Política e economia: o Estado Novo, os latifundiários alentejanos e os antecedentes da EPAC**

PREÂMBULO

Segue o corrente texto uma dupla linha argumentativa, a qual parte de certo pressuposto teórico. Este último também se desdobra em dois e tem como seu primeiro elemento a ideia de que não é muito útil em termos científicos entender as realidades políticas — e mais em concreto o Estado — como meras derivações mecânicas da realidade sócio-económica; constitui seu segundo elemento, complementar e consequente do anterior, a noção de que as realidades políticas fazem parte de um mundo conceptual diferente do da economia, merecendo ser tratadas nesse âmbito, e não como mero anexo do estudo da realidade económica¹. A formulação desta ideia tem uma aparência polémica que talvez já esteja um pouco ultrapassada, pelo menos em termos gerais. Mas acontece que tal conflito conceptual não foi propriamente vencido

* Instituto Universitário Europeu, Florença.

** A maior parte do material empírico e das conclusões desta comunicação faz parte de um projecto de investigação, realizado pelo Dr. Manuel de Lucena e por mim, sobre a história da EPAC, financiado por esta empresa e a ser integralmente publicado por ela. Gostaria de aqui manifestar a minha dívida intelectual — e também em parte pessoal — ao Dr. Manuel de Lucena: devo-lhe a primeira leitura entusiasmada e entusiasmante de uma obra sobre o Estado Novo — *A Evolução do Sistema Corporativo Português* —, bem como os últimos três anos de trabalho conjunto, ao longo dos quais pude usufruir de um estimulante e divertido convívio intelectual. Para além disso, quem conhecer bem a literatura sobre o Estado Novo rapidamente se aperceberá, ao ler esta comunicação, que ela segue pistas há muito tempo por ele levantadas. Como é evidente, não pretendo com este meu reconhecimento comprometer de alguma forma o Dr. Manuel de Lucena com as conclusões a que aqui chego.

¹ Não se trata de negar a inter-relação, ou mesmo interpenetração, das duas dimensões, o que seria absurdo, mas antes de rejeitar a ideia de que existe um nexos causal mecânico que parte da realidade económica para a política, determinando aquela a forma desta última.

quando se trata do tema sobre que esta comunicação versa. Isto porque existe a ideia algo difusa de que a política económica — e, no caso do actual tema, a política cerealífera — do Estado Novo esteve directamente dependente dos interesses de um importante grupo sócio-económico, o dos latifundiários alentejanos. Ora, o texto que se segue, e assim começo por apresentar a primeira linha argumentativa acima referida, pretende mostrar que, pelo menos a partir de determinada altura, tal não aconteceu². Já veremos em pormenor como tudo isto se passou.

A segunda linha argumentativa pretende mostrar que a estrutura institucional do regime e a execução da sua política cerealífera manifestaram uma grande capacidade de arbítrio sobre a realidade sócio-económica, tendo-se assistido, de resto, durante este período, a um crescente desenvolvimento do peso institucional do Estado, e respectivo nível de interferência, sobre o mundo da economia.

INTRODUÇÃO

Depois deste árido, mas quanto a mim essencial para a abordagem do assunto, arrazoado conceptual, entremos na matéria concreta do estudo.

A Empresa para a Agroalimentação e Cereais (EPAC) é hoje uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, com perspectivas, segundo alguns dos seus responsáveis e pessoas informadas do meio político e económico português, de vir a ser privatizada³. Antes, porém, chamava-se Empresa Pública de Abastecimento de Cereais (EPAC, na mesma), fundada

² Como é evidente, esta conclusão não *demonstra* que a ideia mais geral de que o Estado, e, no caso, o Estado Novo, é simples derivação da realidade sócio-económica é falsa (a dita ideia, de resto, nem sequer me parece *demonstrável*, o que implica, *por conseguinte*, que *também não é indemonstrável*). O texto limita-se, assim, a *mostrar* que a política cerealífera do regime *nem sempre foi uma mera câmara de ressonância dos interesses dos latifundiários do Alentejo*. Quem quiser continuar a acreditar que o Estado e o Estado Novo são derivações da realidade económica pode sempre dizer, por exemplo, que o facto de o regime deixar de apoiar os latifundiários significa apenas que passou a apoiar — ou a depender de — outros grupos sócio-económicos. Parece-me, porém, que semelhante crença conduz a graves problemas conceptuais: por exemplo, que razão causal levaria o Estado a deixar de apoiar certo grupo social quando supostamente ele seria a própria materialização política desse grupo. Esta transição tornaria impossível sustentar a ideia de que um Estado «burguês» seria sempre um Estado de toda a «burguesia», pois, na realidade, ele deixaria de ser o Estado de uma parte importante dela, podendo até admitir-se, por exemplo, neste caso e em abstracto, a existência de um Estado «burguês» mais favorável ao «proletariado» do que a certas fracções da própria «burguesia». Mas tudo isto é um pouco bizantino.

³ Caso esta privatização não venha a concretizar-se, tal não parece de atribuir a uma genérica falta de vontade política, que, pelo contrário, abunda nesse sentido. O que explicaria o fracasso seria antes a ausência de interesse dos agentes privados pela empresa, que tem, até agora, sido manifesta. Não é este, evidentemente, o lugar para dissertar sobre o assunto.

em 1977, e antes disso Instituto dos Cereais (IC), fundado em 1972, e ainda antes disso Federação Nacional dos Produtores de Trigo (FNPT), nascida em 1932. Bem se percebe, por este pequeno resumo, estarmos perante uma história a todos os títulos exemplar: criada na década de 30, durante o Estado Novo, como organismo corporativo, uma espécie de sindicato dos produtores trigueiros — já veremos que isto não foi bem assim —, viria no final do regime a transformar-se num instituto público, sem quaisquer pretensões representativas, para depois, na sequência das atribuições políticas do pós-25 de Abril, adoptar a forma de empresa pública, chegando aos dias de hoje como sociedade anónima virtualmente privatizável. Digamos que a sua evolução constitui um bom barómetro dos sinais dos tempos. Parece, pois, interessante saber quais os motivos que estiveram por detrás das suas sucessivas metamorfoses.

O texto começa, na primeira parte, por um sumário retrospectivo sobre as origens do moderno problema do trigo em Portugal, fazendo-o remontar aos finais do século XIX e às leis de protecção cerealífera dessa época. A seguir, ainda dentro da primeira parte, mostra qual a solução dada pelo Estado Novo ao dito problema, que, entre outras coisas, incluiu a criação da FNPT. Na segunda parte procuro dar uma breve definição e caracterização institucionais da FNPT nos seus inícios, mostrando como ela manifestou desde o início uma feição eminentemente estatal e não representativa. Na terceira e quarta partes tento demonstrar como, a partir de finais da década de 30, o regime deixou de ter uma política de apoio irrestrito à cultura do trigo. Busca esta demonstração acrescentar elementos à dupla ideia (*a*) de que o Estado Novo não deve ser visto como um mero instrumento às mãos dos latifundiários alentejanos e (*b*) de que a FNPT foi um claro agente não só dessa política, como também, numa perspectiva mais geral, do crescente intervencionismo do regime. Na quinta e última parte procuro fazer um retrato do crescimento físico e burocrático da FNPT, naquilo que deve ser entendido como o caminho — não inexorável, mas muito provável — para a sua transformação em empresa pública.

