*, Coimbra, Coimbra Editora, 1939.

ordem do dia a autoridade do Estado: como salientou António José Telo<sup>7</sup>, a solução financeira arrasta atrás de si a necessidade de uma solução de regime, abrindo as portas à ascensão de Salazar. De salientar que esta estratégia de retracção das despesas públicas e de diminuição dos estímulos ao crescimento económico de curto prazo tem início antes de outros países europeus enveredarem pelo mesmo caminho, em resposta à crise internacional de 1929, agudizada pelo colapso do sistema bancário austríaco e alemão nos começos do Verão de 1931.

A quebra na procura atinge, primeiro, os produtos coloniais e, depois, as exportações do território continental. Os próprios contemporâneos têm, no entanto, consciência de que o impacto externo é breve e localizado: enquanto a produção industrial das principais potências económicas europeias atinge o seu ponto mais baixo em 1932, em Portugal este é já um ano de recuperação, com os índices a situarem-se ao nível de 1930. O que há de específico nesta conjuntura é o facto de a situação externa contrair a actividade económica de alguns sectores depois de o governo ter adoptado políticas igualmente restritivas ao nível do investimento público. Uma tal coincidência põe em perigo o plano do Ministério das Finanças e o seu *timing* político. Durante o ano fiscal de 1932-1933, Salazar relaxa o rigor orçamental, sem, todavia, comprometer o programa de equilíbrio de médio prazo, ou seja, acorre a ajudar aqui e ali as actividades e as populações que sentem e exprimem maiores dificuldades, sem se comprometer em «aventuras» de fomento. Para responder às fissuras que ameaçam rasgar o tecido social, o ministro das Finanças acelera a construção do Estado Novo, tornando impossível o «regresso ao passado» e dotando as novas instituições de uma base jurídica e constitucional. A fuga para a frente resulta em pleno, assistindo-se ao reforço de uma liderança forte e à marginalização das oposições. No domínio da economia segue-se a mesma táctica da aceleração. O processo de austeridade financeira coloca de parte a hipótese de estimular mais activamente a procura mediante o retorno aos défices orçamentais. Diga-se, de passagem, que este género de resposta não é também equacionado por outros líderes europeus, cujo primeiro objectivo é a manutenção das paridades cambiais do padrão-ouro, cortando nas despesas do Estado, de modo a manter a acumulação de reservas e a integração no sistema financeiro do comércio internacional.

Como os constrangimentos são fortes e é difícil inverter a quebra da procura, Salazar concentra a iniciativa governamental na oferta, tentando disciplinar a concorrência. Em termos práticos, isto significa que a grande aposta do regime para combater a crise é a intervenção ao nível dos preços. Procura-se corrigir o desequilíbrio entre a produção e o consumo, obrigando

---

7 António José Telo, «A obra financeira de Salazar», in *Análise Social*, vol. xxix, n.º 128, 1994, pp. 779-800.

os agricultores e os industriais a moderarem o escoamento de bens para o mercado, de modo que os excedentes não precipitem a baixa de preços, comprimindo margens razoáveis de lucros com o cortejo de problemas sociais que aparecem irremediavelmente associados a este tipo de situações: falências, dificuldades de crédito, desemprego, baixa de salários, desqualificação do trabalho. Sacrificar a produção, mas salvar as empresas, é a fórmula escolhida. De notar que a inversão geral da tendência dos preços, que se regista a partir de 1930, faz passar para segundo plano as preocupações iniciais da ditadura militar com a subida do custo de vida, particularmente nas classes de bens essenciais às populações. O tema da inflação não desaparece dos objectivos económicos e dos discursos; a ênfase passa, no entanto, a estar colocada no combate aos intermediários, especuladores, armazenistas e cambões, isto é, a toda uma camada de agentes económicos, que serão sistematicamente desvalorizados, hostilizados e neutralizados. Os avanços na fixação de preços fazem-se por isso acompanhar de políticas e de instituições cuja finalidade é encurtar a distância entre o produtor e o consumidor, reduzindo ao mínimo o circuito de transacções.

Podemos considerar três tipos de medidas que traduzem esta orientação de moderar a oferta e salvar os preços:

- i) *Ampliação obrigatória dos stocks de reserva*, com o propósito de amortecer o impacto de curto prazo da entrada dos excedentes no circuito de distribuição. O exemplo mais evidente é a exigência de armazenamento obrigatório em Vila Nova de Gaia e no Douro de um *stock* mínimo de 200 pipas de vinho do Porto, ampliado posteriormente para 300 pipas (150 000 litros), limitando-se ainda a capacidade exportadora ao máximo de 60% das existências legalmente registadas. Nos vinhos correntes apostar-se-á na renovação de instalações dos grémios de armazenistas para permitir maior retenção de pipas nos períodos de baixa de preços. Na cerealicultura, a responsabilidade de armazenagem em silos é transferida da lavoura para a moagem com o mesmo intuito. No arroz, assim que aparecem as primeiras colheitas abundantes (1937), o Grémio dos Industriais de Descasque retira os excedentes do mercado, acondiciona-os e fá-los regressar ao consumo um mês antes do início de nova colheita;
- ii) *Limitação do uso da capacidade instalada*, mediante quotas fixas de rateio atribuídas a cada fábrica, geralmente baseadas na média aritmética da produção nos anos de 1929-1930 a 1932. A esta medida acrescenta-se o condicionamento industrial, com incidência sobre a renovação e modernização de equipamentos. Noutras actividades, como a pesca da sardinha, tomam-se medidas semelhantes, interditando a saída dos barcos durante os quatro meses de Inverno, período chamado de «defeso»;

- iii) *Desvio da procura de bens importados para bens fabricados no mercado interno.* Englobam-se neste caso regulamentações diversas, como (i) a obrigação de incorporar no fabrico de pão de trigo uma percentagem de 20% de farinha de milho ou na Região Centro do país de 20% de centeio, camuflando assim um cereal nacional sob um cereal em que o país é tradicionalmente deficitário; (ii) o licenciamento preferencial de unidades industriais capazes de valorizarem consumos intermédios de matérias-primas nacionais do tipo dos carvões de São Pedro da Cova e do Pejão, ou ainda (iii) a imposição de encomendas de navios bacalhoeiros de grande calado aos estaleiros nacionais.

Numa perspectiva macroeconómica, sabe-se que a orientação do Estado Novo é globalmente de maior protecção do mercado interno. Se algumas reformas, como a dos direitos alfandegários, em 1929, visam claramente este objectivo, outras acabam por atingi-lo mesmo quando não são premeditadas. Estamos a referir-nos à desvalorização do escudo em Setembro de 1931, forçada pelo abandono da Inglaterra do padrão-ouro e pela depreciação da libra. As circunstâncias deitam por terra um dos objectivos da política financeira de Salazar, o de integrar Portugal no consórcio das nações do padrão-ouro e estabilizar as flutuações de câmbio no comércio internacional. O regime sente esta quebra da moeda como uma derrota, mas reconhece que não há alternativas: manter a paridade fixa escudo-ouro a 0,0739 gramas, sem acompanhar a moeda inglesa, implica diminuir o valor das reservas centrais portuguesas (imobilizadas em libras) e o valor dos capitais colocados no exterior. A estes factores soma-se o perigo do embaratecimento das mercadorias britânicas e a subversão de toda a lógica de substituição de importações. A decisão de seguir a libra numa quebra que será, afinal, mais moderada do que o previsto reforça o proteccionismo e aumenta a margem de manobra para os preços internos poderem subir comparativamente a outras nações.

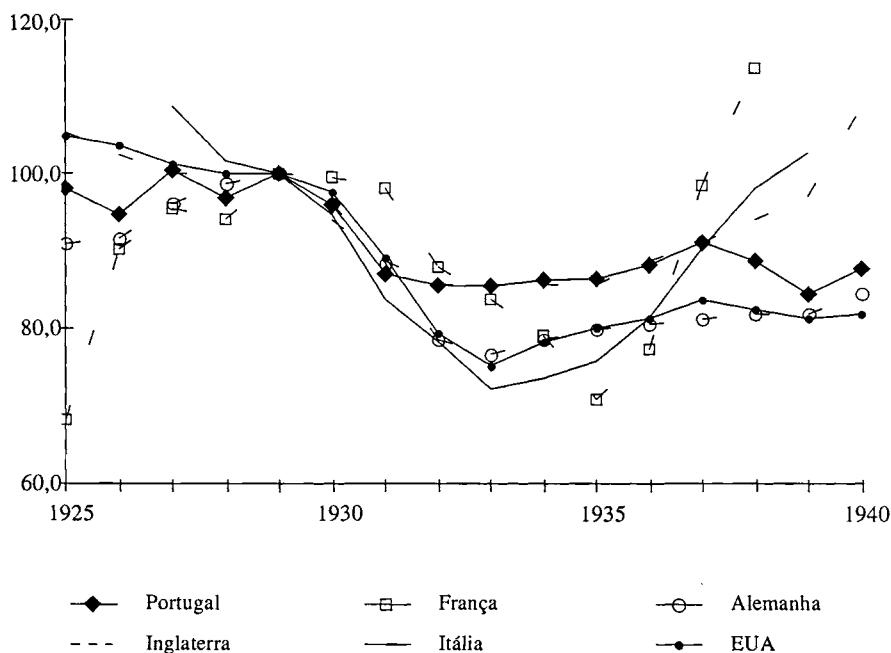
Por linhas direitas ou por linhas tortas, tudo indica que a resposta à crise é bem sucedida. Portugal evita a derrapagem deflacionista que toma conta das principais economias europeias e mantém, depois de 1931, um nível de preços sustentado apenas comparável à Inglaterra, primeiro país que rompe com as paridades do padrão-ouro (gráfico n.º 1).

Esta política tem efeitos profilácticos. Desencadeada a crise internacional, uma das vias para a sua propagação e generalização opera precisamente através da baixa sustentada de preços. Conhecido por efeito Mundell, este modelo de propagação sugere que, quando as expectativas dos indivíduos são de uma deflação continuada, a sua tendência é para suspenderem as compras e tirarem partido de posteriores quebras dos preços. Do mesmo modo, evitam pedir empréstimos à taxa nominal do mercado, pois antevêm

que, quando tiverem de pagar esses empréstimos, o dinheiro já vai valer mais, uma vez que os preços entretanto baixaram. A taxa de juro real tende, assim, a subir relativamente à taxa de juro nominal<sup>8</sup>. Neste plano inclinado, agrava-se o círculo vicioso da quebra da procura e subsequente restrição da oferta, primeiro pelo abaixamento de preços, depois pela diminuição das quantidades produzidas. Pelo contrário, a estabilização do valor das mercadorias em alta permite lobotomizar as expectativas deflacionistas dos indivíduos, alterando as dinâmicas de propagação de crise.

**Índices de preços no consumidor comparados**  
(1929 = 100)

[GRÁFICO N.º 11]



**Fontes:** Angus Maddison, *Dynamic Forces in Capitalist Development*, Oxford, Oxford University Press, 1991, pp. 300-306; Nuno Valério, Ana Bela Nunes e Eugénia Mata, *Portuguese Economic Growth 1833-1985*, in *Journal of European Economic History*, vol. 18, n.º 2, 1989, table 1.

<sup>8</sup> Peter Temin situa historicamente este efeito económico, através das expectativas deflacionárias, no período posterior à Primavera de 1931 [Peter Temin, *Lessons from the Great Depression*, Londres, MIT Press, 1991 (1996), pp. 56-64].

Se Portugal sente muito moderadamente as consequências da situação internacional, este facto fica a dever-se não só às características estruturais de uma economia pouco aberta ao exterior, ou seja, com uma baixa cobertura das importações e exportações em relação ao produto interno do país, mas também devido às políticas activas desenvolvidas conjuntamente na desvalorização da moeda e na sustentação dos preços. O inesperado colapso da economia mundial atinge o país numa altura em que se executa um plano de restrições orçamentais cuja consequência imediata é a diminuição do investimento e dos gastos públicos. Quando a contracção chega, outra contracção está em marcha — uma combinação que é potencialmente perigosa para os esforços de paz social da ditadura militar. Sem desdizer a sua política, Salazar abranda o ritmo de austeridade e procede a uma fuga para a frente, criando instituições alternativas à economia de mercado capazes de disciplinarem a oferta. Neste intervencionismo de emergência, o governo apresenta-se como organizador, solicitando a colaboração dos próprios interessados, pois sabe que não dispõe de meios para coagir e fiscalizar a indústria e a lavoura a diminuírem as quantidades produzidas e, assim, evitar a baixa de preços. A política financeira não pode sobreviver à margem das decisões individuais dos agentes económicos: é necessária concertação de iniciativas, auto-responsabilização e organismos vinculativos para que a defesa dos preços se torne efectiva.

Pela parte do patronato, a ressonância destas propostas faz vibrar a corda do protecçãoismo. Agrada-lhe a ideia de diminuir a concorrência, de dar garantias a quem já está instalado e a produzir, de dificultar as inovações. Agrada-lhe particularmente o princípio de cartelizar a indústria, entendido como a criação de consórcios reconhecidos oficialmente, com competências na regulação do ciclo económico. Mas já lhe parece menos interessante a possibilidade de o Estado ter uma palavra a dizer na fixação dos preços, de as empresas poderem alienar uma parte do contacto directo com os mercados de vendas e de serem empurradas para a assinatura de contratos colectivos de trabalho. O objectivo é o mesmo, mas as motivações diferentes. No 1.º Congresso da Indústria Portuguesa, convocado para 1933, paira no ar esta duplicidade de atitudes: se, por um lado, se afirmam «bem limitadas simpatias [...] pela intromissão do Estado na actividade geral da nação, com a sua defeituosa e porventura incorrigível máquina burocrática», por outro, a desconfiança do intervencionismo não leva à defesa de regulação exclusiva pelos próprios mercados nem ao émulo da livre concorrência. Uma das teses que recolhem o aplauso geral, subscrita pelo Prof. Xavier Esteves, apela à intervenção disciplinadora dos poderes centrais, mas apenas nos subsectores em crise: «É pelos vinhos e pelas conservas que vale a pena entrar em actos de economia dirigida para obstar à desordem em que vivem essas produ-

ções<sup>9</sup>.» Ao contrário do que sucede em Itália, onde a federação patronal COFINDÚSTRIA assume posições de princípio em defesa da livre concorrência — tanto antes como depois da marcha de Roma e da ascensão de Mussolini ao poder<sup>10</sup> —, em Portugal não se detectam manifestações de pensamento associativo liberal durante o período de consolidação de Salazar e do Estado Novo. De alguma maneira este silêncio é indiciador da inexistência de sectores industriais de exportação modernizados e de as unidades tecnologicamente mais apetrechadas produzirem exclusivamente para o mercado interno.

