



ESPACIO, TIEMPO Y FORMA **27**

AÑO 2015
ISSN 1130-0124
E-ISSN 2340-1451

SERIE V HISTORIA CONTEMPORÁNEA
REVISTA DE LA FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA

CONSTRUIENDO O ESTADO CORPORATIVO:
AS EXPERIÊNCIAS HISTÓRICAS DE PORTUGAL E ESPANHA
PAULA BORGES SANTOS (ED.)

UNED



ESPACIO, TIEMPO Y FORMA

AÑO 2015
ISSN 1130-0124
E-ISSN 2340-1451

27

SERIE V HISTORIA CONTEMPORÁNEA
REVISTA DE LA FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/etfv.27.2015>

**CONSTRUIENDO O ESTADO CORPORATIVO:
AS EXPERIÊNCIAS HISTÓRICAS DE PORTUGAL E ESPANHA**
PAULA BORGES SANTO (ED.)



UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

La revista *Espacio, Tiempo y Forma* (siglas recomendadas: ETF), de la Facultad de Geografía e Historia de la UNED, que inició su publicación el año 1988, está organizada de la siguiente forma:

- SERIE I — Prehistoria y Arqueología
- SERIE II — Historia Antigua
- SERIE III — Historia Medieval
- SERIE IV — Historia Moderna
- SERIE V — Historia Contemporánea
- SERIE VI — Geografía
- SERIE VII — Historia del Arte

Excepcionalmente, algunos volúmenes del año 1988 atienden a la siguiente numeración:

- N.º 1 — Historia Contemporánea
- N.º 2 — Historia del Arte
- N.º 3 — Geografía
- N.º 4 — Historia Moderna

ETF no se solidariza necesariamente con las opiniones expresadas por los autores.

Espacio, Tiempo y Forma, Serie V está registrada e indexada, entre otros, por los siguientes Repertorios Bibliográficos y Bases de Datos: dice, ISOC (CINDOC), RESH, IN-RECH, Dialnet, e-spacio, UNED, CIRC, MIAR, FRANCIS, PIO, ULRICH'S, SUDOC, 2DB, ERIH (ESF).

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA
Madrid, 2015

SERIE V - HISTORIA CONTEMPORÁNEA N.º 27, 2015

ISSN 1130-0124 · E-ISSN 2340-1451

DEPÓSITO LEGAL M-21037-1988

URL: <http://e-spacio.uned.es/revistasuned/index.php/ETFV>

DISEÑO
Ángela Gómez Perea
<http://angelagomezperea.com>

COMPOSICIÓN
Carmen Chincoa Gallardo
<http://www.laurisilva.net/cch>

Impreso en España · Printed in Spain



Esta obra está bajo una licencia Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional.

O MODELO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DO ESTADO NOVO PORTUGUÊS: CORPORATIVISMO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DAS AUTARQUIAS (1936-1959)

THE POLITICAL-ADMINISTRATIVE MODEL OF THE PORTUGUESE NEW STATE: CORPORATISM AND POLITICAL REPRESENTATION OF MUNICIPALITIES (1936-1959)

António Rafael Amaro¹

Recibido: 15/06/2015 · Aceptado: 09/12/2015

DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/etfv.27.2015.15729>

Resumo

A historiografia portuguesa não tem dado o devido destaque ao papel desempenhado pela reforma político-administrativa, efetuada por Salazar, em 1936, ao subvalorizar o papel que esta teve na consolidação política do Estado Novo Corporativo. O modelo político-administrativo do Estado Novo rompe, de acordo com a Constituição de 1933 e o Código Administrativo de 1936, com a tradição liberal e demoliberal de eleição e de representação política dos órgãos autárquicos, substituindo-a pelo sufrágio orgânico e corporativo. Entender, portanto, o modo como Salazar integrou no Estado corporativo as autarquias locais não pode deixar de ser também uma forma de ir ao encontro de uma parte importante da explicação da própria natureza do Estado Novo e mesmo dos seus mecanismos de governação e de legitimação política.

Palavras-chave

Estado Novo, Corporativismo, Administração local, Código Administrativo

1. Professor Auxiliar da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Investigador e Vice-Coordenador Científico do Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra (Ceis20); amaro@fe.uc.pt

Abstract

The Portuguese historiography has not given enough prominence to the role played by the political and administrative reform carried out by Salazar in 1936, minimizing the role it had in the political consolidation of the New Corporate State. The political-administrative model of the New State according to the Constitution of 1933 and the Administrative Code of 1936 breaks with the liberal and demo liberal tradition of election and of political representation of the municipalities, substituting this individual representation by the organic and corporative suffrage. To understand, therefore, how Salazar integrated into the corporative state the local municipalities it cannot be also a way to meet an important part of the explanation of the nature of the New State and even of its governance arrangements and political legitimacy.

Keywords

New State, Corporatism, Local Administration, Administrative Code

I. INTRODUÇÃO

A historiografia portuguesa não tem dado o devido destaque ao papel desempenhado pela reforma político-administrativa levada a cabo por Salazar, com a publicação do Código Administrativo de 1936-40, ao secundarizar o papel que esta desempenhou na arquitetura política do Estado Novo Corporativo. Quando se aborda o período de institucionalização e consolidação do Salazarismo em Portugal, relevam-se normalmente reformas estruturantes da arquitetura jurídico-política do Estado Novo, como a Constituição (1933), a criação da União Nacional (1930), o Estatuto do Trabalho Nacional (1933), a Polícia e Vigilância e Defesa do Estado (1933), o Secretariado Nacional de Informação (1933), a Ação Católica Portuguesa (1933), a Mocidade Portuguesa (1936) e a Legião Portuguesa (1936), escamoteando-se que o novo modelo político-administrativo é parte integrante do edifício que manteve de pé e consolidou no território o Estado Novo. Entender, portanto, a forma como Salazar resolveu as questões político-administrativas em aberto na sociedade portuguesa desde a revolução liberal de 1820, como sejam a divisão administrativa do território, a centralização/descentralização, a tutela ou não tutela dos poderes autárquicos municipais e regionais, é também uma forma de ir ao encontro de uma parte importante da explicação da natureza do Estado Novo Corporativo e mesmo dos seus mecanismos de legitimação política. Concordamos, por isso, com todos os que têm procurado analisar as realidades político-administrativas num quadro teórico mais vasto, integrando-as na própria transformação e afirmação do Estado-Nação em Portugal². Como é evidente, a entidade Estado (ou melhor os governos que o representam e que perseguem as políticas em seu nome) não se limitam a organizar e a administrar o território numa forma politicamente neutra. Pelo contrário, todas as intervenções sobre os territórios e respetivas populações têm naturalmente subjacentes uma conceção política sobre as relações entre o centro e os poderes periféricos e inscrevem-se, em última instância, em modelos distintos de construção do Estado-Nação³. Na história político-administrativa portuguesa isto é evidente e a rutura política com o liberalismo e o demoliberalismo, nomeadamente com a instauração do Estado Novo em 1933, transformou-se num laboratório muito interessante deste ponto de vista. Faz todo o sentido, pois, procurar entender as mudanças político-administrativas evitando ficar apenas por análises comparativas de mais ou menos centralização, maior ou menor autonomia dos órgãos autárquicos, divisão distrital ou provincial, como se a gestão do território e os modos como o Estado

2. Neste sentido, CATROGA, Fernando, *A Geografia do Afectos Pátrios: as reformas político-administrativas (sec. XIX-XX)*, Coimbra, Ed. Almedina, 2013.