1. O PROBLEMA DO TRIGO EM PORTUGAL

Tal como o conhecemos, o problema do trigo em Portugal data de finais do século XIX. Nessa altura, nomeadamente a partir da década de 70, a chegada maciça ao país de trigos de origem americana muito mais baratos do que os portugueses determinou uma forte reacção dos produtores trigueiros no sentido da sua protecção pelo Estado. O resultado dessa reacção foi a promulgação de duas leis proteccionistas, em 1889 e 1899, instituindo pesados direitos alfandegários sobre o trigo estrangeiro. A esse expediente as leis acrescentaram um complexo sistema de comercialização que incluía o tabelamento do produto nacional a um nível muito mais elevado do que o exótico

e um esquema de manifesto da produção e respectiva venda, através de mecanismos estatais, aos industriais moageiros, que compravam o trigo segundo uma quota de rateio administrativamente determinada⁴. Como consequência destas duas leis ocorreu um espectacular desenvolvimento da produção de trigo no país, em particular no Alentejo, região na qual o cereal se expandiu até terras que nunca antes haviam conhecido qualquer cultura ou uma cultura apenas episódica. Assim, aquelas leis, para além da protecção à produção já existente, geraram um efeito de expansão trigueira que transformou os produtores alentejanos num dos mais ciosos e poderosos *lobbies* agrícolas do país.

Depois das ásperas complicações surgidas durante a Primeira Guerra Mundial, entre outras coisas devidas à política então seguida pelos governos republicanos, a questão do trigo voltou a ser alvo de especial atenção em 1929, com o lançamento pela ditadura militar da campanha do trigo. Esta última está na linha directa da tradição inaugurada pelas leis de finais do século XIX, acrescentando-lhe simplesmente — o que, apesar de tudo, não foi pouco — algumas novidades em matéria de crédito e subsídios⁵. O efeito da campanha foi, de novo, o de expandir enormemente a produção do cereal. Desta vez, porém, ocorreu algo de inesperado: a produção de trigo, mais do que suficiente, foi excessiva para o consumo então existente no país. Com tais motivos por pano de fundo, acendeu-se um acerbo conflito entre os produtores de trigo e os industriais moageiros, queixando-se os primeiros, antes de mais, da profunda baixa do preço do cereal — o qual, devido à especulação dos comerciantes, não conseguiam vender ao nível da tabela — e, depois, do facto de os moageiros não comprarem a totalidade da sua produção. Os moageiros, por sua vez, argumentaram com a sua incapacidade para comprarem uma produção excessiva para o consumo de farinha, queixando-se, para além disso, dos inúmeros moinhos improvisados que, nascidos da sobreprodução e da baixa do preço do trigo, ameaçavam a sua margem de lucro⁶.

⁴ Para um estudo pormenorizado deste assunto, cf. Jaime Reis, «A 'lei da fome': as origens do protecçãoismo cerealífero (1889-1914)», in *O Atraso Económico Português em Perspectiva Histórica: Estudos sobre a Economia Portuguesa na Segunda Metade do Século XIX, 1850-1930*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1993; também António de Oliveira Salazar, *Questão Cerealífera. O Trigo*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1916; ainda um texto em vias de conclusão da autoria de Manuel de Lucena e Luciano Amaral sobre a história da EPAC.

⁵ Uma extensa descrição destes mecanismos pode encontrar-se em José Machado Pais *et al.*, «Elementos para a história do fascismo nos campos: a 'campanha do trigo': 1928-38», in *Análise Social*, vol. XI, n.º 46, 1976 (2.º) e vol. XIV, 1978 (2.º), e também no texto de M. Lucena e L. Amaral citado na nota anterior.

⁶ Para um estudo detalhado de todas estas questões, cf. o já citado texto de M. Lucena e L. Amaral.

É neste contexto que nasce a FNPT. Primeiro, em 1932, num diploma que rapidamente, dada a evolução da produção e as queixas dos agentes do sector, se tornou obsoleto e não teve consequências, apesar de preconizar, *grosso modo*, as soluções que viriam posteriormente a ser adoptadas⁷. Depois, em 1933, com o Decreto-Lei n.º 22 871, de 24 de Julho, que criaria a FNPT na sua versão quase final, e o Decreto-Lei n.º 22 872, do mesmo dia, que definiria as regras para o regime cerealífero desse ano.

O primeiro daqueles decretos diz que a FNPT é uma federação de celeiros concelhios cooperativos, os quais deveriam ser criados nas regiões produtoras de trigo. O segundo proíbe as transacções livres no mercado, que passam a poder ser feitas apenas entre os produtores individuais e os celeiros concelhios; entre os produtores e a FNPT; entre os celeiros concelhios e a FNPT; e entre os celeiros concelhios ou a FNPT e as fábricas de moagem. Tudo isto era complementado pelo estabelecimento de um manifesto compulsivo do cereal e pela obrigação, para a indústria, de receber toda a produção que os celeiros concelhios ou a federação lhe vendessem. A moagem, em compensação, via a sua taxa e as suas quotas de rateio aumentadas e a promessa de as suas unidades virem a ser rigorosamente condicionadas e concentradas.

Em 1934 chegaria a definitiva solução institucional para a indústria moageira, através do Decreto-Lei n.º 24 185, de 18 de Julho, que criaria a Federação Nacional dos Industriais de Moagem (FNIM). A federação seria constituída pelo conjunto dos grémios distritais, a criar, de industriais de moagem. Com o nascimento da FNIM ficavam definidos os elementos essenciais do quadro institucional em que funcionaria o mercado do trigo até aos anos 70. Assim, agora, à entrega directa dos celeiros concelhios ou da FNPT aos industriais, substituíam-se a entrega por aquelas instituições à FNIM, que, por seu turno, entregava o cereal, segundo as respectivas quotas de rateio, aos fabricantes. À FNIM cabia ainda, nesta distribuição de tarefas, o exclusivo da importação de trigo.

Façamos um resumo mais compreensível da situação institucional final. Os produtores de trigo, protegidos por pesados direitos alfandegários sobre o cereal exótico e por um preço tabelado entre duas a três vezes mais elevado do que o existente no mercado mundial, vendiam o conjunto da sua produção comercializável à FNPT; esta vendia a dita produção, em bloco, à FNIM, a qual, segundo quotas de rateio estabelecidas por decreto, vendia o trigo aos industriais de moagem; estes últimos vendiam a sua farinha, por preço igualmente tabelado, às padarias, que, enfim, comercializavam o pão, por preço também decretado. Uma vez esgotado o *stock* total da produção portuguesa, podia a FNIM, caso houvesse *deficit* relativamente ao consumo, e por autorização expressa do governo, importar a quantidade de trigo exótico necessário

⁷ Decreto-Lei n.º 21 300, de 28 de Maio.

para colmatar a falta. Em 1936 seriam acrescentados os últimos pilares da arquitectura geral do sistema: a Comissão Reguladora das Moagens de Rama (CRMR) — que iria coordenar a actividade das moagens sem peneiração —, criada pelo Decreto-Lei n.º 26 695, de 16 de Julho; os Grémios de Industriais de Panificação (GIP) de Lisboa e Porto, criados pelo Decreto-Lei n.º 26 891, de 14 de Agosto; e o Instituto Nacional do Pão (INP), pelo Decreto-Lei n.º 26 890, do mesmo dia. A última destas instituições era entendida como um elemento de coordenação e articulação de todos os organismos criados.

Vamos centrar a nossa análise no mais importante dos ditos organismos, a FNPT, fazendo apenas menções marginais aos restantes, pois, como bem se perceberá, cada um deles representa um pequeno mundo. Acresce que a FNPT — e, depois, o IC —, dada a espantosa dimensão física e burocrática que veio a atingir, constitui o verdadeiro ascendente directo da EPAC. Começamos pelos aspectos propriamente institucionais e formais da federação.