No momento poucas divergências se notam e a comunhão parece ser total: grémios, condicionamento, tabelamento de preços fundamentais, taxas de protecção mais elevadas para as mercadorias estrangeiras, recolhem um vasto consenso entre governo e patronato. É a fase heróica da construção do regime.

## A DISSOCIAÇÃO DOS INTERESSES E O FIM DA ECONOMIA AUTODIRIGIDA

Em 1930 Salazar rompe de vez as indefinições da ditadura militar e afirma a necessidade de se lançarem as bases de um modelo diferente de organização da sociedade: para evitar o regresso das crises e da desorganização da I República, o Estado deve ser novo, tem de ser novo. Esta mensagem é ouvida e assimilada por largos sectores. E o ministro das Finanças representa desde então uma alternativa clara de governo, um caminho constitucional de saída para o regime de excepção. Saber donde surgem essas instituições, organismos e políticas que traduzem a ânsia de ruptura com as formas de pensar e de actuar do passado é, portanto, um bom ponto de partida para a análise. O modo como se chega às decisões pode dizer-nos alguma coisa sobre quais as decisões que podem ser tomadas e sobre as rotinas organizativas em que assenta a construção do Estado Novo. Ao nível do sector secundário, o principal organismo de consulta sobre políticas sectoriais é o Conselho Superior Técnico das Indústrias, que junta responsáveis pela administração e representantes das confederações patronais mais importantes. O patronato leva a sério este fórum, transformando-o no local privilegiado para apresentar as suas reivindicações: a Associação Industrial Portuguesa, por exemplo, tem o hábito de aprovar previamente em reuniões

---

<sup>9</sup> *Indústria Portuguesa*, revista da Associação Industrial Portuguesa, n.º 71, Janeiro de 1934.

<sup>10</sup> Franklin Hugh Adler, *Italian Industrialists from Liberalism to Fascism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

da direcção ou em plenários das secções as posições que o seu mandatário está habilitado a defender<sup>11</sup>. Com a publicação dos decretos sobre condicionamento industrial (Decretos n.ºs 19 354, 19 404 e 29 521), em 1931, o Conselho Superior Técnico renova as suas competências e guinda-se a um estatuto de primeiro plano: deixa de exercer funções meramente consultivas para se tornar um organismo de regulação económica. Note-se que a máquina do Estado herdada da I República está mal preparada para a intervenção directa na economia. Além de não possuir instrumentos básicos de conhecimento da realidade produtiva do país, encontra-se vocacionada para a arbitragem de interesses no plano nacional, e não para as arbitragens entre subsectores de actividade ou mesmo ao nível das empresas. As novas políticas de condicionamento enfrentam, assim, um vazio na máquina institucional. É justamente com o objectivo de superar as lacunas de informação que se reforça a repartição de responsabilidades entre a administração e as confederações patronais no CSTI. O Decreto n.º 19 354, de 14 de Fevereiro de 1931, acentua o carácter transitório das medidas de condicionamento, que deverão ser revistas logo após a conclusão de um inquérito industrial. Previsto para realização imediata, este inquérito só virá, no entanto, a ser feito sob os apertos da guerra, em 1943, e ainda assim com uma cobertura bastante fraca do tecido industrial do país.

A natureza alargada das decisões vai atenuando o risco de violência das políticas. As secções da Associação Industrial Portuguesa são periodicamente chamadas a deliberarem sobre os pedidos de licenciamento de novas fábricas, intervindo no tempo certo do processo. A Associação Industrial Portuense adopta as mesmas práticas de consulta aos industriais do ramo a propósito dos pedidos de instalação na cidade do Porto e arredores. Neste caso, o processo corre pelas repartições regionais e as reivindicações tomam a forma de um parecer escrito que é remetido à 1.ª Circunscrição da indústria<sup>12</sup>. Obviamente que o afã de associativismo de base só se justifica porque o patronato considera prioritária a regulação da entrada na produção e da capacidade instalada: a necessidade de condicionamento é o primeiro ponto da agenda dos meios patronais e tem uma acuidade muito particular para os sectores da moagem, conservas, resinosos, lanifícios, vidraça, chapelaria e cerâmica. Não se discutem as medidas, discute-se, quando muito, o seu âmbito e as deficiências do funcionamento.

Desde início que as demoras são grandes e a burocracia imensa. Indivíduos há que esperam meses para obterem um parecer positivo e montarem

---

<sup>11</sup> *Indústria Portuguesa*, revista da Associação Industrial Portuguesa, reuniões da direcção, 1929 e 1930.

<sup>12</sup> *O Trabalho Nacional*, revista da Associação Industrial Portuense, números de 1930 a 1935.

uma simples máquina na fábrica. Se parte dos atrasos no despacho final ficam a dever-se ao mau funcionamento e inadaptação dos serviços, particularmente da Direcção-Geral da Indústria, a verdade é que também há causas não burocráticas. A insistência na apresentação de monografias extensas, justificativos e plantas, bem como na auscultação de todas as partes envolvidas, surge como requisito de ponderação das decisões e de não hostilidade aos interesses particulares. O chão é instável e a burocratização uma defesa, um pára-raios contra as acusações de «intromissão do Estado na actividade geral da nação» (1.º Congresso da Indústria Portuguesa). Atenuar o papel da autoridade pública, implicar o patronato nas decisões, operacionalizar tecnicamente a deliberação, tornam-se os paliativos adequados. Como dirá mais tarde Sebastião Ramires, numa tentativa para justificar a democraticidade da intromissão: «O processo de condicionamento é um processo aberto<sup>13</sup>.»

A partir de 1935, a engrenagem complica-se. A participação das confederações industriais vai-se esvaziando à medida que são criados alguns grémios corporativos, cujos direitos e obrigações estão definidos no Estatuto do Trabalho Nacional. Doravante é a estes organismos que compete justificar a aceitação ou a recusa de abertura de novos estabelecimentos e os pedidos para ampliação da produção. Exceptua-se aqui o sector das conservas, onde o condicionamento assume o rigor de proibição pura e simples e não há lugar a novas candidaturas de empresários. Os interesses industriais são canalizados obrigatoriamente pelos organismos corporativos, enquanto as associações industriais aceitam o pacto de silêncio. A transição é pacífica. Com o novo enquadramento jurídico do condicionamento, publicado em 1937, completa-se o ciclo. Poucas alterações são feitas à matriz institucional de base. Todavia, o patronato perde a posição paritária que tinha no condicionamento para passar a ser apenas mais uma das instâncias que emitem pareceres e orientações. O estatuto dos grémios dilui-se e torna-se claramente subordinado. O próprio Conselho Superior da Indústria surge agora claramente na dependência da Direcção-Geral da Indústria, que supervisiona todas as fases do processo. Esta deslocação para níveis de competência mais elevados prenuncia, obviamente, acréscimos de papelada e de tempo de espera. De nada servem os alertas deixados pela Câmara Corporativa e pelos deputados da Assembleia Nacional sobre o inadmissível de «tão oneroso e complicado processo». A opção que triunfa é a do reforço do controle administrativo e

---

<sup>13</sup> *Diário das Sessões* da Assembleia Nacional de 7 de Abril de 1937. Sebastião Ramires, primeiro ministro do Comércio e da Indústria do Estado Novo, mostra como, apesar de formalmente simples, o processo de condicionamento é, logo no início da década de 30, um imbricado de pareceres e de reclamações. Sobre este assunto, v. o estudo de José Maria Brandão de Brito, *A Industrialização Portuguesa no Pós-Guerra*, Lisboa, D. Quixote, 1989, pp. 189-207.

o condicionamento torna-se um calvário. Se inicialmente a burocracia é um conjunto de procedimentos cautelares para fazer face à emergência da crise e um expediente de auto-responsabilização dos próprios interessados nas decisões, agora torna-se um instrumento de governação, uma vitória dos funcionários e uma trincheira do Estado.

Ainda chega a colocar-se a questão de «[...] sujeitar ao condicionamento, e apenas por isso mesmo, aquelas indústrias que se encontrassem ou viessem a estar organizadas corporativamente»<sup>14</sup>. A opção que vinga é outra. A regulação económica torna-se um domínio da autoridade pública, caindo por terra a quimera sugerida por Salazar no período heróico, quando se anunciava que Portugal iria ver nascer uma «economia autodirigida», uma vez que o Estado não estava apto a dirigir a nação e era necessário procurar «formas de organização incontestavelmente superiores»<sup>15</sup>.

A definição das bases políticas e filosóficas do novo regime procede da rejeição prévia de antíteses e do posicionamento entre visões maximalistas para concluir que o Estado Novo é um ponto de equilíbrio no álbum de imagens negativas do século xx: liberalismo/comunismo, democracias parlamentares/estatismo, individualismo/socialismo. Se há uma inequívoca clareza daquilo que se rejeita, nem sempre há a mesma clareza naquilo que se afirma. Contra o Adamastor da «economia dirigida», um chavão comum à literatura económica e à propaganda política da década de 30 para retratar o medo do estatismo, Salazar contrapõe uma ideia vaga de transferência do poder para associações semipúblicas — os organismos coporativos — possibilitando o funcionamento da sociedade numa espécie de autogestão supervisionada pelo poder central<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Palavras de Pinto de Mesquita na Assembleia Nacional (*Diário das Sessões* de 8 de Abril de 1937).

<sup>15</sup> Discurso na sala do Conselho de Estado, Outubro de 1929. O conceito de economia «autodirigida» será retomado em Janeiro de 1934 no discurso «Problemas da organização corporativa». Mais tarde, Salazar deixa, no entanto, cair completamente este princípio, referindo-o como uma meta ideal para a organização do Estado, mas não como uma realidade capaz de ser operacionalizada politicamente (discurso de 23 de Julho de 1942, Oliveira Salazar, *Discursos 1928-1934*, Coimbra, Coimbra Editora 3.ª ed., 1939, *Discursos e Notas Políticas III*, 1938-1943, Coimbra, Coimbra Editora, 2.ª ed, s. d.).

<sup>16</sup> Do ponto de vista ideológico, a ideia de «economia autodirigida» tem óbvias afinidades com as teorias corporativas católicas de finais do século xix, nomeadamente com o princípio de que a corporação deve ter poder legislativo, judiciário e executivo (v., a este respeito, La Tour-du-Pin, *Vers un ordre social chrétien*, Paris, Nouvelle Librairie Nationale, 3.ª ed., s. d. Em meados da década de 30 o contraponto corporativo à ideia de «economia dirigida» é o conceito de «economia organizada», que encontramos, por exemplo, em M. Manoilescu, *Le siècle du corporativisme*, Paris, Librairie Felix Arcan, 1934, p. 49, reproduzido em Portugal, entre outros, por Simeão Pinto de Mesquita, *O Espírito Corporativo*, Barcelos, Companhia Editora do Minho, 1936, p. 14.

No entanto, ao contrário do que chega a ser pensado e dito, o condicionamento não pode derivar dos organismos corporativos de base nem pode ser entregue aos próprios interessados. Na sociedade começam a sentir-se os efeitos perversos da organização das empresas dentro e fora dos grémios. Há um temor generalizado das tendências para a imposição de níveis de preços, monopólio dos abastecimentos e acordos prejudiciais aos consumidores. Entregar a última decisão aos agentes económicos em matéria de admissão da concorrência é uma política perigosa, se não mesmo suicida. A prática purga as ideias e torna anacrónicos os dísticos do regime. Harmonizar interesses individuais e colectivos, moral e lucros, empresas e Estado, revela-se, afinal de contas, uma tarefa bem complicada. A fagulha utópica ainda presente no pensamento de Salazar e em grande parte influenciada pelas doutrinas do catolicismo social extingue-se sem deixar chama. No seu lugar ficam o Estado, a autoridade e a ordem. E, se a realidade desmente cruamente as ideias, há todo um campo em aberto para as justificações teleológicas. Morais e Castro dirá em 1945: «O corporativismo é um sistema que, realizando-se, evolui da economia dirigida para a economia auto-dirigida»<sup>17</sup>. O sacrifício do presente anuncia, portanto, a redenção no futuro.

Com estas observações não pretendemos concluir que o patronato perde toda a influência no jogo de regulação da concorrência. O que se verifica não é isso, mas sim o desequilíbrio dos estatutos reivindicativos entre sectores de actividade, enquistando grupos de interesses junto das repartições e discriminando completamente outros. Basicamente, podem ser consideradas três situações: a primeira abarca os interesses industriais organizados em *grémios*. O seu poder aumenta quando o Estado os transforma em entidades semi-públicas, delegando-lhes funções económicas ao nível da distribuição, fixação de preços e acesso ao crédito. Com tais competências, a voz dos interesses organizados adquire projecção para influenciar as políticas e o condicionamento. Encontramos neste grupo os grémios obrigatórios do descasque de arroz e lanifícios, mas também grémios facultativos existentes em sectores menos dispersos, caso dos fósforos e da borracha, cuja capacidade reivindicativa é igualmente grande. Por fim, contam-se ainda organismos de escassa base representativa e forte dependência institucional dos ministérios da tutela, como é o caso dos produtores de trigo e da moagem.

Um segundo grupo agrupa as *empresas* não organizadas corporativamente, mas em que o número reduzido de firmas facilita a representação directa junto da Direcção-Geral da Indústria ou mesmo do ministro. Trata-se de subsectores com importantes formações de capital fixo e/ou em mercados emergentes ligados à inovação tecnológica. Cervejas, cimentos, vidraça e fabrico de lâmpadas, cabos e condutores eléctricos, adubos, refinação de petróleo,

---

<sup>17</sup> Armando Morais e Castro, *As Corporações e o Custo de Produção*, Coimbra, Centro de Estudos Económicos Corporativos, 1945, pp. 22-23.

distribuição de electricidade e maquinaria eléctrica, são exemplos de actividades onde se assistiu, por vezes, a duras batalhas entre firmas individuais pela regulamentação da concorrência que contam uma boa parte da história dos grupos empresariais portugueses. Com a explosão de sectores tecnologicamente mais apetrechados, a partir de 1951, os contactos directos empresa-ministro/ministério<sup>18</sup> tornam-se cada vez mais frequentes. Este facto leva-nos mesmo a questionar se não será útil descrever o sistema português do pós-guerra como um sistema de dupla representação.