3. CATROGA, Fernando, *op. cit.* p. 12. Este autor refere que, em Portugal, «o debate entre centralistas e descentralistas – que irromperá, com força, logo após as primeiras reformas decretadas pelo novo regime liberal – não pode ser restringido à mera administração das coisas, já que esta, se era exercida sobre territórios e populações, também veiculava ideias distintas de pátria, nação e cidadania».

se relaciona com os diferentes poderes periféricos fossem questões baseadas em opções meramente técnicas. A forma como o Estado se estrutura e estende o seu poder para integrar politicamente o território e as pessoas que nele habitam diz muito sobre aquilo que se espera delas e sobre a própria Natureza do poder central⁴. Algumas destas questões tornaram-se, aliás, centrais com o fim da I República, em 1926, sobretudo quando na ordem do dia passou a estar a construção de um modelo alternativo ao Estado demoliberal. Em 30 de Julho de 1930, quatro anos depois da queda da I República, o então ministro das finanças e futuro Presidente do Conselho (1932), Oliveira Salazar, na cerimónia de lançamento das bases programáticas da União Nacional⁵ sentia-se suficientemente confortável politicamente no seio da Ditadura Militar⁶ para ser ele a projetar para o futuro a construção de um novo Estado corporativo que entendesse a administração do território do modo seguinte: o Estado a construir devia ser «forte mas limitado pela moral», e a «unidade e indivisibilidade do território» seriam «condições fundamentais, arredando-se quaisquer hipótese de excessivo regionalismo ou de confederação política»⁷. Ou seja, o Estado orgânico e corporativo seria edificado (são evidentes as tentações totalitárias) «sobre as frações de poder, os serviços, as autarquias, as atividades particulares e públicas, a vida local, os domínios coloniais, as mil manifestações da vida em sociedade» e, sobre tudo isto, o Estado estenderia «o manto da sua unidade, do seu espírito de coordenação e da sua força»⁸. É curioso como Salazar, três anos antes do plebiscito que havia de aprovar a Constituição de 1933, já mostre sinais tão evidentes dos princípios programáticos e ideológicos que hão-de vir a constar na lei fundamental do Estado Novo⁹. Salazar mostra ter, em 1930 (e esta era uma vantagem política imensa, relativamente a outros protagonistas da Ditadura Militar), uma ideia bem definida sobre o Estado a construir, mas também sobre o papel a desempenhar pela administração local na nova arquitetura política do Estado. Aliás, no mesmo discurso de 1930, Salazar assumia com clareza a rutura com o sistema demoliberal de eleição e de representação das

4. Sobre as dinâmicas do Estado no seu processo de integração das periferias, ver os excelentes estudos sobre Portugal e Espanha de ALMEIDA, Pedro Tavares; BRANCO, Rui, *Burocracia, Estado e Território – Portugal e Espanha (séculos XIX e XX)*, Lisboa, Livros Horizonte, 2007.

5. A União Nacional foi criada em 30 de Julho de 1930, ainda durante o período da Ditadura Militar que derrubou a I República em 28 de Maio de 1926, tendo sido anunciada ao país através de um manifesto lido pelo presidente do ministério, General Domingos Oliveira e por um discurso interpretativo do seu verdadeiro autor, o então ministro das finanças Oliveira Salazar. Seria o único partido político permitido durante o Estado Novo (1933-1974), muito embora os seus mentores e criadores evitassem chamar-lhe partido político.

6. António Oliveira Salazar foi nomeado Ministro das Finanças em 27 de Abril de 1928 e só assumiu a Presidência do Conselho em 1932, mas em 1930 no governo chefiado pelo General Domingos Oliveira (Janeiro de 1930 a Julho de 1932), Salazar passou a ser de facto o grande ideólogo político da Ditadura Militar.

7. Discurso de Oliveira Salazar na apresentação do Manifesto da União Nacional, em 30 de Julho de 1930, tendo sido publicado em simultâneo com o Manifesto da União Nacional. Cf. OLIVEIRA, César (prefácio e anotações), *A ascensão de Salazar: memórias de seis meses de governo – 1929 – do General Ivens Ferraz*, Lisboa, O Jornal, 1988, p. 177-191.

8. *Idem*, p. 183.

9. Sobre a génese da Constituição de 1933, ARAÚJO, António, *A Lei de Salazar: estudos sobre a Constituição Política de 1933*, Coimbra, Ed. Tenacitas, 2007.

autarquias, propondo a sua integração no sistema orgânico de representação: «os corpos administrativos não somente devem ter as prerrogativas de administração local e regional tão descentralizada quanto o permitam as condições do país, mas devem ter também direitos políticos com influência na orgânica do Estado»¹⁰. A integração da administração local no Estado corporativo era assim perspectivada: «as famílias, as freguesias, os municípios, as corporações onde se encontram todos os cidadãos, com suas liberdades jurídicas fundamentais, são os organismos componentes da Nação» e, como tal, passariam a ter uma «intervenção direta na constituição dos corpos supremos do Estado»¹¹. Esta forma de representação orgânica tinha tudo para, no entender de Salazar e dos corporativistas do regime, ser mais «fiel» politicamente do que qualquer outro sistema representativo, nomeadamente quando comparado com o modelo demoliberal¹².

Será, portanto, neste quadro teórico de tentativa de construção de um Estado Novo corporativo em Portugal que procuraremos entender a reforma da administração local de 1936/40. Tendo presente que as limitações e o percurso inacabado feito pelo corporativismo e o ecletismo da própria Constituição de 1933 acabaram por se refletir na reforma administrativa, onde também são evidentes o pragmatismo das soluções, a conciliação de interesses e o meio-termo na corporativização dos órgãos autárquicos e no sistema de representação política¹³.

2. A REFORMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO NOVO

A reforma política da administração local levada a cabo pelo Estado Novo com a aprovação do Código Administrativo de 1936/1940¹⁴ inscreve-se num conjunto de diplomas que consideramos estruturantes na edificação do aparelho institucional e legal erguido por Salazar, ao longo da década de 1930, e que acabaram por dar corpo ao que a Constituição de 1933 consignou como «República unitária e corporativa» (art.5.º). Por República corporativa entendia-se, na interpretação de Marcelo Caetano, «que a coletividade soberana não era formada por indivíduos isoladamente considerados, mas pelas sociedades primárias», como a família, as

10. OLIVEIRA, César, *op. cit.*, p. 186.

11. *Idem, Ibidem.*

12. *Idem, Ibidem.*

13. Para uma visão de conjunto sobre o corporativismo português, ROSAS, Fernando; GARRIDO, Álvaro (coord.), *Corporativismo, Fascismos, Estado Novo*, Coimbra, Almedina, 2012.

14. A razão para as duas datas (1936/40), deve-se ao facto de o decreto-lei n.º 27 324 de 31 de Dezembro de 1936 que aprova o código Administrativo ter previsto a criação de uma comissão de acompanhamento da sua execução no terreno, tendo durado quatro anos este período experimental, a redação definitiva do Código Administrativo apenas foi publicada, incorporando já o Estatuto dos Distritos Autónomos das Ilhas Adjacentes (Açores e Madeira), em 31 de Dezembro de 1940, através do decreto-lei n.º 31 095.

corporações e as autarquias¹⁵. Estes elementos estruturais da nação, com direitos políticos constitucionalmente consignados, tinham uma intervenção «na vida administrativa pública, do Estado e das autarquias locais, e mesmo na feita das leis», através da sua «representação na Câmara Corporativa, órgão consultivo da Assembleia Nacional e do governo»¹⁶. Compreende-se, por isso, que a elaboração do Código Administrativo, em harmonia com os princípios constitucionais, fosse entendida pelos apoiantes do regime como um contributo importantíssimo para o fechar da abóbada institucional e política do Estado Novo¹⁷. Domingos Fezas Vital que, com Marcelo Caetano foi coautor do novo Código, não tinha dúvidas acerca do alcance desta importante reforma. No parecer que redigiu como membro da Câmara Corporativa, em fevereiro de 1936, sobre o Código Administrativo, destaca assim a sua oportunidade política: «Mais uma vez o Estado Novo cumpre antigas promessas [...]. Passaram vinte e cinco anos sobre a data em que o primeiro governo da República [refere-se à I República] anunciou solenemente, em diploma legislativo, o próximo aparecimento do Código: mas nunca o permitiram os métodos empregados pelo trabalho parlamentar. Instaurada a Ditadura Nacional [28 de Maio de 1926], forçoso foi aguardar que se lançassem novos fundamentos constitucionais e que se procedesse à reforma da orgânica e dos processos da administração central, de que a administração local sempre é espelho. Por isso só agora é oportuna a publicação do Código»¹⁸. Descontando o facto de ser o próprio Fezas Vital, um dos autores do Código, o relator do parecer da Câmara Corporativa, o que diz bem da metodologia de funcionamento dos governos de Salazar, são de relevar a crítica direta à I República (1910-1926), por não ter elaborado um Código Administrativo republicano como prometera, e a preocupação em inscrever a reforma administrativa na orgânica superior do Estado. Mau seria, adverte-se no parecer, «se as administrações locais continuassem presas dum sistema que não se harmonizasse com a doutrina fixada no estatuto Constitucional»¹⁹. Ninguém compreenderia, reitera Fezas Vital, que, a uma conceção orgânica do Estado, não correspondesse também uma reforma no mesmo sentido das autarquias locais,

15. CAETANO, Marcelo, *A Constituição de 1933 - Estudo de Direito Político*, 2.ª Ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1957, p. 37.

16. *Idem*, p. 38.