2. DEFINIÇÃO INSTITUCIONAL DA FNPT

Embora criada pelo Estado, a FNPT era, no estatuto, uma organização de base cooperativa. Deste modo, ela seria composta pelos celeiros concelhios de produtores de trigo, sendo estes últimos, assim se dizia na lei, instituições de «cooperação obrigatória» — quer isto dizer, onde todos os produtores eram forçados a inscrever-se —, que tinham por fim promover o crédito e o auxílio à produção e venda de trigo. A FNPT federava, também obrigatoriamente, os celeiros, devendo promover a armazenagem, o beneficiamento, a estalonização e a *warrantagem* do trigo por eles entregue. Para isso deveria proceder à instalação de silos, celeiros ou armazéns, designados na lei com o nome de «celeiros nacionais», assim chamados para se distinguirem dos outros, que eram concelhios. A direcção do organismo, de inteira nomeação governamental, era constituída por um presidente, um vice-presidente, um delegado do governo e um delegado da Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência. Em 1935 a federação seria reformada, adquirindo a sua feição definitiva. Mantinham-se as características acima definidas, com uma alteração importante: desaparecia a figura dos celeiros concelhios e eram instituídos em seu lugar os grémios da lavoura, também concelhios, que assumiam o papel de extensões locais da FNPT.

Que dizer desta estruturação institucional? Cumpre notar, desde logo, o seu carácter genericamente estatista. Com efeito, embora designados como cooperativos — supostamente emanados da sociedade civil, portanto —, os primitivos celeiros eram de inscrição obrigatória. De qualquer modo, eles nunca chegaram a adquirir existência real, tendo sido, dois anos depois de criados no papel, mas nunca na prática, substituídos pelos grémios da lavoura. Ora estes eram instituições indiferenciadas, isto é, não específicas dos

produtores de trigo, podendo nascer quer de iniciativa estatal, quer de iniciativa dos lavradores, sendo, para além disso, uniformes para todo o país, do Minho ao Algarve. Ou seja, os grémios não constituíam organismos de base próprios da FNPT, mas antes organismos gerais funcionando, em certos casos, em estreito contacto com a federação. Aquando da sua reforma, a FNPT, *enquanto federação*, assumiu, portanto, um carácter algo ficcional, pois deixou de federar o que quer que fosse, passando a existir sem *bases* propriamente locais, mas antes com *extensões* locais. Facto que não fez senão acentuar o seu larvar carácter estatal, a isso acrescentando a nomeação inteiramente governamental da sua direcção: os membros desta não provinham de qualquer processo electivo vindo de baixo, quer dizer, dos grémios, mas sim do puro arbítrio dos poderes públicos. Aliás, mesmo quando na lei ainda se consagrava a existência dos celeiros cooperativos a direcção era constituída pelo mesmo processo.

Em vez de ser incluída nos organismos corporativos de tipo representativo do Estado Novo, como na origem estava previsto, a FNPT deve ser entendida como um organismo de coordenação económica. O que eram estes organismos? Criados também nos anos 30, visavam, segundo a doutrina do regime, o preenchimento de lacunas em sectores que ainda não tivessem suficiente vigor corporativo. Ou seja, o Estado optava nestes casos por se lançar na sua coordenação, guardando para si o principal do comando institucional, mas prometendo que apenas de maneira transitória, até ao instante em que aquele vigor surgisse. Deste modo, tais organismos sofreram a designação institucional de «pré-corporativos», prevendo-se a sua dissolução e entrega das suas tarefas às corporações quando estas fossem criadas. Por isso, admitia-se, «transitoriamente e *cum grano salis*, uma presença constante ou mesmo uma participação estatal (leia-se governamental) na direcção dos organismos de coordenação. Pois eles eram, em suma, criação do governo, satisfação de urgentes necessidades, preenchimento de uma lacuna que as 'forças vivas' ainda não estavam em condições de remediar [...] De tudo isto resultaram umas instituições algo equívocas, que não são o Estado nem o não-Estado, mas seres mistos, paracorporativos, ou seja também (quando vistos pelo outro lado) paraestatais»⁸.

Os organismos seriam individualmente criados pelo ministro do Comércio e Indústria e destinar-se-iam a «coordenar e regular superiormente a vida económica e social nas actividades directamente ligadas aos produtos de importação e exportação»⁹, podendo assumir alternativamente a forma de

⁸ Manuel de Lucena, «Sobre a evolução dos organismos de coordenação ligados à lavoura (I)», in *Análise Social*, vol. XIV (56), 1978 (4.º), p. 837.

⁹ Decreto-Lei n.º 26 750, artigo 1.º Este decreto define o estatuto geral dos organismos de coordenação económica.

comissões reguladoras, de juntas nacionais ou de institutos¹⁰. Bem se vê que, em termos puramente literais, a FNPT não cabe nesta definição, mas a verdade é que a FNPT, em rigor, não cabe em definição nenhuma, constituindo um autêntico monstro jurídico: o de uma federação sem nada para federar, sem qualquer pirâmide institucional onde se suportar, ou qualquer processo electivo para legitimar o seu carácter «sindical». Quando, porém, passamos a olhar para as tarefas que cabiam aos ditos organismos, então verificamos como a FNPT neles se incluía com clareza. Essas tarefas eram basicamente as de orientar, disciplinar e fiscalizar o comércio e a produção dos sectores sob sua coordenação. Para esse efeito, estavam habilitados a actuar dentro de um vastíssimo âmbito, podendo: «propor preços à produção e de venda ao público (ou margens comerciais); pronunciar-se sobre o condicionamento ou reestruturação das actividades [...] sobre a importação e exportação [...] fomentar o progresso técnico e a qualidade (e controlá-la, classificar produtos, certificar origens); introduzir novas culturas e melhorar as existentes, fomentar o cooperativismo, conceder créditos e subsídios, auxiliar as exportações e a propaganda dos produtos; estudar tudo o que precede e algo mais [...] e ainda apoiar tecnicamente as actividades, fiscalizá-las [...] exercer sobre elas [...] um poder disciplinar: repressão de fraudes e de contravenções, com apreensão de géneros, aplicação de multas, suspensão de actividade, etc.»¹¹. A tudo isto acrescia ainda uma última função — no caso da FNPT absolutamente fulcral, em outros organismos nem tanto —, a qual era a da participação directa no mercado, comprando ocasionalmente à produção, quando isso fosse entendido necessário, para venda aos sectores a jusante, naquilo que era visto como uma acção de regulação de preços. Ora, a actuação comercial da FNPT foi permanente — e estava previsto no seu estatuto que o fosse —, tendo ela, juntamente com a FNIM, pura e simplesmente, monopolizado o conjunto das transacções no mercado do trigo. Por aqui se vê não constituir nenhum favor incluir a FNPT nos organismos daquele tipo, pois, se alguma coisa, ela terá sido um superorganismo de coordenação.

Em suma, a FNPT desde a sua criação que de federação apenas teve o nome, devendo, portanto, ser olhada como um verdadeiro organismo de coordenação económica, sendo esta categoria sinónimo do mais pesado intervencionismo estatal durante o Estado Novo. Claro que os poderes públicos, tal como a definição de organismo «pré-corporativo» permitia, iam dizendo que o intervencionismo era passageiro e que a federação seria posteriormente integrada numa corporação. Mas, ao mesmo tempo que afirmavam isto, foram praticando outra coisa, nomeadamente uma crescente dilatação da sua tutela sobre o organismo.

¹⁰ Para uma definição, que é escusada na economia geral do corrente texto, de cada uma destas instituições, cf. M. Lucena, art. cit., pp. 838-841.

¹¹ *Ibid.*, pp. 120-121.