Finalmente, o terceiro grupo reúne os excluídos da arbitragem de interesses, aqueles cujos laços com a administração são estabelecidos hierarquicamente através da tutela de comissões reguladoras, juntas, comissões de reorganização ou do próprio Ministério do Comércio e da Indústria (*tutela sectorial*): englobam-se neste caso os artigos de metal, as indústrias extractivas, cortiças, curtumes, algodão, tecidos mistos e de juta, lacticínios, óleos de sementes, fabricantes de azeite, chapelaria e outras actividades com menor expressão<sup>19</sup>. As reivindicações destes industriais têm poucas hipóteses de aparecerem de forma agregada junto do poder político. Mesmo quando isso sucede, através de exposições assinadas por um núcleo de empresas, as relações revestem um carácter episódico e descontínuo. A consulta da correspondência enviada para o gabinete dos ministros mostra que os sectores do algodão e das metalúrgicas foram aqueles onde as firmas tiveram maior capacidade de se associarem em torno de propostas comuns, enviadas pontualmente aos responsáveis políticos.

Como pode verificar-se pelo gráfico n.º 2, o patronato, que conta com grémios e federações, representa apenas 39% e 34% do valor do produto industrial português no período anterior e posterior à segunda grande guerra, respectivamente. Por outro lado, os sectores onde podem despontar formas microcorporativas de contacto directo entre o Estado e a empresa crescem lentamente e não chegam sequer a 20% do valor dos bens de equipamento e de consumo produzidos no país no ano de 1955.

A grande maioria da indústria vive, portanto, nas margens da doutrina associativa do Estado Novo até à década de 50. O entusiasmo com a integração dos patrões nas estruturas corporativas é efémero e rapidamente o governo faz marcha a trás. A utopia da economia autodirigida, com as empresas a guiarem-se por doutrinas sociais, dá lugar à desconfiança e à tentativa de contenção. Logo em 1934 Pedro Teotónio Pereira, Secretário de Estado das

---

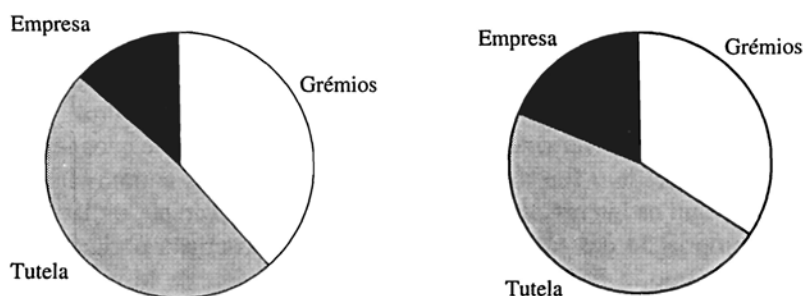
<sup>18</sup> Os contactos directos entre empresa e ministério podem tomar duas formas: por via da administração e por via dos relatórios do delegado do governo que assiste aos conselhos de administração nas empresas com participação pública.

<sup>19</sup> Nas vésperas da reorganização do sistema corporativo de 1957 alguns destes sectores formam os seus grémios. Particularmente na metalurgia e trabalhos de metal, curtumes e calçado, cortiças e também na construção civil, a cobertura da representação patronal corporativa alarga-se significativamente.

Corporações, alerta Salazar sobre o que as criaturas podem fazer ao criador se forem deixadas à solta: «O Estado não possui neste momento serviços competentes para controlarem a própria formação dos novos grémios [...]». E acrescenta, com o travão a fundo: «Sem os novos organismos de coordenação económica os grémios tenderão para *trusts* odiados pela opinião pública ou transformar-se-ão numa espécie de novas associações comerciais... apenas aptas a fazerem representações em tom choroso. Acho um erro grave permitir que se constituam novos grémios sem o Estado estar habilitado a aproveitá-los a bem do interesse geral. Não compreendo o que está a fazer-se<sup>20</sup>.»

**Formas de representação dos interesses patronais, em percentagens, consoante o produto da indústria transformadora (preços correntes)**

[GRÁFICO N.º 2]



Representação dos interesses, 1937-1939

Representação dos interesses, 1955

**Fontes:** Valor médio dos produtos fabricados em 1937-39, proposta de lei de fomento e organização industrial, in *Diário das Sessões da Assembleia Nacional* de 2 de Novembro de 1944; valor da produção em 1955, Centro de documentação do grupo EDP, Fundo Ferreira Dias, série «Comissão de Coordenação Económica».

**Nota.**— Tipografia, construção naval e electricidade não incluídas.

<sup>20</sup> ANTT, Arquivo Salazar, Presidência do Conselho, 10A, carta dactilografada ao presidente do Conselho, s. d. De notar que um ano antes o mesmo Secretário de Estado das Corporações defendia com convicção a perspectiva de um Estado Novo descentralizado, afirmando em conferência realizada no Teatro de São Carlos: «[...] em face das necessidades da vida moderna, se deve quanto possível confiar às actividades particulares o encargo de desempenharem elas próprias certas funções necessárias ao equilíbrio geral, reservando-se antes ao Estado a coordenação superior desses esforços conjugados. Postas assim as coisas, cessará a tendência deplorável de concentrar tudo no Estado, sabido que as suas engrenagens são sempre lentas e de fraco rendimento.» (Pedro Teotónio Pereira, *A Batalha do Futuro*, Lisboa, Livraria Clássica Editora, 2.ª ed., 1937.

## A DISCRIMINAÇÃO CORPORATIVA

A crispação é rápida e precoce. Do ponto de vista doutrinário, prevê-se que os organismos corporativos de base ocupem uma dupla função na sociedade: a função representativa e a função de regulação económica. Ora o Estado Novo limita à nascença a função representativa e apenas mobiliza a regulação quando as dificuldades económicas a isso obrigam. Vale a pena notar que os primeiros grémios sindicalizam somente as áreas industriais mais afectadas pela crise internacional que atinge o país em 1931, isto é, as áreas dependentes da produção de bens do sector primário, onde a baixa de preços mais se fez sentir. Para travar esta quebra, defender a agricultura e as pescas nacionais e impedir a descarga de *stocks* excedentários no mercado, o governo decreta a organização obrigatória por produtos, reforçando a articulação vertical das pescas com a indústria de conservas e com o comércio de bacalhau, da orizicultura com o descasque de arroz e da exploração dos pinhais com as destilações de resinosos. O calendário de decisões governamentais mostra-se absolutamente sincronizado com a agenda de reivindicações patronais, cuja atenção se concentra também nestes sectores. A única excepção a esta convergência pacificadora é a indústria de moagem. Pela primeira vez desde o fim da I República, as autoridades entram claramente em rotura com os interesses industriais e acabam por decretar, unilateralmente, a expropriação das fábricas excedentárias e a inscrição obrigatória num novo organismo, a Federação Nacional dos Industriais de Moagem (1934). Duas ordens de razões explicam o divórcio com o patronato e o recurso a medidas disciplinadoras de excepção: em primeiro lugar, o colapso do regime em vigor desde finais do século XIX, no qual as fábricas só podem adquirir trigo exótico estrangeiro na proporção em que adquirem trigo nacional, indo buscar àquele, de menor preço e melhor rendimento, a compensação pelo que pagam nas compras à lavoura nacional. Este mecanismo de equilíbrio entre a agricultura e a indústria é ameaçado a partir do momento em que a produção nacional de trigo consegue colheitas excepcionais e o país caminha para a auto-suficiência de curto prazo, facto explicado pela conjugação da campanha do trigo que irá reconverter 86 600 ha, e pelos excepcionais anos agrícolas que beneficiam não só Portugal, mas os países da orla mediterrânica. Restringido o acesso aos cereais baratos de importação pela abundância interna, a moagem segue o velho expediente de protelar as compras para forçar a baixa de preços, ameaçando, assim, a distribuição no mercado regulamentado e abrindo as portas à especulação. A situação caótica a que se chega no ano agrícola de 1932-1933 leva o governo a responder: decreta a cartelização obrigatória dos estabelecimentos, a proibição das importações sem autorização prévia e extingue o mercado livre, passando os «grémios» do sector — Federação Nacional dos Produtores de Trigo e Fe-

deração Nacional dos Industriais de Moagem — a funcionar como centrais monopolistas de compras de matéria-prima<sup>21</sup>. Grandes circunstâncias obrigam a grandes remédios. O novo regime talha um corporativismo à medida dos problemas que enfrenta; as soluções procedem dos problemas. Face à interdependência entre diferentes interesses económicos, ao peso da cerealicultura no emprego das Regiões Centro e Sul e à importância que ocupa nos orçamentos familiares e nos níveis de vida das populações, o governo actua serialmente, extirpando a concorrência de todo o ciclo económico. Parece-nos, porém, equívoco interpretar estas medidas sectoriais como um emblema da política económica seguida nos anos 30. O caso da moagem é um limite, e não uma regra. Um limite de intervencionismo, de regulação estatal e de alteração dos direitos de propriedade. Em nenhum outro sector económico é possível encontrar uma regulação de preços e de quantidades que cubra todas as fases de transformação produtiva, da cultura do cereal à moenda, panificação e distribuição final ao consumidor<sup>22</sup>. Em nenhum outro sector foram criados organismos corporativos com funções tão abrangentes e poderosas, cujo estatuto é aliás confuso, já que a Federação Nacional dos Produtores de Trigo e a Federação Nacional dos Industriais de Moagem oscilam entre um verdadeiro grémio e um organismo estatal de coordenação económica. Por um lado, as estruturas são criadas à boa maneira das associações patronais obrigatórias, de cima para baixo, dos ministérios para as direcções e das direcções para as delegações regionais, dando então origem a núcleos nos distritos do Porto, Coimbra, Lisboa, Portalegre, Évora e Beja (FNIM), ou funcionam como simples cúpulas de nomeação governamental desprovidas de bases, articulando-se em extensões locais a grémios indiferenciados da lavoura (FNPT)<sup>23</sup>; por outro, têm competências nas áreas da importação e rateio de cereal (como as comissões reguladoras) e no crédito, cobrança de taxas aos consumidores e fiscalização (como as juntas)<sup>24</sup>. A delegação de poderes dá a estas organizações um estatuto quase público e um mandato semioficial. Falta, no entanto, saber até que ponto estruturas como a FNPT ou a FNIM lograram obter alguma representati-

<sup>21</sup> Fernando Rosas, *O Estado Novo nos Anos Trinta*, Lisboa, Editorial Estampa, 1986, pp. 161-165.

<sup>22</sup> Para encontrar um paralelo com esta regulação de todo o circuito económico, da produção à distribuição, seria necessário evocar o racionamento de produtos como o bacalhau e o açúcar na fase mais difícil da segunda guerra mundial: 1940/1941-1944.

<sup>23</sup> Luciano Amaral, «Política e economia: o Estado Novo, os latifundiários alentejanos e os antecedentes da EPAC», in *Análise Social*, vol. xxxi, n.º 136-137, 1996, pp. 465-486.

<sup>24</sup> A FNPT recebe directamente as seguintes taxas: \$03 por quilograma de trigo importado pela FNIM e trigo adquirido em Portugal, mais a taxa de \$005 por quilograma de trigo manifestado. A partir de 1945 recebe ainda um diferencial sobre preço do milho de \$01 por quilograma. A FNIM recebe \$02 por quilograma de cereal distribuído.

dade junto dos produtores, não obstante terem sido criadas artificialmente e ao arrepio de toda a tradição associativa de base. Seja qual for a resposta a esta questão, não restam dúvidas de que depois da segunda guerra mundial os super «grémios» do trigo emergem já como potentados económicos, chegando a desenvolver estratégias empresariais em associação com grupos privados, como é o caso do investimento da FNPT no Amoníaco Português para a instalação da maior unidade de produção de sulfato de amónio do país destinada ao fabrico de fertilizantes. A escala a que é operada a regulação e o seu âmbito macroeconómico geram gigantismos organizacionais e burocracias pesadas.

Há, porém, uma segunda razão, que explica o divórcio do governo em relação aos moageiros e não tem directamente a ver com a rotura de equilíbrios intersectoriais entre a indústria e a agricultura. Essa razão é a alteração brusca da estrutura do sector, fenómeno que, em parte, é acelerado pelo sistema de acesso ao trigo barato estrangeiro em função das compras prévias de trigo nacional, com o consequente benefício das unidades de maior capacidade, que passam a receber uma renda suplementar pelas economias de escala realizadas. O «pão político» empurra a curva dos custos marginais para a esquerda à medida que as quantidades processadas aumentam. Para tirarem dividendos desta realidade e conseguirem impor melhores prazos de pagamento, cinquenta fábricas fundam, em 1922, a União Moageiros, Limitada, enquanto as restantes unidades da província se associam aos pequenos estabelecimentos do litoral, criando a Comissão Encarregada de Adquirir Trigos Exóticos para a Moagem Matriculada Independente, que dará origem a um poderoso *trust* de fusão, os Moinhos Reunidos, Limitada. Este consórcio passa da compra de cereal por grosso à produção e venda de farinhas. No Alentejo forma-se um outro cartel, com dimensões regionais, as Moagens de Província, Limitada. Nos inícios da década de 30, o processo de concentração dá um novo passo em frente com a associação dos principais moageiros, entre eles os potentados dos Moinhos Reunidos e a Companhia Industrial de Portugal e Colónias, num supercartel encarregue da compra comum de trigos nacionais e posterior distribuição pelos accionistas. Denominada Sociedade Abastecedora de Trigos, esta coligação reúne poder económico para atacar os preços tabelados e impor condições à lavoura, sabotando a política de sustentação do cereal nacional da campanha do trigo. Cria-se, assim, um problema de autoridade do Estado e um conflito entre a «ganância dos homens de negócios» e o bem supremo da nação. Com o objectivo de liquidar a ameaça do supercartel, o governo promulga em 1933 a Lei n.º 22 872, decretando o fim do mercado livre: a Sociedade Abastecedora fica sem margens de negociação e dissolve-se nesse mesmo ano. Procede-se então à cartelização obrigatória, substituindo os efeitos nefastos da cartelização espontânea. Este pormenor torna o caso da moagem

uma situação única na constelação industrial da década de 30: o fim do mercado livre, combinado com a atribuição de novas quotas de rateio às empresas, congela a evolução acelerada do sector e estabiliza os seus níveis de entropia. Há uma luta entre grandes e pequenos, cujo desfecho não está ainda determinado, quando a intervenção do governo vem defraudar as expectativas de uns e outros. As unidades de menor dimensão, sobretudo localizadas na província, queixam-se de serem prejudicadas, uma vez que a fórmula de cálculo adoptada lhes rouba capacidade de laboração para beneficiar as fábricas concentradas<sup>25</sup>. A curto prazo este é efectivamente o preço que os pequenos têm de pagar pela sobrevivência. As grandes sociedades, por seu turno, protestam contra o fim do mercado livre e o «controle directo e absoluto do Estado», que vem entravar a dinâmica expansionista<sup>26</sup>. Em síntese, podemos concluir que a mutação acelerada da morfologia do sector torna muito difícil a determinação de um ponto de equilíbrio satisfatório para todas as partes. Só o recurso à arbitrariedade disciplinadora do Estado permite lancetar as divergências.