17. Marcelo Caetano (1906-1980) que, em setembro de 1968, viria a suceder na Presidência do Conselho a Oliveira Salazar, sendo destituído com a revolução do 25 de Abril de 1974, viria a considerar nas suas memórias que a autoria do Código Administrativo de 1936/40 foi «um dos maiores serviços por mim prestados ao regime», ainda que Salazar nunca o tivesse reconhecido, dado que «tratava sempre com Fezas Vital (coautor), e só com ele os assuntos respeitantes ao Código». CAETANO, Marcelo, *Minhas Memórias de Salazar*, Lisboa, Verbo, 1977, p. 62. Ver também sobre este assunto, LEITÃO, Luís Menezes, *Marcelo Caetano - Um destino*, Lisboa, Quetzal Editores, 2014, p. 207

18. Diário das Sessões [Câmara Corporativa] de 8 de Fevereiro de 1936, suplemento ao n.º 75, parecer sobre a proposta de lei n.º 73 (Código Administrativo). O relator deste parecer foi Domingos Fezas Vital, mas foi acompanhado por Gustavo Cordeiro Ramos, José Gabriel Pinto Coelho, Daniel Rodrigues de Sousa, José Alfredo Mendes de Magalhães, Fernand Pimentel de Almeida, José Augusto Faústio Basso, Manuel Simões Barreiros, António da Terra.

19. *Idem, Ibidem*.

pois «as transformações políticas, quando profundas, fazem-se sempre acompanhar de transformações correspondentes na organização da administração local»²⁰.

O Estado Novo não se limitou, como verificamos, a fazer uma reforma político-administrativa, corrigindo e/ou aceitando reivindicações antigas. Pelo contrário, procurou instituir um novo modelo de administração local que, não só se harmonizasse com o Estado corporativo, rompendo com a tradição demoliberal, mas que também contribuísse para dinamizar o próprio movimento corporativo que tardava em afirmar-se. Ainda assim, havia quem no seio do regime tivesse algumas dúvidas sobre a oportunidade da reforma, argumentando que ela avançava num quadro de insuficiente corporativização do regime. No artigo 20.º da Constituição dizia-se expressamente que «nos organismos corporativos estarão organicamente representadas todas as atividades da Nação e compete-lhes participar na eleição das câmaras municipais e dos conselhos de província e na constituição da Câmara Corporativa». Neste quadro, havia quem dentro do regime advogasse que, não estando o edifício corporativo completo, era muito difícil responder na íntegra ao desiderato constitucional²¹. Porém, estes argumentos, que, de algum modo, pretendiam retardar a reforma administrativa, não encontraram qualquer eco junto do governo²². O mesmo aconteceu na Câmara Corporativa que, chamada a dar o seu parecer sobre o Código Administrativo, não deixou passar a oportunidade para veicular a seguinte orientação: «o facto de o corporativismo português, na sua marcha ascensional, não ter atingido ainda o seu completo desenvolvimento não deve impedir a publicação de um Código»²³. A sua existência, aliás, deveria ser vista como um «factor de progresso corporativo», logo bem-vindo para «todos os que secundam a obra corporativa do Estado Novo»²⁴.

A corporativização que dá corpo ao conjunto da reforma e as condições políticas ditatoriais e autoritárias, com tudo o que isso implica de falta de liberdade e de censura, vai permitir uma abordagem dos problemas antigos da administração local e regional (divisão administrativa, centralização/descentralização, tutela governamental) em moldes muito diferentes, desde logo pelas dificuldades que agora existem em se assumirem correntes políticas e de opinião alternativas. Não admira que Marcelo Caetano se refira ao Código de 1936/40 como aquele onde existe uma maior «preocupação de sistema, unidade doutrinária»²⁵. Elaborado em ditadura, curiosamente as duas principais fontes do Código que serviram de base à reforma

20. *Idem, Ibidem.*

21. *Idem, Ibidem.*

22. Refira-se que Marcelo Caetano, em franca discordância com o atraso que o governo manifestava em levar por diante a reforma administrativa e a publicação do respetivo Código, vem a público várias vezes pressionar o governo de Salazar para avançar, declarando que o projeto já estava pronto em 1934. Sobre estes desencontros entre Salazar e Marcelo Caetano, ver LEITÃO, Luís Menezes, *op. cit.*, p.208-209.

23. Diário das Sessões [Câmara Corporativa] de 8 de Fevereiro de 1936, suplemento ao n.º 75, parecer sobre a proposta de lei n.º 73 (Código Administrativo).

24. *Idem, Ibidem.*

25. CAETANO, Marcelo, *op. cit.* P. 63.

administrativa também o foram os códigos de 1895 e de 1896, ambos instituídos em ditadura e tidos como os mais centralistas da história administrativa portuguesa²⁶ e o Estatuto Municipal Espanhol de 1924, instituído igualmente no início da ditadura de Primo de Rivera²⁷ –, verificando-se que há uma opção deliberada por encontrar soluções noutros códigos mais centralistas para o exercício da tutela governamental. Aliás, Marcelo Caetano tinha a este respeito ideias muito claras: «a autonomia das autarquias locais só pode manter-se íntegra se for limitada»²⁸. A forma como lia as tendências económicas e sociais do século XX levavam-no a não ter dúvidas de que o futuro estava na centralização «sobretudo devido às inúmeras facilidades de comunicação, à complexidade dos problemas administrativos e dos processos técnicos»²⁹, afastando-se definitivamente «do municipalismo doutrinário» defendido pelos sectores integralistas, os únicos que, com limitações, ainda se manifestavam no seio do regime. Porém, se nos recordarmos como, desde a sua juventude integralista, foi partidário da divisão administrativa distrital (paradigma do centralismo) e de como nunca aceitou a visão historicista e jusnaturalista da «anterioridade e primazia dos direitos municípios sobre os direitos da nação», talvez percebamos melhor o porquê do seu afastamento das teses descentralistas do Integralismo Lusitano³⁰.

Importa, por isso, entendermos que com o Estado Novo a dicotomia herdada entre centralização/descentralização vai ser, de algum modo, deslocada politicamente para o terreno das novas realidades nacionais e internacionais que, no entendimento dos que pretendiam uma alternativa ao demoliberalismo e ao socialismo, exigiam Estados fortes e governos autoritários. A leitura que faziam da realidade e do papel do Estado, era incompatível com os projetos descentralizadores (considerados agora românticos e ultrapassados³¹), sobretudo por, no seu entendimento, colocarem em causa as bases de sustentação de um Estado-Nação

26. O próprio Marcelo Caetano, referindo-se ao Código de 1896, diz o seguinte: «É o código de 1896 uma lei centralizadora que aos magistrados administrativos confere situação preponderante na vida local e submete os corpos administrativos a rigorosa tutela». Cf. *Idem*, p. 58.

27. Refira-se que a ditadura de Primo de Rivera, com a imposição do seu Estatuto Municipal (1924, também procurou domar a questão regional. Cf. CATROGA, Fernando, *Geografía dos Afectos Pátrios...*, p.142. Marcelo Caetano estudou minuciosamente a reforma administrativa de Primo de Rivera, mesmo antes de ser responsável pela cadeira de Direito Administrativo, em 1935, na Faculdade de Direito de Lisboa, apreciando particularmente o Estatuto Provincial de 1925, ainda que não apreciase as derivas mais descentralistas do documento. Cf. GENDÍN ÁLVAREZ, Sabino, «Estudio del Estatuto Municipal», in *Revista Geral de Legislación y Jurisprudencia*, t.º 144, año LXXIII, 1924, pp.687-698. Também cit. Por CATROGA, *Idem*, p. 363, nota 965.

28. CAETANO, Marcelo, *Manual de Direito Administrativo...*, p. 55.

29. *Idem*, p. 154-155.