3. O ABANDONO DA POLÍTICA DE APOIO IRRESTRITO À CULTURA DO TRIGO

Encontra-se bastante difundida na historiografia sobre o Estado Novo a ideia de que o regime, ao longo da sua vigência, se apoiou muito e apoiou muito os grandes lavradores alentejanos. É sempre um pouco difícil comprovar semelhante tipo de afirmações, mas não pode haver dúvidas de que a campanha do trigo foi excepcionalmente favorável aos citados lavradores. Cumpre notar, a este respeito, que a campanha não é uma iniciativa do Estado Novo, mas sim da ditadura militar. Do Estado Novo são antes uma série de medidas restritivas, que, no âmbito da luta contra a sobreprodução, incluíram a abolição de algumas das medidas de estímulo da campanha do trigo e mesmo nítidas baixas no preço do trigo. Claro que em 1937 se voltaram a subir os preços, mas, mesmo assim, não se regressou aos métodos da campanha.

Em 1939 começaria a Segunda Guerra Mundial e, com ela, inaugurar-se-ia uma fase completamente diferente da política cerealífera do Estado Novo. Inúmeras foram as dificuldades sentidas pela economia, em geral, e pela agricultura, em particular, durante este período. Genericamente, pode dizer-se que o encarecimento dos fretes marítimos, a pura impossibilidade de importar e o bloqueio ao comércio externo imposto pelas potências aliadas forçaram a uma drástica carestia de certas matérias-primas ou mesmo produtos finais indispensáveis à actividade agrícola. No domínio específico da cerealicultura os problemas colocaram-se a vários níveis. Primeiro, na importação de adubos, que ou encareceram extraordinariamente ou, pura e simplesmente, desapareceram do mercado mundial; depois, na de matérias-primas, máquinas e combustível para a fabricação dos adubos nacionais, sujeita às mesmas dificuldades; enfim, na importação do próprio trigo exótico, que, quando a produção nacional deixou de ser suficiente para o consumo, também conheceu sérias restrições¹².

Ora, perante estas dificuldades, a política do regime consistiu, basicamente, não em impedir que a carestia se fizesse reflectir nos custos de produção dos lavradores, mas em evitar que se reflectisse no preço do pão. Assim, o preço do trigo pago à produção foi sempre mantido ao longo da guerra abaixo dos seus custos. A tal propósito, deve, aliás, dizer-se que o trigo — talvez porque mais essencial — foi das produções mais sacrificadas. Os dois quadros seguintes ilustram as dificuldades sentidas pelos lavradores alentejanos neste período. No primeiro pode verificar-se como o trigo foi das produções agrícolas cujo preço mais lentamente evoluiu, apesar do geral ambiente inflacionista. No segundo retrata-se a evolução comparada do mesmo preço e dos principais custos de produção, sendo possível constatar a evolução claramente desfavorável para os lavradores de ambos os índices.

¹² Para uma análise da economia e da sociedade portuguesas durante a Segunda Guerra Mundial, cf. Fernando Rosas, *Portugal entre a Paz e a Guerra. Estudo do Impacte da II Guerra Mundial na Economia e na Sociedade Portuguesa*, Lisboa, Editorial Estampa, 1990.

Como é evidente, o período bélico não serve de exemplo para demonstrar que o Estado Novo tenha globalmente adoptado uma política desfavorável aos grandes lavradores trigueiros. Efectivamente, as características excepcionais desta época não podiam deixar de se repercutir na política cerealífera do regime. Mas o que é curioso é que no pós-guerra esta política não se alterou muito. É verdade que, ao contrário da maior parte dos outros produtos, o trigo não sofreu qualquer redução de preço em 1947. Mas, sendo por todos reconhecido que o agravamento das suas condições de produção colocara a lavoura trigueira em dificuldades durante a guerra, a manutenção do preço do trigo, num contexto de baixa dos outros, pareceu justa e natural. Interessante é verificar, porém, que, actualizado de novo em 1948, jamais, entre este ano e 1965, o preço do cereal voltaria a subir. Quer isto dizer que aquilo que constituiu uma real aproximação do preço da tabela às novas condições de produção em 1948 se foi transformando num valor progressivamente mais obsoleto. Ou seja, ao longo de toda a década de 50, e ao contrário do que sucedera antes da guerra, a política cerealífera do Estado Novo foi bastante menos pródiga para o trigo, fenómeno que suscitou o crescente desagrado dos lavradores. Estes, de resto, nem sequer demonstraram particular satisfação com o valor fixado em 1948. E, tanto quanto se consegue saber, com certa legitimidade. Segundo um inquérito à produção de trigo elaborado por Henrique de Barros em 1950, o custo médio de produção de trigo por quilograma situar-se-ia em 3\$57¹³. Ora, o preço do cereal era de 3\$00 por quilograma. Adiante veremos com mais pormenor que o desfavor não era assim tão claro, pois sob este custo escondiam-se várias situações que iam de custos de produção consideravelmente superiores a outros consideravelmente inferiores à média. Infelizmente, não consegui aceder ao original do inquérito, em que, presumivelmente, os valores viriam discriminados, não sendo, assim, possível avaliar as situações específicas. Não pode haver dúvidas, porém, de que o novo preço do trigo — apesar daquelas situações diferenciadas — estava muito longe de poder ser considerado como de apoio irrestrito.

De acordo com um novo inquérito realizado no concelho de Beja pouco depois do anterior, concretamente na primeira metade da década de 50, também por Henrique de Barros, o custo médio de produção situar-se-ia então naquele concelho em 3\$30 por quilograma¹⁴. Como sabemos, o preço da tabela continuava em 3\$00. Este inquérito, porém, não se limita a avaliar o custo de produção do trigo, mas também a situação geral das explorações agrícolas do concelho. E aí é possível verificar várias e interessantes coisas: primeiro, que, mesmo em anos de colheita excepcional, entre um terço e um quarto das explorações encontravam-se já fora ou no limite de rentabilidade. Ou seja, se até em anos muito favoráveis estas explorações laboravam em prejuízo ou a

¹³ Cf. *Federação Nacional dos Produtores de Trigo, 1933-1963. Subsídios para o Seu Historial*, Lisboa, FNPT, 1963, p. 215.

¹⁴ Cf. Henrique de Barros, *A Cultura Arvensa no Concelho de Beja, Monografia Técnico-Económica*, Lisboa, Federação Nacional dos Produtores de Trigo, 1956, sobretudo pp. 331-349.

níveis dele vizinhos, em anos médios e maus — os mais frequentes — a situação tornar-se-ia verdadeiramente insustentável. O que quer dizer que também nas explorações com uma posição mais favorável os anos médios e maus representavam uma relativa ameaça à sua rentabilidade, podendo algumas delas cair com facilidade numa situação deficitária, sendo pouquíssimas aquelas cujos custos lhes permitiam viver folgadoamente com o preço oficial¹⁵.

**Índice dos preços médios dos produtos agrícolas no produtor
(1938-1946)
(1938=100)**

[QUADRO N.º 1]

Produtos	1938		1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946
Trigo (kg)	1,37	100	107,3	118,2	118,2	129,2	149,6	172,3	186,9	192,0
Milho (kg) . . .	1,09	100	100	114,7	114,7	126,6	147,7	175,2	198,2	256,9
Centeio (kg) . .	1,06	100	99,1	131,1	131,1	144,3	151,9	222,6	196,2	266,0
Arroz (kg) . . .	1,32	100	100	100	100	103,8	123,5	155,3	172,7	172,7
Azeite (kg) . . .	5,02	100	109,4	126,9	126,9	131,9	137,8	165,9	195,2	216,9
Batata (kg) . . .	0,43	100	141,9	155,8	155,8	190,7	267,4	374,4	390,7	688,4
Vinho (l)	0,73	100	131,5	193,2	193,2	279,5	295,9	231,5	220,5	343,8

Fonte: Fernando Rosas, *Portugal entre a Paz e a Guerra. Estudo do Impacte da II Guerra Mundial na Economia e na Sociedade Portuguesa*, Lisboa, Editorial Estampa, 1990.