Nas indústrias de sardinhas, resinosos e moagens, a concorrência destrutiva está em progressão desde a década de 20 e agudiza-se com a crise das economias europeias de 1931, por via da baixa de preços e do excesso da oferta em relação à procura. Portador do gérmen do intervencionismo, o regime saído da ditadura militar encontra um campo em aberto para ensaiar novas soluções ao nível da fixação e fiscalização dos preços e das quantidades. Simplesmente, estas ideias não têm suporte em nenhuma máquina institucional da administração pública. Para colmatar o hiato histórico delegam-se parcialmente as funções em grémios vinculativos, ou obrigatórios, precipitando um corporativismo de emergência, mais pragmático do que doutrinário, seguindo as fórmulas do «empirismo organizador».

Passado o sobressalto, fica a herança de organizações já instaladas no terreno, com direitos adquiridos, mas refreiam-se novos impulsos associativos; toda a atenção é canalizada para a criação de organismos intermédios de Estado, construindo o edifício a partir de cima: 3 institutos, 10 juntas e 10 comissões reguladoras entram em funcionamento entre 1934 e 1945. Este é, aliás, o período mais intenso de debate dos conceitos de «corporativismo de Estado» e «corporativismo de associação», cujas conclusões apontam esmagadoramente para o facto de, no regime português, a representação dos interesses não tomar uma forma pura e cristalina. As justificações ficam, no entanto, cada vez mais complicadas.

---

<sup>25</sup> Neves da Costa, *Carta Aberta ao Ex.<sup>mo</sup> Sr. Dr. António Oliveira Salazar*, ed. O Moleiro Nacional, Lisboa, s. d., e *Quotas de Rateio, Petição ao Ministro da Agricultura em 20 de Junho de 1937*.

<sup>26</sup> *Representação ao Excelentíssimo Ministro da Agricultura pela Companhia Industrial Portugal e Colónias*, Lisboa, Empresa do Anuário Comercial, 1935.

Como pode verificar-se pelo quadro n.º 1, há uma avalanche de organismos junto dos principais produtos agrícolas e da indústria transformadora a montante — vinho, peixe e pão —, enquanto os bens especificamente manufactureiros têm um enquadramento esparso e descontínuo, geralmente baseado num único organismo nacional de tutela e nuns quantos grémios de comércio especializado, cuja cobertura geográfica não costuma ultrapassar as fronteiras do concelho. Este desequilíbrio na representação e enquadramento dos interesses é elucidativo quanto às diferenças de intensidade da regulação económica de um sector para outro: se no caso dos cereais há uma intervenção em todo o ciclo produtivo, na cortiça ou no algodão as preocupações abarcam somente a fase de comercialização, tentando moderar as flutuações de preços da matéria-prima importada (algodão) ou a colocação dos produtos finais portugueses a bons preços de mercado e com um mínimo de garantia de qualidade (cortiça).

Nas indústrias da chapelaria, moagem de ramas e (mais tarde) do algodão os serviços dos ministérios chegam mesmo a desmobilizar as iniciativas de proprietários de fábricas que procuram associar-se para formar novos grémios, considerando que «o momento não é oportuno»<sup>27</sup>. E tudo aponta também para que a exigência legal de reunião de 50% das empresas ou de 50% do valor médio da produção para que possa ser autorizada a formação de um grémio industrial, exigência em vigor até ao Decreto n.º 29 232, de 1938, tenha constituído um obstáculo adicional à organização espontânea do patronato. Sejam quais forem as razões, não restam dúvidas de que, depois da fundação dos primeiros grémios obrigatórios, a única actividade digna de relevo à qual é concedido o privilégio da «auto-organização» é a dos lanifícios (1938). Pragmatismo e discriminação caminham a par.

Se há poucas associações patronais no sector secundário, já o mesmo não se passa com os sindicatos operários. As preocupações da década de 30 parecem convergir para a organização das classes laboriosas, cativando-as para a causa do regime através de uma bateria de legislação social, contemplando velhas reivindicações nunca satisfeitas: desemprego, horário de trabalho, salários mínimos, férias. A esta agenda o Estado Novo acrescenta um ponto da sua lavra, que agitará, aliás, como uma das principais bandeiras propagandísticas do regime: a segurança social, contratualizada e garantida pela fiscalização do Estado. Nos meios privados há manifestações de desconforto e de resistência quanto a estas medidas, que aumentam o preço da força de trabalho e reduzem as margens de lucro. Apesar de moderados (descontos

---

<sup>27</sup> *Considerações sobre o Anteprojecto do Grémio Nacional dos Fabricantes de Chapéus de Feltro*, in *Indústria Portuguesa*, número especial de Janeiro de 1937; *Exposição dos Industriais de Moagem de Ramas a Sua Ex.ª o Ministro da Economia*, Beja, Minerva Comercial, 1948; Armando Carneiro, *A Crise da Indústria Têxtil Algodoeira não É Um Mito*, Porto, Gabinete de Estudos e Divulgação Económica e Social, 1958.

**Principais organismos corporativos na indústria (1945)**

[QUADRO N.º 1]

| Produtos                                    | Organismos do Estado |        |                       | Organismos juridicamente definidos como de representação de base |                                 |                                   |                      |
|---------------------------------------------|----------------------|--------|-----------------------|------------------------------------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|----------------------|
|                                             | Institutos           | Juntas | Comissões reguladoras | Unões ou federações                                              | Grémios da agricultura e pescas | Grémios do comércio especializado | Grémios da indústria |
| Vinho . . . . .                             | 1                    | 1      | —                     | 5                                                                | 4                               | 1                                 | —                    |
| Peixe . . . . .                             | 1                    | —      | 1                     | —                                                                | 4                               | 2                                 | 6                    |
| Pão . . . . .                               | 1                    | (a) 1  | 2                     | 2                                                                | —                               | 2                                 | 6                    |
| Arroz . . . . .                             | —                    | —      | 1                     | —                                                                | —                               | 1                                 | 1                    |
| Pecuária . . . . .                          | —                    | 2      | —                     | —                                                                | —                               | 2                                 | —                    |
| Frutas . . . . .                            | —                    | 1      | —                     | —                                                                | 1                               | 7                                 | —                    |
| Azeite e óleos . . . . .                    | —                    | 1      | 1                     | —                                                                | —                               | 2                                 | 1                    |
| Resinosos . . . . .                         | —                    | 1      | —                     | 1                                                                | —                               | —                                 | —                    |
| Metais . . . . .                            | —                    | —      | 1                     | —                                                                | —                               | 2                                 | —                    |
| Carvões . . . . .                           | —                    | —      | 1                     | —                                                                | —                               | 4                                 | —                    |
| Algodão . . . . .                           | —                    | (a) 1  | 1                     | —                                                                | —                               | 1                                 | —                    |
| Chapelaria . . . . .                        | —                    | —      | 1                     | —                                                                | —                               | 2                                 | —                    |
| Cortiça . . . . .                           | —                    | 1      | —                     | —                                                                | —                               | —                                 | —                    |
| Produtos químicos e farmacêuticos . . . . . | —                    | —      | 1                     | —                                                                | —                               | 4                                 | 1                    |
| Cerâmica . . . . .                          | —                    | —      | —                     | —                                                                | —                               | 2                                 | 1                    |
| Lanifícios . . . . .                        | —                    | (b) —  | —                     | 1                                                                | —                               | —                                 | 5                    |
| Marinha mercante . . . . .                  | —                    | 1      | —                     | —                                                                | —                               | 3                                 | —                    |
| Confeitaria . . . . .                       | —                    | —      | —                     | —                                                                | —                               | 2                                 | 1                    |
| Outros industriais (c) . . . . .            | —                    | —      | —                     | —                                                                | —                               | 3                                 | 7                    |
| Total (d) . . . . .                         | 3                    | 10     | 10                    | 9                                                                | 9                               | 40                                | 29                   |

(a) Organismos com jurisdição colonial.

(b) Para efeitos de regulação dos preços da lã, os lanifícios dependem da Junta Nacional dos Produtos Pecuários.

(c) Grémios Nacionais da Borracha, Fósforos, Editores e Livreiros, Industriais Gráficos, Botões, Rotogravura e Litografia.

(d) Grémios distritais da indústria não inseridos no quadro: garagistas e reparação de automóveis (2), ourivesaria (2), tanoaria (2), engraxadores, cartonagens, alfaiataria, barbeiros (2), proprietários de barcas (2).

**Fontes:** *10 Anos de Política Social*, Lisboa, INTP, 1943; apêndice III, «Organização corporativa», in *Contas Gerais do Estado de 1945*, *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, 1947, 12 de Março, suplemento.

para as caixas sindicais de previdência equivalendo de 4% a 6% do montante pecuniário dos salários, conforme o estabelecido nos contratos colectivos<sup>28</sup>,

<sup>28</sup> Na indústria, o sistema português de previdência, baseia-se exclusivamente em contribuições dos patrões e dos operários, reservando-se para o Estado a missão de cobrir o financiamento de fundos de previdência de capitalização mais difícil, como as casas dos pescadores e as casas do povo (Manuel de Lucena, *A Evolução do Sistema Corporativo Português*, vol. 1, *O Salazarismo, Perspectivas e Realidades*, Lisboa, 1976, pp. 387-394).

horário de 8 horas, descanso obrigatório aos domingos, 5 a 7 dias de férias por ano), os custos sociais introduzidos pela economia corporativa têm repercussões em sectores onde dominam as pequenas e médias indústrias e cuja rentabilidade depende da exploração desregrada da mão-de-obra. A tudo isto acrescenta-se o facto de os patrões terem agora de lidar com sindicatos nacionais, reconhecidos e tutelados pelo Instituto Nacional do Trabalho e Previdência, que acompanha os conflitos. A construção faseada de um Estado social, instaurado por decretos-leis, mas garantido pela fiscalização, é uma medida de tal modo perturbadora do tecido empresarial que nem mesmo o poder negocial assegurado à partida por um governo autoritário, conservador e de direita chega para evitar as roturas com administradores e proprietários. Dá-se, assim, o paradoxo de os funcionários não raras vezes tomarem o partido dos operários contra as arbitrariedades dos patrões<sup>29</sup>. São elucidativas as palavras do director de serviços do INTP quando faz o primeiro balanço das actividades desenvolvidas por aquele organismo: «[...] podemos concluir, com razão e justiça, que, na maioria dos casos, o trabalhador, o desprotegido de tudo e todos, tem razão. E, perante tanta injustiça e desumanidade, os Serviços de Acção Social alguma coisa reparam, e, se mais não fizeram, foi porque mais não puderam.» De seguida, denuncia a «clara ofensiva patronal [...] reduzindo ordenados, perseguindo os dirigentes de sindicatos nacionais, etc.»<sup>30</sup>. Em vez da concertação prevista e da convergência dos interesses do capital e do trabalho, o governo acaba por enveredar pela regulamentação administrativa e autoritária das condições de trabalho e da remuneração dos trabalhadores.

As medidas de aliciação têm um alcance limitado na cobertura da população activa, mas dão os seus frutos: em 1940, o corpo do associativismo de base (na linguagem da época, designado como «organismos primários») apresenta já um revestimento razoável na representação do trabalho, com uma plataforma associativa de 276 sindicatos, metade dos quais na indústria. Cinco anos mais tarde registam-se 308 organizações, número que praticamente estabiliza até à década de 60<sup>31</sup>.

Na implantação/reconversão das instituições verifica-se uma divergência de raiz entre as organizações operárias e as organizações do patronato, como se a hidra do corporativismo criasse a certa altura uma dupla cabeça: globalizante, mobilizadora e preocupada com objectivos microsociais, no caso do trabalho; parcial, de circunstância e preocupada com a regulação

---

<sup>29</sup> Sobre este assunto, v. Fátima Patriarca, *A Questão Social no Salazarismo*, vols. I e II, Lisboa, Imprensa Nacional, 1995.

<sup>30</sup> Arquivo do Ministério do Emprego, Informações e Pareceres, caixa 217.

<sup>31</sup> Philippe C. Schmitter, *Corporatism and Public Policy in Authoritarian Portugal*, Londres/Beverly Hills, Sage Publications, 1975, p. 17.

macroeconómica, no caso do patronato. Num dos primeiros ensaios académicos de caracterização sócio-política do Estado Novo, Philippe Schmitter apontou a natureza preventiva e defensiva do modelo autoritário português, concluindo que ele não se define tanto em termos do que aberta e positivamente realiza, mas mais em termos do que sub-repticiamente previne e condiciona. Nesta perspectiva, o corporativismo apresenta-se como uma tentativa de canalizar a representação de interesses, antecipando-se às iniciativas de grupos, classes e sectores, de redução dos usos do espaço público e de encorajamento à manutenção de privilégios e direitos previamente outorgados, em detrimento da conquista de novas posições<sup>32</sup>. A interpretação de Schmitter parece perfeitamente adequada ao que se passa ao nível do enquadramento dos trabalhadores, mas já não se ajusta à vertente corporativa dos grémios patronais. As preocupações meramente negativas — controlar a emergência de iniciativas, de espaços e de reivindicações nas margens do regime — são neste caso ultrapassadas por fins mais positivos: fornecer os serviços que o Estado não está em condições de cumprir enquanto o Estado não estiver em condições de cumprir. É precisamente porque alguns grémios conseguem alcançar o estatuto de instituições quase públicas, com um papel activo e conjunturalmente indispensável na regulação económica, que o governo recua nas intenções iniciais e passa a canalizar estas competências para as instâncias administrativas. Politicamente, o funcionário de confiança com assento nos organismos de coordenação económica adquire a aura da representatividade<sup>33</sup>; ele é um técnico, conhece os problemas do sector e está habilitado a falar «em nome de ...». O conceito de interesses sócio-profissionais e de «representação natural da sociedade», de Salazar e do Estado Novo desagua rapidamente na procura da opinião qualificada. A tentação para o técnico substituir o político torna-se prática do regime.

Um bom exemplo do que foi dito sobre o oportunismo de circunstância do governo relativamente à organização do «patronato»<sup>34</sup> encontra-se na segunda vaga de criação de grémios. Ao abrigo do decreto que permite a transformação das antigas associações comerciais, o ministério da tutela incentiva a criação de 156 grémios do comércio nos anos de 1939, 1940,

---

<sup>32</sup> Philippe C. Schmitter, *Corporatism and Public Policy*, cit., pp. 58-59.

<sup>33</sup> A partir de 1938, os representantes das corporações são escolhidos pelo Conselho Corporativo, quer entre os organismos primários e secundários, quer entre os organismos de coordenação económica (Manuel de Lucena, *A Evolução do Sistema ...*, cit., p. 329).