30. CATROGA, Fernando, *A Geografia dos Afectos Pátrios...*, p. 45.

31. Em 1957, Cancela de Abreu num encontro ao mais alto nível do regime, precisamente sobre «Problemas da Administração Local», analisa assim a tradição municipalista e descentralista portuguesa, quer de tradição liberal quer corporativista/integralista: «considerando que a autonomia local e o “municipalismo romântico” de Herculano” estão fora de moda, restam os que como António Sardinha defendem a autonomia municipalista, como panaceia para todos os males nacionais, quando dizia que sem “localismo não há cidadãos, mas simples administrados”». E mais adiante reconhece: «Pela larga audiência que Sardinha encontrou entre o movimento doutrinário que apoiou o Estado Novo, de admirar seria que desta banda não se ouvissem, também, os mesmos ecos saudosistas dos bons tempos da completa autonomia municipal. Incongrível saudosismo o nosso, que leva a ter saudades daquilo que, em boa verdade, nunca

forte uno e indivisível. É isto que se depreende da intervenção de Marcelo Caetano, em 1937, quando projeta o papel que, no contexto do Estado Novo, está reservado aos municípios portugueses: «se o corporativismo estava a instaurar uma forma de Estado nacionalista, orgânica e autoritária, a soberania tinha que ser una e indivisível». Logo, «qualquer reforma administrativa devia respeitar este princípio maior: os órgãos autárquicos das respectivas comunidades só representariam os interesses da sua esfera de actuação se estivessem subordinados ao interesse geral da nação»³². Mais do que qualquer discussão sobre uma maior ou menos autonomia para os municípios, o que aqui está em causa no seio de um Estado forte, onde todos os interesses estão representados corporativamente, é a obediência ao governo que é quem define o «interesse geral da nação». É este entendimento sobre o papel do Estado e do governo que explica, em grande medida, o braço comprido e forte do Estado sobre as autarquias, sem exemplo na história da administração portuguesa, que justifica a nomeação direta pelo governo dos presidentes das câmaras municipais, o poder administrativo de dissolução de qualquer órgão autárquico e um regime de tutela, quase sem limites, que subordina as autarquias ao governo.

2.1. AS PROVÍNCIAS COMO AUTARQUIAS: UMA RUTURA COM UM SÉCULO DE DIVISÃO DISTRITAL

Tendo em conta o modelo centralizador e governamentalizado da reforma administrativa do Estado Novo é, aparentemente, contraditório que tenha sido precisamente neste contexto que, pela primeira vez (e única) na história administrativa portuguesa, se instituiu a província como circunscrição autárquica, consabidamente património político das correntes (à esquerda e à direita) mais descentralizadoras. Na verdade, refere Fernando Catroga, «a idealização das virtudes dos concelhos medievais e das antigas províncias na luta contra o centralismo e contra a sua principal expressão administrativa (a divisão distrital do país) foi uma das características estruturantes do discurso descentralista»³³. Ora, como já referimos, a reforma administrativa do Estado Novo esteve muito longe de se inscrever na tradição municipalista descentralizadora existente na sociedade portuguesa. Convém recordar, no entanto, dois factos políticos relevantes que ajudam a explicar a opção constitucional pela divisão administrativa em províncias: 1) desde logo, garantir que, aquilo que foi uma promessa não cumprida da I

existiu...pelo menos a partir do século XIII». Cf. ABREU, João Paulo Cancela de, «O actual sistema de administração local», in *Problemas da Administração Local*, Lisboa, Centro de Estudos Políticos-Sociais, 1957, p. 56-57.

32. CAETANO, Marcelo, *O Município no Estado Novo*, Lisboa, União Nacional, 1937. Citado por CATROGA, *op. cit.*, p. 44.

33. *Idem*, p. 45.

República se iria realizar agora com o Estado Novo; 2) foi necessário ir ao encontro de um importante movimento regionalista, com forte adesão nos meios rurais e bastante crítico da I República. Este movimento, realizou, entre 1920 e 1935, vários congressos regionais, nos quais fazia fortes críticas ao centralismo do Terreiro do Paço e a defesa da divisão em províncias, considerando-as historicamente mais conformes com a tradição administrativa do país³⁴. Marcelo Caetano, alguns anos mais tarde e nas várias edições dos seus manuais de Direito Administrativo, refere-se a esta realidade, relacionando a existência deste «movimento, bem aceite nos meios rurais, favorável à administração provincial» (com muito de sentimental e de folclórico)», com o facto de a Constituição de 1933 ter cortado com uma divisão secular do distrito como autarquia³⁵. Refira-se, por outro lado, que Marcelo Caetano foi, desde muito jovem, defensor da divisão distrital, circunstância que recordou poucos anos antes da extinção da província como autarquia: «Quanto à restauração da autarquia distrital, reputo-a assunto aberto ao estudo e para ponderação. Aí por 1930 publiquei na revista *Nação Portuguesa*³⁶ um artigo intitulado «A lição de 95 anos» e em que justificava com razões que ainda perfilho a conservação do distrito».³⁷

A verdade, porém, é que foi ainda durante a Ditadura Militar – a divisão em províncias e o fim do distrito como autarquia faziam parte dos primeiros projetos de Constituição³⁸ – que o governo nomeou uma comissão para estudar a divisão administrativa do Continente em Províncias. Em 17 de Outubro de 1930, a «Comissão de Remodelação Provincial» inicia os seus trabalhos, dela fazendo parte Amorim Girão (Professor da Faculdade de Letras de Coimbra), Mendes Correia (Professor da Faculdade de Letras do Porto), Francisco Pereira de Sousa (professor da Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa) e de Jaime Lopes Dias (regionalista e Secretário-Geral do Governo Civil de Castelo Branco). O mandato da comissão era muito claro: «criar definitivamente em Portugal agregados administrativos com base natural e social». Nesta comissão pontificava Amorim Girão, geógrafo com trabalhos já realizados neste domínio e um observador atento do movimento

34. Cf. AMARO, António Rafael, «Centralismo, Municipalismo e Regionalismo: dinâmica(s) e sentido (s) político(s) das manifestações regionalistas durante a I República», in Maria Fernanda Rollo (coord.), *Congresso Internacional I República e Republicanismo*, Lisboa, Ed. Assembleia da República, 2012, pp. 67-73.

35. Sobre a importância do movimento regionalista, cf. AMARO, António Rafael «As manifestações regionalistas em Portugal durante a I República e no início do Estado Novo (1910-1939)», *Revista Portuguesa de História*, Tomo XXXVIII, Coimbra, 2006, p. 399-418.

36. Marcelo Caetano, citando, porventura, de memória refere 1930 como a data provável da saída do artigo na revista *Nação Portuguesa*. Mas não, foi na 3.ª série, n.º 12, 1926. Cf. CATROGA, Fernando, «Geografia e Política: a Querela da Divisão Provincial na I República e no Estado Novo», in Fernando Taveira da Fonseca (coord.), *O Poder Local em Tempo de Globalização: uma História e um Futuro*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 2005, p. 212 (nota 125).

37. Marcelo Caetano, «Prefácio», in *Problemas de Administração Local (Comunicações, Intervenções, conclusões e prefácio de Marcello Caetano)*, Lisboa, Centro de Estudos Políticos e Sociais, 1957, p. 22.

38. ARAÚJO, António de, *op. cit.*, p.307-366. Nesta obra, é apresentado o primeiro esboço, da autoria de Quirino de Jesus, da Constituição de 1933, onde é possível verificar já a intenção de inscrever no texto fundamental a província como autarquia.

regionalista em curso na sociedade portuguesa. E foi precisamente com base nos estudos de Amorim Girão nomeadamente o seu *Esbôço de Carta Regional*³⁹

que a Comissão iniciou a tarefa de traçar as futuras circunscrições provinciais que, mesmo depois de extintas, em 1959, como autarquias, haviam de permanecer como divisões geográficas de referência no imaginário de todos os portugueses. Como resultado deste «grupo de sábios», como lhe chamaria mais tarde Marcelo Caetano, foram criadas as 11 províncias administrativas do Continente português: Minho (capital Braga); Trás-os-Montes e Alto Douro (Vila Real); Douro Litoral (Porto); Beira Alta (Viseu); Beira Baixa (Castelo Branco); Beira Litoral (Coimbra); Estremadura (Lisboa); Ribatejo (Santarém); Alto Alentejo (Évora); Baixo Alentejo (Beja) e Algarve (Faro).

A importância técnica e científica de Amorim Girão no desenho das províncias no território continental português é incontornável. Mas será depois na forma como este geógrafo da Universidade de Coimbra as defende politicamente, enlaçando o corporativismo e o centralismo da reforma administrativa, com a ideia de região que defende, que a sua estatura intelectual se revela. Coube, de facto, a Amorim Girão reatualizar a província, à luz dos avanços trazidos pela geografia, integrando-a no edifício corporativo em que acreditava.⁴⁰ Mas depressa se verificará que as funções de fomento e de coordenação que o próprio Código de modo enfático e generoso lhe atribuía chocavam com um Estado centralista e autoritário. Foram, por isso,



FIGURA 1. DIVISÃO EM PROVÍNCIAS DO CONTINENTE PORTUGUÊS (1936)

39. GIRÃO, Amorim, *Esbôço de uma Carta Regional com a Indicação das Bases das Sub-Regiões Portuguesas*, 1.ª Ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1930.

40. Sobre a participação de Amorim Girão na instituição das Províncias e a chegada da «hora dos geógrafos» na definição das «províncias-região», cf. CATROGA, Fernando, «Geografia e Política: a Querela da Divisão Provincial na I República e no Estado Novo», p.190-212.

as províncias, desde o início da reforma, as circunscrições administrativas mais contestadas e o elo mais fraco da cadeia, acabando por ser extintas como autarquias, em 1959, com muito poucos a defendê-las⁴¹.

