

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

IV

OS ORGANISMOS NA PRÁTICA*

(Continuação)

4. A COORDENAÇÃO NO APÓS-GUERRA

À análise dos «desvios» atribuídos ao reforçado dirigismo de 1939-45¹ devia aqui logicamente seguir-se a do retorno à normalidade corporativa — ou, vá lá, pré-corporativa —, uma vez sobrevinda a paz. E em parte seguir-se-á. Mas esse retorno foi muito relativo — além de que a liberalização efectivamente esboçada cedo se fez contrabalançar por tendências contrárias —, de nenhum modo significando afinal nem uma retracção da actividade dos organismos coordenadores (que deixaram de desempenhar certos papéis, mas assumiram outros) nem muito menos a sua transferência da tutela estatal para a das corporações. Decididamente, a coordenação económica continuou a não evoluir segundo as ideológicas previsões, impondo até, a páginas tantas, o reconhecimento oficial de que jamais seria o que se quisera que fosse: reconhecimento tardio, de que nos ocuparemos no capítulo V. Neste em que agora estamos — e ao referir algumas correcções de tiro do imediato após-guerra — caberá sobretudo um balanço geral

* O notável apoio prestado ao autor por dirigentes e por funcionários dos organismos de coordenação antigos ou actuais faz-se sobretudo sentir nesta parte do capítulo dedicada ao após-guerra, bem como no capítulo VI, sobre o pós-25 de Abril. Quero agradecer-lo, muito em especial aqui, nomeando as pessoas que mais insistentemente consultei e cuja paciência admiro: Engs. Virgílio Dantas e Rogério de Oliveira e Sr. J. Barradas, da JNV; Drs. Isilda Branquinho e Mário Duarte e engenheiro técnico agrícola Manuel Gouveia, da JNF; Dr. Henriques de Almeida, Eng. António Trindade, Dr. Alves Mendes e engenheiro técnico agrícola Pimenta Mendes, da JNV/IAPO; Drs. Raul Abranches, Honorato Mendonça, Trigo Pereira, Moradas Ferreira, Picado Reya, Chamiço Heitor, Francisco Fernandes e Albano Santos, dos vários sectores da JNPP; Drs. Silva Pereira, Pais de Sousa, António Avilez e Sr. Costa Gomes, da EPAC (ex-FNPT). Todos os erros são meus, mas alguma virtude lhes pertence no que vai seguir-se.

¹ Cf. no último número de *Análise Social* o parágrafo 3 deste mesmo capítulo, sobre o dirigismo do tempo de guerra e suas consequências.

da obra dos organismos de coordenação. É boa altura de se dar uma ideia dos serviços que inegavelmente prestaram e da política económica que esses serviços serviram, bem como dos conflitos de interesse em que a sua acção se inseriu e das críticas em que incorreu. Do mesmo passo, direi como é que todos eles manifestaram nítidas tendências empresariais (por certo mais fortes nuns do que noutros), que viriam a ganhar novo alento com o «25 de Abril». Donde várias questões por resolver, tal como por resolver está, num Estado aparentemente anticorporativo como é o nosso hoje, a questão de saber se às próprias actividades coordenadas se reconhece, ou deixa de reconhecer, algum papel em matéria de coordenação.

Para bom entendimento do que vai seguir-se, convém observar ou relembrar desde já um certo número de coisas:

— Em primeiro lugar, que este ensaio apenas se ocupa de alguns organismos de coordenação ligados ao sector primário, nos domínios do vinho, fruta, cereais, azeite e oleaginosas e produtos pecuários. E são os organismos de âmbito nacional em contacto directo com a produção aqueles que aqui de espaço contemplo, muito embora também tenha sido levado a interessar-me por outros cuja actividade se limita a certas regiões (nomeadamente os das regiões demarcadas vinícolas) ou que actuam em domínios conexos, como a FNIM (moagem) ou a AGA (administração-geral do açúcar e álcool). Saliento esta limitação temática, enunciada no título, porque até aqui ela pouco se tem feito sentir. Ao tratarmos dos aspectos ideológicos e jurídicos da coordenação, sobrelevaram naturalmente os elementos comuns; e depois, a propósito das práticas do tempo de guerra, a análise dos materiais da extinta Assembleia Nacional (comissão de inquérito, intervenções de deputados) também com certa frequência nos levou a referir outros sectores da coordenação. Doravante isso acontecerá muito menos.

— Em segundo lugar, sucede que só poderei apoiar com alguns exemplos (extraídos das monografias elaboradas para a Fundação de Ciências Políticas) as principais conclusões que, a meu ver, se extraem das histórias dos organismos estudados. Um resumo ponto por ponto dessas histórias não cabe aqui — nem a comparação sistemática delas —, e portanto tudo o que aqui vai remete para o volume VI do *Relatório sobre a Extinção dos Grémios da Lavoura e Suas Federações*, que espero ver editado em breve.

— E em terceiro lugar, acontece que as referidas monografias se acham em fase de alargamento e remodelação. Como ao princípio disse — um princípio que já foi há meses ² —, a primeira redacção das monografias foi submetida à crítica de membros das direcções de funcionários antigos dos próprios organismos (bem como da extinta Comissão de Coordenação Económica), muitos dos quais nos tinham ajudado na fase de arranque. Ora as suas observações minuciosas e atentas destas pessoas, levando, por um lado, à correcção dos erros e de imprecisões, abriram, por outro, a possibilidade de preencher certas importantes lacunas, pois se fizeram acompanhar pela comunicação de novos dados ou por indicações sobre como resolver o problema da sua dispersão, a fim de os obter sem um incomportável dispêndio de tempo ou dinheiro. De modo que, palavra puxa palavra, sabe-se como estas coisas são... Ao nível das monografias, os desenvolvimentos mais promissores dizem respeito à inserção da história dos organismos nas políticas económicas do deposedo regime, bem como

aos conflitos de interesse (entre classes, entre sectores e ramos de actividade ou entre regiões) que nessa encruzilhada se deram. E neste momento não vislumbro ainda aonde irei parar. Assim, deve considerar-se provisória a redacção desta parte final do capítulo IV: além de que a investigação em curso pode reservar certas surpresas, estou a escrever muito embrenhado nela, sem grandes pausas para pensar.

Tudo isto posto, vejamos então, sucintamente, como é que evoluíram os organismos de coordenação económica a partir de 1945.

a) A «LIBERALIZAÇÃO» DA ECONOMIA

Como seria de esperar, o termo das hostilidades não trouxe uma automática e instantânea normalização do abastecimento do País em matérias-primas e géneros alimentares, pelo que o clima de restrições ainda se manteve por algum tempo. Na segunda parte de 1945 e em 1946 há inclusivamente sintomas de que a situação de penúria se agravou em certos sectores, como o cerealífero, por acção conjugada da dificuldade de importar e de fracas produções internas. Mas as coisas, naturalmente, tenderam a normalizar-se no após-guerra. E a normalização implicou toda uma série de efeitos ditos de «liberalização» da economia portuguesa: acabaram (progressivamente) as requisições e o racionamento, bem como os entraves à circulação interna (muito embora ainda se mantivesse, quanto a alguns, o sistema das guias de trânsito, ou a elas se regressasse mais tarde, por exemplo às do vinho) ³, diminuiu o número dos produtos tabelados (noutros casos deu-se a racionalização e a uniformização de certas tabelas, como a da carne) e, enfim, liberalizou-se sensivelmente o comércio externo, muito embora sob controlo e submetido a licenciamento pelos organismos coordenadores, que por vezes mantiveram o sistema dos contingentes ou a ele periodicamente regressaram ⁴.

Limitar-me-ei aqui a dar uma ideia muito geral do movimento de moderação do intervencionismo (numa economia que continuou intervencionada e de perto seguida pelos públicos poderes), sem pretender esgotar uma realidade que ainda conheço mal, cheia de casos de espécie, nem tão-pouco analisar os ritmos — diversos de sector para sector — da sobredita liberalização. Mas alguns exemplos concretos talvez nos permitam compreender o sentido do relativo desarme pós-bélico. O qual, por um lado, libertou os organismos de coordenação de certas tarefas tornadas desnecessárias, enquanto, por outro, aligeirava os controlos apesar de tudo mantidos. E assim:

— Em matéria de requisições, e para já não falar na das madeiras, cessou, por exemplo, a do azeite pela JNA, a do milho pela FNPT, bem como a das lãs pela JNPP, que conferiam aos comerciantes e outros intermediários o papel de simples agentes actuando por conta do organismo coordenador, indo buscar e entregar o produto aonde os mandavam, sem qualquer hipótese legal de actuação autónoma.

³ Na área da JNV, estas guias foram introduzidas a partir de 1964, como meio de garantir a cobrança da nova taxa de produção (e ainda se mantêm). Mas já as houvera em matéria de aguardentes.

⁴ Sistema de cotas de exportação no caso de peles e curtumes; oscilação entre liberalização e contingentamento das importações de batata de semente...

— No domínio cerealífero cessou igualmente o regime de entrega obrigatória à FNPT da cevada (1946) e do centeio (1947), passando-se a um regime de entrega facultativa a preços garantidos.

— Quanto a preços, a liberalização, se bem que acentuada, foi lenta (a da fruta apenas se completou em 1950...), por vezes limitada (simples passagem do sistema dos preços fixos ao dos preços máximos [carne] ou ao sistema das margens de comercialização)⁵ e não incidiu sobre certos produtos essenciais, como o leite e o trigo, ou o pão.

— Quanto ao comércio externo, é certo que se manteve o exclusivo *de jure* de certos organismos na importação de alguns produtos (como o da FNPT e da FNIM quanto ao trigo exótico e às sementes de trigo), bem como o exclusivo «de facto» de outros (como os da JNPP relativos à carne e aos lacticínios)⁶, limitando-se as entradas de acordo com intenções proteccionistas da produção nacional. Registaram-se até polémicas a este respeito entre interesses nacionais divergentes, como a que opôs, acerca da lã, os nossos produtores e industriais: favoráveis estes e hostis aqueles à entrada do produto estrangeiro. Mas, com a boa postura cambial, a facilitação das importações abrangeu vários domínios: vinhos e outras bebidas, peles e curtumes, frutas ou mesmo as ditas lãs. E desapareceram muitas peias até então postas à exportação, por exemplo de azeite, de frutas, de vinhos, etc. Além disso, o controlo de certas operações de *import-export* viria a consistir sobretudo numa acção persuasiva exercida sobre os agentes cujas pretensões se tornassem inconvenientes, com o emprego de técnicas dilatórias predominando sobre o recurso às proibições puras e simples. E privilegiando, quanto a certas exportações, o momento técnico do controlo da qualidade dos produtos: do vinho, do azeite, dos sapatos... Numa conjuntura internacional depressiva (a do imediato pós-guerra), o problema das exportações preocupou sobremaneira o Governo, que procurou desenvolvê-las: facilitando-as burocraticamente, celebrando acordos bilaterais de compensação com certos países (em relação aos quais tiveram de se estabelecer contingentes e cotas) e criando o Fundo de Fomento de Exportação, para apoio (mediante subsídios e empréstimos) à propaganda dos nossos produtos no estrangeiro⁷.

— Data também do imediato pós-guerra a criação, em 1947, do Fundo do Abastecimento, destinado a «suportar parte do custo de algumas mercadorias essenciais ao abastecimento público, [...] [para] tornar o seu preço comportável para o consumidor e facilitar a instalação e o apetrechamento de frigoríficos, silos, armazéns»⁸. Este Fundo constituiu (e ainda

⁵ Esta enumeração não pretende esgotar a variedade dos sistemas de preços utilizados ao longo do tempo: preços declarados, preços homologados, preços indicativos, etc.

⁶ A importação de cereais secundários — excepto alguma cevada que as fábricas de cerveja também importaram directamente até 1951, ano em que Vitória Pires deu o exclusivo à FNPT — sempre passou pelos organismos coordenadores. Mas sem que formalmente lhes tivesse sido atribuída a exclusividade. Tudo se passou casuisticamente, com o Governo encarregando a FNPT de importar e com os serviços negando as raras autorizações pedidas por particulares.

⁷ Decreto-Lei n.º 37 538, de 2 de Setembro de 1949. Este organismo, cujos orçamentos e planos seriam aprovados pelo Governo, teria como dirigentes por inerência o presidente e os vogais da Comissão de Cooperação Económica Externa; e como receitas, nomeadamente, certas taxas sobre importações e contribuições dos organismos corporativos e de coordenação económica, beneficiando ainda de empréstimos e subsídios do Ministério da Economia.