<sup>34</sup> Nem sempre os «grémios» são sinónimos de organizações patronais. Nalgumas indústrias e na maior parte do comércio, este tipo de organismo corporativo alberga pequenos lojistas, estabelecendo-se fronteiras muito ténues entre patrão e assalariados. De notar, aliás, que alguns grémios resultam da transformação de antigas associações de classe, caso dos barbeiros e cabeleiros de Braga e Lisboa, ourives do Porto, hotelaria e similares do Norte, construção civil e obras públicas do Norte e da Madeira, retalhistas de leite de Lisboa e outros.

1941, 1942 e 1943 (1.º semestre). Tal como antes sucedera, estes organismos vão intervir em domínios onde o Estado é menos eficaz. Durante a segunda guerra mundial competir-lhes-á gerir uma boa parte do racionamento de bens alimentares essenciais às populações, em colaboração com a Intendência-Geral dos Abastecimentos e com outros grémios regionais de mercearia e de armazenistas. No mesmo período apenas são criadas organizações patronais na indústria em cinco subsectores de reduzida importância tanto no produto como no emprego (tanoaria, ourivesaria, botões, litografia e rotogravura). A delegação de tarefas assumiu formas diversas, que vão desde a transformação do grémio concelhio num grossista colectivo com funções de importador directo (Grémio do Comércio de Ponta Delgada) até intervenções muito esporádicas e limitadas na distribuição (racionamento de batata durante um período do ano de 1944 pelo Grémio do Concelho de Cascais)<sup>35</sup>. Os resultados desta sobrecarga de funções económicas ficam, porém, à vista, com uma desconfiança crescente das populações perante a corrupção e o clientelismo, que percorrem de uma ponta à outra o sistema económico. Na imprensa regional criticam-se sobretudo as organizações do comércio, da viticultura, do arroz, do bacalhau e das sardinhas: as «juntas, juntecas, grémios, gremiozinhos» que andam «a comer desalmadamente à mesa do orçamento», «num fartote de sucursais e repartições do Estado»<sup>36</sup>.

Os ecos do mal-estar não demoram a chegar à própria Assembleia Nacional, onde vários deputados, entre os quais se destaca Mário de Figueiredo, exigem e conseguem um inquérito. Apuradas as responsabilidades, verifica-se que os organismos onde se detectam mais irregularidades não são exactamente aqueles que recolhem as críticas da imprensa. Uma enxurrada de sanções varre então o sistema corporativo: as direcções da Comissão Reguladora do Comércio de Metais, da Federação Nacional dos Industriais de Lanifícios, da Junta Nacional dos Produtos Pecuários e do Grémio dos Armazenistas de Mercearia são substituídas; na Junta Nacional do Azeite e no Grémio dos Exportadores de Madeiras há uma inspecção que percorre a pente fino a contabilidade dos serviços<sup>37</sup>. A organização está podre e descreditada; o corporativismo atinge o seu ponto mais baixo. O próprio ministro da Economia fala de «ambiente de desconfiança», participando no aluvão a reboque dos acontecimentos.

Importa aqui referir que esta degradação das instituições é de há muito conhecida pelos ministros das pastas económicas, cujos gabinetes recebem

---

<sup>35</sup> Arquivo do Ministério do Emprego, Inspecções a Grémios, processos n.ºs 415.1 e 414.2

<sup>36</sup> Artigo do jornal *A Voz*, cortado pela censura, Arquivo Nacional da Torre do Tombo, Arquivo das Secretarias de Estado do Ministério do Comércio e Indústria.

<sup>37</sup> Associação Comercial de Lisboa, *Inquérito aos Elementos da Organização Corporativa*, Lisboa, Sociedade Astória, L.<sup>da</sup>, 1947.

regularmente denúncias de autores identificados com acusações de clientelismo, conluio e corrupção. A bem do regime, as suspeitas são abafadas no silêncio das secretarias, procedendo-se com discrição, até que a explosão da opinião pública torna o problema incontornável.

A partir de 1947-1948, todas as mercadorias racionadas regressam ao mercado livre. Com esta alteração, o dinamismo dos grémios concelhios do comércio eclipsa-se. A cedência do estatuto de entidade semipública por parte do Estado visa melhorar o problema do racionamento geral e tem um âmbito conjuntural. Desaparecida a necessidade, desaparece o estatuto. Os organismos do comércio perdem a alma do negócio de rateio, ficam desguarnecidos de qualquer utilidade de representação e conservam apenas a obrigação de pagar as quotas. No meio da indiferença geral, vegetam sem objectivos. Nem o bilhar, nem a batota das cartas, nem a assinatura da imprensa ou mesmo a instalação de um aparelho de rádio conseguem motivar os associados a frequentarem as sedes e a interessarem-se pela vida colectiva. Na década de 50 este vasto corpo da organização corporativa não é mais do que um cadáver<sup>38</sup>.

\*

\* \*

Vimos como as principais reivindicações do patronato industrial na década de 30 — controle da instalação de novos estabelecimentos e cartelização da produção — são adoptadas pelo salazarismo, alojando-se no coração da máquina administrativa através de uma rede de instituições, procedimentos e interesses. Os preâmbulos dos decretos-leis anunciam que se trata de políticas transitórias, cuja obrigatoriedade cessará assim que as condições o permitirem. Mas, de transitório em transitório, o regime caminha numa linha sinuosa para o definitivo. A convergência entre o governo e patronato não pode, no entanto, ser apenas explicada como um expediente táctico de sobrevivência, derivado da necessidade de fidelizar apoiantes e satisfazer as expectativas da base social de apoio do novo regime. Se existe efectivamente comunhão de opiniões, é porque a defesa da limitação da concorrência se ajusta plenamente às soluções financeiras e à redefinição do papel do Estado preconizadas por Salazar. A arbitragem de interesses, no

---

<sup>38</sup> Em cerca de 50 grémios do comércio que foram sujeitos a inspecção na década de 50, 17 encontram-se em situação de completo abandono por parte dos sócios; 8 sofrem de corrupção a nível dos funcionários administrativos e 9 são acusados de corrupção ou de situações de favorecimento por parte dos corpos directivos (arquivo do Ministério do Emprego, inspecções a grémios, processos de grémios concelhios do comércio).

sentido estrito, teve, contudo, uma duração efémera e praticamente terminou em 1934. Daí em diante o árbitro substituiu e eliminou os jogadores, interpretando-lhes o sentido das jogadas, em processos de co-arbitragem ou em processos completamente diferidos, regulando equilíbrios intersectoriais por meio de organismos que funcionaram como um simulacro, um duplo das instituições representativas. O árbitro tornou-se também a coisa arbitrada.

## COLIGAÇÕES DE EMPRESAS

A palavra *cartelização* carrega grande ambiguidade. Se, tecnicamente, o conceito designa as coligações ou acordos de empresas, visando a instauração de monopólios de facto, com carácter permanente, em que se deixa intacta a individualidade jurídica das firmas e parte da sua independência económica<sup>39</sup>, a verdade é que cada um é livre para tirar da definição o sentido que mais lhe convém, pois muitos aspectos continuam indefinidos: por exemplo, o arranjo procura manter ou alterar a estrutura de empresas do sector? Como é que o Estado exerce a tutela sobre os consórcios? Que sanções estão previstas para quem furar os acordos? A administração é solidária na execução dessas sanções? O que separa uma coligação legal de uma coligação ilegal? E por aí adiante... O patronato defende a cartelização, mas o que o Estado Novo vai consagrar é uma forma muito concreta de instituições designadas por grémios, cuja função económica se assemelha, por vezes — e só por vezes —, a um cartel. Sobre este tema avançamos nos capítulos anteriores duas linhas de interpretação: primeiro, o governo adopta o programa dos industriais, mas recua na transferência de poderes para as associações corporativas do patronato, dissociando os interesses da sua implementação prática. A partir de 1934 é aos organismos de coordenação económica, às federações de nomeação superior e aos ministérios que compete velar pela disciplina da concorrência. Segundo ponto: a inflexão táctica do salazarismo cava uma desigualdade flagrante entre os diferentes sectores económicos, que permite às actividades mais afectadas pela crise dos primórdios da década de 30 a organização em estruturas análogas a cartéis obrigatórios, mas nega esse mesmo direito a outros ramos de actividade. Dissociação entre os programas de interesses e a sua execução, discriminação entre sectores, são, pois, características marcantes da história do Estado Novo. Destas ideias é possível extrair uma hipótese: se o movimento dos industriais para a cartelização é forte, e se o Estado não assegura um enqua-

---

<sup>39</sup> Definição de «cartel» contida no parecer da Câmara Corporativa sobre o projecto de lei das concentrações económicas (*Diário das Sessões da Assembleia Nacional* de 8 de Abril de 1936).

dramamento nem suficiente nem satisfatório para a contratualização das relações entre empresas, é de esperar que as tendências para a realização de acordos continuem a desenvolver-se à margem dos organismos reconhecidos oficialmente ou mesmo no seio desses organismos, contrariando o espírito de equilíbrio não concorrencial do sistema económico. Os dados disponíveis parecem, de facto, confirmar a existência de uma cartelização espontânea na década de 30 que cruza obliquamente as diferentes tentativas de regulamentação oficial<sup>40</sup>.

Os casos mais conhecidos e frequentemente citados nas discussões e nos manuais são os cartéis da vidraça, dos sabões e da chapelaria, este último com incidência na região a norte do Mondego e sede em São João da Madeira. A fama é directamente proporcional à impopularidade, pois as empresas destes sectores conseguem num curto espaço de tempo monopolizar a produção e transformar os preços num pesadelo para o consumidor: na vidraça, por exemplo, o valor do quilograma chega a triplicar entre 1929 e 1934. A duração das coligações entre fábricas é efémera e os cartéis acabam por desfazer-se porque há estabelecimentos que sub-repticiamente tentam ludibriar os outros e fugir aos compromissos. Na paisagem industrial descontínua e retalhada que caracteriza estes ramos de actividade, fazer acordos para enfrentar picos de crise é uma coisa; manter esses acordos quando a tempestade passa, outra completamente diferente. Entre os picarescos expedientes utilizados para diminuir os preços sem quebrar formalmente as determinações do cartel, destacam-se as célebres dúzias de 15 chapéus produzidas em algumas fábricas do Norte. De qualquer modo, o fantasma da vidraça, sabões e chapelaria irá continuar a ser agitado perante a opinião pública até à segunda guerra mundial e a avivar o horror das concentrações económicas. Mais eficaz, discreta e duradoura é a coligação formada por oito empresas de massas alimentares e consagrada em dois acordos sociais, a Sociedade de Massas Alimentícias (1930) e a Cooperadora (1935). Num primeiro tempo, o cartel começa por intervir no abastecimento de matéria-prima e na fixação de preços para de seguida aprofundar ainda mais a estratégia de concentração, assimilando 18 das 33 fábricas do sector, mediante indemnizações ou direitos de participação no cartel. Em 1939 domina já três quartos da produção nacional. Também nos curtumes do Norte, alguns industriais tiram partido da menor pulverização do fabrico na cidade do Porto para aí organizarem duas sociedades: uma para regular a produção e venda de calfe e outra para a sola. A acção deste consórcio tem um prazo de vigência definido e visa negociar em melhores condições o aprovisionamen-

---

<sup>40</sup> João Confraria foi o primeiro autor a chamar a atenção para este fenómeno: «Política industrial do Estado Novo: a regulação dos oligopólios no curto prazo», in *Análise Social*, vol. xxvi, n.ºs 112-113, 1991, pp. 791-803.

to de matéria-prima, beneficiando das economias de escala. Finalmente, aquele que terá sido o cartel mais consistente do Estado Novo, resistindo ao tempo e mostrando uma forte integração na produção e distribuição, a União Revendedora de Garrafas, formada em 1931, com o objectivo de centralizar as encomendas de garrafas e garrafões de vidro preto e branco, fazendo posteriormente a sua distribuição pelos associados numa determinada proporção. Depois da guerra, a coligação será retomada num novo cartel com a designação de Sociedade Distribuidora de Garrafas e Garrafões.

Este inventário sectorial não tem a pretensão de ser exaustivo, sendo de esperar que outras coligações de empresas com menor visibilidade tenham também surgido. Não podemos esquecer-nos de que, quando se trata de monopólios de preços, de matérias-primas e de comércio, a discrição é sinónimo de eficácia e o segredo a alma do negócio. Uma análise mais fina, baseada nos registos notariais, poderá de futuro elucidar melhor a amplitude do fenómeno. Vidraça, sabões, chapelaria, massas alimentares, curtumes e produção de garrafas de vidro representam em todo o caso importantes ramos de actividade industrial, sobretudo do ponto de vista do emprego: «A cartelização voluntária só não existia no nosso país em escala apreciável antes da solução do corporativismo porque ela é incompatível com o grau de dispersão [...]»<sup>41</sup>. Em termos de opinião pública, o tema está na ordem do dia e preocupa recorrentemente a ala mais tradicionalista da Assembleia Nacional, que apresenta (Garcia Pereira) e faz aprovar (Águedo de Oliveira, Antunes Guimarães), em 1936, uma lei onde se autoriza o governo a dissolver as coligação e acordos que «tenham por fim restringir abusivamente a produção, o transporte ou o comércio de bens de consumo». O debate mostra-se bastante confuso, deslizando da supressão dos consórcios privados para a supressão dos organismos corporativos cujo comportamento económico se mostre lesivo para os consumidores. Invocam-se os exemplos da subida dos preços do bacalhau e do arroz, numa crítica velada ao Grémio dos Armazenistas de Mercearia, para demonstrar que, afinal, o espírito de cartel não é apenas uma realidade extracorporativa. A «ganância», os «açambarcamentos», os «cambões», também penetram no sistema.

Referimo-nos atrás à moagem como o exemplo de uma situação onde o intervencionismo estatal funciona contra a cartelização espontânea. Ressalvando o facto de se tratar de um caso excepcional no panorama português, podemos, ainda assim, reter o seguinte princípio: quando a criação de organismos corporativos se faz acompanhar da regulamentação de quotas de rateio, fixando os limites de utilização da capacidade instalada das empresas, reduzem-se as possibilidades de aparecimento de novas tendências de concentração da produção. Pelo contrário, em sectores onde existem merca-

---

<sup>41</sup> J. N. Ferreira Dias, *Linha de Rumo II*, manuscrito do Centro de Documentação do Grupo EDP.

dos finais com economias de escala e a regulamentação é incipiente pode bem esperar-se que a organização corporativa seja assaltada do interior por consórcios. É um fenómeno que se verifica, por exemplo, na exportação de resinosos. As empresas tecnologicamente mais apetrechadas, União Resineira e Companhia Industrial Resineira, conseguem um compromisso para influenciarem a direcção da junta nacional respectiva e obterem exclusivos de venda para a Bélgica e Inglaterra (UR) e para a Alemanha (CIP) através da mediação de firmas associadas internacionais, desenvolvendo paralelamente uma política interna de eliminação da concorrência, com encerramento de pequenas fábricas que trabalham a fogo directo. No Grémio dos Industriais de Obras de Vime do Distrito do Funchal, a situação é análoga: cinco empresas, coligadas numa «União dos Exportadores», tomam conta da direcção do organismo, dominam preços e abastecimentos de matéria-prima e subordinam as oficinas independentes à sua lógica de encomendas.