**Índices comparados do preço do trigo e dos seus principais custos de produção
(1931-1946)
(1931-1938=100)**

[QUADRO N.º 2]

Anos	Salários de ceifa (homens)		Superfosfato 10% (tonelada)		Alfaia (charrua n.º 5)		Valor de liquidação do kg de trigo pela FNPT	
	Escudos	Porcentagem	Escudos	Porcentagem	Escudos	Porcentagem	Escudos	Porcentagem
1931-1938	11\$37	100	356\$00	100	134\$00	100	1\$11,07	100
1939	10\$60	93,2	380\$00	107	196\$00	146,3	1\$15,00	119
1940	10\$83	95,2	380\$00	107	230\$00	171,7	1\$15,00	111
1941	11\$13	97,9	530\$00	119	230\$00	171,7	1\$65,00	119
1942	15\$12	135,6	552\$00	155	552\$25	412,1	1\$81,50	128
1943	17\$55	154,3	580\$00	163	552\$25	412,1	2\$22,50	117
1944	18\$07	158,9	672\$00	189	552\$25	412,1	2\$16,55	122
1945	18\$98	166,9	745\$00	209	552\$25	412,1	2\$61,50	151
1946	30\$00	263,8	745\$00	209	588\$00	438,8	2\$61,50	166

Fonte: Leogivildo Queimado Franço de Sousa, *A Situação Actual da Lavoura Alentejana*, Lisboa, 1948.

¹⁵ Id., *ibid.*, pp. 91-138, em particular a p. 109.

Convém recordar que estas informações se referem somente ao concelho de Beja. Ora, segundo se deduz de um outro estudo de Henrique de Barros, era este o concelho, de entre os principais produtores de trigo, aquele cuja situação era mais favorável. O quadro seguinte mostra qual a situação nos outros concelhos onde o trigo tinha papel económico nuclear. Como se pode ver a produção média por hectare de cada um deles, excepto Beja, era francamente insuficiente, para, com o preço da tabela então corrente, poderem fazer face aos seus custos de produção médios. Efectivamente, as produções por hectare que, valorizadas ao dito preço, compensariam os custos de produção — isto é, as produções por hectare que os concelhos deveriam ter a fim de poderem cobrir os seus custos — eram, para Santarém, 1300 quilogramas (contra os 1052 reais); para Elvas, 1000 (contra 986); para Évora, 1000 (contra 904); para Setúbal, 1000 (contra 786); para Beja, o único em situação real superior à necessária, 1050 (contra 1060)¹⁶.

[QUADRO N.º 3]

	Produção média por hectare por concelho (1950-1960)	Produção média por hectare por concelho necessária para cobrir os custos de produção (1950-1960)
Santarém	1 052	1 300
Elvas	986	1 000
Évora	904	1 000
Setúbal	786	1 000
Beja	1 050	1 060

Fonte: Henrique de Barros, Manuel Cascais e António Castelo Branco, *Limiares de Rendabilidade na Cultura do Trigo*, Lisboa, FNPT, 1962, p. 21.

Estes dados parecem, assim, dar razão às queixas dos lavradores alentejanos relativamente à política cerealífera do Estado Novo instaurada a partir da década de 50. Mas é conveniente tomar algumas precauções. Por um lado, o trigo vinha de uma situação prévia — nos anos 30 — especialmente protegida. Ou seja, o preço do cereal português, embora, como vimos, progressivamente insuficiente para fazer face aos custos de produção de grande parte das explorações, era ainda cerca de duas vezes mais elevado do que o corrente no mercado mundial. Significando isto que boa parte das explorações haviam vivido numa situação artificial que, ao primeiro sinal de

afrouxamento do protecçionismo, se via seriamente ameaçada. Depois, como também verificámos, nem todas as explorações se achavam nos limites de rentabilidade mencionados, vivendo muitas delas em situação razoavelmente próspera. Finalmente, cumpre notar que não era só do preço que então vivia o apoio à lavoura cerealífera. De facto, o célebre crédito de campanha do trigo permitia-lhe suportar boa parte dos encargos anuais de exploração. Claro que a persistência de más condições de produção poderia vir a comprometer a sua capacidade de reembolso, lançando-a numa espiral de endividamento virtualmente incontrolável. Mas, justamente, a década de 50, por fortuna natural, foi bastante favorável para a cultura do trigo, pelo que a maior parte dos lavradores, embora sentindo uma inédita desprotecção da parte do regime, conseguiram ultrapassar sem crises dramáticas este período.

Não deixa de ser verdade, todavia, que a situação não fez senão piorar com o tempo. De facto, enquanto entre 1948 e 1960, como se sabe, o preço do trigo se manteve inalterado, os custos de produção, num cálculo do engenheiro Barbedo Marques, evoluíram como se segue:

[QUADRO N.º 4]

1948	100
1950	101
1952	107
1954	109
1956	110
1958	114
1960	120

Fonte: Mariano Feio, «Trigo», in *Jornal das Cerealíferas e Leiteiras*, Lisboa, Corporação da Lavoura, 1963, p. 106.

E depois tudo pioraria ainda mais, como o mostram os próximos quadros, onde pode ver-se (quadro n.º 5) a desfavorável evolução dos custos relativamente ao preço e (quadro n.º 6) a nítida penalização do trigo relativamente a um conjunto importante de outros produtos agrícolas.

Em suma, da década de 50 em diante, o apoio dado pelo Estado Novo a esta cultura foi bastante atenuado. É evidente que não se tratou de um puro e simples desmantelamento, como o prova o nível ainda elevado de preços relativamente ao mercado mundial. Mas é bastante clara a sua crescente selectividade. O acaso fortuito que fez com que os anos 50 fossem climaticamente muito favoráveis para a cultura, associado a certas melhorias na produtividade, perpetuou a situação que vinha de antes da guerra, mas ao primeiro revés natural a verdadeira face da nova política cerealífera tornou-se perfeitamente evidente.

4. A FNPT E A NOVA POLÍTICA CEREALÍFERA

A FNPT, neste contexto de relativo desapoio à cultura do trigo, nunca destoou da política oficial. Com efeito, embora nominalmente ela fosse um organismo representativo dos produtores trigueiros, jamais ao longo de todo este período exigiria uma actualização de preços que restabelecesse a sua anterior situação de privilégio. Daí que, crescentemente, os ditos produtores fossem subindo de tom nas suas queixas sobre a actuação do organismo. Em 1953, por exemplo, ainda antes do ciclo de extraordinárias produções da década, o engenheiro Sebastião Perdigão, à altura presidente do Grémio da Lavoura de Évora, no discurso de inauguração dos novos celeiros da cidade, começava a fazer soar o alarme: «Lembrai-vos, senhores, de que num país a parte mais sã é a lavoura que produz o trigo e vos entrega os filhos! Isto devia dar-lhe o direito de ser ouvida e de ver restabelecido o Ministério da Agricultura, que [...] [há vinte anos] passou a ser gerido pelo nosso conterrâneo engenheiro Leogivildo Queimado Franco de Sousa. Se Sua Excelência tivesse continuado à frente desse departamento do Estado, é nossa convicção que outro seria o panorama da Lavoura Trigueira Alentejana! É lema da FNPT 'Mais e melhor'. Para que nós possamos produzir mais trigo e em melhores condições, isto é, baixando o custo da produção, é necessário que a FNPT, à qual todos pertencemos e para a qual todos contribuímos, advogue junto do governo o princípio de que a lavoura carece de ser auxiliada [...] Enquanto isto não se fizer, muitos irão ficando pelo caminho¹⁷.»