⁸ Decreto-Lei n.º 36 501, de 9 de Setembro de 1947.

constitui) um instrumento decisivo da política proteccionista dos preços subsidiados (do pão, do leite, da carne...), e por isso se estranhará, à primeira vista, que apareça neste passo, em que se trata da «liberalização». Mas, por um lado, convém sugerir quais foram os limites dela; e, por outro, aconteceu que o Fundo de Abastecimento se constituiu a partir de uma multiplicidade de fundos até aí muito corporativamente dispersos pelos vários organismos coordenadores: o Fundo de Defesa do Preço do Azeite, os Fundos de Compensação do Preço da Batata, das Lãs Nacionais, do Sulfato de Cobre; o Fundo de Defesa dos Efectivos Bovinos, o de Beneficiação de Produção Leiteira, o de Fomento de Exportação do Vinho, etc. Ora o facto de todos estes fundos se integrarem num só, deixando de ter uma afectação especial, era, em se bem reparando (não se reparou lá muito), de bastante mau augúrio para as visões teóricas do corporativismo português; pois denotava a incapacidade de os diversos sectores da economia nacional resolverem de per si os seus problemas. Os organismos coordenadores pré-corporativos foram aliviados em 1947 de toda uma série de fundos (só enumerei uma pequena parte) e com eles perderam toda uma série de específicas preocupações e intervenções centralizadas no FA, ente estatal. Apenas enumerei uma pequena parte desses fundos desafectados em 1947. E o Decreto-Lei n.º 36 501 desde logo previu que a lista deles pudesse alongar-se por livre decisão do ministro da Economia.

— Enfim, o termo dos racionamentos também veio libertar os organismos coordenadores do ónus de distribuição de muitos produtos, a começar pela dos alimentares, que estava a cargo dos grémios obrigatórios da mercadoria, e a terminar pela de sulfato de cobre, que decorrera através dos grémios da lavoura, mas sob a égide da JNV. E organismos de coordenação houve — as Comissões Reguladoras do Carvão e dos Metais — que inclusivamente perderam, com o fim da guerra, o essencial das respectivas funções. E foram extintos.

Seria, no entanto, um erro julgarmos que este movimento de «liberalização» significou em geral uma retracção da actividade da maioria das comissões, juntas e institutos. Muito ao contrário, fez-se acompanhar pela expansão de quase todos eles. Como segue.

b) A EXPANSÃO DOS ORGANISMOS COORDENADORES

Se depusermos o mito corporativo da autodirecção da economia, para defesa do qual se invocaram a despropósito os «desvios» da guerra; e se assentarmos em que o verdadeiro problema é o das formas, mais ou menos ágeis, de um constante intervencionismo estatal — ficaremos à vontade para reconhecer que algo mudou depois de 1945. Pois a superveniente «liberalização», por mais relativa que tenha sido, decerto constituiu um sensível abrandamento do autoritarismo, com restabelecimento de alguns mercados e sua tendencial devolução ao jogo da iniciativa privada. Mas sem retirada do Estado nem retracção global da esfera de influência de organismos coordenadores actuando como sua «longa mão» enquanto instrumentos especializados.

Com efeito — e num aparente paradoxo —, os organismos de coordenação económica expandiram-se enquanto a economia se liberalizava, salvo raras excepções, que se não contam entre os que estudei. Ora essa expressão deu-se de diversos modos nos diferentes domínios de actividade. Limi-

tar-me-ei a dar algumas indicações essenciais acerca disto, por não caber aqui um relato circunstanciado.

— *Às vezes, a expansão correspondeu ao desenvolvimento de acções empreendidas em tempo de guerra e cuja causa profunda, ou, pelo menos, a eficaz, a grande ocasião, se lhe ficaram a dever.* Do que um bom exemplo nos é fornecido pela obra da FNPT em matéria de fornecimento à lavoura de sementes seleccionadas. Esta acção começou antes da guerra, mas intensificou-se quando, em pleno conflito, a Federação deixou de poder importar, lançando-se então na montagem de uma série de postos (de limpeza, calibragem, etc.). Ora esse esforço havia de prosseguir, acabadas as hostilidades, alastrando do trigo a outros cereais secundários: centeio, cevada... Para só falar no trigo, o volume de sementes fornecidas pela FNPT passou de cerca de 500 t em 1940 para 3000 t em 1949, dobrando o cabo das 30 000 t à entrada dos anos 60, altura em que também arranca a selecção de forragens.

Também por causa da guerra se impossibilitou a importação de adubos (sulfato de amónio) e também por essa ocasião (1941) a FNPT participa como accionista no lançamento do Amoníaco Português. Mais tarde tornar-se-á maioritária nesta mesma empresa, a qual, por sua vez, veio a fundar com a Sacor (a meio por meio) os Nitratos de Portugal (1957)... Ao passo que a entrada da Junta Nacional dos Produtos Pecuários no Consórcio Laneiro, cuja fundação animou em 1951-52, tem com o passado próximo uma ligação mais complexa: foi precedida pela experiência das requisições e pelo plano (falhado) de construção de armazéns próprios, de 1941-45; e inscreve-se numa solução de compromisso em que a vocação empresarial é moderada ao confirmar-se e estender-se. Moderação essa inconformada até hoje...

— *Outras vezes — e curiosamente — foram as decisões liberalizantes que trouxeram, paradoxalmente, um princípio de expansão.* O melhor exemplo desta modalidade talvez se encontre na FNPT, à qual o Governo, em 1946 e 1947, retirou os exclusivos do centeio e da cevada, bem como a requisição do milho. Mas assentou-se para estes cereais secundários num regime de entrega facultativa à FNPT a preços garantidos. E — embora os lavradores (sobretudo nortenhos) nunca tenham gostado muito de os entregar à Federação, só apresentando quantidades apreciáveis nos anos de grande produção e consequente ameaça de desvalorização — a verdade é que, em certos anos, o movimento total dos cereais secundários não foi nada desprezível⁹, levando a FNPT a instalar-se definitivamente ou a acrescentar-se (construções de armazéns, etc.) em zonas do País onde ainda mal penetrara.

Exemplo algo diferente de emparelhamento de uma decisão desintervencionista, com o cometimento, ao organismo coordenador, de novas e importantes tarefas, surge-nos a propósito da Junta Nacional das Frutas. E surge-nos quando, em 1950, um mesmo diploma legal¹⁰ promove a liberdade do comércio frutícola, alivia as taxas devidas à Junta e a encarrega de uma importante missão de fomento técnico e cooperativo. Ora o que interessa salientar é a verificação (por uma vez) do adágio *post hoc ergo propter hoc*: de facto, a própria liberalização «tinha» de ser acompa-

⁹ Entre 1950 e 1963, inclusive, e considerando o conjunto milho-centeio-cevada, as compras da FNPT à produção nacional ultrapassaram várias vezes as 50 000 t (1950, 1951, 1957, 1958, 1959, 1961, 1963) e uma vez as 100 000 t (1957).

¹⁰ Decreto-Lei n.º 38 061, de 11 de Novembro de 1950.

nhada de novas modalidades de acompanhamento para-estatal, para que dela se não ressentissem sobremaneira os mercados e a produção internos, com grave dano igualmente para as exportações. O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 38 061 é claro a este respeito e por isso é que o citei em primeiro lugar. Mas a Junta já em 1947¹¹ fora encarregada de fomentar a criação de cooperativas de batata de semente nas regiões produtoras; ou, em alternativa, a criação de secções especializadas nesse produto dentro dos grémios da lavoura. Ora é verdade que estas leis foram de aplicação diferida e que o desenvolvimento dos cooperativismos apoiados pela JNF não pode comparar-se ao vinícola, lançado pelo plano da JNV. No campo da batata de semente, uma meia dúzia de cooperativas nasceu em 1952-53, quase todas transmontanas; e depois o movimento parou. No campo das frutas, a cooperativa de Mangualde é de 1950 e mais tarde, entre 1963 e 1974, apareceram mais treze¹² instituições, no Algarve, na Estremadura, na Cova da Beira e nas Ilhas. Ora foi com certeza pouco, mas assim se lançaram as bases de quase tudo o que temos¹³ e acabou por se dar um considerável alargamento das actividades da Junta. A qual, de resto, se não limitou a incentivar técnica e financeiramente o cooperativismo. Abalçou-se igualmente à construção de estações fruteiras e de armazéns, alguns dos quais foram depois cedidos a cooperativas.

— *Outras vezes, enfim, a expansão dos organismos coordenadores deu-se, por assim dizer, normalmente, na linha prevista aquando da respectiva criação*; e terá sido pois o fruto de uma maior disponibilidade: uma vez que o intervencionismo de guerra deixou de os assoberbar, terão podido dedicar-se melhor às tarefas da paz. Cabe nesta hipótese um sem-número de actividades, a grande maioria das quais não deve, portanto, considerar-se nova (pelo menos ao nível das intenções), mas cuja cadência só viria a acelerar-se depois (às vezes bem depois) de 1945. Entre elas se contando muitas a que não faremos detida referência e que têm sido mais ou menos comuns a todas as referidas instituições. Tais como, por exemplo, as actividades de fomento tecnológico e da qualidade dos produtos, muitas vezes implicando a criação de laboratórios próprios ou então levadas a cabo de colaboração com outras instituições oficiais, como as estações agrárias (experiências de melhoramento de plantas, selecção de sementes...); os estudos económicos, nomeadamente no âmbito de revistas e outras publicações dos organismos ou de colóquios promovidos por eles; as acções de formação de pessoal especializado (p. ex., os cursos de tosquia ou de ordenha mecânica da JNPP); a realização de exposições agrícolas e a atribuição de prémios e outros incentivos aos agricultores; a prospecção de mercados estrangeiros de colaboração com o FFE, etc. E também os trabalhos de índole estatística, bem como os cadastrais. Não é que o nível das realizações de todos os organismos seja sempre igual ou parecido. Mas não se vislumbram por este lado as diferenças de perfil (qualitativas) existentes entre eles.

¹¹ Decreto-Lei n.º 36 665, de 10 de Dezembro de 1947.

¹² Às quais se devem acrescentar algumas cooperativas mistas com secção frutícola e horto-frutícola: Braga, Douro Superior, Roxo, Divor...

¹³ Anteriormente à legislação citada só existiam uma cooperativa de produtores de batata de semente (Montalegre, 1939) e outra de produtores de fruta (Madeira, 1946). E ainda uma outra mista, como a de Alcobaça (1932), abrangendo horto-frutícolas.

Pelo contrário, essas diferenças qualitativas manifestam-se com grande nitidez em três outros domínios de singular importância: o do abastecimento nacional em géneros, matérias-primas e factores de produção; o das compras à produção interna no exercício de uma acção reguladora de preços; e o do fomento cooperativo. Aos quais vamos agora passar. Deixarei para mais tarde uma referência à acção de alguns organismos de coordenação em favor de certas concentrações industriais ou comerciais. O tema é aliciante, mas a influência exercida, às vezes indirecta (e descontinua por definição), nem sempre é fácil de provar.

c) PERFIS DA COORDENAÇÃO: OS ORGANISMOS «MODERADOS»

A grande linha divisória dos organismos coordenadores é a que separa os de forte dos de fraca tendência empresarial. (Que em todos ela existe.) Refiro-me a algo de imanente, portanto, assaz independente das vontades políticas, favoráveis ou contrárias. Adiante compreenderemos a importância disto quando, ao estudar o período posterior ao 25 de Abril, virmos essa tendência resistir muito melhor nuns organismos do que noutros ao refluxo da vaga revolucionária de 1975... Por agora apenas tentarei situá-los a todos em relação aos três campos de actividade há pouco mencionados: importações, compras no mercado interno e fomento cooperativo. Mas quero chamar desde já a atenção dos leitores para o facto de a tendência empresarial parecer muito mais sólida quando ligada às grandes questões do abastecimento do que quando simplesmente prolonga sucessivas intervenções conjunturais. Deixarei justamente para o último lugar desta exposição os grandes organismos abastecedores (a FNPT/IC, a JNPP e tardiamente o IAPO), começando pelas três Juntas (a das Frutas, a do Vinho e a do Azeite) em que a acção reguladora de preços predominou largamente. Curiosamente, são também esses os organismos — dentre os que estudei — com maior vocação para o fomento cooperativo. E uma coisa tem provavelmente a ver com a outra.