Amorim Girão vai estar na linha da frente do combate técnico e político, em defesa da divisão provincial.⁴² Num dos seus trabalhos – *A Divisão Provincial do Novo Código Administrativo* (1937) –, o professor de Coimbra agrupou a essência das críticas, em quatro grandes grupos: 1) a «dos que queriam sem querer a divisão provincial» e que, por isso, se batiam por fazer corresponder a divisão provincial aos limites dos distritos existentes; 2) a «dos tradicionalistas cem por cento» que, entre outras coisas, pretendiam a restauração das antigas províncias, mesmo sem se questionarem se elas já eram outra coisa, para além daquilo que vinha nos manuais e atlas históricos; 3) a de todos aqueles que, com medo de desagradar e de provocar tumultos, achavam que se devia reduzir o número de províncias aos das cidades que são capitais incontestadas – Lisboa, Porto, Coimbra e Évora⁴³.

2.1.1. A contestação, no seio do regime, à divisão administrativa em províncias

Os maiores focos de contestação à divisão em províncias estavam centrados nas capitais de distrito, com raízes firmadas de um século de divisão administrativa distrital, que temiam perder com a reforma muita da sua centralidade e capacidade de influência, sobretudo as que não tinham a possibilidade de vir a ser capital de província. Estavam neste caso as capitais de distrito de Aveiro e Leira, na Beira Litoral, Bragança em Trás-os-Montes e Alto Douro, Portalegre, no Alto Alentejo, Viana do Castelo no Minho e Guarda na Beira Alta.⁴⁴ As principais críticas à instituição das divisões provinciais nunca se centraram no essencial da reforma em curso: por exemplo, na insuficiência de recursos técnicos e financeiros, na dimensão das províncias e atribuições, na pouca vontade do Estado em descentralizar, ou mesmo na falta de recursos humanos qualificados. Isto é evidente num dos focos de maior sensibilidade política, até por envolver personalidades do círculo restrito de amigos de Salazar [entre outros, os irmãos Dinis da Fonseca], na cidade da Guarda. Poucos dias depois do projeto de Código Administrativo

41. AMARO, António Rafael, A Primeira Reforma Política-Administrativa do Estado Novo: a Experiência Fracassada da Divisão do Continente em Províncias» (1936 - 1959), in «Economia, Instituições e Império – Estudos em Homenagem a Joaquim Romero Magalhães, Coimbra, Almedina, 2012.

42. Para uma visão de conjunto (técnica e política) do papel de Amorim Girão na criação das províncias, cf. CATROGA, Fernando, A Geografia dos Afectos Pátrios..., p. 170-242.

43. Sobre a contestação à divisão em províncias na Beira Alta, cf. AMARO, António Rafael, *Economia e Desenvolvimento na Beira Alta: dos finais da monarquia à II Guerra Mundial (1890-1939)*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2006.

44. No caso da contestação do distrito da Guarda, *Idem*, p. 396-400; AMARO, António Rafael, «As manifestações regionalistas em Portugal durante a I República e o Estado Novo»..., p. 399-418.

ter entrado, como proposta do governo, na Assembleia Nacional para discussão e aprovação, No início de 1936, várias instituições representativas do distrito da Guarda – Governador Civil, Comissão distrital da União Nacional, Presidente da Junta Geral do Distrito da Guarda e representante dos 14 municípios do distrito – fizeram ouvir o seu protesto junto dos deputados, da Câmara Corporativa e do Ministro do Interior. Os principais argumentos fundamentavam-se no seguinte: o distrito da Guarda, «sendo o mais beirão dos distritos da Beira», tinha o dever de «reivindicar para a Beira o lugar que os seus direitos históricos, naturais, étnicos e tradicionais sempre lhe asseguraram». Antes de mais, o «direito à sua unidade e indivisibilidade». Só assim se evitariam rivalidades, que a ninguém aproveitam e muito menos ao Estado que tem o direito e o dever de evitar tudo o que possa perturbar a paz dos povos»⁴⁵. A estratégia da cidade da Guarda, dado que a divisão em províncias estava inscrita na Constituição, passava por apostar tudo na criação de uma nova Província (Beira Serra ou Beira Alpestre), tendo a cidade da Guarda como capital. Era esta a leitura política feita pelo governador civil da Guarda, como se depreende da informação que na altura prestou ao Ministro do Interior: «caso o governo persista no erro de dividir a Beira, assiste «o direito à Guarda – pela sua história, geografia, posição militar estratégica, economia – de vir a constituir a Província da Beira Alpestre e a cidade da Guarda a sua capital».⁴⁶ No início de 1937, como do governo nunca chegaram sinais positivos e o Código Administrativo entrava no seu período experimental de quatro anos (1936-1940), foi de novo entregue na Assembleia Nacional um documento de protesto, assinado por praticamente todas as forças vivas (políticas, económicas, culturais) do distrito da Guarda.⁴⁷ O então deputado Joaquim Dinis da Fonseca, condiscípulo de Salazar na Universidade de Coimbra e companheiro ativo na militância católica no Centro Académico de Democracia Cristã (C.A.D.C.) e no jornal “Imparcial”⁴⁸, foi o porta-voz na Assembleia Nacional do sentimento de frustração que se vivia no seu distrito e na sua cidade. Num discurso emotivo, alertava o governo para a situação crítica criada pela divisão provincial nos 14 concelhos do distrito: tratava-se de «uma injustiça política e menos consideração pelos legítimos direitos naturais e pelas tradições seculares» e uma grande «desmoralização política dos

45. Veja-se IAN/TT, Fundo do Ministério do Interior - Gabinete do Ministro, maço n.º 482.

46. IAN/TT, Fundo do Ministério do Interior – Gabinete do Ministro, Maço n.º 482.

47. Em Janeiro de 1937, foram entregues na Assembleia Nacional – durante as sessões dos dias 15-01-1937; 16-01-1937; 20-01-1937; e 23-01-1937 – manifestações de desagrado, da parte da Associação Comercial e Industrial da Guarda; Caixa Económica da Guarda; Adjunto do Distrito Escolar, Associação de Socorros Mútuos Montepio Egípciano, todas as Câmaras Municipais do distrito, com excepção de Gouveia, e Comissão Distrital da União Nacional da Guarda, que se «associa às representações enviadas à Assembleia Nacional pelos organismos administrativos, económicos, morais e sociais do distrito, com o fim de serem atendidas as suas legítimas pretensões».

48. Sobre o C.A.D.C. e o jornal *Imparcial*, órgão da imprensa católica em Coimbra, cf. SEABRA, Jorge, AMARO, António Rafael, AVELÃS NUNES, João Paulo, *O C.A.D.C. de Coimbra, a Democracia Cristã e os Inícios do Estado Novo (1905-1934: uma abordagem a partir dos Estudos Sociaes (1905-1911) Imparcial (1912-1919) e Estudos (1922-1934)*, 2º ed., rev., Lisboa, Colibri, 2000.

mesmos povos, pelo convencimento de que a situação de quase abandono a que têm sido votados pelos poderes públicos, há mais de meio século, longe de ser reparada, corre o risco de consagração oficial», dada a «inoportunidade desta condição, mormente em povos fronteiriços, nesta hora em que todos devem ser chamados, por maior optimismo, à mais activa cooperação na obra do ressurgimento e da defesa nacional».⁴⁹

Perdida que foi a primeira batalha, o Código Administrativo foi publicado em 31 de Dezembro de 1936, todas as esperanças passaram a estar depositadas no mau desempenho da reforma administrativa, na sua fase de execução experimental.⁵⁰ Apesar dos esforços das elites locais, que consideravam «politicamente a anexação do distrito da Guarda a Viseu um verdadeiro desastre» e economicamente a mais tremenda das injustiças e a maior das iniquidades», o governo, como é sabido, não cedeu. Os argumentos apresentados são muito mais em função de uma espécie do orgulho ferido do que a pensar de forma racional nos recursos necessários para o desenvolvimento da região. Como admitia Amorim Girão, em termos estritamente geográficos, o distrito da Guarda tinha alguma razão quando reivindicava a sua especificidade⁵¹ – grande parte desta circunscrição fazia parte da denominada Beira Transmontana –, mas deixava de a ter se o problema se colocasse, em termos das dimensões e dos recursos económicos que cada província deveria ter para desempenhar um papel no desenvolvimento regional⁵². Mas, como já referimos, nunca foi esse o enfoque das reivindicações. Para os defensores da divisão provincial, no quadro de um Estado orgânico e corporativo, como era o caso de Amorim Girão, a «Província-Região», pela sua dimensão, permitia uma melhor coordenação política e económica próxima daquilo que, no pós- II Guerra, se denominará «desenvolvimento regional». Mas nunca foi este o entendimento, nem dos «regionalistas folclóricos», que sonhavam com a Província tradicional, nem do próprio Estado Novo, muito mais interessado em controlar a situação dos poderes periféricos. A aposta política na divisão provincial acabou por ser o resultado de um circunstancialismo histórico complexo e politicamente contraditório, durante a Ditadura Militar (1926-1933), que depressa se transformou num colossal equívoco. As distâncias entre os que defendiam as Províncias, como instituição

49. *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, sessão de 16 de Janeiro de 1937. Numa sessão posterior, o deputado Joaquim Diniz da Fonseca informou também os deputados que uma Comissão de «forças vivas» da Guarda se tinha avistado (em 28-01-1937) com o Ministro do Interior, para lhe dar conta do desagrado do distrito pelo facto de não vir a ser capital de Província.