A estas coligações dinâmicas, que destroem o equilíbrio horizontal de dimensão das empresas, podem ser contrapostas as coligações estáticas, cujo objectivo é gerir e manter o *status quo* (v. quadro n.º 2). Trata-se, afinal, de

**Tipologia das coligações industriais na década de 30**

[QUADRO N.º 2]

|                      | Corporativa                                                                       | Extracorporativa                                                    |
|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Coligações estáticas | Descasque de arroz<br>Conservas<br>Lanifícios<br>Fósforos<br>Refinação de açúcar* | Garrafas e garrafões<br>Curtumes<br>Sabões<br>Vidraça<br>Chapelaria |
| Coligações dinâmicas | Moagem<br>Resinosos<br>Obras de vime                                              | Massas alimentares                                                  |

Refinação de açúcar\* — o consórcio de empresas define quotas de rateio, mas não dá origem a qualquer estrutura organizada. O sector é tutelado directamente pelo Ministério do Comércio e da Indústria e depois pela Intendência-Geral dos Abastecimentos.

formas de cooperação mais ajustadas à concepção salazarista da economia e ao espírito corporativo. Como o braço do Estado só acorre a disciplinar a concorrência quando pode tirar dividendos na regulação macroeconómica, resta muitas vezes aos próprios interessados a organização à margem dos decretos oficiais. O que sucede na indústria de garrafas espelha bem este fenómeno. É, no entanto, curioso observar que o arranjo extracorporativo das

empresas vidreiras é duplicado com uma simetria absoluta no interior de um grémio, o dos Industriais de Fósforos. As três fábricas do sector criam uma secção de vendas comum, que recebe as encomendas e depois as distribui segundo percentagens previamente definidas: 33,33% para a Sociedade Nacional de Fósforos, 9% para a Fosforeira Portuguesa, 56,67% para a Companhia Lusitana de Fósforos.

O quadro traçado permite compreender as razões por que na opinião corrente e mesmo na opinião informada se colocam no mesmo plano os grémios, os organismos de coordenação, os cambões e os monopólios, se mistura o açambarcamento com o tabelamento de preços, o clientelismo com a corrupção. A fronteira entre a cartelização decretada e os consórcios espontâneos é muito ténue e o que salta à vista ao comum das gentes é uma conspiração de organizações de produtores que alcançam o poder de decidir na sombra. A este respeito, o salazarismo antecipa as transformações profundas que ocorrem no país, propondo um modelo para o enquadramento dos níveis de organização intermédia da sociedade. O político liberal da I República, vocacionado para a arregimentação de apoios do público urbano, dependente das engrenagens parlamentares e do voto, fala para o cidadão e tem dificuldade em reconhecer formas não partidárias de representação da opinião. Como refere António José Telo, o desaparecimento da classe política liberal só é possível porque a sua função desaparece em larga medida. Agora exigem-se ao político outras competências: a perícia técnica de assuntos sectoriais; a gestão de acordos de bastidores através da distribuição de ajudas e da criação de regulamentos<sup>42</sup>; a capacidade de intervenção junto de condomínios de interesses. A doutrina corporativa e o autoritarismo de Salazar encontram um terreno propício para germinar porque respondem a mudanças sociais profundas: transformações nos modos de vida, nas práticas sociais e no pensamento. Exemplo disso são as novas formas de identidade em torno das associações, a fragmentação defensiva dos interesses, o aumento da insegurança ontológica, a depreciação das instituições herdadas do século XIX, a ameaça à sobrevivência das pequenas e médias empresas e a desregulação dos circuitos económicos tradicionais.

Os próprios indivíduos têm a consciência de viverem um novo ciclo da história onde as convulsões no fundo do icebergue começam a chegar à superfície e a alcançar expressão política. Segundo os teorizadores do corporativismo português, a livre concorrência conduz ao aparecimento de forças contrárias a si próprias, *trusts* e cartéis, com a consequente fixação de preços monopolistas e a regulação antecipada de todos os elementos da vida económica, ou seja, a dinâmica do capitalismo liberal traz a contradição dos

---

<sup>42</sup> António José Telo, «A obra financeira de Salazar», in *Análise Social*, vol. xxix, n.º 128, 1994, pp. 779-800.

seus fundamentos. Em vez da livre afectação de recursos, assiste-se à imobilidade dos capitais, da mão-de-obra e das faculdades de direcção, porque o desenvolvimento do maquinismo e o aumento da quota-parte da produção de bens de utilidade-bens de produção imobilizam os capitais ao mesmo tempo que o trabalho se imobiliza também pela crescente especialização. As sociedades modernas geram assim situações de «concorrência imperfeita», onde os preços são ditados, em parte, por contratos e acordos entre organizações e, em parte, por ajustes de mercado. É nesta economia híbrida que a necessidade de ordem e de disciplina mais se faz sentir, sendo o Estado chamado a desempenhar novos papéis<sup>43</sup>. Uma tal historicização do presente galvaniza a legitimidade do regime e desenvolve a consciência heróica do aqui e agora: o anúncio de uma nova era que exige novas filosofias de acção política.

O diagnóstico capta uma boa parte do sentido estático das mudanças da economia mundial. E, ao compreenderem que o mundo já não é o mesmo, as elites do Estado Novo encontram um argumento adicional para procurarem alternativas ao funcionamento das instituições. Se o diagnóstico está mais ou menos certo, já a explicitação das causas parece, no entanto, falhar redondamente. Por que é que as economias das organizações começam a substituir as trocas individuais no mercado? Como nascem os monopólios? Qual a origem dos excessos de produção? A todos estes níveis, tanto Salazar como os elementos esclarecidos do regime, com a honrosa excepção de Ferreira Dias, são incapazes de dar uma resposta aceitável. Preocupados em apontar o falhanço do liberalismo, tiram uma boa fotografia à crise e aos impasses da década de 30, mas parecem cegos quanto às suas causas, às dinâmicas que estão por detrás das mudanças. Esta cegueira é importante porque revela duas grandes incapacidades de pensamento e de acção do Estado Novo: o problema tecnológico e a dimensão da procura.

Vejamos o primeiro aspecto. Quando se analisa o processo de consolidação de monopólios, estabelece-se uma relação deste fenómeno com a concentração de empresas e com formações elevadas de capital fixo<sup>44</sup>. Não se fala, porém, do papel desempenhado pela inovação tecnológica. Se o monopólio assusta — como afirma Salazar —, é porque ele é sinónimo de uma montanha de capital inerte e de conspirações urdidas contra incautos. Nesta interpretação passa-se em silêncio o facto de a concentração industrial da alvorada do século XX aparecer estreitamente relacionada com a descoberta e a difusão de novas

---

<sup>43</sup> João Pinto da Costa Leite (Lumbrals), *A Doutrina Corporativa em Portugal*, Lisboa, Livraria Clássica Editora, 1936, pp. 71-72; Armando de Moraes e Castro, *As Corporações e o Custo de Produção*, Coimbra, Centro de Estudos Corporativos, 1945, pp. 18-19.

<sup>44</sup> José Joaquim Teixeira Ribeiro, *Teoria Económica dos Monopólios*, Coimbra, Coimbra Editora, 1934, pp. 201-203.

técnicas e processos de produção (influência directa da tecnologia sobre a concentração e influência indirecta ou parcial derivada das inovações organizacionais e de gestão que a adopção de novas técnicas provoca)<sup>45</sup>. Passa-se igualmente em silêncio o facto de a imobilização crescente de capital fixo não resultar tanto da expansão dos limites de produção, mas de processos de integração vertical, baseados também eles em importantes descobertas tecnológicas. O célebre ensaio de Alfred Chandler sobre a «mão visível» descreve bem este momento de evolução nas economias mais desenvolvidas da Alemanha e dos Estados Unidos, que está na origem do conceito moderno de empresa multifuncional<sup>46</sup>. Em síntese, o quadro de análise faz aparecer o sentido estático das consequências negativas da concentração e dos monopólios, mas apaga a componente dinâmica da história — a luta pela posição de hegemonia no sector, conquistada frequentemente por via da inovação.

Em Portugal, a dificuldade de celebrar arranjos voluntários entre empresas leva o Estado a patrocinar a sindicalização dos produtores, superando os impasses de estruturas industriais dispersas, tecnicamente mal apetrechadas. Não só a tentativa de criar cartéis reconhecidos oficialmente surge desligada da concentração, mas, mais do que isso, a coligação obrigatória de empresas é uma forma de evitar a concentração. O contraste é, aliás, flagrante entre a atitude agressiva de imposição de preços por parte de firmas que dominam mercados e a atitude defensiva dos grémios e organismos de coordenação portugueses. Onde os teorizadores dizem que o Estado Novo é chamado historicamente a intervir para disciplinar a concorrência deveria antes ler-se que o Estado Novo é chamado para colmatar a ausência de base tecnológica e de inovação organizacional nas empresas. A dispersão da indústria, a dispersão de produtos e marcas e a ausência completa de processos de integração vertical (com a única excepção do complexo CUF) fazem subir os custos dos acordos voluntários entre firmas e levantam permanentemente a ameaça do *free-rider* — deserções individuais dos esquemas de cooperação. Apesar de existirem grupos empresariais portugueses que apresentam porta-fólios de investimentos industriais bastante diversificados, como sucede com a família

---

<sup>45</sup> Até 1930 o avanço tecnológico facilitou a concentração. A partir daí as novas tecnologias (electricidade e químicas) têm o efeito oposto, reduzindo as instalações e os requisitos de capital para uma eficiência óptima. Não se confirma, assim, em absoluto a hipótese de Schumpeter de existência de uma correlação positiva entre inovação e poder de monopólio (Morton I. Kamien e Nancy Schwartz, *Market Structure and Innovation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, p. 71).

<sup>46</sup> Alfred D. Chandler, *The Visible Hand: the Managerial Revolution in American Business*, Cambridge/Massachusetts, Harvard University Press, 1977. As teorias mais recentes sobre a integração das empresas foram desenvolvidas nas seguintes obras: R. H. Langlois, *Economics as a Process*, Nova Iorque, New York University, 1982; O. E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, Cambridge/Massachusetts, Nova Iorque, Free Press, 1985; S. J. Grossman e O. D. Hart, «The costs and benefits of ownership: a theory of vertical integration», in *Journal of Political Economy*, n.º 94, 1986, pp. 691-719.

Ennes Ulrich (fiação de algodão, sector de transportes e minerais não metálicos), com o grupo Sommer (cimentos, algodões, metalomecânica e calçado) ou com os Burnay (vidros, tabacos, caminhos ferro e petróleo), estas estratégias de diversificação não dão geralmente origem a processos de integração vertical, nem à exploração de complementaridades produtivas, nem à maximização de especificidades tecnológicas. É porque há um tecido industrial frágil, fragmentado e descapitalizado que a única solução para implementar compromissos estáveis passa pelo apelo à função equilibradora do Estado e pela imposição coerciva de regulamentações.

Segundo ponto, a dimensão da oferta. As transformações atrás referidas vão surgir ligadas a uma deslocação da fronteira tecnológica a nível internacional. Simplesmente esta deslocação não se faz acompanhar da globalização dos mercados. Depois de uma breve euforia no período de 1918-1920, as tendências para a autarcia económica acentuam-se, com os países mais desenvolvidos a pretenderem acumular reservas de ouro através de políticas de estímulo às exportações acompanhadas de restrições à entrada de mercadorias estrangeiras. A primeira vaga de represálias recíprocas no levantamento de barreiras alfandegárias e de quotas de importações alastra pela Europa nos anos de 1921 a 1925. A globalização, assegurada pelas modernas redes ferroviárias e pela navegação marítima de vapor, e as economias de escala, asseguradas por sistemas de produção de massa, apoiados em inovações na gestão e nos sectores estratégicos da indústria metalúrgica, química, electricidade e agricultura mecanizada dos países mais desenvolvidos, encontram pela frente a crise do comércio internacional. Desta conjugação entre novas possibilidades produtivas e retraimento dos mercados nasce o problema crónico do excesso de capacidade. Para defenderem o escoamento de produtos em sectores de risco iminente, as empresas reagem formando segundas e terceiras gerações de *trusts* e cartéis. Ao interpretar esta conjuntura, os homens do Estado Novo tendem, todavia, a desvalorizar a importância da quebra da procura internacional. A percepção da realidade faz-se mais pelo lado da oferta, atribuindo as causas do excesso de produção ao aventureirismo, individualismo e falta de visão dos empresários nacionais: com a febre de negócios fáceis, toda a gente quer meter-se a moageiro e a conserveiro depois da primeira guerra mundial, dir-se-á, por exemplo. Nesta lógica, a função dos organismos corporativos tem menos a ver com atitudes defensivas perante dificuldades de escoamento e mais com o não poder entregar-se a direcção da economia à irracionalidade intrínseca dos homens. No plano da decisão individual, pensa-se que as consequências da acção são sempre inesperadas.

## SOLUÇÕES DOS POBRES, BENEFÍCIOS DOS REMEDIADOS

Podemos resumir as páginas anteriores com uma frase simples: o corporativismo é a solução dos pobres. Não estamos a avançar propriamente uma

ideia original, pois um deputado da Assembleia Nacional exprime em 1936 exactamente este pensamento ao reparar que o corporativismo nasce historicamente em países menos desenvolvidos, como a Itália e Portugal. O aspecto importante a sublinhar é que interpretamos pobreza não só como sinónimo de um baixo produto nacional *per capita*, mas como a causa/reflexo desse baixo rendimento no atraso das estruturas empresariais da indústria e da agricultura. A regulação económica defende mercados, defendendo firmas.

Regressando ao tema da convergência táctica entre o patronato industrial e o salazarismo nos começos da década de 30, podemos reequacionar essa aliança no seguintes termos: por um lado, um interesse em que o Estado tome sobre si os custos económicos e políticos da sindicalização e/ou cartelização da produção, superando, assim, as dificuldades sentidas nos sectores dispersos para a celebração e manutenção de acordos voluntários; por outro, a influência da ideologia corporativa católica, expressa nas encíclicas *Rerum Novarum* e *Quadragesimo Anno*, onde se faz a denúncia da concentração como um dos males que atingem a civilização contemporânea e se apela doutrinarmente à protecção dos pequenos contra o comunismo e contra o liberalismo. Que programa é este? É o programa de fazer as modificações necessárias para que não exista nenhuma revolução no tecido industrial. Circunstâncias difíceis obrigam o patronato a aceitar do Estado a procura de equilíbrios e de reciprocidades generalizáveis. Sentindo esta fragilidade, Salazar avança e domestica as expressões sociais autónomas. Nenhuma revolução e nenhuma alteração é o programa comum. Há uma tentativa de pôr fim ao ambiente duro e competitivo provocado pela quebra internacional da procura, interrompendo o processo de selecção natural dos mais fortes. A economia do salazarismo encontra o seu modelo: o português suave; a arbitragem de interesses cede lugar à tutela dos interesses.