No início da década de 50 as queixas da lavoura relativamente à FNPT faziam-se ainda desta forma pouco explícita. Os anos seguintes, aliás, com as suas excepcionais produções, acalmariam um pouco os ânimos dos lavradores. Mas o final da década e a primeira metade da seguinte trariam de novo uma dramática escassez de produção e nessa altura regressariam também, e agora mais violentas, as vozes críticas da lavoura. Mariano Feio, em 1962, e, de resto, a propósito de pedidos de actualização de preços, falava mesmo da «política de segredo que a FNPT faz com os seus inquéritos de custos [...] Reconheço que o nome da FNPT está errado e que ela não pertence de facto aos produtores, mas, mesmo assim, não vejo justificação para não divulgar os resultados dos inquéritos a que procede, nem me parece que 'salvuarde os interesses e prestígio da produção', sobretudo os primeiros, como afirma o seu presidente [...] mantendo reservados os resultados de inquéritos em que se chega a custos consideravelmente mais elevados do que os da tabela em vigor»¹⁸.

¹⁷ Cit. in *Federação Nacional dos Produtores de Trigo...*, pp. 276-277.

¹⁸ Mariano Feio, «Trigo», in *Jornadas Cerealíferas e Leiteiras*, Lisboa, Corporação da Lavoura, 1962, pp. 120-121 (nota).

Tais expressões de desagrado não fazem senão confirmar aquilo que temos vindo a dizer desde o princípio: seria um equívoco, em primeiro lugar, ver a FNPT como um organismo representativo dos produtores de trigo, onde eles encontrassem uma estrutura sindical eficaz para apresentarem as suas queixas, e, em segundo lugar, ver o Estado Novo como inequivocamente enfeudado aos interesses dos grandes agricultores alentejanos. Aquilo que até agora relatámos antes mostra que a partir de 1939 a política cerealífera do regime reduziu acentuadamente o seu apoio à lavoura alentejana, tendo a FNPT sido um claro agente executivo desse processo.

Parece, pois, razoavelmente claro que a federação não deve ser vista como uma instituição representativa e sim como um organismo de coordenação, tal como acima definimos estes últimos. Deve, porém, acrescentar-se mais qualquer coisa, pois, tal como na sua estruturação inicial estava previsto, os ditos organismos deveriam, com o tempo, vir a ser absorvidos pelas corporações que entretanto viessem a criar-se. Nesse caso, a ideia de que a coordenação económica era um estádio transitório da estruturação corporativa poderia ser considerada verdadeira e aquela absorção não significaria senão a recuperação dos velhos princípios representativos. Como a seguir veremos através do caso da FNPT, nada disto aconteceu, tendo, pelo contrário, os organismos sofrido um grande desenvolvimento burocrático e visto consagrada a sua perpetuidade dentro do sistema institucional do Estado Novo.

5. A EVOLUÇÃO DA FNPT NO PÓS-GUERRA E A CRIAÇÃO DO INSTITUTO DOS CEREAIS

Já durante a guerra a federação vira serem-lhe atribuídas outras funções para além da de compra em exclusivo do trigo à produção nacional. Durante o conflito passou a fazê-lo, também em exclusivo, à produção de milho e de centeio. Depois dele deixaria de fazê-lo em regime de exclusividade, mas sim de subsidiariedade. Isto é, a partir de 1947, o governo, ao restabelecer o mercado livre, passou a oferecer um preço de garantia aos produtores de milho e centeio que quisessem entregá-lo à FNPT. Por esta mesma altura foi ainda atribuída ao organismo a função de adquirir a totalidade da produção nacional de cevada dística e respectiva distribuição pelos fabricantes de cerveja. Deste modo, a federação sofreu, da década de 50 em diante, um notável crescimento físico e burocrático, tanto no número de empregados como na infra-estrutura de armazenagem, que, com o alargamento das funções à compra de outros cereais, se difundiu a outras regiões do país, muito para além do Alentejo, seu núcleo regional original.

**Índices dos principais custos de produção para as culturas cerealíferas
(1948-1973)
(1963=100)**

[QUADRO N.º 5]

Anos	Salá- rios	Aluguer de tração animal	Máqui- nas	Casóleo	Sementes selec- cionadas de trigo	Sementes selec- cionadas de milho	Adubo- -Kg de N	Adubo- -Kg de P2 O5	Herbi- cida- -trigo	Herbi- cida- -arroz	Herbi- cida- -vinha
	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(10)	(11)	(11)	(12)	(12)	(12)
1948 ...	66	87	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1949 ...	65	88	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1950 ...	64	87	-	-	-	-	108	70	-	-	-
1951 ...	65	86	-	-	-	-	108	70	-	-	-
1952 ...	65	85	-	-	-	-	108	70	-	-	-
1953 ...	66	87	-	-	-	-	108	70	-	-	-
1954 ...	67	85	-	-	-	-	106	70	-	-	-
1955 ...	67	88	-	-	-	-	106	81	-	-	-
1956 ...	68	87	-	-	-	-	106	81	-	-	-
1957 ...	69	88	-	-	-	-	106	81	-	-	-
1958 ...	72	90	-	-	-	-	102	81	-	-	-
1959 ...	76	86	-	-	-	-	102	81	-	-	-
1960 ...	81	94	-	-	-	-	102	81	-	-	-
1961 ...	86	97	-	-	-	-	102	81	99	-	99
1962 ...	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1963 ...	103	103	-	100	101	100	98	94	114	97	95
1964 ...	113	108	-	100	101	100	98	111	104	85	144
1965 ...	124	115	-	100	101	100	98	111	99	77	187
1966 ...	144	128	-	100	107	120	97	113	92	74	169
1967 ...	158	139	-	100	107	120	97	113	118	78	159
1968 ...	186	167	111	100	107	120	97	113	109	75	161
1969 ...	205	175	-	100	107	120	97	113	116	64	134
1970 ...	229	190	125	100	107	120	97	113	110	62	139
1971 ...	259	202	-	105	107	130	90	106	126	72	148
1972 ...	290	207	134	105	106	140	90	106	138	70	102
1973 ...	326	216	-	105	107	140	88	104	168	73	100

(6) Salários de homens — trabalhos gerais (fonte: *Estatísticas Agrícolas*).(7) Preço médio de aluguer por dia de trabalho de uma junta de vacas em trabalho de lavoura e sem comida (fonte: *Estatísticas Agrícolas*).

(8) Preço de venda ao público de um tractor de 55 cv + alfaias + reboque; preços relativos a Dezembro de 1962, Junho de 1968, Dezembro de 1970 e Novembro de 1972 (fonte: Estação de Cultura Mecânica).

(9) Preço do gasóleo fornecido à lavoura (fonte: *Estatísticas Agrícolas*).(10) Preço médio das sementes distribuídas (fonte: *Estatísticas Agrícolas*).(11) Os preços dos adubos são fixados, não por ano, mas por campanha agrícola. O preço que aqui se tomou é o fixado para a campanha agrícola que termina nesse ano, ou seja, por exemplo, o preço de 1950 é, de facto, o da campanha de 1949-1950. Os índices referem-se aos seguintes preços: preço por quilograma de N no sulfato de amónio e preço por quilograma de p₂ O₅ no superfosfato a 18% (fonte: até 1961, campanha de 1960-1961, elementos colhidos junto da Comissão Reguladora dos Produtos Químicos e Farmacêuticos; de 1962 em diante, retirados das *Estatísticas Agrícolas*).(12) Custo do tratamento (escudos/hectare) (fonte: José de Chaby Nunes, «A evolução das vendas de herbicidas em Portugal», in *II Simpósio Nacional de Herbologia*, vol. II, Oeiras, 1976, p. 115).**Fonte:** Fernando Oliveira Baptista, *Política Agrária. Anos 30-1974*, Lisboa, dissertação de doutoramento apresentada no Instituto Superior de Agronomia, 1984.