50. A redação definitiva do Código Administrativo do Estado Novo, depois de quatro anos de experiência, só foi publicada com o Decreto n.º 31 095, de 31 de Dezembro de 1940.

51. Amorim Girão, *A Divisão Provincial do Novo Código Administrativo...*, p. 38-42.

52. Aliás, disto mesmo dava conta a Comissão Administrativa da Junta de Província da Beira Alta, em 30 de Dezembro de 1937, quando, em resposta à acusação de que o distrito da Guarda ia agora receber menos dinheiro que no tempo em que vigoravam as Juntas Gerais de Distrito, esclarecera: «os legisladores não têm culpa que as receitas do distrito da Guarda, no ano próximo (1938), sejam tão diminutas, que não cheguem sequer – porque não chegam – para satisfazer os encargos obrigatórios duma Junta de Província, se a Guarda a tivesse, como é seu desejo» (*Arquivo da Assembleia Distrital de Viseu, Livro de Actas da Junta de Província da Beira Alta*, Livro n.º 272).

formada por concelhos, com vista a um Estado descentralizado e os que pretendiam para ela um papel de acordo com as novas exigências económicas e sociais, no quadro do corporativismo, ou ainda entre os que pretendiam regressar a um passado mitificado e recuperar a velha Província pré-liberal, eram muito grandes. E para tornar tudo ainda mais complexo, todos estes movimentos (republicanos federalistas, municipalistas, integralistas) acabaram por se debater com um Estado Novo que, pretendendo ser corporativo, nunca abdicou de ser centralista e unitário. Daí que muito do insucesso da divisão provincial, durante o seu curto período de vigência como autarquia (1936-1959), encontre explicação nas muitas contradições que levaram à sua criação no quadro do corporativismo: o vínculo político-administrativo que pretensamente teria de existir entre os órgãos provinciais e o sistema corporativo, faziam depender muito do seu êxito do próprio sucesso das organizações corporativas. Ora, a vitalidade do sistema corporativo, em Portugal, foi sempre mais fraca do que os seus principais ideólogos por certo desejavam. Na década de 1950, o corporativismo dava sinais tão evidentes de de-finhamento quanto a Província.⁵³ Aliás, o poder central nunca apostou, o que diz bem da sua falta de convicção na divisão provincial, na circunscrição provincial para a desconcentração periférica dos serviços do Estado, continuando a privilegiar os distritos. Não se conhecem serviços desconcentrados do Estado que tivessem tido como base territorial as províncias.⁵⁴ Pouco adianta que Marcelo Caetano tenha reconhecido, em 1967, que as províncias em Portugal foram pioneiras da «ideia dos planos regionais», com 30 anos de antecedência⁵⁵). Tinha razão o futuro Presidente do Conselho⁵⁶. Tinha razão o futuro Presidente do Conselho quando reconheceu: «As províncias morreram, não por serem úteis ou inúteis, mas por não terem encontrado quem, nos órgãos locais e no governo, lhes desse corpo e alma».⁵⁷ E, neste sentido, é o reconhecimento de que a morte das províncias representou, afinal, um falhanço do sistema de administração autárquica do Estado Novo, até pelo facto de nunca ter solucionado, como ambicionava, dois dos principais problemas da história da administração local e regional portuguesa: o centralismo de toda a história administrativa portuguesa e a falta de uma ideia clara de organização político-administrativa supramunicipal.

53. Cf. CATROGA, Fernando, *A Geografia dos afectos Pátrios...*, p. 170-242.

54. CAUPERS, João, *A Administração Periférica do Estado, Estudo de Ciência da Administração*, Lisboa, Editorial Notícias, 1994.

55. CAETANO, Marcelo, «Aspectos institucionais do fomento regional: a função dos municípios» (conferência no Colóquio sobre desenvolvimento regional (Abrantes, 18 de Maio 1967), *O Direito: Revista de Jurisprudência*, Ano 99.º, nº 4, Lisboa, 1967, p. 239 e s.

56. Marcelo Caetano foi Presidente do Conselho, entre 27 de Setembro de 1968 e a revolução de 25 de Abril de 1974.

57. *Idem, ibidem*.

3. CORPORATIVIZAÇÃO E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DAS AUTARQUIAS

A Constituição de 1933 consagrou as autarquias locais (município, freguesia e províncias) em paralelo com a família e os organismos corporativos (na linguagem corporativa as sociedades primárias) como elementos basilares da organização social da Nação portuguesa, das quais se devia partir para edificar a organização política do Estado. Antes mesmo, em 30 de Julho de 1930, já Salazar no seu papel de principal ideólogo da Ditadura defendia a rutura com o sistema representativo demoliberal, para no seu lugar se construir um «Estado Social e Corporativo em estreita correspondência com a constituição natural da sociedade»⁵⁸. Acrescentando, que na base desse edifício estariam as famílias, as freguesias, os municípios, as corporações, como elementos estruturantes da nação. E mais importante, para o que aqui nos interessa, competia a estes organismos a «intervenção direta na constituição dos corpos supremos do Estado»⁵⁹.

Os autores do Código Administrativo de 1936/40 foram, com não podia deixar de ser, fieis ao espírito orgânico da organização do Estado Novo evidente na Constituição⁶⁰. Penso, aliás, poder afirmar-se que nenhuma outra Constituição portuguesa anterior foi tão programática e minuciosa na definição do modelo a que devia obedecer a reforma da administração local. Constitucionalizou a divisão administrativa: o «território do Continente divide-se em concelhos, que se formam de freguesias e agrupam em distritos e Províncias» (art. 125). Ficou também claro na Constituição (art. 126.º) que os únicos «corpos administrativos eram as câmaras municipais, juntas de freguesia e as juntas de província», por esta ordem e não outra. No capítulo V da Constituição, significativamente intitulado «Da família, dos organismos corporativos e das autarquias como elementos políticos», ficou definido todo o processo de sufrágio orgânico dos órgãos colegiais autárquicos: «pertence privativamente às famílias o direito de eleger as juntas de freguesia» (art. 19.º) e «nos organismos corporativos estarão representadas todas as atividades da Nação, competindo-lhes participar na eleição das câmaras municipais e das juntas de província e na constituição da Câmara Corporativa» (art. 20.º). No que concerne à organização política do Estado, «concorrem as juntas de freguesia para a eleição das câmaras municipais e estas para a das juntas de província» (art. 21.º). Na cúpula deste edifício, a eleição para a Câmara Corporativa. Por estratégia, a Constituição neste ponto não foi tão clara e taxativa: «Na Câmara Corporativa

58. Discurso de Salazar publicado em simultâneo, em 1930, com o Manifesto da União Nacional. OLIVEIRA, César, *op. cit.* 186.

59. *Idem, Ibidem.*

60. Para Marcelo Caetano, «a chave de todo o sistema do Código está na primeira parte cuja arrumação resulta de uma concepção fundamental depreendida do carácter orgânico do Estado Novo...», CAETANO, Marcelo, *Manual de Direito Administrativo...*, p. 63.

haverá representação de autarquias locais» (art. 21.º), deixando ao legislador ordinário a tarefa de procurar a melhor solução política.