Para saber até que ponto esta política de defesa das pequenas e médias empresas é bem sucedida e reúne condições internas e externas de estabilidade reconstruíram-se nos quadros n.<sup>os</sup> 3.1 a 3.3 índices aproximativos ao grau de dispersão da estrutura industrial, nos sectores em que foi possível reunir informação, tomando como indicador a percentagem de fábricas com menos de 20 operários. De salientar que nem todas as pequenas oficinas artesanais são registadas na estatística industrial: a indústria doméstica fica fora dos inquéritos, razão pela qual pode esperar-se uma taxa real de dispersão superior à indicada, especialmente nos sectores de fiação de lanifícios, chapelaria, borracha e curtumes<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Além destes subsectores, inseridos nos quadros, há também trabalho em regime de indústria caseira no fabrico de massas alimentares, limas, pregos, motores, fundições de ferro, trefilaria, tintas e cerveja. Estas actividades subsistem mesmo depois de o Decreto n.º 39 634, de 5 de Maio de 1954, restringir o conceito de indústria caseira às conservas de vegetais, pão e tecidos regionais, instrumentos científicos e lapidação de pedras preciosas.

**Dispersão da indústria portuguesa**  
*Percentagem das fábricas com menos de 20*  
*operários sobre o total de fábricas*

[QUADRO N.º 3.1]

| Subsectores                  | 1917  | 1943 | 1957 |
|------------------------------|-------|------|------|
| Lanifícios . . . . .         | 55,2  | 42,6 | 58,6 |
| Chapelaria . . . . .         | 76,3  | 57,1 | 42,1 |
| Vidros . . . . .             | 21,1  | 12,0 | 5,6  |
| Curtumes . . . . .           | 88,1  | 91,1 | 87,2 |
| Tabaco . . . . .             | 0,0   | 22,2 | 11,1 |
| Conservas . . . . .          | 21,2  | 22,2 | 33,0 |
| Descasque de arroz . . . . . | 91,3  | 79,2 | 69,6 |
| Cortiça . . . . .            | 58,9  | 79,8 | 77,0 |
| Resinosos . . . . .          | 100,0 | 94,8 | 93,5 |
| Algodão . . . . .            | 17,9  | 25,1 | 48,7 |
| Papel . . . . .              | 64,9  | 76,1 | 72,4 |
| Cerâmica . . . . .           | 81,3  | 39,6 | 51,8 |
| Borracha . . . . .           | 83,3  | 37,0 | 18,5 |

Além da percentagem de fábricas com menos de 20 operários (quadro n.º 3.1) e do peso da força de trabalho destes estabelecimentos em relação ao total (quadro n.º 3.2), introduziu-se também a análise da distribuição das empresas por sector, utilizando como medida estatística o coeficiente de Gini, calculado a partir da relação entre o número de empresas e o número de trabalhadores por classes de intervalos (quadro n.º 3.3). A interpretação dos valores deste coeficiente é indispensável para ler os números com segurança, isto é, compreender não só as transformações da estrutura industrial, mas também a direcção dessas transformações. A evolução dos subsectores do vidro e da chapelaria dá-nos um bom exemplo do tipo de problemas com que somos confrontados. Aparentemente, trata-se de ramos de actividade com uma evolução bastante semelhante, já que em ambos os casos se assiste à tendência para o declínio das pequenas empresas e da respectiva força de trabalho. No entanto, ao confirmar esta hipótese com a informação fornecida pelos coeficientes de Gini, verifica-se que, enquanto nos vidros o valor de Gini sobe, na chapelaria ele desce muito ligeiramente (1943-1957). Se no primeiro caso a liquidação da pequena indústria é acompanhada por uma maior assimetria dentro do sector, com as grandes unidades a acentuarem o fosso que as separa das restantes, na chapelaria o desaparecimento das oficinas não perturba a morfologia interna e o equilíbrio alcançado. A diferença é importante: o recuo da indústria dispersa traduz-se em aumento da concentração no sector do vidro, mas não na chapelaria. Regra geral, coeficientes de Gini mais próximos da unidade indicam uma estrutura industrial assimétrica e coeficientes mais próximos de zero uma estrutura igualitária e firmas de dimensões relativamente equiparadas.

Exceptuando os exemplos citados do vidro e da chapelaria e da nova indústria da borracha, a força da inércia parece tomar conta da indústria portuguesa na primeira metade do século xx, pelo menos nos sectores representados nos quadros n.ºs 3.1 e 3.2. Mesmo em actividades onde se exigem requisitos mínimos de capital e a entrada no negócio não está aberta a todos, casos do papel e da cerâmica, constata-se que a pulverização das manufacturas não regride e até se acentua. O mapa das indústrias históricas do país assemelha-se, assim, a uma espécie de Portugal dos pequeninos, produzindo em escalas completamente inadequadas, com tecnologias obsoletas, cuja sobrevivência apenas é garantida por elevados níveis de protecção externa e pela regulamentação interna dos mercados. Este é o preço a pagar pelo fim do processo de selecção, pelo bloqueio das falências, absorções e fusões e pela recondução das firmas à dimensão de origem. No contexto português, defender a pequena e a média indústria significa defender a vasta maioria dos interesses patronais. Tanto o condicionamento como o corporativismo, exercido temporariamente por grémios e no longo prazo por organismos de tutela, visam precisamente este objectivo, transferindo para o Estado e daí para os consumidores os custos políticos e económicos da organização e fiscalização dos acordos entre empresas.

**Dispersão da indústria portuguesa**  
*Percentagem da força de trabalho empregue  
em fábricas com menos de 20 operários*

[QUADRO N.º 3.2]

| Subsectores                  | 1917  | 1943 | 1957 |
|------------------------------|-------|------|------|
| Lanifícios . . . . .         | 10,7  | 13,0 | 11,2 |
| Chapelaria . . . . .         | 22,8  | 9,2  | 7,1  |
| Vidros . . . . .             | 1,4   | 0,5  | 0,2  |
| Curtumes . . . . .           | 51,7  | 60,8 | 45,5 |
| Tabaco . . . . .             | 0,0   | 0,8  | 0,4  |
| Conservas . . . . .          | 2,7   | 2,5  | 3,5  |
| Descasque de arroz . . . . . | 18,4  | 33,6 | 30,8 |
| Cortiça . . . . .            | 16,0  | 21,6 | 24,7 |
| Resinosos . . . . .          | 100,0 | 54,7 | 62,3 |
| Algodão . . . . .            | 0,6   | 1,5  | 2,6  |
| Papel . . . . .              | 8,7   | 18,9 | 15,9 |
| Cerâmica . . . . .           | 27,1  | 4,3  | 8,5  |
| Borracha . . . . .           | 8,1   | 4,3  | 1,5  |

A regra de ouro é preservar o que já está. Observando a realidade mais de perto, verifica-se, porém, que coexistiram diferentes formas de permanência da pequena indústria. Se em alguns casos é o número médio de trabalha-

dores que aumenta, noutros a expansão faz-se pelo acréscimo de firmas e noutros ainda por ambas as vertentes. No primeiro grupo encontramos as indústrias de cortiças, resinosos e descasque de arroz. A dispersão mantém-se graças à possibilidade de as pequenas oficinas aumentarem o volume de negócios, ampliando a capacidade de produção, sempre que apanham ciclos económicos favoráveis. As empresas «engordam» sem abandonarem a escala modesta do fabrico, numa reprodução lenta. Esta subida do número médio de trabalhadores aproxima a parte de baixo da estrutura industrial dos escalões seguintes, reduzindo a diferença em relação às manufacturas de dimensão média. Consequentemente, a assimetria do sector diminui, sendo, por isso, de esperar coeficientes de Gini mais baixos, o que efectivamente sucede (quadro n.º 3.3, cortiças, resinosos e arroz, 1943-1957).

**Coeficientes de Gini da estrutura industrial portuguesa**

[QUADRO N.º 3.3]

| Subsectores                  | 1917  | 1943  | 1957  |
|------------------------------|-------|-------|-------|
| Lanifícios . . . . .         | 0,613 | 0,477 | 0,645 |
| Chapelaria . . . . .         | 0,590 | 0,500 | 0,508 |
| Vidros . . . . .             | 0,441 | 0,309 | 0,398 |
| Curtumes . . . . .           | 0,372 | 0,313 | 0,454 |
| Tabaco . . . . .             | 0,257 | 0,512 | 0,454 |
| Cerveja . . . . .            | 0,214 | 0,321 | 0,249 |
| Conservas . . . . .          | 0,425 | 0,365 | 0,449 |
| Descasque de arroz . . . . . | 0,751 | 0,489 | 0,420 |
| Cortiça . . . . .            | 0,575 | 0,678 | 0,610 |
| Resinosos . . . . .          | 0,000 | 0,407 | 0,317 |
| Algodão . . . . .            | 0,744 | 0,738 | 0,749 |
| Papel . . . . .              | 0,686 | 0,643 | 0,671 |
| Cerâmica . . . . .           | 0,595 | 0,625 | 0,643 |
| Borracha . . . . .           | 0,752 | 0,555 | 0,547 |

**Fontes:** *Boletim do Trabalho Industrial. Estatística Industrial do Ano de 1917*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1926; *Estatística Industrial, anos de 1943 e 1957*, Lisboa, INE; dados de 1917 reconstruídos a partir da estatística industrial.

Uma outra modalidade de permanência da pequena indústria é a renovação. Ao contrário do exemplo anterior, a expansão afecta, neste caso, o número de empresas, sem alterar as suas dimensões liliputianas. Há recém-chegados que começam por baixo e têm oportunidade de montar um estabelecimento de capitais modestos, sinal de alguma porosidade social e de regimes mais abertos de admissão no negócio. Lanifícios, cerâmicas e conservas de peixe são as indústrias onde se observa esta realidade. A entrada de sangue novo e a renovação mais rápida do tecido industrial explicam-se

pelo facto de existir uma divisão horizontal do trabalho (isto é, divisão do trabalho entre empresas), com hipóteses de (1) maximizar as complementaridades na gestão de produtos intermédios entre firmas que operam em escalas distintas, como sucede com a tecelagem e a pizoaria, o fabrico de vazio, a salga e a conserva em azeite, ou (2) intervir em mercados diversificados, como sucede com a divisão entre o fabrico de porcelanas, louça de barro vermelho e olaria, sanitários e azulejaria. Por outro lado, a subida dos coeficientes de Gini mostra claramente que, com a pulverização da base, a distância entre os extremos da organização produtiva — oficinas e manufaturas — está a aumentar (quadro n.º 3.3, lanifícios, cerâmicas e conservas, 1943-1957).

Através da dinâmica de expansão/reutilização da capacidade instalada, ou através da divisão horizontal do trabalho, as pequenas indústrias resistem, portanto, à insegurança da década de 30, sobrevivendo e multiplicando-se no casulo do corporativismo. Surpreendente é a sua continuidade no período de recuperação económica da Europa, depois de 1950, quando a liberalização progressiva das fronteiras comerciais reequaciona as dimensões adequadas das empresas e reajusta as escalas às novas necessidades de competir em mercados internacionais. O contraste entre as fábricas portuguesas e as suas congéneres estrangeiras torna-se então flagrante. Começa a passar o tempo de autarcia económica, em que Davids intrépidos podem desafiar colossais Golias e aguentar-se à liça. Se já anteriormente se esboçavam críticas quanto à oportunidade de um modelo de fileiras industriais entrincheiradas na defesa de equilíbrios estáticos, agora essas críticas tendem a aumentar. Sublinhe-se, contudo, que as reservas à política económica do Estado Novo não se desenvolvem à sombra de interesses sociais nem de estratégias de investimento privado bloqueadas pela regulamentação. No interior do regime há sinais de desconforto, mas a sua matriz tem uma origem técnica e profissional, como foi salientado por Fernando Rosas. Para uma geração de jovens licenciados saídos das faculdades de Lisboa com conhecimentos nas áreas vibrantes da engenharia — sobretudo electricidade, electromecânica e engenharia de máquinas —, a experiência económica do mundo do trabalho frustra grande parte das expectativas. As hipóteses de aprofundarem uma carreira pessoalmente remuneradora e de porem ao serviço do país os conhecimentos adquiridos confrontam-se com o atavismo das mentalidades e do investimento público. Cá fora, a sociedade desmente o interesse da profissão de engenheiro; as oportunidades mirram os cérebros. Entusiasta do Estado Novo, fleumático nos costumes, mas sanguíneo na acção, o engenheiro Ferreira Dias representa esta desilusão de quem é adepto da ordem e da autoridade, mas não suporta o carácter tradicionalista, arcaico e medíocre do nacionalismo<sup>48</sup>.

A máquina, a novidade das experiências, a grandiosidade dos empreendimentos, despertam-lhe uma atracção semelhante à dos futuristas: desprezo pela retórica, elogio da vontade prática; desconfiança do rústico, superioridade do cosmopolita; crítica à resignação, louvor da eficácia. Ao ter de desenhar a giz no quadro do Instituto Superior Técnico as máquinas eléctricas sem poder levar os alunos a uma única visita de estudo, ao ver a representação de produtos portugueses deslocada do ambiente das feiras internacionais da indústria, com os seus bordados e cerâmicas toscas, ao não encontrar um operário com conhecimentos suficientes para fazer uma simples reparação da junta de um esquentador, é o orgulho do país e do regime que sente em causa. Da desilusão tecnológica, Ferreira Dias passa à formulação de estratégias económicas de desenvolvimento capazes de alterar o estado das coisas. Após alguns anos no lugar de chefe da Direcção dos Serviços Eléctricos, a sua nomeação como subsecretário de Estado do Comércio e da Indústria, na remodelação ministerial de 1940, marca uma nova etapa nas prioridades da política económica. Como afirma um colega e amigo: «Criou-se nessa data uma nova mentalidade industrial<sup>49</sup>.»