— *O caso da Junta Nacional das Frutas é excelente, do meu ponto de vista expositivo, porque as decisões que lhe alargaram sucessivamente o âmbito — envolvendo-a (ou aprofundando o seu envolvimento) em vários sectores e, do mesmo passo, estendendo a sua implantação territorial — foram tomadas em momentos bem escalonados no tempo. Ora isso, que nos leva a pressentir o porquê de certas coisas, permite-nos seguir com facilidade a metamorfose estrutural de um organismo que não manifestou à partida nenhuma vocação compradora, mas que, aos poucos — e à semelhança de todos os outros —, também foi adquirindo dimensão de empresa, muito embora sempre se tivesse mantido, sob certos aspectos, o menos intervencionista de todos eles.*

O primeiro alargamento da competência da JNF, ainda anterior à guerra, data de 1938, altura em que lhe é entregue a disciplina dos mercados abastecedores, nesse ano criados¹⁴, mas sem neles comprar nem vender. E, em 1950, tal como em 1947, o reforço do papel da Junta no domínio frutícola, bem como o seu novo papel quanto à batata de semente, ainda programaticamente se contiveram em formas de intervenção indirecta, como acabámos de ver. Mas já em 1948 se previu que a Junta, para garantir o abasteci-

mento de Lisboa e do Porto em batata de consumo, se lançasse na construção de uma rede de armazéns próprios. Estes armazéns viriam a ser dezoito, construídos em duas vagas (quatro no período 1950-53 e os restantes de 1968 a 1973), situados na Beira Alta e em Trás-os-Montes, com a capacidade total de cerca de 15 000 t, insuficientes nas grandes crises de superprodução, felizmente bastante raras¹⁵. O esquema adoptado para a intervenção na batata de consumo é um esquema semelhante ao do vinho (compra pela Junta a preço de garantia, devendo a produção ser manifestada através dos grémios, mas entregue directamente nos armazéns da Junta); e assim se tornou a JNF compradora, no mercado interno, de um produto que depois lhe custa vender¹⁶. A Junta também viria a comprar no estrangeiro, mas em pequenas quantidades, adquiridas para efeitos de regularização sazonal. Se, no entanto, consultarmos as estatísticas, sempre se nos deparam anos (1963, 1966) com importações acima das 50 000 t, aos quais corresponderam valores a rondar os 100 000 contos.

No princípio da década de 60 deu-se um novo alargamento sectorial das actividades da JNF: o do apoio às indústrias exportadoras de conservas e derivados de frutas e produtos hortícolas, mediante a instituição de um regime de armazéns gerais, operações de warrantagem, etc., que, na prática, vieram sobretudo estimular a indústria do concentrado de tomate. À qual a Junta também fez importantes pré-financiamentos no valor de algumas centenas de milhares de contos. Até 1975, esses financiamentos tomaram a via indirecta, só chegando às mãos dos agricultores depois de passarem pelas dos industriais, que com eles celebravam sucessivos contratos de campanha. Fiscalizados pela Junta¹⁷, que nisto tudo se envolveu profundamente, mas não como agente económico.

Anteriormente ao 25 de Abril quase poderia, pois, dizer-se que a JNF, ao expandir-se, pouco campo concedeu às tendências empresariais que noutros organismos tão vistosamente se revelam. E poderia dizer-se na medida em que as suas compras e vendas de batata de consumo, além de serem sempre conjunturais, também não tinham, empresarialmente falando, grande futuro, pois o mais que prometiam eram perdas de dinheiro. Mas eis senão quando, para finais da década de 60, princípios da actual — e sob o impulso de dois ministros da Economia, Correia de Oliveira e Cotta Dias —, a JNF entrou a comercializar ela própria importantes quantidades de fruta, reanimando as «barracas verdes»; e a celebrar, nessa conformidade, contratos de campanha com agricultores. Ora aqui, embora também na ocorrência se perdesse dinheiro, já o negócio se afigura outro. A motivação, uma vez mais, foi conjuntural: tratava-se de levar os intermediários a baixar os preços. Mas o processo utilizado já implicou uma alteração na estrutura, com a entrada da Junta no circuito comercial, sugerindo que lá se iria instalar. Eventualidade concebível a par de uma outra que

¹⁵ Anteriormente ao 25 de Abril, a última grande superprodução registou-se em 1967. As datas conferem, pois é em 1968 que a Junta retoma a construção de armazéns.

¹⁶ A batata não dura muito. Exportá-la é bico-de-obra, por razões de preço e de qualidade. E as nossas indústrias transformadoras (purés, etc.) absorvem quantidades muito limitadas.

¹⁷ Dupla fiscalização (sobre as áreas efectivamente semeadas e sobre a entrega do tomate à porta das fábricas), para garantia da correcta execução e remuneração dos contratos. Depois do 25 de Abril, muitos seareiros reivindicaram a concessão de créditos directos, tendo obtido ganho de causa.

antes do 25 de Abril nunca passou de projecto, veleidade ou reivindicação, mas na qual periodicamente se fala: a de transformar a JNF num importador constante e eventualmente monopolista de batata de semente. Pelo que amplamente se justifica o nosso prudente «quase» de há pouco. Ainda voltaremos a este assunto, claro está. Mas adiante.

— *A evolução da Junta Nacional do Vinho* apresenta alguns pontos de contacto com a da JNF, mas também algumas importantes diferenças que interessa reter. (Cada organismo é um mundo à parte, com o seu estilo, o seu dinamismo e a sua inércia próprios inconfundíveis). Deixarei aqui de parte o problema do álcool, cujo conselho funcionou na JNV até 1967¹⁸; e também não vou insistir na expansão territorial da Junta, que em 1950 absorveu as pequenas regiões demarcadas de Bucelas, Carcavelos e do moscatel de Setúbal¹⁹; e que depois (1963) viu a sua acção de regularização estender-se às regiões do vinho verde e do Dão²⁰, como já se estendera à Madeira em 1940, com a abertura de uma delegação no Funchal. Mas as grandes regiões reagiram, zelosas da própria autonomia, e a acção da JNV nunca nelas foi longe²¹. Adiante, concentremo-nos na acção reguladora de preços desta Junta e no fomento cooperativo que por ela passou. São dois assuntos íntima e algo contraditoriamente relacionados.

Produto privilegiado, o vinho, tal como o trigo, nas atenções políticas do Estado Novo. O que em primeiro lugar salta à vista, numa comparação com a acção em ambos os campos da Junta Nacional das Frutas, não é nenhuma diferença qualitativa, mas sim a muito maior continuidade e envergadura do esforço levado a cabo pela JNV. Aqui, intervenções da Junta quase todos os anos²² (contra raras campanhas ali e limitadas ao caso peculiar da batata de consumo), a que corresponderiam compras, entre 1948 e 1974, no valor de cerca de 6 milhões de contos, com a percentagem das feitas às adegas cooperativas a rondar os 25 %. Adegas estas cuja criação ocorre quase exclusivamente no pós-guerra: 125 em todo o país de 1948 a 1973²³, das quais cerca de metade na área da JNV e cuja capacidade de laboração, à entrada da década de 70, já rondava os 45 % de todo o vinho aí produzido²⁴. E as adegas portuguesas já tinham nessa altura uma capacidade de armazenagem de cerca de 800 000 pipas. Acrescente-se, a propósito, que a JNV tinha (em 1969) armazéns próprios para mais de 530 000 pipas. Vinte anos antes, à entrada da década de 50, a capacidade reunida da Junta e das adegas não atingia as 95 000...

Não vou publicar aqui mais números, agora relativos aos empréstimos e financiamentos de vindima e vinificação que às cooperativas e aos produ-

¹⁸ Este problema será retomado mais à frente, a propósito da AGA (Administração-Geral do Alcool — e depois também do Açúcar), criada nesse mesmo ano.

¹⁹ Decreto-Lei n.º 37 729, de 6 de Janeiro de 1950.

²⁰ Decretos-Leis n.ºs 45 064 e 45 215, respectivamente de 6 de Junho e 24 de Agosto de 1963.

²¹ Manteve-se longamente um contencioso de taxas que revertiam para a JNV (abusivamente no entender das regiões). E os organismos regionais reclamaram com êxito, logo em 1966, no sentido de ambas as regiões serem deixadas à margem das intervenções da JNV: a do vinho verde e a do Dão.

²² Entre 1950 e 1970, inclusive, só não houve em 1950, 1952, 1957 e 1969.

²³ Das quais 109 entre 1954 e 1973. É de 1954 o plano de fomento cooperativo da JNV. Eram meia dúzia as adegas cooperativas portuguesas em 1945.

²⁴ Percentagem semelhante a das cooperativas no Douro (levemente superior) e que no Dão subia para os 65 %, caindo para 15 % na região dos vinhos verdes.

tores individuais foram concedidos através da JNV ²⁵. Nem insistir sobre o apoio técnico que por ela lhes foi prestado, no quadro de uma mais vasta acção de fomento tecnológico e promoção da qualidade do vinho e seus derivados. Nisto tudo dá-se, aliás, uma partilha dos louros entre a JNV, os organismos das regiões demarcadas e certas agências estatais, como a Junta de Colonização Interna. Mas já interessa — e muito — acentuar outra coisa. A saber: aquela aludida contradição entre a política de fomento cooperativo da JNV e a que se exprimiu (ainda exprime...) nas suas sistemáticas intervenções de regularização do mercado. Este tema, que também se acha desenvolvido na nossa monografia da Junta ²⁶, não dispensa uma alusão aqui: alusão ao facto de a JNV, ao passo que fomentava (pela via do cooperativismo) uma notável concentração e racionalização do ciclo vinícola, ter também contribuído para conservar estruturas produtivas e comerciais dispersas e anárquicas. E como? Pois garantindo a todos os produtores a compra de todo ou quase todo o vinho produzido: na ausência de uma coerente política limitativa do plantio da vinha, e sem que se adoptassem sequer critérios de intervenção eliminatórios dos vinhos de pior qualidade. Do que resultou, entre outras coisas, o falhanço de uma previsão originária fundamental: a previsão de que, a médio prazo, a produção e o consumo se haviam de equilibrar, comprando a Junta nos anos de excesso vinícola e lançando vinho no mercado nos seguintes quando ele viesse a faltar. Nas condições descritas, o intervencionismo jogou a favor de um aumento das produções médias, obrigando a Junta a comprar mais e mais e a defrontar graves dificuldades no posterior escoamento, quer dos vinhos comprados quer das aguardentes fruto da respectiva destilação ²⁷. Enfim, a perigosa acumulação dos *stocks*, ou a venda a preços sistematicamente inferiores aos da compra, acabaram por determinar em meados de 60, depois de várias superproduções sucessivas, uma gravíssima crise financeira da JNV, endividada para com a Caixa-Geral de Depósitos em cerca de 1 300 000 contos. Ora essa crise determinou um atento exame de consciência, a que adiante nos teremos de referir ²⁸. Mas o curioso é que o seu tratamento imediato consistiu numa como que reincidência no mal. Com efeito, o alívio financeiro da Junta obteve-se através de uma nova taxa, a chamada taxa da produção, de 40 centavos por litro, a qual — além de determinar um novo surto burocrático com as guias de trânsito e o aumento do pessoal ligado à cobrança e à fiscalização — veio permitir à Junta o prosseguimento da sua política de sempre, remetendo para mais tarde (viu-se que para as Calendas) toda e qualquer reforma de fundo.

A JNV continuou portanto a ser um grande comprador, vendedor e armazenista de vinhos e derivados. E subsistiu no seu seio uma tendência empresarial, de resto assumida (sem êxito) pela direcção do Eng. Santos e Castro e D. Luís Margaride e simbolizada na expressão segundo a qual a Junta «devia estar sempre a comprar e sempre a vender», concorrendo

²⁵ Fornecemos alguns na nossa monografia sobre a JNV (*Relatório sobre a Extinção* ..., cit., vol. VI, cap. I, parágrafo 3).

²⁶ Cf. *Relatório sobre a Extinção* ..., cit., vol. VI, cap. I, parágrafo 4.

²⁷ A crise nas exportações do vinho do Porto levou até a que se exportasse barata muita aguardente que deixara de ter aplicação à vista na beneficiação daquele produto. Aguardente essa que posteriormente veio a faltar (importando-se até alguma de má qualidade) quando o movimento exportador voltou a expandir-se.

²⁸ Cf. a referência aos depachos reorientadores de Correia de Oliveira (1966), *infra*, cap. VII.

normalmente com os restantes intermediários. Seria essa a melhor forma de lhes disciplinar a actividade e também de contribuir — a prazo — para a normalização da produção. Em vez de passivamente esperar pelo Diabo (superprodução ou escassez), para então deitar trancas à porta. Contrária à política das intervenções *ex post facto*, esta tendência nascera contudo da envergadura delas e talvez significasse a sua continuação em novos moldes. Não vingou na altura, mas também nunca desapareceu. Voltaremos a encontrá-la depois do 25 de Abril, em dois tempos: primeiro ocupando a cena fugazmente (e reinterpretada) no contexto revolucionário de 1975; e depois permanecendo até hoje em surdina, desacompanhada do favor político, mas podendo invocar melhores argumentos económicos e financeiros. Como adiante se dirá ²⁹. Agora é a vez de «resumirmos» outro organismo cuja vocação empresarial tardou em manifestar-se; que, durante longos anos, também interpretou a coordenação económica em termos de disciplina geral dos mercados e que associava o fomento cooperativo às intervenções meramente conjunturais.

— *Trata-se da antiga Junta Nacional do Azeite*; e convém liminarmente esclarecer que o IAPO, organismo que lhe sucedeu ou em que ela foi desaguar — muito mais virado para uma permanente tarefa abastecedora —, já pertence a uma diversa constelação (na qual parcialmente se integra a JNPP) dominada pelos sucessivos organismos da coordenação cerealífera. Não assim a JNA, cujo perfil foi essencialmente semelhante ao da JNV, embora apresentando algumas significativas *nuances*. Basta enunciá-las para caracterizar sumariamente o organismo.