A solução encontrada pelo Código Administrativo passou pela representação exclusiva dos presidentes das câmaras municipais na Câmara Corporativa. De fora desta representação ficaram todos os outros autarcas, nomeadamente os representantes das províncias e freguesias. Na investigação que fizemos para a primeira legislatura da Câmara Corporativa (1935-1938), verificámos que foram nove, no total, os procuradores em representação das autarquias, todos presidentes de Câmara, eleitos (exceção feita a Lisboa e Porto) entre os pares e distribuídos geograficamente pelo país da seguinte forma: os presidentes das câmaras de Lisboa e Porto, principais agregados urbanos do país, eram procuradores por inerência do cargo. No resto do país, a eleição deveria obedecer aos critérios e à geografia seguintes: entre os presidentes das câmaras dos concelhos urbanos do Continente, era eleito um representante à Câmara Corporativa. Por sua vez, no conjunto dos concelhos rurais do Continente, os presidentes das câmaras, entre si, elegiam quatro representantes, um por cada uma das áreas seguintes: Sul do Tejo; Entre-Tejo e o Douro; Províncias do Ribatejo, Alto Alentejo, Baixo Alentejo e Algarve; Municípios do Norte Interior. No caso dos Açores e da Madeira, cada um dos arquipélagos elegia um representante. Na I legislatura da Câmara Corporativa, os procuradores eleitos para a 23.ª secção Administração Local eram presidentes das câmaras de Lisboa e Porto; de Nisa (em representação dos municípios rurais do Sul do Tejo); de Vila Viçosa (municípios rurais das províncias do Ribatejo, Alto Alentejo, Baixo Alentejo e Algarve); de Macedo de Cavaleiros (municípios rurais do Norte Interior); Figueiró dos Vinhos (municípios rurais de Entre-Tejo e Douro). Em representação dos concelhos urbanos do Continente, foi eleito o presidente da câmara de Coimbra. Pelo arquipélago dos Açores, o presidente da câmara do concelho da Horta e pelo arquipélago da Madeira, o presidente da câmara do Funchal.

Para além de ficarem representados, entre os concelhos urbanos os três municípios mais importantes (Lisboa, Porto e Coimbra), verifica-se uma preocupação com a representação dos concelhos rurais (Portugal era, na década de 1930, um país predominantemente rural), com uma representação de quatro presidentes de câmara, no total de sete procuradores eleitos pelo Continente. Tal como também são evidentes os cuidados em escolher presidentes da Câmara que, analisando a sua biografia política, não deixam quaisquer dúvidas quanto ao seu apoio indefectível ao regime. O que, aliás, não admira dado que se trata de autarcas nomeados diretamente pelo governo.

Este método de representação dos procuradores das autarquias à Câmara Corporativa, que deixava de fora os representantes das freguesias e das províncias, encontrava justificação na hierarquia do próprio sistema administrativo, em que o concelho ocupava um lugar central. A constituição de 1933 (125.º) e o Código Administrativo dividiu o território do Continente em concelhos, formados por

freguesias que, por sua vez, se agrupam em distritos e províncias. O concelho representa, na hierarquia autárquica do Estado Novo, a «base de toda a vida administrativa local». Neste sistema, a representação política exclusiva do concelho na Câmara Corporativa foi sempre consensual. Aquilo que levantava mais reservas e críticas era o facto de caber exclusivamente aos presidentes das câmaras o privilégio político de representação na Câmara Corporativa, dado que se tratava de autarcas nomeados pelo governo, logo não eleitos pelas corporações. António Pedrosa Pires de Lima, em 1957, quando se fazia o balanço, no seio do regime, das duas primeiras décadas da reforma administrativa, reconheceu que havia algo de contraditório no sistema de representação política: «é legítima a dúvida sobre a bondade da solução presente, segundo a qual os procuradores dos municípios são forçosamente presidentes das câmaras e, quando há lugar à eleição, isto é fora de Lisboa e Porto, só os presidentes da câmara nela intervêm. Estará certo que se conte apenas com os presidentes das câmaras, nomeados pelos governos, em vez de se contar com os vereadores, ou seja, com membros das câmaras que, sendo eleitos, são os que detêm mandato dos representantes dos interesses locais organizados?»⁶¹ Organizados, corporativamente, entenda-se.

A questão da nomeação dos presidentes dos municípios livremente pelo governo esteve sempre entre aquelas que, mesmo no seio do regime, levantou uma maior contestação. Acresce a esta vertente mais centralista, o facto de, no modelo de administração local do Estado Novo, o presidente da câmara ter uma dupla função: era, simultaneamente, magistrado administrativo, representando o governo e tendo mesmo autoridade policial nos concelhos em que não havia posto de polícia, e chefe da administração municipal, nomeado pelo governo. Porém, esta originalidade administrativa centralista e governamentalizada era vista por muitos como a superação do liberalismo e uma fórmula feliz e coerente, dentro dos mais nobres princípios corporativistas. José Hermano Saraiva via assim esta questão: «O Estado corporativo constitui uma superação da antinomia elemento conjunto, resolvida no Estado individualista pelo primado do elemento, no Estado totalitário pelo conjunto. A concepção corporativa é a recíproca integração – cada um dos termos impensável senão como forma de expressão do outro. O antigo artifício da teoria administrativa que consistia em distinguir, o nível municipal, o elemento – o município propriamente dito – representado pela independência local e personificado pelo presidente eleito, e o conjunto, a ordem estadual, representada por um magistrado administrativo – o administrador do concelho – deixa de ter sentido. Ao presidente do município livremente nomeado pelo governo de preferência entre os munícipes, incumbe a dupla função de chefiar a administração municipal como órgão, embora nomeado, do concelho, e de representar o

61. António Pedrosa Pires de Lima, «Centralização e descentralização – a função das autarquias locais e dos organismos corporativos na vida política e administrativa», in *Problemas de Administração Local*, Lisboa, Centro de Estudos político-Sociais, 1957, p. 56-57.

governo como magistrado administrativo – funções esta que, aliás, só uma invertebrada forma de pensar, denunciadora de permanência no dualismo liberal, leva a distinguir, porque, na realidade, a prática tem mostrado a unidade funcional da situação, tratando-se não de duas funções, mas de duas formas complementares do mesmo interesse»⁶².

Temos assim, não só a corporativização possível da administração local, mas também criativos discursos para justificar a governamentalização das autarquias à luz do corporativismo. A preocupação que os governos de Salazar sempre tiveram com o controlo dos poderes periféricos, explica que a corporativização da administração local se tivesse feito apenas sentir na eleição, por sufrágio orgânico, dos órgãos colegiais (conselho municipal e conselho de província). Os chefes de família elegiam as juntas de freguesia; as juntas de freguesia e os organismos corporativos (ordens, sindicatos e grémios, casas do povo, casa dos pescadores, etc.) elegiam os conselhos municipais e para a eleição dos conselhos de província, participavam os representantes dos organismos corporativos e das câmaras municipais abrangidas pela circunscrição provincial: um procurador por cada concelho, diretor do distrito escolar, federações económicas e sindicais, pessoas coletivas de utilidade pública, representantes das escolas secundárias, universidades se existirem. Podemos, assim, dizer que o sistema de administração local do Estado Novo português assentou nas características seguintes: 1) na eleição, por sufrágio orgânico e corporativo, dos órgãos colegiais das autarquias; 2) na nomeação pelo governo dos presidentes das Câmaras, acumulando estes as funções (exceção feita aos presidentes das câmaras de Lisboa e Porto) de magistrados administrativos, representando o governo, e de presidentes das câmaras respetivas; 3) na centralização e na governamentalização das autarquias, através da aprovação prévia pelo governo de algumas deliberações camarárias, com a inspeção administrativa, a cargo dos ministérios do interior e das finanças e de um regime de tutela com poderes excepcionais de dissolução e de extinção das autarquias.

CONCLUSÃO

A reforma política-administrativa levada a efeito pelo Estado Novo Corporativo instituiu, pela primeira vez, as províncias como autarquias, rompendo com uma tradição secular do distrito como circunscrição autárquica. Do ponto de vista da divisão administrativa do território, cumpria-se na história administrativa portuguesa um desejo acumulado de décadas, mas não nos moldes em que integralistas e municipalistas sonharam para ela. Amorim Girão procurou reatualizá-la, à luz dos avanços trazidos pela geografia, integrando a província no edifício corporativo.

62. SARAIVA, José Hermano, «Evolução Histórica dos Municípios Portugueses», in *Problemas de Administração Local*, Lisboa, Centro de Estudos político-Sociais, 1957, p. 113-115.

Mas depressa se verificará que as funções de fomento e de coordenação económica que o Código Administrativo lhe atribuía chocavam com um Estado centralista e autoritário. A experiência da divisão em províncias terminou, em 1959, sem deixar saudades, aproveitando o governo a revisão ordinária da Constituição de 1933 para fazer regressar o distrito como autarquia supramunicipal.