Índices comparados de preços no produtor (a)
(1963-1976)
 (1963=100)

[QUADRO N.º 6]

Anos	Trigo	Milho	Arroz	Feijão	Batata	Azeite	Vinho	Carnes
1963	100	100	100	100	100	100	100	100
1964	100	99	106	97	85	100	100	119
1965	110	122	108	105	148	118	98	111
1966	108	116	115	130	175	118	134	119
1967	108	113	119	136	98	118	181	128
1968	108	114	127	148	108	129	170	117
1969	108	113	130	161	149	129	223	122
1970	108	109	133	161	109	129	197	151
1971	118	129	131	178	140	129	204	166
1972	118	129	129	193	189	147	279	194
1973	142	122	129	229	210	188	326	214
1974	118	180	180	329	259	325	248	¾
1975	164	249	220	513	381	300	288	¾
1976	164	249	244	695	551	418	374	¾

(a) Preços médios anuais ponderados.

(b) Retirado de J. A. Girão, *Natureza do Problema Agrícola em Portugal (1950-1973): Uma Perspectiva*, IGC, 1980.

Fonte: Fernando Ribeiro Mendes, «O sector agrícola, a economia nacional e as relações de troca intersectoriais (1950-80)», in *Análise Social*, vol. xix (77-78-79), 1983, 3.º-4.º-5.º

A FNPT estava, assim, a transformar-se em algo de diferente daquilo que a caracterizara à nascença. O seu âmbito de acção passava agora a ser, claramente, o do conjunto da produção cerealífera nacional; a sua difusão chegava aos quatro cantos do país; as suas infra-estruturas cresciam de forma exponencial, atingindo uma dimensão impressionante. Ainda para mais, a partir de meados da década de 60, o organismo adquiriria uma nova e importantíssima tarefa, a da importação em regime de exclusivo do milho necessário à produção de rações para criação pecuária. Como se sabe, neste período, devido aos sucessivos planos de fomento pecuário, a produção de alimentos compostos para animais transformou-se numa actividade ancilar essencial para o sector primário. Viria a caber à FNPT o papel de intermediário entre o mercado internacional e as fábricas, e de tal maneira que, nos anos 70 e até depois do 25 de Abril, esta seria a rubrica mais importante dentro do conjunto de actividades da federação.

Mais do que uma indispensável e inevitável evolução do organismo, este processo revela um dado essencial da história do Estado Novo, o do paulatino crescimento da intervenção estatal sobre a economia. No crescimento de tal intervencionismo, os organismos de coordenação económica sofreram um

trajecto próprio. Desde finais dos anos 50 que uma eventual revisão dos seus ambíguos estatutos e práticas começou a ser considerada. Em 1958 o então secretário de Estado do Comércio, Correia de Oliveira, iniciou uma reforma das estruturas gerais da coordenação. Na sua opinião, os organismos, na sua forma actual, manifestavam «certa indecisão sobre o grau a que deve ser levada a intervenção do Estado na vida económica», daí nascendo a «dúvida [...] sobre a própria natureza dos organismos»¹⁹. Na lei designados como pré-corporativos, eles teriam «na realidade funcionado desde o início como verdadeiros institutos públicos, órgãos descentralizados da Administração para a gestão económica», embora a mesma lei «sugerisse [...] a futura entrega das suas funções à organização corporativa»²⁰. Daí que tivesse vindo a ocorrer, ao longo do tempo, «uma deformação continuada dos organismos de coordenação», a precisar de ser «urgente e decididamente corrigida»²¹. Curioso é verificar como esta correcção deveria correr num sentido muito diferente do da original pureza corporativa. Em vez da absorção dos organismos de coordenação pelas corporações, Correia de Oliveira propunha uma separação estrita entre os dois campos: um, o da «orientação superior do Estado, que, através dos serviços económicos por ele criados, tende a obter um desenvolvimento harmónico da economia nacional»; o outro, «o da disciplina corporativa», ligada «à justa repartição dos interesses em presença e à sua representação perante o Estado»²². Ora, era justamente «na esfera estatal [que se deviam] situar os organismos de coordenação»²³.

Apesar de estas propostas não terem tido grande materialização, a verdade é que se mantiveram enquanto importante referencial para posteriores projectos de reforma da administração pública. A transformação dos organismos de coordenação em 1972, que daria origem ao IC, inspira-se directamente nela.

Neste último ano reconhecia-se, finalmente, na lei que, «criados na década de 30 como [...] pré-corporativos, portanto de transição, depressa se tornou patente prosseguirem [os organismos de coordenação económica] objectivos de interesse geral, de carácter específico e permanente»²⁴. Em consequência, procedia-se a uma necessária clarificação institucional: «no desenvolvimento de conceitos modernos de orientação e intervenção do Estado na vida económica, esses objectivos, de actuação caracterizadamente conjuntural, não poderiam ser adequadamente prosseguidos no quadro das direcções-gerais tradicio-

¹⁹ Despacho do secretário de Estado do Comércio de 2-10-1958.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ Preâmbulo dos Decretos-Leis n.ºs 426/72 a 430/72, que criam o Instituto do Azeite e Produtos Oleaginosos, o Instituto dos Cereais, o Instituto dos Têxteis e o Instituto dos Produtos Florestais e reformam a Junta Nacional dos Produtos Pecuários.

nais ou no das corporações actualmente existentes», cabendo aos organismos de coordenação económica o desempenho de «funções que, em quase todos os países, entidades especializadas, sob designações as mais diversas, efectivamente prosseguem»²⁵.

Com a reforma, para além de se reconhecer a especificidade dos organismos relativamente às instituições corporativas, procurava-se racionalizar o seu funcionamento. Diversas seriam as suas limitações na forma então existente: «em primeiro lugar, apresentam uma estrutura institucional complexa que dificulta uma acção centralizada no conjunto da organização. Além disso, crescendo à medida dos serviços que lhes eram cometidos, detêm hoje, porventura, funções próprias dos departamentos correntes da Administração e do sector privado. Assim, os benefícios que advêm para a economia da actuação dos organismos são, em parte, prejudicados pelo elevado encargo que envolve o seu funcionamento e pela dificuldade de coordenar a sua acção de intervenção», procurando-se com a reforma, «fundamentalmente, aumentar a capacidade operacional dos organismos»²⁶.

São dois os aspectos essenciais a reter do caso do IC. Um, o do abandono da designação federação, com toda a conotação representativa que, apesar de ficcional, isso representava. Outro, o do reconhecimento formal do alargamento do seu âmbito de acção, deixando o organismo de nominalmente se referir somente ao trigo para abranger o conjunto dos cereais. Eis algo que já vinha da prática anterior, mas que só agora a lei reconhecia. Ao mesmo tempo, a estrutura física do organismo era aumentada correspondentemente, pois passavam a estar integrados no IC, do mesmo passo se extinguindo enquanto tais, todos os organismos do sector — citados no início da comunicação —, e mais alguns: o INP, a CRMR, a Comissão Reguladora do Comércio de Arroz, a Comissão Reguladora dos Cereais do Arquipélago dos Açores e, claro, a FNPT.