Em primeiro lugar, e quanto à envergadura institucional das duas Juntas, que ambas se concentravam num só produto fundamental, há que reconhecer o maior calibre da do Vinho. E isto apesar de, num certo sentido, ela ter permanecido menos «nacional» que a do Azeite, em virtude da subtracção à sua esfera de influência ou directo controlo de certas regiões demarcadas. No azeite nunca se demarcaram regiões, por muito que algumas o reivindicassem. Ora, mesmo assim, vemos que, até finais da década de 60, a JNA fica a uma sensível distância da JNV em quase todos os indicadores: quer nos números relativos aos quadros de pessoal (em torno da centena e meia de funcionários no primeiro caso, à roda ou bem acima do milhar no segundo); quer no que diz respeito às receitas (a diferença que vai das dezenas às centenas de milhares de contos por ano); quer, enfim, no tocante ao valor global das compras efectuadas à produção nacional: menos de 1 milhão de contos no caso do azeite (até 1974-75), cerca de 6 milhões no do vinho, etc.

Esta distância não reflecte apenas a diversa entidade e importância dos dois produtos, mas também menor dinamismo (e, por conseguinte, mais vagarosa expansão) do organismo coordenador do azeite, o que principalmente se deve atribuir ao diverso peso dos dois sectores na preocupação dos governantes. Uma prova desse menor dinamismo resulta da comparação das acções de fomento cooperativo de ambas as Juntas. A da JNA também foi importante, mas de resultados bastante mais modestos,

²⁹ Ver, *infra*, cap. v. Refiro-me sobretudo a dois factores: à travagem da emigração, que talvez venha a adiar (ou, pelo menos, a refrear notavelmente) as medidas de racionalização e reconversão, obrigando a JNV a manter indefinidamente altos níveis de intervenção; e à conjuntura inflacionista, que pode afastar ou atenuar sensivelmente os *impasses* financeiros.

apesar de se inscrever numa situação aparentemente mais propícia: pois ao longo da década de 40 se registara, sobretudo nas Beiras, um movimento autónomo de constituição de «lagares sociais», por vezes com apoio da Igreja. Eram pequenos lagares cujo âmbito não excedia uma freguesia ou pequeno grupo de freguesias e sobre cuja íntima vitalidade é hoje difícil pronunciarmo-nos, pois se ouvem a esse respeito opiniões muito divergentes e não há nenhum estudo sério a que possamos recorrer. Seja como for, a verdade é que a maioria (quase 40) das 64 cooperativas fundadas entre 1947 e 1973 cobre uma área inferior à do concelho... O ritmo de constituição foi vivo entre 1949 e 1954 (51 cooperativas), decaindo em seguida e quase cessando a partir de meados da década de 60, para só recomeçar depois do 25 de Abril ³⁰. A parte das cooperativas olivícolas na produção total do azeite (inferior a 10 % em 1970) também não é comparável à das adegas, que na área da JNV se aproximava nessa data dos 45 %. E a respectiva capacidade de armazenagem era ainda relativamente baixa (cerca de 13 500 t), não conseguindo fazer face, mesmo quando somada à da Junta (12 000 t), à dos armazenistas, exportadores e refinadores privados, que ultrapassava as 70 000 t.

Outra razão para este estado de coisas deve procurar-se na progressiva decadência da produção nacional de azeite ³¹, caindo a média anual das 80 000 t para menos de 60 000 t. E daqui dois efeitos: por um lado, o de tornar cada vez mais raras, com o passar dos anos, as intervenções da JNA no mercado interno em defesa da produção nacional; e, por outro, o de introduzir a Junta na actividade importadora como garante do abastecimento. Em regime de concorrência (até 1975) com os importadores privados, a JNA chegou por vezes a importar, ainda antes do 25 de Abril, importantes partidas de azeite, cujo valor alcançou as centenas de milhares de contos ³². Ora com isto estamos chegando à viragem...

d) PERFIS DA COORDENAÇÃO: AS GRANDES VOCAÇÕES EMPRESARIAIS

Por si só, o papel da JNA no domínio restrito do abastecimento do País em azeite — produto declinante — nunca determinaria a reorientação de cunho empresarial registada no início da década de 70. Mas sucedeu que esse abastecimento se foi progressivamente integrando numa problemática mais vasta, abrangendo não só a totalidade dos óleos alimentares — cuja gama se enriqueceu de ano para ano ³³ —, mas ainda os sabões, os detergentes, etc., que até 1972 couberam na alçada de um organismo distinto, a Comissão Reguladora das Oleaginosas e Óleos Vegetais. Ora este domínio alargado é que já colocava problemas de abastecimento — público e das indústrias — de uma enorme dimensão. E em 1972 o Governo decidiu-se pela fusão da Junta e da Comissão, criando o IAPO, organismo em

³⁰ Regionalmente falando, cabem a 4 distritos (Santarém, Castelo Branco, Viseu e Guarda) 40 dessas 64 cooperativas. Mas algumas das maiores estão entre as do Alentejo.

³¹ Devida, por um lado, aos altos custos de produção e ao êxodo rural, com abandono de muitos olivais; e, por outro, à concorrência cada vez mais intensa dos óleos alimentares, menos saborosos, mas a saírem mais em conta.

³² Em 1964 e 1965, a JNA importou 163 000 e 236 000 contos de azeite; em 1971, 1972 e 1973, o valor destas importações (já em parte imputáveis ao IAPO) foi de 138, 197 e 176 mil contos respectivamente, números redondos.

³³ Inicialmente só se considerava entre nós o óleo de amendoim. Depois sobrevieram as sementes de algodão, girassol e cártamo, o germe de milho, a soja...

que as potencialidades comerciais já eram notabilíssimas (e os apetites), muito embora despontassem no quadro da usual contenção de um «Estado Novo» ideológica e politicamente preso ao princípio do intervencionismo moderado. De modo que ao primeiro IAPO (de 1972-75) — o qual, como garante do abastecimento, poderia, em caso de necessidade, comprar e vender — não foram, na prática, cometidas ciclópicas tarefas comerciais. Também não houve tempo, porque o «25 de Abril» estava a chegar. Só depois desta data é que nos surge como que um segundo IAPO, cujas acções de compra e venda deixam de ser subsidiárias e excepcionais e ao qual inclusivamente se atribui o exclusivo de toda a importação de azeite e sementes oleaginosas. Mas disto direi depois.

— Neste contexto, a *Junta Nacional dos Produtos Pecuários* tem de ser tomada como o organismo extremamente complexo e essencialmente heterogéneo que de facto é. A sua expansão efectuou-se em várias direcções, entre elas a da criação de novos serviços ou sectores ³⁴. E, ao passo que a acção de alguns deles (leite e lacticínios, peles e curtumes, serviços avícolas) configura uma coordenação clássica, aparentada à das outras juntas, já o da carne denota um nítido pendor empresarial; ao passo que o sector da lã se situa a meia nau, numa postura incerta. Assim, temos de olhar por partes.

O sector do leite e dos lacticínios integra substancialmente o domínio daquilo a que chamo uma coordenação moderada ou clássica: disciplina em geral da produção e do comércio; e em particular disciplina dos preços (mas com intervenções comerciais subsidiárias); fomento das cooperativas e outras formas de associativismo agrícola... Como não há, em matéria de coordenação económica, nenhuma regra que não conheça a sua excepção, sucede que a JNPP tem frequentemente importado leite em natureza e em pó e manteiga (e também queijo do tipo flamengo); e isto em exclusivo, o que mais é, exclusivo *de facto* primeiro e depois *de jure* (1975). Mas trata-se obviamente de meros *appoints*, por muito que, em certos casos, o total das importações seja relativamente importante, atingindo valores da ordem dos 100 000 ou 200 000 contos. De notar, aliás, além da subsidiariedade, o facto de a JNPP nem sempre eliminar — na realidade das coisas — os intermediários portugueses. E não os elimina quando eles representam, nos concursos públicos, os exportadores estrangeiros. Sendo por vezes remunerados como simples agentes deles, mantêm frequentemente amplas margens de manobra comercial (no sector carne ainda maiores). É verdade que, outras vezes, a Junta adquire directamente no estrangeiro. Mas já ao nível interno, tanto a recolha, tratamento e distribuição do leite, quanto a produção e o comércio dos lacticínios, sempre escaparam essencialmente ao organismo coordenador, repartindo-se entre a indústria privada e as organizações da lavoura — os grémios e as suas federações; as cooperativas e suas uniões —, no quadro, aliás, de uma acesa, complexa e interminável disputa, que já descrevemos algures.

Remetendo para esse trabalho ³⁵, basta lembrar aqui que, no início da década de 40, a Junta presidiu à concentração dos industriais (há quem

³⁴ O das peles e curtumes em 1941, o avícola em 1959-60 e os de comercialização de gado e matadouros em 1975-76.

³⁵ Ver *Relatório sobre a Extinção ...*, cit., sobretudo os vols. II (Norte litoral), da autoria do Dr. Carlos da Silva Costa, e VI (organismos de coordenação, cap. 3), de minha directa responsabilidade.

diga que os forçou a isso), reduzindo drasticamente o seu número ³⁶. E nessa altura foi acusada de favorecer os sobejantes, hostilizando o cooperativismo leiteiro, que efectivamente arrancou sem esperar por ela. (E disso ficaram marcas, numa reserva recíproca.) De resto, o primeiro arranque do movimento cooperativo precede a criação da JNPP, quer no continente (cooperativas da Ribeira do Neiva/Viana do Castelo e de Sanfins/Sever do Vouga), quer sobretudo nas Ilhas Adjacentes. Mas deixarei de parte as Ilhas para não complicar a exposição ³⁷. Atendo-me ao continente, as 7 cooperativas anteriores a 1945 são quase todas ³⁸ da Beira Litoral e do Entre Douro e Minho. Depois, entre 1948 e 1955, surgem mais 35 e o movimento alastra à Estremadura (com as 7 cooperativas da UCAL ³⁹) e reforça-se nas duas citadas províncias e também no Algarve; iniciando-se timidamente nas Beiras alguns anos mais tarde (1958-60). Após o que, praticamente, pára até ao «25 de Abril». Nesta última data, as cooperativas leiteiras e de lacticínios do continente e Ilhas já eram, mesmo assim, mais de 100. Em 1970, congregando mais de 27 000 associados, recebiam quase 40 % do leite produzido no País e mais de 42 % do das zonas de recolha organizada. Ora cumpre acrescentar que nestas zonas também actuavam os grémios da lavoura e as respectivas federações (que sempre entretiveram com o movimento cooperativo relações ambíguas, de colaboração e conflito); e que, contando com eles, a percentagem do leite recebido pelas organizações da lavoura ascendia (em 1970) a 71 % do total produzido no País. Ora essas organizações da lavoura já dispunham de importantes meios de tratamento (centrais leiteiras), de redes próprias de distribuição, etc.

Nestas condições, a acção da JNPP não deixou de ser decisiva, e isto não só nas regiões onde a recolha continuava por organizar: propondo preços, definindo condições de circulação e abastecimento, concedendo subsídios, fiscalizando, etc., a Junta coordenava o sector. E, por outro lado, garantia o abastecimento, além de disciplinar genericamente o mercado. Mas só *a latere* ou subsidiariamente é que exerceu funções comerciais no sector leiteiro. E o mesmo se pode dizer do sector das peles e curtumes ⁴⁰ e ainda dos serviços avícolas, malgrado a profunda diferença dos respectivos contextos e a diversidade dos estilos assumidos pela coordenação ⁴¹.

No sector da lã depara-se-nos uma situação intermédia. Para encurtar razões que aqui não cabem, apenas direi, por um lado, que a JNPP nunca importou lãs (deixando aos industriais necessitados, sob certas condições, o cuidado de as adquirirem no estrangeiro); que as suas compras no

³⁶ Das 261 fábricas ficaram 56. E no distrito de Aveiro, onde eram 113, só sobraram 14.

³⁷ A 25 de Abril de 1974, as cooperativas de lacticínios da Madeira e dos Açores eram em número de 67 (das quais 13 anteriores a 1940, 32 criadas de 1943 a 1949 e mais 17 até 1955, 3 em 1958-59 e as 2 restantes em 1967 e 1969). Em 1971 receberam, respectivamente, 51,7 % e 27,4 % de todo o leite produzido respectivamente na Madeira e nos Açores.

³⁸ Salvo a de Lagos.

³⁹ Oeiras, Cascais, Loures, Mafra, Almada, Sintra, Vila Franca de Xira (todas de 1948).

⁴⁰ Durante a guerra, a JNPP comprou e vendeu sistematicamente peles (e com lucro), mas depois não persistiu nisso.