No plano das ideias e dos princípios, é legítimo falar-se de «nova mentalidade», embora esta corrente modernizadora tenha raízes em figuras como Ezequiel de Campos ou Albano de Sousa. Em todo o caso, pensar em grande, fazer em grande, tornar a economia progressivamente mais competitiva, modernizar, concentrar e dotar cientificamente as empresas, são linhas de actuação divergentes das orientações do passado. Segundo o secretário de Estado, as necessidades obrigam a estas mudanças, uma vez que «todos os grandes produtos industriais foram levados pela concorrência dos diferentes países a um nível de preços e qualidade que só é possível em organizações grandes e perfeitas, servidas por uma técnica vigilante e estudiosa». Como legado maior da passagem pelo governo, Ferreira Dias deixa em 1944 as Leis do Fomento e Reorganização Industrial e da Electrificação, onde se enuncia a urgência de concentrar a produção, de modo a fixar a «dimensão conveniente» para cada sector. Uma mistura de reforma e de revolução atravessa esta ideia: a proposta razoável para o mercado português seria a de ter 50 fábricas de algodão, em vez de 300, 8 unidades papeleiras, em vez de 80, 30 a 40 instalações de resinosos, em vez de 105, 7 a 8 fábricas de tintas, em vez de 30, 2 a 3 manufacturas de chapelaria, em vez de 20, uma única metalurgia do ferro e do cobre, uma única fábrica de celulose<sup>50</sup>. As resistências à lei são, no entanto, grandes. Ultrapassada a urgência criada pelo estado

---

<sup>49</sup> Ferreira do Amaral, *A Industrialização em Portugal*, Lisboa, Anuário Comercial de Portugal, 1966, p. 17.

<sup>50</sup> J. N. Ferreira Dias, *Linha de Rumo II*, manuscrito do Centro de Documentação do Grupo EDP, p. iv, 26.

de guerra, a implementação prática vai ficar muito aquém do previsto, pois os fundos reunidos são canalizados para outras despesas — por exemplo, para conter a inflação por via dos subsídios de preços. Organismos de centralização da actividade das empresas, como a Cortadoria Nacional de Pêlo, sofrem ferozes ataques e acabam extintos (1943-1950). Projectos inovadores em carteira, como o Amoníaco Português, a Companhia Portuguesa de Celulose e a Companhia Portuguesa de Siderurgia, permanecem anos no limbo, acumulando incertezas quanto à sua viabilidade. No essencial, a tentativa fracassa no curto prazo porque apresenta um perfil técnico que não recolhe apoios sociais suficientes. A partir de 1948, a deterioração da balança de pagamentos agrava este estado de coisas e compromete os sonhos desenvolvimentistas de fomento e reorganização da estrutura empresarial. É novamente necessário conter as compras ao estrangeiro, particularmente de matérias-primas, combustíveis e óleos lubrificantes, bens cujo peso na composição das importações ronda os 40%. É também necessário «não criar novas dificuldades à lavoura, através da subida dos salários rurais, que a rápida industrialização do país acarretaria, o que obriga a proceder com maior cautela»<sup>51</sup>. Na sequência desta conjuntura, o índice de produção industrial sofre uma quebra em 1949. Ferreira Dias é então um homem amargurado, desiludido e pessimista. A indústria portuguesa não parece ter futuro nem linha de rumo. Os dois temas inovadores lançados na segunda guerra, tecnologia e concentração, são engolidos pelos acontecimentos, não obstante os esforços do novo ministro da Economia, Daniel Vieira Barbosa, para os manter no coração da agenda política<sup>52</sup>.

Ninguém consegue prever o que vai passar-se a seguir. Contra todas as expectativas, Portugal assiste, porém, a uma vaga de modernização e de expansão na década de 50, a que não é estranha a rápida recuperação da economia europeia. O ponto que merece destaque nesta fase é o facto de a aceleração dos ritmos de crescimento industrial no pós-guerra — 4,2% ao ano entre 1948 e 1957<sup>53</sup> — em nada alterar a estrutura dispersa dos subsectores atrás apresentados. Significa isto que a proposta de concentração de Ferreira Dias é posta de parte? Que a expansão continua a fazer-se com

---

<sup>51</sup> Palavras de Daniel Maria Vieira Barbosa, *Alguns Aspectos da Economia Portuguesa*, Porto, Livraria Lello & Irmão, 1949, p. 221.

<sup>52</sup> Daniel Maria Vieira Barbosa, *Alguns Aspectos da Economia...*, cit.; v. também os discursos proferidos na posse das comissões reorganizadoras das indústrias em Agosto de 1947 e o discurso na visita à fábrica do Amoníaco Português em Janeiro de 1948 (*Na Pasta da Economia*, Lisboa, Portugália Editora, s. d.).

<sup>53</sup> J. Reis et al., *New Estimates for Portugal's GDP 1910-1858*, Lisboa, Banco de Portugal, 1997. Neste período a taxa de crescimento do produto industrial por nós estimada com base na informação desagregada de 96 produtos, representando 65% do valor total da produção em 1957, é de 5,6% anuais.

políticas de preços e de condicionamento de entradas no negócio que mantêm as mesmas ineficiências na afectação de recursos e permitem a sobrevivência de fábricas inviáveis? A resposta a estas questões é contraditória. Por um lado, sim: o modelo corporativo herdado dos anos 30 permanece sem mudanças e as prioridades continuam a ser evitar qualquer revolução dos interesses instalados. Por outro lado, não: há incentivos à concentração monopolista ou oligopolista e uma conjugação de investimento público e privado em actividades de capital intensivo com forte componente tecnológica. Um sistema sobrepõe-se a outro. A indústria portuguesa do pós-guerra apresenta-se, assim, como uma economia dualista, com uma clivagem acentuada entre sectores históricos e sectores de inovação, mais protegidos os primeiros, mais expostos à concorrência os segundos. Se as propostas de Ferreira Dias encontram algum eco, a sua aplicação vai cingir-se às actividades que produzem bens de consumo e bens de equipamento para mercados em crescimento. Entre as novas indústrias lançadas destacam-se o material eléctrico e a electromecânica (alternadores, motores e transformadores, máquinas motrizes, aparelhagem eléctrica e electrónica, produção de máquinas de escrever e de máquinas registadoras), a metalurgia (laminagem, trefilagem em alumínio e cobre, construção de veículos, fundição de ferro e aço) e a química (amoníaco, nitro-amoniacais e adubos azotados, hidrogénio químico, cianamida cálcica, gás butano e gás propano). A esta lista acrescentam-se ainda os subsectores já concentrados: cervejas, cimentos, adubos fosfatados, tabaco, fósforos e refinação de petróleo. É precisamente nesta face moderna da economia portuguesa<sup>54</sup>, e numa ou noutra grande empresa de algodão e de fibras sintéticas do Norte, que os grandes empresários vão encontrar um terreno favorável para a transformação em grupos económicos com uma gestão integrada e um *interface* financeiro nos finais da década de 50.

## A SOCIOLOGIA DO SALAZARISMO

A ascensão de Salazar tem sido analisada numa perspectiva marcadamente ideológica e política, salientando-se a falência do modelo liberal da I República, a crise dos partidos e da democracia parlamentar, o agravamento das dissensões religiosas e a persistência da instabilidade económica, provocada em parte pela actuação titubeante das finanças públicas. A ditadura militar encontraria, assim, uma oportunidade única para sincreticamente re-

---

<sup>54</sup> Como é de esperar, são estas indústrias não dispersas que fixam os quadros técnicos e os licenciados em Portugal (Harry Mark Makler, *A Elite Industrial Portuguesa*, Lisboa, Instituto Gulbenkian de Ciência, 1969, p. 287, «Número médio de técnicos por indústria»).

cuperar o legado de propostas de sistemas políticos extraparlamentares que começam a ser ensaiados e teorizados anos antes pelo cesarismo militar de Pimenta de Castro, pela oposição católica do Centro de Acção e Democracia Cristã, pelo corporativismo orgânico e monárquico dos integralistas e pela ditadura carismática de Sidónio Pais. Embora útil e imprescindível, esta perspectiva corre o risco de situar a afirmação do Estado Novo exclusivamente no plano das ideias e instituições políticas, negligenciando as transformações profundas da sociedade, dos grupos sociais e da expressão dos interesses. Não está apenas em causa o fracasso de um modelo de organização e a formação de blocos sociais de apoio para a procura de alternativas no plano político e económico. É antes a mudança na própria configuração do que deve ser o domínio de intervenção, o público, que ganha actualidade e abre caminho para a solução ordeira e para a solução autoritária personificada por Salazar. A fase final República assiste ao fortalecimento da organização privada dos interesses e das associações, criando centros de decisão e de racionalidade relativamente marginais à esfera política e em linha de colisão com directrizes e práticas partidárias. Desintegradas das instituições, estas organizações privadas de interesses acentuam as tendências centrífugas da sociedade, extremando posições e impondo lógicas colectivas de acção que têm custos externos sobre os indivíduos. O sistema republicano não sedimenta, entretanto, quaisquer formas de transacção política organizada entre grupos, criando vazios inquietantes. As culturas sociais de violência e os sentimentos de insegurança alastram assim à rédea solta. Falar de «classes» ou mesmo de «fracções de classe» em termos de blocos sociais politicamente mobilizáveis pode induzir-nos numa perspectiva de observação equívoca, pois os denominadores comuns da posição económica não encontram paralelo ao nível da expressão das opiniões. Toda a dinâmica de luta, reivindicação e confronto nas vésperas do salazarismo procede de interesses sociais fragmentados, de visões particularistas enquistadas organizativamente e de formas de cultura associativa fechadas em si próprias, que contestam o espaço político, mas não o disputam numa competição pluralista. Por isso, talvez seja vantajoso situar a perspectiva sociológica num patamar mais baixo do que o nível agregado das classes/fracções de classe, privilegiando o conceito de grupos sociais e de associações. A história do movimento operário mostra como as organizações de classe, estruturadas numa base concelhia ou distrital, possuem dinâmicas próprias que só parcialmente se revêem no campo unitário das «centrais» sindicais, campo esse que está também profundamente dividido na teoria e na prática política entre federações e correntes anarquistas, comunistas, socialistas e católicas. Quanto ao patronato, as tendências para a organização ao nível das coligações de empresas ou ao nível de plataformas de convergência das principais fábricas de cada sector ultrapassam o enquadramento dado pelas associações industriais

e comerciais, onde começa também a manifestar-se uma crescente sectorização dos interesses, com convocatórias para reuniões parcelares segundo o subsector de actividade. Será, aliás, nas secções da Associação Industrial Portuguesa que irão fazer-se grande parte das *démarches* preliminares para a criação de grémios corporativos. Durante a fase final do período republicano, o fracasso da unificação de todas as frentes numa União dos Interesses Económicos, de âmbito nacional, mostra bem como a dispersão dos interesses vingou sobre a acção comum<sup>55</sup>. O Estado Novo não foi, assim, obrigado a dialogar nem com uma frente patronal unida nem com uma fronda operária forte. Como árbitro, pôde prescindir das equipas e enfrentar somente jogadores individuais, sem se preocupar em gerir pontos focais de equilíbrio entre macrointeresses, ao contrário do que sucedeu, por exemplo, em Itália. Não necessitou, por isso, de assumir formas de sedição política activa nem posturas permanentemente agressivas.

Mais do que uma teoria política passada à acção, a doutrina corporativa de Salazar representa uma tentativa de resposta e de enquadramento nas linhas de fractura detectadas. É porque os interesses da «sociedade civil» se fortalecem que o Estado tem de ser mais forte. É porque os pequenos grupos desgarrados têm custos externos sobre os indivíduos que é necessário internalizar esses custos. Em síntese, o corporativismo não é apenas uma crosta ideológica imposta pelo poder, mas uma adaptação às transformações da realidade e uma condição *sine qua non* para o exercício duradouro do governo. Fossem quais fossem as saídas para a crise da República, qualquer governo teria de tomar em linha de conta os níveis intermédios de expressão dos interesses.

Salazar procede inicialmente com cautela, celebrando compromissos e tranquilizando consciências: não tolera os velhos partidos, mas ouve os interesses instalados e desenvolve uma política paternalista em relação ao operariado (em rigor, trata-se mais de uma política maternalista, isto é, onde ao Estado compete a função protectora e exemplar da mãe<sup>56</sup> — como é sabido, esta mãe rapidamente adquire músculo). Consolidado o regime, a tendência para dissociar compromissos da representação transfere para o interior de novos organismos estatais e paraestatais a responsabilidade de gerir consensos. A organização corporativa assemelha-se, assim, a um *puzzle*

---

<sup>55</sup> Sobre outras configurações não parlamentares de representação da opinião e dos interesses e o movimento associativo no período final da República, v. António José Telo, *Decadência e Queda da Primeira República Portuguesa*, Porto, Afrontamento, 1980, vols. I e II, e Fátima Patriarca, *A Questão Social no Salazarismo*, Lisboa, Imprensa Nacional, 1995, vols. I e II. Faltam, porém, estudos de fundo sobre as formas de sociabilidade e de associação na fase final da República.

<sup>56</sup> A figura da mãe enquanto modelo de estabilidade das relações pessoais e sociais está patente nos escritos de juventude de António de Oliveira Salazar, *Inéditos e Dispersos*, Lisboa, Bertrand Editora, 1997.

confuso, com soluções improvisadas para cada caso, cada trajectória, combinando tutela directa com microcorporativismo e macrocorporativismo, estruturas concelhias com estruturas distritais e nacionais, delegação de poderes de regulação económica com dirigismo dos ministérios. Globalmente, os sectores onde as formas de representação directa têm maior projecção são os mais afectados pela crise, destacando-se aqui as indústrias de alimentação e bebidas, cujo retrocesso (crescimento de - 0,9% entre 1930 e 1937) contrasta com a boa performance dos restantes subsectores nos anos 30. O programa do patronato de não alterar a estrutura produtiva, salvaguardar a vasta maioria de pequenas e médias empresas e proteger as fábricas da concorrência interna e externa é fixado numa rede de instituições que adquirem justamente estas competências. A questão do governo dos interesses privados tem uma tal acuidade para a sobrevivência do regime que Salazar amarra os interesses ao governo através das organizações.

Nas décadas de 70 e 80, o tema central dos debates sobre os regimes fascistas e autoritários da Europa entre as duas guerras era saber se estes modelos políticos resultavam do atraso económico e cultural das sociedades ou se, pelo contrário, eles respondiam à emergência de formas de modernização, inovação e desenvolvimento sob o pano de fundo de sociedades globalmente retrógradas. A ser necessário retomar os termos de um tal debate, com os seus contornos excessivamente generalistas, para escolher entre subdesenvolvimento e tensão de desenvolvimento, as ideias apresentadas neste artigo teriam de alinhar forçosamente pela primeira hipótese. Com uma ressalva: o salazarismo não corresponde apenas a uma espécie de «encarnação histórica» do atraso português; o salazarismo é a mobilização do atraso e a sua dignificação institucional no Estado.