Dois anos depois da criação do IC dar-se-ia o golpe militar de 25 de Abril, não sendo, por isso, possível saber qual a futura evolução do organismo dentro da estrutura institucional do Estado Novo. Mas acontece que tenho informações de que neste período intermédio se terão ouvido rumores admitindo a possibilidade de transformação do IC numa empresa pública²⁷.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Esta informação foi-nos dada, ao Dr. Manuel de Lucena e a mim, por responsáveis políticos da época durante uma investigação por nós realizada sobre a história da EPAC. Curiosamente, nunca conseguimos obter qualquer documento que comprovasse a sua veracidade: nem estudos, nem projectos, nem projectos de decreto-lei. A história estaria, *inclusive*, envolta em aspectos um pouco anedóticos, confirmados por mais de um dos entrevistados. Segundo eles, o conselho de ministros teria aprovado, no princípio do ano de 1974, o decreto-lei que daria origem à nova empresa pública, o qual estava para promulgação pelo Presidente da República quando se deu o 25 de Abril. Tudo isto, como é evidente, carece de comprovação.

Seja tal verdade ou não, não creio que semelhante evolução fosse absurda em termos institucionais, ou sequer muito surpreendente. Segundo um dos mais importantes autores jurídicos, ao mesmo tempo um dos mais importantes responsáveis políticos, da época, o Prof. Marcello Caetano, as empresas públicas deveriam, em termos jurídicos gerais, ser vistas como uma espécie dentro do género designado como *instituto público*. Estes eram considerados como pessoas colectivas de direito público, exercendo, por devolução de poderes, administração indirecta do Estado. Dentro deles caberiam três categorias: os «serviços personalizados [...] [as] fundações públicas e [...] [as] empresas públicas»²⁸. Os organismos de coordenação económica seriam uma subespécie dentro dos serviços personalizados, sendo estes definidos como «os departamentos da administração geral ou local a que, unicamente por conveniência prática, a lei confere personalidade colectiva»²⁹. Os organismos de coordenação distinguiam-se dentro deste universo pelo seu estrito objecto económico. As empresas públicas, por sua vez, eram entendidas como «organizações empresariais onde os capitais públicos são combinados com a técnica e o trabalho para sob a direcção e fiscalização de entidades públicas produzirem bens ou serviços destinados a ser oferecidos no mercado, mediante um preço»³⁰.

Não anda esta definição muito longe daquilo que materialmente haviam sido, sucessivamente, a FNPT e o IC. Aliás, noutra passagem da obra que tenho estado a citar, o autor faz ainda mais uma precisão: «À essência do conceito de empresa pública bastam a autonomia de administração, o fim de produzir bens ou serviços e o destino destes ao mercado»³¹.» Ora, ambas aquelas instituições reuniam estas características. Em termos práticos, apenas um pormenor as distinguiu das empresas públicas: a sua incompleta autonomia financeira. Com efeito, embora nominalmente a tivessem, a verdade é que só podiam contrair empréstimos e fazer despesas acima de determinado montante mediante directa autorização governamental.

O IC não se transformou em empresa pública durante o Estado Novo, mas sim pouco depois do 25 de Abril. Não foi preciso muito para o fazer, a não ser mudar-lhe o nome e o estatuto: há largo tempo que funcionava *materialmente* como uma empresa, faltando-lhe apenas, caso a vontade política apontasse para aí, ostentar essa designação.

²⁸ Marcello Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, vol. 1, Coimbra, Livraria Almedina, 1991, p. 372.

²⁹ Id., *ibid.* Pertenceriam a esta categoria instituições como a Junta do Crédito Público, a Junta da Energia Nuclear, o Instituto de Socorros a Náufragos, as Universidades de Lisboa, Porto e Coimbra, a Junta de Colonização Interna, etc.

³⁰ Id., *ibid.*, p. 190.

³¹ Id., *ibid.*, p. 378.

CONCLUSÃO

Para voltarmos à nossa conversa inicial sobre a validade científica de entender e estudar as realidades políticas como anexos das económicas, creio ser possível dizer que a história entretanto narrada mostra que, pelo menos para o Estado Novo, são maiores os inconvenientes do que as vantagens em utilizar tal esquema intelectual. Como vimos, a partir de certa altura a política cerealífera do regime deixou de ser de apoio irrestrito à cultura do trigo, por aí originando a ruína de muitas explorações agrícolas alentejanas. Toda a estrutura institucional que se achava montada, para além disso, apenas em nome servia para os representar e proteger, tendo-se antes revelado um verdadeiro anexo estatal, que não hesitou em executar as medidas mais desfavoráveis para a lavoura trigueira emanadas do governo.

Evidentemente que isto não prova a inutilidade da operação intelectual acima descrita, pois, como já fiz notar, é sempre possível argumentar com a ideia de que o relaxamento do apoio aos latifundiários terá significado o apoio a outros grupos sócio-económicos. Mas o que é curioso é verificar como, no fundo, a solução institucional adoptada depois do golpe de 25 de Abril se inscreve numa clara linha de continuidade relativamente ao processo vindo do Estado Novo, apesar de toda a radical mudança de contexto sócio-económico. Ou seja, é impossível perceber a criação da EPAC sem conhecer a história dos seus antecessores, a FNPT e o IC, tanto mais que, segundo informações aduzidas no texto, o projecto de transformar o IC numa empresa pública esteve para se concretizar durante o próprio «antigo regime». A isso acrescentando o facto de, mesmo sem ostentar o nome de empresa pública, o IC e a FNPT poderem *materialmente* ser considerados como tais, significando isto que à mudança de estatuto ocorrida em 1977 acabou, na realidade, por não corresponder uma equivalente mudança funcional.

Sem poder alongar-me muito no assunto, não só por razões de espaço, como por motivos de estrutura geral deste texto, mais útil parece-me, pois, ver o processo acima descrito como paralelo e idêntico ao ocorrido na generalidade dos países europeus desde a Primeira Guerra Mundial, mas com sucessivos agravamentos nos anos 30 e a partir da Segunda Guerra Mundial, até ao início dos anos 80, de crescimento do intervencionismo estatal sobre a economia. Ora, entender tal evolução simplesmente com base no mecanismo da derivação mecânica a partir da realidade sócio-económica não creio que seja muito instrutivo, pois não permite compreender os motivos por que os governos europeus foram dilatando o seu dirigismo ou desenvolvendo as suas políticas de assistência social.

Olhada desta forma, toda a história da dinastia FNPT-IC-EPAC torna-se bastante mais compreensível, ficando bem clara a ideia de que, indepen-

dentemente da mudança de regime, o processo de crescimento do papel do Estado sobre a economia neste período permaneceu³². Nesse sentido, o caso português acompanha a generalidade dos europeus, pois só alguns anos mais tarde, a partir das eleições de Margaret Thatcher (1979) e Ronald Reagan (1980), a agenda política dos governos ocidentais passou a privilegiar o liberalismo e o recuo da intervenção do Estado sobre a economia e a sociedade. Embora com alguns anos de atraso, também cá a nova vaga chegaria.

³² Evidentemente que, caso a opção comunista tivesse saído vencedora do confronto político português de meados da década de 70, a instauração de um regime socialista alteraria radicalmente a natureza do crescimento do intervencionismo estatal, uma vez que aí, de muito pesado, ele se transformaria presumivelmente em integral, na sequência da abolição, segundo o jargão, da propriedade privada dos meios de produção. Por conseguinte, a ideia aqui defendida deve ser entendida como referindo-se àquilo que é habitualmente conhecido como o crescimento da economia mista nas sociedades ocidentais do século xx.