⁴¹ No sector avícola desenvolveram-se, a partir de 1960, algumas importantes cooperativas. No das peles e curtumes, ressalvado o caso da Cortadoria Nacional do Pêlo, a dispersão persiste.

mercado interno a preços garantidos nunca excederam os 25 % a 30 % da produção total; e que na década de 50 se assistiu à constituição de 22 cooperativas de ovinicultores (20 das quais nascidas entre 1952 ⁴² e 1955), quase todas elas de âmbito concelhio ou pluriconcelhio e situadas no Alentejo e na Beira Baixa ⁴³. O que tudo parece apontar para um tipo de coordenação análogo ao de outras juntas já analisadas. Mas, por outro lado, sucede que essas cooperativas laníferas são, por via de regra, débeis e associavam pouca gente, de modo nenhum conseguindo desempenhar um papel análogo ao das de outros sectores. De modo que o esforço de racionalização do sector recaiu bastante sobre a JNPP, a qual todos os anos organizou — com o apoio dos grémios da lavoura — os leilões de lãs (loteando-as, classificando-as, etc.), formando a montante tosquiadores (tosquia manual e mecânica) e empenhando-se, a jusante, na criação do Consórcio Laneiro ⁴⁴ (empresa de lavagem e penteação), bem como de uma bolsa central de lãs em Lisboa, etc. Ora, a partir de tudo isto, tem-se manifestado na Junta, ao longo dos anos, uma tendência a ir mais longe, até ao completo controlo do mercado pelo organismo coordenador, inspirado no exemplo do British Wool Marketing Board. Eis o que terá porventura raízes longínquas no projecto de construção de uma grande rede de armazéns próprios, centrais e periféricos, projecto falhado nos anos 40, retomado nos últimos tempos do deposto regime e acelerado depois da sua queda... Mas adiante.

No sector das carnes é que a tendência empresarial da JNPP deveras despontou, centrada na carne de bovino e, em menor grau, de suíno ⁴⁵ (como sempre, há uma excepção: a da carne ovina, só raramente adquirida pela JNPP a preços de garantia e da qual não se fazem importações significativas). Ora despontou por duas vias: a das importações e a da intervenção no mercado interno. São duas histórias diferentes e cujos momentos mais significativos não coincidiram no tempo.

— Quanto à intervenção da JNPP nos mercados internos de carnes, há que distinguir entre a potência e o acto. Na prática, essa intervenção era muito esporádica no caso dos ovinos e dos suínos; e permanente, mas frágil, no dos bovinos: por falta de estruturas de recolha (de que a Junta só dispunha em Lisboa e no Porto), ou por deficiência das redes de frio e de transportes ⁴⁶, a grande maioria dos produtores não beneficiava praticamente do regime de preços garantidos. Ora — visto que, por outro lado, o movimento cooperativo dos criadores de gado bovino só muito rara e tardiamente conseguiu superar os estreitos limites das antigas mútuas, quase sempre minúsculas ⁴⁷ — predominaram inevitavelmente os antigos

⁴² Anteriormente não tenho notícia de que existisse alguma.

⁴³ E uma na Madeira.

⁴⁴ No qual entrou com 16 % do capital, a par das organizações da lavoura (60 %) e de lavradores a título individual. A lã adquirida pela JNPP é lavada e penteada no Consórcio, que, como qualquer empresa trabalhando a feito, também recebe lãs particulares. Mas os produtores não têm acorrido lá muito.

⁴⁵ Não consideramos aqui o frango por se achar integrado num diverso serviço da Junta. A qual raramente intervém no respectivo mercado.

⁴⁶ Acresceram, a certa altura, certas dificuldades legais postas à circulação de gado para fora dos concelhos de origem, com o objectivo de fomentar o abate nos matadouros locais.

⁴⁷ Entre 1965 e 1968 criaram-se 7 cooperativas agro-pecuárias (Sever do Vouga, Paços de Ferreira, Vale do Lousa, Guadiana, Mértola, Albufeira, Algarve), às quais se devem juntar mais algumas da mesma época que na classificação oficial integram

circuitos de distribuição, complicados e anárquicos. E a situação foi-se agravando de ano para ano, à medida que o crescimento de grandes cidades e o aumento espectacular do consumo punham problemas cada vez maiores. E cresceram os clamores e surgiram propostas de intervenção drástica da Junta, contrariando as regras de ouro do «Estado Novo», que nunca as aceitou. Mas, como em 1975 e 1976 se veria, estavam criadas condições de ultrapassagem da «moderação» salazarista. E tanto mais quanto mais progrediam também as actividades importadoras da JNPP.

Quanto à importação, da qual a Junta deteve praticamente o exclusivo bem antes de lhe ter sido atribuído por duvidosa disposição legal (constante de um simples despacho, de Janeiro de 1975, do secretário de Estado do Abastecimento e Preços, na sequência embora de uma resolução do Conselho de Ministros), quanto à importação, dizia, tornou-se cada vez mais significativa, sobretudo ao longo da década de 60, por duas razões: por se registar uma progressão contínua e notável do consumo interno da carne de vaca ⁴⁸ (nos anos 40, «essa carne era pouca, mas sobejava», segundo pitoresca expressão de um responsável da Junta); e porque se abatera sobre o País a peste suína. Daí graves carências de abastecimento que tenderam a permanecer e a agravar-se com o tempo (embora com certos altos e baixos anuais), levando a JNPP a fazer compras no estrangeiro que frequentemente se mediram, em toneladas, pelos milhares (porco) e pelas dezenas de milhares (vacas), no valor de centenas de milhares de contos, por vezes além do milhão ⁴⁹. Ora, como os preços no mercado internacional eram favoráveis, consideravelmente mais baixos que os da produção interna, a actividade importadora revelou-se muito lucrativa, para bem das finanças da Junta e também do Fundo de Abastecimento; e os resultados anuais da JNPP, que desde há muito tendiam a ser positivos ⁵⁰, começam a apresentar lucros muito mais notáveis, frequentemente superiores aos 10 000 contos anuais e aproximando-se, às vezes, dos 20 000:

Resultados anuais da JNPP

[QUADRO N.º 1]

Anos	Importâncias (contos)
1965	+ 14 000
1966	+ 4 100
1967	+ 10 800
1968	+ 17 700
1969	+ 13 500
1970	+ 8 900
1971	+ 18 000
1972	+ 18 000

Fonte: JNPP (relatórios e contas)

a categoria de cooperativas mistas: Sudoeste beirão (Casan), Beira Central, Vale de Cambra, Aguadas de Cima (Águeda), Rio Maior...

⁴⁸ O qual passa de 52 000 t a 108 000 t entre 1964 e 1970...

⁴⁹ Depois do 25 de Abril tudo cresceu: foram importadas em 1975 36 000 t (1 200 000 contos) e em 1976 75 000 t (2 300 000 contos, números redondos) só de carne de bovino congelada.

⁵⁰ Entre 1945 e 1975, a JNPP só apresentou resultados negativos em quatro anos (1948, 1949, 1959 e 1963).

Em 1973, o saldo positivo acumulado atingia os 154 000 contos (que, de resto, haviam de ser prontamente consumidos nos dois anos seguintes)⁵¹; materialmente, a JNPP apresentava-se como uma grande e próspera empresa, embora juridicamente o não fosse. Empresa essa cujas receitas e despesas anuais já superavam 1 milhão e meio de contos em 1970 e cujo sector fundamental era este da carne, embora subsidiariamente também contasse com as importações de lacticínios e com a compra e venda de lãs no mercado interno. Mas empresa emergindo no quadro de um organismo extremamente complexo, em cujo seio as tendências empresariais se combinavam e às vezes defrontavam variamente, de sector a sector, com a outra ordem de ideias: a ordem da coordenação tradicional ou propriamente dita, segundo a qual o organismo coordenador não deve em princípio misturar-se com os agentes económicos coordenados, nem concorrer com eles e muito menos eliminá-los, substituir-se-lhes. E daí um acentuado hibridismo que determinou profundas perplexidades institucionais. Em 1970, ao fim de dez anos de desenvolvimento das intervenções comerciais em prol do abastecimento (e também da sustentação de preços), a maior fatia das despesas extraordinárias da JNPP continuava a subsidiar os produtores de leite e os criadores de gado, como a seguir se dirá. De modo que, em 1972, contrariamente à JNA e à FNPT, a Junta Nacional dos Produtos Pecuários não foi objecto de reforma, pois ainda se não sabia o que fazer dela.

— *Resta-nos referir o caso da FNPT*, acerca de cuja expansão já algo se foi dizendo; e que é o caso mais fácil (de descrever, não de resolver...), por ter sido aquele em que o poder político impôs uma série de soluções drásticas; cedo atirando borda fora, pressionado pelas circunstâncias, com muitas inibições do intervencionismo moderado. Por isso me basta agora acrescentar ou relembrar um pequeno número de coisas.

Em matéria de comércio externo, a FNPT teve desde logo o exclusivo das importações de trigo exótico para semente (deixando à FNIM as destinadas ao abastecimento das moagens)⁵²; e também acabou por ser encarregada pelo Governo de quase todas as que se fizeram de cereais secundários, para abastecimento do continente e das Ilhas Adjacentes. As de aveia e centeio foram raras e em fracas quantidades; mas as de cevada dística tornaram-se sistemáticas no após-guerra⁵³; e as de milho tiveram lugar todos os anos (se incluímos o proveniente das colónias), vindo com o tempo a assumir uma envergadura notável, de muitas dezenas e depois centenas de milhares de toneladas⁵⁴. Quanto à exportação, também ficou a cargo de FNPT, mas (salvo a de trigo continental para as ilhas⁵⁵) poucas vezes se deu e nunca teve expressão notável. Os nossos défices são crónicos, e nunca por aqui viriam à Federação nem fama nem proveito empresariais.

Das transacções internas, tal como das importações, sim. Muito embora a FNPT não fizesse propriamente lucros (com os eventuais excedentes a

⁵¹ Em 1974 e 1975, resultados negativos da ordem dos 40 000 e 144 000 contos, respectivamente.

⁵² A FNPT abasteceu directamente, com cereal importado, as moagens da Madeira e dos Açores.

⁵³ Em sintonia com o desenvolvimento da indústria cervejeira.

⁵⁴ Devido, *inter alia*, ao crescimento da indústria de rações. Mas já no passado se tinham registado anos de importações excepcionais: em 1947, 132 000 t, em 1948, 55 000 t, em 1962, 58 000 t.

⁵⁵ Para o estrangeiro exportámos num só ano, 1936.

caminho do Fundo de Abastecimento), a verdade é que a sua criação nos trouxe o fim do mercado livre do trigo, passando-se para um sistema rígido de entrega obrigatória à Federação. Esta pagava-o ela própria aos produtores, mas cobrando em seguida à FNIM (que, por sua vez, o vendia aos moageiros) uma dada taxa, inicialmente de \$02/kg, a título de remuneração pelo serviço prestado, de recolha, armazenamento e transporte. Isto por um lado. Por outro, o das importações, é certo que a FNPT não fazia negócio com as suas próprias porque o fornecimento de sementes se concebia como serviço prestado à lavoura. Mas voltava a cobrar da FNIM, outra taxa (inicialmente de \$01/kg) por todo o exótico que esta importava para abastecimento das moagens.

Não entrarei em detalhes sobre um sistema complexo, em que várias taxas e adicionais se foram sucessivamente enxertando, consignados a vários fins (melhoramentos de plantas, ensaios de sementes, Fundo de Abastecimento, Instituto do Pão...). Apenas recordarei que a FNPT já tinha recebido em 1970, números redondos, mais de 12 milhões de toneladas do dito cereal, cujo valor médio se aproximou, no período de 1966-70, do milhão e meio de contos/ano ⁵⁶; enquanto, por outro lado, ela mesma produzia ou adquiria e seleccionava quantidades cada vez mais importantes de trigo para semente; que depois, na sua maior parte, fornecia à lavoura. Essas quantidades, década após década, tenderam a subir até 10 000 t, depois até 20 000 t e, enfim (anos 70), até às 30 000 t anuais ⁵⁷.

Subsidiariamente, e num diverso regime (o de entrega facultativa a preços garantidos), a FNPT também adquiria à produção nacional os cereais secundários. Quanto a estes, o movimento foi (e ainda é) extremamente irregular, não só porque irregulares foram as produções, mas também porque, regra geral, os lavradores só entregavam bastante se produziam de mais ou quando, por qualquer outra razão, os preços baixavam muito no mercado livre. Mesmo assim, a FNPT, em 1970, já tinha adquirido mais de 1 000 000 t de milho (cujas entregas, porém, estavam a decair), cerca de 500 000 t de centeio e mais de 100 000 t de cevada vulgar ⁵⁸. A cevada dística nacional é que quase nunca lhe aparecia *et pour cause*.

As receitas e despesas da FNPT — em contínua progressão — reflectem, como não podia deixar de ser, tudo isto, embora só imperfeitamente o façam ⁵⁹. Do lado das receitas — e tomando o ano de 1971 — vemos que cerca de 68 % provêm dos diferenciais de preço pagos pela moagem, cerca de 4,5 % correspondem à agência sobre o trigo importado e 1,3 % a «diversas»: juros de títulos de dívidas públicas e de obrigações, aluguer de sacaria, etc.; cabendo aos fundos corporativos (com a quota social da lavoura, etc.) pouco mais de 25 %. Ora isto não é novo: se considerarmos as percentagens médias do decénio de 1952-61, a quota social não chega a 24 %, os diferenciais da moagem ultrapassam os 62 % e a agência dos trigos importados aproxima-se dos 5 %. E do lado das despesas lá vamos

⁵⁶ Fora semelhante nos anos 1953-62 (registando-se uma baixa em 1961-65). E em 1971 aproximou-se dos 2 400 000 contos.