No que concerne à corporativização das autarquias e à sua representação política, tudo foi feito de molde a não comprometer o controlo efetivo, pelo governo central, dos poderes periféricos. Neste caso, como em outros, da vida política portuguesa, durante o Estado Novo, a corporativização das autarquias só foi até onde o governo (Salazar) deixou. E este nunca abriu mão da nomeação dos presidentes das câmaras municipais, nem da sua representação exclusiva na Câmara Corporativa, mesmo quando no seio do regime muitos consideravam ser poder a mais na mão de autarcas nomeados. Mas era nesta hierarquia de poderes, que se iniciava no ministro do interior, passava pelo governador civil (magistrado administrativo) e acabava no presidente da Câmara, o qual ainda tinha poderes sobre as juntas de freguesia e regedores, que permitia ao regime levar o seu poder a todo o território. E este poder significava, antes de mais, o interesse da nação, sendo este interpretado e definido pelo governo e pelo seu líder, Oliveira Salazar.

BIBLIOGRAFIA

- ABREU, João Paulo Cancela De, « O actual sistema de administração local», in *Problemas da Administração Local*, Lisboa, Centro de Estudos Políticos-Sociais, 1957, p. 56-57.
- ALMEIDA, Pedro Tavares; BRANCO, Rui, *Burocracia, Estado e Território – Portugal e Espanha (séculos XIX e XX)*, Lisboa, Livros Horizonte, 2007.
- AMARO, António Rafael, «As manifestações regionalistas em Portugal durante a I República e no início do Estado Novo (1910-1939)», *Revista Portuguesa de História*, Tomo XXXVIII, Coimbra, 2006.
- AMARO, António Rafael, «Centralismo, Municipalismo e Regionalismo: dinâmica(s) e sentido (s) político(s) das manifestações regionalistas durante a I República», in Maria Fernanda Rollo (coord.), *Congresso Internacional I República e Republicanismo*, Lisboa, Ed. Assembleia da República, 2012.
- AMARO, António Rafael, A Primeira Reforma Política-Administrativa do Estado Novo: a Experiência Fracassada da Divisão do Continente em Províncias» (1936 - 1959), in «Economia, Instituições e Império – Estudos em Homenagem a Joaquim Romero Magalhães, Coimbra, Almedina, 2012.
- AMARO, António Rafael, *Economia e Desenvolvimento na Beira Alta: dos finais da monarquia à II Guerra Mundial (1890-1939)*, Lisboa, Universidade Católica Editora, 2006.
- ARAÚJO, António, *A Lei de Salazar: estudos sobre a Constituição Política de 1933*, Coimbra, Ed. Tenacitas, 2007.
- CAETANO, MARCELO, «Aspectos institucionais do fomento regional: a função dos municípios» (conferência no Colóquio sobre desenvolvimento regional (Abrantes, 18 de Maio 1967), *O Direito: Revista de Jurisprudência*, Ano 99.º, nº 4, Lisboa, 1967, p. 239 e s.
- CAETANO, Marcelo, «Prefácio», in *Problemas de Administração Local (Comunicações, Intervenções, conclusões e prefácio de Marcello Caetano)*, Lisboa, Centro de Estudos Políticos e Sociais, 1957.
- CAETANO, Marcelo, *A Constituição de 1933- Estudo de Direito Político*, 2.ª Ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1957.
- CAETANO, Marcelo, *Manual de Direito Administrativo*, 2.º ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1947.
- CAETANO, Marcelo, *Minhas Memórias de Salazar*, Lisboa, Verbo, 1977.
- CAETANO, Marcelo, *O Município no Estado Novo*, Lisboa, União Nacional, 1937.
- CATROGA, Fernando, «Geografia e Política: a Querela da Divisão Provincial na I República e no Estado Novo», in Fernando Taveira da Fonseca (coord.), *O Poder Local em Tempo de Globalização: uma História e um Futuro*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 2005.
- CATROGA, Fernando, *A Geografia do Afectos Pátrios: as reformas político-administrativas (sec. XIX-XX)*, Coimbra, Ed. Almedina, 2013.
- CAUPERS, João, *A Administração Periférica do Estado, Estudo de Ciência da Administração*, Lisboa, Editorial Notícias, 1994.
- GENDÍN ÁLVAREZ, Sabino, «Estudio del Estatuto Municipal», in *Revista Geral de Legislación y Jurisprudencia*, t.º 144, año LXXIII, 1924.
- GIRÃO, Amorim, *Esbôço de uma Carta Regional com a Indicação das Bases das Sub-Regiões Portuguesas*, 1.ª Ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1930.

- LEITÃO, Luís Menezes, *Marcelo Caetano – Um destino*, Lisboa, Quetzal Editores, 2014.
- LIMA, António Pedrosa Pires de, «Centralização e descentralização – a função das autarquias locais e dos organismos corporativos na vida política e administrativa», in *Problemas de Administração Local*, Lisboa, Centro de Estudos político-Sociais, 1957.
- OLIVEIRA, César (prefácio e anotações), *A ascensão de Salazar: memórias de seis meses de governo – 1929 – do General Ivens Ferraz*, Lisboa, O Jornal, 1988, p. 177-191.
- ROSAS, Fernando; GARRIDO, Álvaro (coord.), *Corporativismo, Fascismos, Estado Novo*, Coimbra, Almedina, 2012.
- SARAIVA, José Hermano, «Evolução Histórica dos Municípios Portugueses», in *Problemas de Administração Local*, Lisboa, Centro de Estudos político-Sociais, 1957.
- SEABRA, Jorge, AMARO, António Rafael, AVELÃS NUNES, João Paulo, *O C.A.D.C. de Coimbra, a Democracia Cristã e os Inícios do Estado Novo (1905-1934: uma abordagem a partir dos Estudos Sociais* (19

**Dossier: Paula Borges Santos (ed.),
Construindo o Estado Corporativo: as
experiências históricas de Portugal e Espanha**

15 PAULA BORGES SANTOS
Presentación Dossier

21 MARIANO GARCÍA CANALES
La democracia y el repliegue del individuo: organicismo
y corporativismo

37 ERNESTO CASTRO LEAL
Tradições organicistas: Ideias políticas e práticas de
representação na República Portuguesa (1910-1926)

59 PAULA BORGES SANTOS
O modelo político do estado autoritário português: a
ideia corporativa na constitucionalização do regime (1931-1933)

85 ANTÓNIO RAFAEL AMARO
O modelo político-administrativo do Estado Novo
português: corporativismo e representação política das
autarquias (1936-1959)

107 MIGUEL ÁNGEL GIMÉNEZ-MARTÍNEZ
La democracia orgánica: participación y
representación política en la España de Franco

131 MIGUEL ÁNGEL PERFECTO
El Nacional-Sindicalismo español como proyecto
económico-social

Miscelánea · Miscellany

165 JOSÉ M^A LORCA ALCALÁ
El impacto de la crisis del petróleo de 1973 en el
contexto económico español

181 JUAN CARLOS BERLINCHES BALBACID
Las depuraciones de funcionarios como elemento
de control político: el caso de Guadalajara

203 FRANCISCO JOSÉ ALFARO PÉREZ
Liberales españoles prisioneros en la Francia
absolutista de los Cien mil hijos de San Luís. El cautiverio de
Périgueux (1823-1824)

227 FRANCISCO JOSÉ ROSAL NADALES
“Patria” y “nación” en la cultura española
contemporánea y su presencia en las zarzuelas sobre la Guerra
de la Independencia (1847-1931)

247 PEDRO MARÍA EGEA BRUNO
Joaquín Pérez Salas: Entre la defensa del orden
republicano y la contrarrevolución (1936-1939)

279 M^A REYES CASADO GIL
El V Congreso de la CNT (8-16 diciembre de 1979)

297 NATASCHA SCHMOLLER EHLERS
El arte y la ayuda humanitaria suiza en el sur de
Francia (1939-1943)

Reseñas · Book Review

325 SERAPIGLIA, DANIELE: *La via portoghese al
corporativismo*. (CRISTINA RODRIGUES)

329 ROSAS FERNANDO Y GARRIDO, ÁLVARO
(coords.): *Corporativismo. Fascismos. Estado Novo*.
(DANIEL LANERO TÁBOAS)

335 JORDÀ FERNÁNDEZ, ANTONI: *Jordá, A.
Barcelona. Cròniques des de l' Ajuntament. La
Gasetta Municipal. 1914-2014*. (REMEDIOS MORÁN MARTÍN)

339 RUIZ CARNICER, MIGUEL: *Falange. Las culturas
políticas del fascismo en la España de Franco (1936-
1975)*. (JULIO GIL PECHARROMÁN)