⁵⁷ Até meados da década de 60, já adquirira ou produzira mais de 300 000 t, tendo fornecido mais de 200 000 t.

⁵⁸ Nos quinquênios de 1961-65 e 1966-70, os valores médios das quantidades adquiridas foram, respectivamente, de 70 000 e 31 000 contos (milho), 33 000 e 121 000 contos (centeio) e 17 000 e 7000 contos (cevada). A aveia não figura no primeiro quadro e ostenta um valor irrisório no segundo.

⁵⁹ Cf. *infra*, alínea e), pp. 307 e segs.

naturalmente encontrar o mesmo predomínio das de natureza empresarial, embora, à primeira vista, isso não seja evidente. Mas numa despesa total de 122 000 contos (1971), as despesas com o pessoal (incluindo as dotações aos grémios da lavoura, pelos trabalhos de recolha e do manifesto...) aproximam-se dos 40 000 contos, tal como as correspondentes a juros e comissões, seguros e publicidade; as de selecção de semente rondam os 6000, as de conservação do trigo e do material passam dos 7000 e as de contribuições e impostos dos 8000, etc. Ora as actividades do pessoal têm quase tudo a ver com as actividades empresariais atrás descritas...

Todo este movimento — sobretudo o do trigo, claro, mas também o dos cereais secundários, que acarretou certa expansão da FNPT em regiões não trigueiras do Norte —, todo esse movimento, dizíamos, se articulou em primeiro lugar com a notável expansão da rede de celeiros e silos⁶⁰. E depois com toda uma série de outras acções, que vão desde os financiamentos aos produtores⁶¹ até à concessão de bónus para adubos e à participação directa e indirecta da FNPT no capital de empresas adubeiras⁶²; e das acções de fomento técnico (selecção de sementes; constituição de lotes homogéneos; detecção e tratamento de agentes patogénicos...) até aos estudos socioeconómicos, à elaboração de cadastros, à organização de exposições, conferências e colóquios, à atribuição de prémios, etc. Não entrarei no detalhe delas, que quase todas se poderiam inscrever numa coordenação normal, em que o organismo coordenador se não assumisse ele próprio (senão subsidiariamente) como agente económico. Apenas reparo em que entre elas, muito significativamente, se não conta o fomento cooperativo; ora não há praticamente cooperativas de cerealicultores no nosso país...⁶³

E agora podemos concluir sobre a FNPT. Dado o que precede, não espanta que a Federação tenha sido objecto, em 1972, de uma reforma que, como já veremos, tentava dar o seu a seu dono, separando as tarefas próprias dos organismos coordenadores das das associações representativas (grémios, federações e uniões) e também das do Estado; e que o fazia tentando voltar os primeiros, marcadamente, para uma actuação de regularização dos mercados. É certo que os reformadores insistiam na velha ideia (e que ainda não morreu) segundo a qual essa actuação devia fundamentalmente consistir na previsão e no controlo conjunturais. Não era, porém, este o caso da FNPT, organismo cuja simples existência alterava estruturalmente o circuito trigueiro interno e todo o comércio externo de cereais... E, por isso, também não será de estranhar que, quando esta Federação se transformou no Instituto dos Cereais (por absorção de uma série de outros organismos do sector), logo sobreviesse a ideia de dar um passo mais, avançando da categoria dos institutos para a das empresas públicas, cujo natural galopa. Eis o que, tendo estado para suceder em 1973, acabou por ser feito em 1976, com a criação da EPAC⁶⁴. Também não maravilha: menos compli-

⁶⁰ Considerando agora a armazenagem própria da FNPT, vemo-la passar de uma capacidade total de 166 000 t em 1948 para mais de 420 000 t em 1971 (em 1978, a da EPAC rondava as 700 000 t ...).

⁶¹ A partir de 1960, as operações de warrantagem envolveram, quase todos os anos, quantias superiores ao milhão de contos.

⁶² A FNPT/IC foi accionista-mor do Amoníaco Português, que, por sua vez, participou em 50 % do capital dos Nitratos de Portugal.

⁶³ Da lista que em 1978 consultei da DGSA constavam duas: uma existente desde 1946 (em Curvaceira/Tomar) e outra fundada dez anos depois (em Porto de Espada/Marvão).

⁶⁴ Empresa Pública de Abastecimento de Cereais, que também englobou a FNIM.

cada e contraditória do que a Junta Nacional dos Produtos Pecuários, a FNPT sempre fora, desde os seus primórdios, um agente económico de primeira plana e, portanto, uma verdadeira empresa no sentido material do termo, embora não no jurídico⁶⁵. Uma empresa sem finalidade predominantemente lucrativa e cuja racionalidade própria era susceptível de ser conformada ou distorcida pelo interesse político — como a de todas as empresas públicas...

Neste sentido, a genealogia FNPT-IC-EPAC não pode deixar de se nos afigurar muito lógica, sendo as coisas como são e enquanto forem. Mas sobram naturalmente alguns difíceis problemas. E entre eles o dos cereais secundários, perante a comercialização dos quais tanto a Federação como depois o Instituto — e agora a Empresa Pública — se apresentam numa postura muito menos empresarial e até certo ponto análoga à das Juntas do Vinho, das Frutas e do Azeite perante os respectivos circuitos. (Analogia que reencontramos — ressalvada a passividade da FNPT em matéria de fomento cooperativo — ao considerarmos as actividades destinadas a ajudar e a disciplinar a lavoura...) Juntas essas muito mais próximas, como vimos, do primitivo e porventura autêntico conceito de coordenação económica... Mas a recíproca também é verdadeira e já sabemos que de nenhuma das referidas Juntas anda totalmente ausente a vocação empresarial. Na realidade empírica tudo se contamina. E até encontrarmos, adiante, uma instituição, a Administração-Geral do Açúcar e do Alcool, que é juridicamente uma empresa pública, mas foi definida, quanto ao primeiro dos produtos referidos, como um «moderado» organismo coordenador...

Tudo isto nos dará ainda pano para mangas. E pano para mangas nos dará o próprio conceito de empresa pública, bem como as diversas realidades socioeconómicas que é capaz de recobrir, pois ele há e há... Eis o que fica lá mais para o fim deste ensaio⁶⁶.

e) A EVOLUÇÃO BUROCRÁTICO-FINANCEIRA

Não interessa proceder aqui a uma análise rigorosa e sistemática da evolução das receitas e das despesas do quadro de pessoal e da proliferação das agências e delegações dos organismos de coordenação. Nem tal estaria ao meu alcance por ora. Mas a nossa pintura ficava incompleta sem uma breve referência a estas realidades. Limitar-me-ei a fornecer algumas indicações que directamente prolongam o que temos estado a ver.

— *Quanto a finanças*, pode muito genericamente afirmar-se que, no terreno da coordenação propriamente dita, a expansão dos organismos tem mais a ver com o crescimento das receitas e despesas ordinárias; ao passo que o desenvolvimento das actividades comerciais se reflecte sobretudo ao nível das receitas e despesas extraordinárias. Esta regra admite excepções, algumas das quais adiante se referem, mas pode guiar-nos numa primeira — e grosseira — aproximação.

No tocante às receitas ordinárias, que, na sua maior parte, provêm de taxas sobre a produção ou a circulação dos produtos dos sectores coordenados, regista-se em todos os organismos, no após-guerra (e considerando

⁶⁵ Sobre os conceitos de empresa pública e instituto público ver adiante, cap. VII, 2.2.

⁶⁶ Cf. *infra*, cap. VII, 3.

um arco de tempo que, consoante os casos, vai até finais da década de 60 ou princípios da de 70), numa progressão quase constante, mais forte nuns que noutros e com poucas alterações espectaculares. Exemplificando com as receitas (ordinárias) de identificação mais fácil, vemo-las subir lentamente de 4200 a 6900 e depois a 11 500 contos (1945, 1960, 1970) na JNA; de 9500 a 10 000 e depois a 14 000 (1934, 1960, 1967) na JNF⁶⁷; de 23 200 a 37 800 e depois a 58 000 (1951, 1960, 1970) na JNPP, de 14 200 a 29 000 e depois a 54 000 (1950, 1960, 1970), na FNPT. No quadro desta progressão regular, as diferenças quantitativas, à partida e à chegada, correspondem ao que até aqui apreendemos sobre a envergadura dos organismos, muito superior a dos dois últimos. E o único caso de certa surpresa e irregularidade, do qual ainda não falámos, é o da JNV. Mas a surpresa (134 000 contos de receitas ordinárias em 1947) é aparente e deve-se a que nelas se contabilizaram 117 000 contos de venda de aguardente... Nesse ano, a receita proveniente de taxas ficou um pouco abaixo dos 17 000 contos. Depois dá-se um pulo e (em 1963, 1968, 1971) deparam-se-nos receitas ordinárias de 66 500, 72 500 e 84 000 contos, respectivamente; mas a subida terá decerto a ver com o desequilíbrio financeiro dos anos 60, ao qual se fez frente com um sensível agravamento de taxas. A causa da crise foram as sucessivas superproduções e a consequente multiplicação das intervenções maciças. Guardadas as devidas proporções, algo no género aconteceria mais tarde à JNF, que deixamos em 1967 com 14 000 contos de receitas ordinárias e reencontramos em 1973 com quase 30 000⁶⁸.

Quanto às receitas e despesas extraordinárias, há que distinguir dois subgrupos: o dos organismos cujas principais intervenções no mercado são meramente conjunturais, regularizadoras de preços; e o dos que, para além disso, detêm o exclusivo de certas operações ou asseguram abastecimentos vitais. No primeiro caso encontramos-nos perante um movimento de receitas e despesas extraordinárias cheias de altos e baixos. Nem todos os anos há intervenções e, quando as há, o gabarito delas pode variar imenso, consoante o volume das colheitas e a linha intervencionista adoptada. E, com efeito, olhando para os organismos típicos deste tipo de acção regularizadora de preços, facilmente se ilustra o que acabámos de dizer: na JNV, por exemplo, as receitas extraordinárias foram de 560 000 contos em 1963, ano vinícola farto⁶⁹; e de 300 000 em 1968, ano mais fraco⁷⁰. Outro exemplo vamos encontrá-lo na JNA, onde as despesas de intervenção registam desníveis tão acentuados como o que separa os anos de 1960 e 1970: 30 000 e 332 000 contos, respectivamente; ao nível das receitas extraordinárias, os valores foram então de 31 000 e 172 000 contos — números redondos —, o que não é de estranhar... Enfim, na JNF, as receitas e despesas extraordinárias andaram em 1965 por cerca dos 20 e tal mil contos e em 1967, ano de produção-recorde de batata, bem acima dos 100 000 contos... Mais tarde, as despesas de fomento desta Junta hão-de ultrapassar o milhão de contos anual, mas então com outra finalidade: a de financiar a indústria de concentrado de tomate.

Quando os organismos de coordenação detêm o exclusivo de certas operações (recolha do trigo, importações de carne, leite e lacticínios, cereais),

⁶⁷ Com uma descida (7500 contos) em 1960.

⁶⁸ No ano de 1967 deu-se a maior produção de batata de que há memória.

⁶⁹ Entre elas avultando 433 000 contos de créditos destinados à intervenção.

⁷⁰ Compreendendo 130 000 contos de vendas de vinho comprado em anos anteriores e cobrança de taxas em atraso.

a evolução das receitas e despesas extraordinárias apresenta outras características: menos irregular, apresenta uma tendência de fundo nitidamente altista. É o caso da FNPT e da JNPP. E apenas sucede que na Federação, como já sabemos, as vendas de cereais eram contabilizadas à parte (ora só as de cereais nacionais ultrapassaram sistematicamente o milhão de contos entre 1960 e 1970) ⁷¹, não figurando nas contas anuais de exploração. Ao passo que as compras e vendas de JNPP em operações de abastecimento ou de defesa económica figuram. Daí, à primeira vista, a impressão (errada) de que as actividades empresariais da JNPP eram muito mais importantes do que as da FNPT. Tomando, por exemplo, a progressão das receitas extraordinárias entre 1950, 1960 e 1970, veremos as da Junta subir em flecha (de 15 000 para 500 000 e depois para mais de 1 500 000 contos, números redondos), enquanto as da Federação, aumentando embora bastante, cabiam em cifras mais modestas, passando de 37 000 para 61 000 e depois para pouco mais de 400 000 contos no mesmo espaço de tempo. E com as despesas extraordinárias sucede globalmente o mesmo: só encarando-as detalhadamente se acham sintomas da força ímpar do organismo cerealífero, cujas contas manifestam um esforço de investimento muito superior: construção de silos, aquisição de máquinas... Na JNPP é quase tudo compra e venda ou subsídios, até muito recentemente ⁷².

No entanto, se os referidos números nos induzem em erro na comparação dos arcaboços económicos dos dois organismos, já se não pode dizer que mintam ao salientar o enorme salto dado pela JNPP ao longo das últimas décadas, salto quantitativo e qualitativo. A FNPT, exaustivamente intervencionista desde que nasceu, não precisava de o dar.

— *Relativamente ao pessoal, a evolução de 1945 até 1970 foi a seguinte:*

Evolução do pessoal permanente

[QUADRO N.º 2]

Organismos	1945-47-50(a)	1960	1970
Junta Nacional do Azeite	153	140	164
Junta Nacional das Frutas	228	205	251
Junta Nacional do Vinho	538	616 (1963)	701 (1968)
Junta Nacional dos Produtos Pecuários...	421	548	545
Federação Nacional dos Produtores de Trigo	299	586	787
Total	1639	2059	2448

(a) Dada a dispersão de vários arquivos, não nos foi possível obter em todos os organismos dados relativos ao mesmo ano. Os números da JNA e da JNV referem-se a 1945, os da JNPP e da JNF a 1947 e o da FNPT a 1950.

⁷¹ No quinquénio 1961-65, as aquisições à produção nacional valeram, em média, 1 256 000 contos e 1 560 000 no quinquénio 1966-70, correspondendo a parte do trigo a 1 136 000 e 1 398 000 respectivamente. Em 1971, a FNPT comprou quase 2 400 000 contos de trigo e cereais secundários.

⁷² Ainda em 1970, a despesa com subsídios, apoiada no Fundo de Abastecimento, orçou pelos 700 000 contos (subsídios à produção de leite, de bovinos adultos, de novilhos, de vacas leiteiras), gastando-se em operações de abastecimento 480 000 contos e em operações de defesas económicas (aquisição de produtos) 60 000. Na construção de armazéns só 3000 ...

A título de curiosidade, anteciparei que, depois do 25 de Abril e com uma só excepção (a do Instituto do Azeite, que continua pelos 200), estes efectivos virão a progredir a ritmos muito mais vivos, por vezes mesmo vertiginosos. A JNF tem hoje mais de 700 funcionários, a JNV mais de 1000, a EPAC (sucessora da FNPT e da FNIM...) já ultrapassa os 2000 e a JNPP caminha para os 5000. Ao pé do que, claro, fazem fraca figura os números do quadro acima, expressivos de um crescimento moderado ao longo dos anos e entrecortado por períodos de relativa estagnação e até de algum ligeiro retrocesso, no fim da guerra, compreensivelmente. Eis o que bem se casa com o que já vimos da lenta expansão das receitas ordinárias destas instituições, receitas sobretudo constituídas por taxas, cujo produto às vezes se consumia no pagamento dos encargos do pessoal e outras despesas da administração.

Claro que o quadro n.º 2 nos não dá uma ideia correcta do peso relativo dos diversos organismos coordenadores. Para tê-la seria preciso entrarmos em linha de conta com o pessoal adventício, com os assalariados fora do quadro (do pessoal da limpeza e cobradores de taxas aos trabalhadores encarregados da carga, descarga e transporte de produtos vários, em fases de intervenção). Na Junta Nacional do Vinho, estes assalariados chegaram a ser mais do que os funcionários: contamos 610 em 1945, 690 em 1968, mas apenas 258 em 1963. Para já não falar das centenas de trabalhadores que os grémios da lavoura todos os anos recrutaram para a recolha dos cereais por conta da FNPT. E nada dizendo, enfim, dos funcionários permanentes desses mesmos grémios, cuja colaboração com os organismos de coordenação foi intensa. Trabalharam de resto mais para uns (FNPT, JNV, JNPP) do que para os outros...

Além de se servirem dos grémios da lavoura como de antenas locais, de nível concelhio, os organismos coordenadores foram implantando pelo País fora, nas áreas que mais lhes interessavam, as suas delegações próprias, articuladas com as respectivas redes de celeiros ou silos, estações fruteiras, armazéns, etc. Mas disto já falámos, ao desenhar o perfil dos vários organismos.

f) RESUMO: AS DUAS ALMAS DA COORDENAÇÃO

Além de nos revelar o contínuo desenvolvimento dos organismos coordenadores, que se não retraíram ao perderem certas funções próprias da economia de guerra, a análise acabada de fazer demonstra duas coisas, parece-me, sem margem para dúvidas. A saber:

— Que o desenvolvimento da coordenação económica da lavoura se fez acompanhar pelo aparecimento, em todos os organismos dela encarregados — copiando a FNPT — de uma tendência para acção directa e permanente, de compra e venda, nos mercados que deviam superiormente coordenar. Tendência essa mais vigorosa quando ligada a questões cruciais do abastecimento; menos viva quando prolonga simples intervenções conjunturais, reguladoras de preços; e defrontando maiores resistências nos sectores onde o movimento cooperativo se expandiu. Eis o que entra em aguda contradição com o princípio do intervencionismo moderado, cujas excepções ameaçam degenerar em regra; e também com os piedosos votos ideológicos de auto-direcção da economia. Sobretudo quando as compras e vendas fossem em regime de exclusivo.

— Que em todos os organismos (e até na FNPT, mormente desde que ela entrou nos cereais secundários) também simultaneamente se expandiu a actividade coordenadora propriamente dita, essencialmente disciplinar e coadjuvante da iniciativa privada, mesmo quando mais severamente a disciplina: fomento da produção, da qualidade e das exportações, fomento cooperativo, etc.

Eis-nos, portanto, perante um duplo movimento de instituições que, postas ao serviço de um capitalismo atrasado e acusadas de fornecer poderosos interesses privados, todavia acabavam por também existir para si, concorrendo com os capitalistas, substituindo-os mesmo aqui e ali; e alargando, enfim, um sector público da economia que já era notável bem antes do 25 de Abril...

Ora esta ambiguidade tem permanecido, e até, de certo modo, aumentado, depois dessa data, como adiante veremos. E então também diremos dos principais efeitos da acção coordenadora: dos interesses promovidos, das contestações suscitadas, das alterações que os organismos ajudaram a produzir (ou a impedir) nos circuitos coordenados e no todo económico nacional. Tratar-se-á de saber que alterações ou conservações foram essas e qual o sentido dos conflitos havidos entre regiões, entre sectores e entre grupos ou classes sociais. Os organismos de coordenação económica foram os agentes encartados da concentração capitalista ou protegeram absurdamente a maioria dos inviáveis condenada (tal como o latifúndio) pela evolução do sistema? Defenderam a lavoura das prepotências do comércio, da indústria e da banca ou fizeram o jogo fechado destes últimos, contribuindo para a profunda crise daquela? E corrigiram ou agravaram as assimetrias regionais, ligadas aos nossos históricos desvios na escolha ou incremento de determinadas culturas? Muito embora a abordagem destas questões deva aqui ser feita pelo prisma específico de uma história de instituições — que apenas identifica, no tecido jurídico-político, as cicatrizes deixadas pelas lutas económicas e sociais —, é verdade que este ensaio ficaria lamentavelmente incompleto sem uma crítica referência a tudo isso. Fá-la-ei no fim ⁷³. Até lá ainda temos de estudar a evolução ideológica e institucional dos organismos coordenadores de Salazar a Marcello Caetano, bem como a sua trajectória depois de 1974.

V

A EVOLUÇÃO NO PLANO IDEOLÓGICO E INSTITUCIONAL

Dadas as tendências acabadas de observar — e que sem dúvida correspondem a uma grande força das coisas, embora só pouco a pouco se desse a sua plena eclosão —, é claro que a originária doutrina correu de desgosto em desgosto. E que os corporativistas mais convictos tiveram de aceitar sucessivas acomodações e compromissos com a resistente realidade: compromissos ocorridos não só em sede de aplicação dos princípios, mas tam-

⁷³ Cap. VII.

bém quanto à própria definição deles. No afã, cada vez mais aflito, de salvar o distante ideal da autodirecção da economia.

Eis um processo de notável interesse, em que se defrontaram duas tenacidades — a do ideal e a do real —, com o só resultado, dirão muitos, de uma progressiva degradação do primeiro. Mas, provavelmente, as coisas são bem mais incertas e de qualquer modo não devemos dá-las por decididas sem as examinar. Aqui, vamos seguir atentamente o percurso ideológico e institucional nos seus «momentos» fundamentais, coincidentes com significativas viragens de todo o sistema corporativo português: primeiro a da criação das corporações (compreendendo a tentativa frustrada de 1938-39, que precedeu de quase vinte anos o arranque efectivo, registado a partir da Lei n.º 2086, de 1956); e depois a de uma geral reforma dos organismos de coordenação, empreendida sob Marcello Caetano (1972), numa altura em que as corporações económicas já iam nos quinze anos de idade, tornando-se cada vez mais improvável, para não dizer insustentável, a ideia de que, apesar de tudo, nos encaminhávamos para um sistema económico autodirigido.

Diga-se desde já que, durante todo esse tempo, a atitude dos doutrinadores oficiais não foi morosa. Até à reforma marcelista, não se deu sequer nenhuma verdadeira e própria renúncia ao ideal, proliferando, pelo contrário, as justificações do adiamento da sua concretização, bem como das graves distorções registadas. E logo veremos que o «Estado Novo» nunca depôs completamente a inspiração de que partira, nem mesmo ao ter de confessar o carácter afinal permanente dos «transitórios» organismos de coordenação, ligados à não menos constante e autoritária orientação, pelo Estado, das actividades económicas. Do velho sonho algo sobraria sempre e se repercutiu até ao fim, mesmo no novo estatuto marcelista, sob as formas atenuadas da desconcentração do Estado, da participação das actividades coordenadas na própria coordenação, etc. Nem admira, pois o próprio Marcello Caetano fora um dos mais persistentes doutrinadores de uma autodirecção temperada.

De resto, esta problemática conserva actualidade depois do 25 de Abril. Já atrás sugeri que uma analogia se dá — pelo menos quanto à relação do Estado com os corpos desejavelmente autónomos da sociedade civil — entre a postura do socialismo autogestionário e a do corporativismo de associação: obrigados, ambos, a situar a realização dos sonhos num futuro mais ou menos longínquo e a aceitar, entretanto, uma pesada tutoria dos públicos poderes. Ora adiante veremos (cap. VI) que, depois do 25 de Abril, certos projectos de transferência para o movimento cooperativo das funções desempenhadas pelos organismos de coordenação económica — projectos esses articulados, no sector primário, com a vontade de transferir para cooperativas o património, pessoal e funções dos grémios da lavoura e suas federações — se arriscam a colocar o cooperativismo agrícola português na mesma precisa situação de espera e dependência em que durante quarenta anos esteve o corporativismo associativo. Não prevalecendo a impressão de que essa analogia seja passageira ou meramente «formal».

Ora vamos lá por partes. Nas primeiras etapas da evolução, o problema dominante foi este, a que tenho estado a referir-me, da autodirecção da economia, na perspectiva de uma sempre futura superação dos organismos coordenadores, pré-corporativos e «para-estatais». Mas depois, ao assentar-se em que eles seriam definitivos, também ganhou peso, em sede estatutária, o problema desde sempre serpenteante da natureza dos fins perse-

guiços e das competências atribuíveis aos ditos organismos, implicando o dos limites do intervencionismo estatal, o da repartição das esferas de influência entre os organismos de coordenação e os serviços normais dos ministérios, etc.; e aflorando, finalmente, a *vexada quaestio* das actividades de carácter empresarial e da opção entre a fórmula dos institutos e a das empresas públicas. Mas não antecipemos.

1 — 1936: ORGANISMOS SUPOSTAMENTE TRANSITÓRIOS

Como já sabemos, os primeiros organismos de coordenação económica foram, por via de regra, de índole corporativa (grémios, uniões, federações...), se bem que obrigatórios, submetidos a um estreito controlo estatal e integrando até delegados do Governo, como membros *à part entière*, no que se afigurou uma concessão ao corporativismo de Estado. E só em 1936, com o Decreto-Lei n.º 26 757, se consagrou a fórmula «pré-corporativa» das comissões reguladoras, juntas e institutos, da qual tinham sido precursores organismos como o Instituto do Vinho do Porto e a Junta Nacional de Exportação de Frutas. Não temos de repetir aqui o que acerca desta transição (e acerca da passagem do critério de coordenação predominante de horizontal a vertical) já atrás, na primeira parte deste trabalho, dissemos.

Os novos organismos deixaram de acumular funções representativas com as de coordenação. Mas procurou fazer-se com que as actividades coordenadas neles tivessem assento (e estivessem, pois, representadas), designando vogais das juntas e comissões ou membros dos conselhos gerais dos institutos, que ombreariam com os principais dirigentes (de nomeação ministerial) e com os representantes das direcções-gerais, etc. Pois o «Estado Novo», para proceder ao ordenamento das actividades económicas, procurava «antes de tudo dispor de elementos de acção impregnados do novo espírito e menos próximos da esfera burocrática tradicional que dos recém-criados organismos corporativos». Isto se afirma no prólogo do citado decreto-lei. O qual, preocupado com a «criação de uma forte ossatura susceptível de garantir em certos aspectos mais delicados o bom funcionamento do sistema» e dominado por uma aguda consciência das lacunas e fraquezas da organização propriamente corporativa, previa que «frequentemente se terá de recorrer à criação de outros (organismos de coordenação) de idêntica natureza, não só para efeito da intervenção governativa, mas também porque, em regra, lhes serão conferidas atribuições que excedem a competência habitual dos organismos corporativos e mesmo as suas possibilidades».

Nestes termos, não ficava perfeitamente clara a ideia do legislador em 1936. O qual, por um lado — e em consonância com o que acabámos de transcrever —, reserva ao Estado «o direito e a obrigação de coordenar e regular superiormente a vida económica e social», no quadro de um intervencionismo desburocratizado e moderado sim, mas permanente. Ao passo que, por outro, prevê que os organismos de coordenação, «elementos de ligação entre o Estado e a organização corporativa..., sejam integrados nas Corporações logo que estas se constituam».

O sublinhado é meu. E sublinhei porque esta previsão, que transitou como disposição imperativa para o articulado do decreto (artigo 2.º, § único), favoreceu longamente a especulação dos crentes na autodirecção da economia. Bem vistas as coisas, não podia dizer-se que ficara feita a

promessa de uma autodirecção total⁷⁴. E quem conheça razoavelmente o pensamento dos principais responsáveis político-ideológicos do deposto regime reconhecerá que tão absoluto desarme jamais lhes ocorreu: tinham demasiado o sentido da autoridade do Estado e o temor de uma feudalização de cunho corporativo. Mas sonhar não é proibido. E, enfim, parecia legítimo deduzir que a intervenção estatal tenderia com o tempo a reduzir-se a um mínimo; e mais: que iria perdendo muito do seu carácter autoritário, de coisa vinda de fora, quando os ditos organismos, com o elemento estatal que mantivessem(?), fossem integrados nas corporações. Quem sabe se a integração não significaria, no fim de contas, desaparecimento?

Assim, na conformidade de expectativas mais ou menos ambiciosas, todos os organismos de coordenação passaram a ser vistos por quase toda a gente como sendo por definição transitórios e «pré-corporativos». Na lei, esta última designação apenas designava os que estivessem virados para actividades ainda não corporativamente organizadas, o que parecia excluir os institutos do número dos designados — e da transitoriedade... Não obstante, a subsistência destes últimos, como a dos restantes, também foi atribuída ao considerável atraso registado pelo corporativismo português. E, em 1956, o parecer da Câmara Corporativa sobre a proposta de lei que instituiu as corporações afirma que, vinte anos antes, «não [restavam] dúvidas, [...] sobre a natureza accidental e complementar que o legislador postulava para tais organismos»⁷⁵. Mas então já algo — e havia bastante tempo — começara a mudar.

2 — 1938: O PRIMEIRO RECUO

Depois de ter posto em funcionamento a Câmara Corporativa em 1934, no intuito de «obter já em muitos casos uns primeiros agregados de funções e de interesses solidários que fossem a imagem da representação de possíveis corporações e criar»⁷⁶, o Estado Novo preparava-se para efectivamente proceder à criação destas últimas em 1939 (tendo até apazado para 1940 o primeiro congresso delas), quando estalou a segunda guerra mundial, que tudo veio adiar e transtornar. Mas chegou a ser publicado, em fins de 1938, o decreto que as instituiu: o qual naturalmente também se refere ao destino reservado aos organismos, sendo significativo de uma certa evolução do pensamento oficial acerca deles. E assim:

— Primeiro, o legislador concebe as vindouras corporações como entes de grande envergadura, encarregados de tutelar e de coordenar todos os organismos corporativos de grau inferior, «tanto no aspecto económico como no social». E confirma, no seu entendimento moderado, a doutrina da autodeterminação da economia, ao proclamar que o «Estado só não larga de mão aquelas funções que são da sua estrita competência, visto caber-lhe o papel de intérprete supremo do interesse geral»⁷⁷.

⁷⁴ E o próprio preâmbulo do Decreto-Lei n.º 26 757 apenas refere «a vasta missão que cabe às actividades (corporativamente) organizadas no sentido de se obter em muitos aspectos uma verdadeira autodirecção das relações económicas». Em muitos, não em todos...

⁷⁵ *Actas da Câmara Corporativa*, n.º 91, de 7 de Junho de 1956. Cito das transcritas pela Corporação do Crédito e Seguros, *Corporação do Crédito e Seguros. Legislação*, 1966, p. 127.

⁷⁶ Decretos-Leis n.ºs 29 110 e 29 111, de 12 de Novembro de 1938, preâmbulo.

⁷⁷ Decreto-Lei n.º 29 110, preâmbulo.

— Depois, extrai desta posição a imprevista consequência de conservar os organismos de coordenação, «como órgãos executórios de algumas dessas funções de interesse geral e servindo de elementos de ligação com a orgânica corporativa», em vez de pura e simplesmente os integrar, como prometera, nas corporações; muito embora já transfira para as ditas corporações «certas atribuições que [eles] exerceram na fase experimental agora terminada»; e preveja que «alguns desses organismos, de futuro, deixem de subsistir, se se verificar que podem ser substituídos quer pelas corporações, quer pelos serviços normais da máquina do Estado»⁷⁸.

Estas afirmações preambulares repercutem-se naturalmente, no articulado do decreto-lei. O qual ainda acrescenta que, enquanto elementos de ligação, «os referidos organismos terão [...] representação nos conselhos das corporações em cujas actividades intervenham». Enquanto, por outro lado, «a competência dos conselhos gerais dos institutos e a das juntas nacionais e comissões reguladoras em sessões plenárias» — ou seja, a competência dos órgãos em que também tinham assento representantes das actividades coordenadas — «passa a ser exercida por secções económicas dos conselhos das corporações, à medida que estas forem sendo instituídas»⁷⁹. Dá-se, portanto, um princípio de simbiose (simbiose parcial) entre as corporações e os organismos de coordenação. E o Estado não deixa de se aproximar das primeiras, se atentarmos em que os segundos contêm um forte elemento estatal. Mas cumpre acrescentar que também se descortina um movimento em sentido inverso, pois o Decreto-Lei n.º 29 110 dispõe que «as corporações sejam ouvidas em determinadas matérias de administração pública e passem a representar nos órgãos consultivos dos ministérios as actividades interessadas; ou que elas mesmas se substituam àqueles órgãos de consulta, sempre que se verifique constituírem instrumento mais aperfeiçoado de representação e de informação»⁸⁰.

Anos mais tarde, no já referido parecer sobre a proposta da Lei n.º 2086, a Câmara Corporativa teve ocasião de observar que, relativamente ao legislador de 1936, o de 1938 «avançou num ponto e retrocedeu noutro [...] andou em frente no caminho traçado quando admitiu a possibilidade de suprimir alguns organismos de coordenação [...] e fez retrocesso quando permitiu, aos que sobrevivessem, acumular a sua tarefa com o exercício de algumas funções da estrita competência do Estado»⁸¹. Mas, no laboratório de filosofia do Estado⁸² a que por vezes Portugal se assemelhava, a questão não era líquida. Cumprindo designadamente observar que o juízo da Câmara, cujos termos admitiam basta discussão no interior da ideologia dominante (discussão essa jogando, *inter alia*, com os entendimentos absoluto e relativo do que fosse uma economia que se autodirige), parecia pura e simplesmente ignorar o problema essencial que então despontou no horizonte e que desde então tanto se tem desenvolvido e complicado. Refiro-me ao problema da interpenetração do Estado e da sociedade civil, cujo sintoma ao nível que nos ocupa se acha na previsão de que as corporações pudessem tornar-se órgãos consultivos dos ministérios, ao passo que

⁷⁸ Decreto-Lei n.º 29 110, preâmbulo.

⁷⁹ Id., artigo 3.º, §§ 1.º e 2.º

⁸⁰ Id., artigo 5.º

⁸¹ *Actas...*, n.º 91, in *Corporação do Crédito e Seguros, Legislação*, cit., p. 129.

⁸² A expressão é a do nacionalista alemão Friedrich Sieburg (cf. *Le Nouveau Portugal*, trad. francesa, Les Éditions de France, 1938, p. 134).

no sentido inverso também se dispunha que pessoas de nomeação ministerial, quiçá funcionários públicos, nelas viessem a tomar assento, enquanto representantes dos organismos de coordenação.

Ora o futuro correria muito mais por este lado, cada vez menos de acordo com divagações ideológicas, que seríamos tentados a considerar inteiramente vãs.

3 — 1956-58: O ADVENTO DAS CORPORAÇÕES

Já sabemos, desde o cap. IV, que a segunda guerra mundial, adiando *sine die* a projectada criação das corporações, veio alterar substancialmente todo o programa corporativo. Sucedeu que as exigências da política económica, em tempos de aguda carência e carestia de bens essenciais, levaram o Estado a servir-se de toda a organização corporativa, e sobretudo dos grêmios, como de uma correia de transmissão. Organização essa subordinada aos (e posta sob controlo dos) organismos em análise, para desempenho de impopulares tarefas, tais como requisições, passagens de guias de trânsito, licenciamento de importações e exportações, tabelamento e fiscalização dos preços, etc. Algumas destas tarefas não eram, é certo, inéditas. Mas generalizaram-se no período bélico, endureceram e contribuíram decisivamente para que se pudesse dizer que o corporativismo português era de Estado, e não de associação. Muito embora, como depois se havia de verificar, não fosse a guerra a única causa — nem quiçá a principal — da «degenerescência» ocorrida.

Também já ouvimos, no mesmo cap. IV, as devastadoras críticas relativas à contradição dos princípios pelos métodos — e acusações de corrupção — a que o sistema teve de fazer face no imediato pós-guerra. Críticas vindas quer de adversários quer de partidários seus, incluindo entre estes alguns grandes doutrinadores ou responsáveis práticos do sistema: Marcello Caetano, Castro Fernandes, Teixeira Ribeiro, Pires Cardoso, Cid Proença...⁸³ A tal ponto que se diria ter o corporativismo emergido da experiência bélica como um cadáver adiado. Mas também sabemos que à tempestade se sucedeu um período de reflexão e de regresso aos velhos ideais. Entrada a década de 50, o pensamento corporativo reflorescia em gabinetes de estudo, revistas⁸⁴, livros e relatórios, nos quais, por vezes, um novo espírito soprou⁸⁵. Ao passo que no plano das realizações se reto-

⁸³ Interessante panorâmica desta crítica interna é a de Howard C. Wiarda, no seu *Corporatism and development: the Portuguese experience* (University of Mass. Press, 1977) (cf. sobretudo o cap. VII, pp. 184-193).

⁸⁴ A revista do Gabinete de Estudos Corporativos de Lisboa, fundado em 1949, a do Gabinete de Estudos Corporativos da Universidade de Coimbra (1951).

⁸⁵ Refiram-se, por exemplo, concepções como a de J. M. Cortês Pinto (*A Corporação*, 2 vols., 1954), que, por um lado, insere a experiência portuguesa num mais vasto contexto europeu (e não só) de corporativismos envergonhados e incipientes quanto se queira, mas politicamente adequados ao (e frutos do) capitalismo avançado; enquanto, por outro lado, tende a limitar as corporações a uma função social, sem mais veleidades de autodirecção da economia; ou a de Sedas Nunes (*Situação e Problemas do Corporativismo*, Lisboa, 1954), o qual insiste na ideia de uma reforma (corporativa?) da empresa e na criação de uma consciência interclassista (bem como na elaboração de uma teoria económica do corporativismo) como condições prévias do advento das corporações, parecendo evoluir para o desencanto e dar a prioridade a preocupações desenvolvimentistas; ou, enfim, a dos que tomam a organização corporativa como suporte de uma expansão das actividades previdenciais e assisten-

mava a criação dos organismos ainda em falta, muitos deles primários, e vinha para a ordem do dia a questão de certas federações, como as de grémios da lavoura; reforçando-se e adensando-se, por outro lado, a teia dos entes previdenciais e assistenciais. Enfim, criava-se o Ministério das Corporações e da Previdência, do qual dependiam ou viriam a depender múltiplos organismos oficiais ou semioficiais; e que logo surgiu como o motor de uma considerável proliferação de actividades de cunho social: as de previdência e assistência, já citadas, as de intervenção no terreno juslaboral, mais tarde no domínio da política de mão-de-obra, etc. Como justamente observa Wiarda ⁸⁶, estas actividades continham em si o germe de uma sensível alteração do sistema. A saber: de uma evolução que progressivamente o afastaria do purismo associativista e da ideologia autodirectora das origens; e os aproximaria da prática do *welfare state* contemporâneo. Tudo isto no quadro de uma nova, despreconcebida, relação dos poderes públicos com os corpos sociais intermédios; e de uma superação do liberalismo alheia a modelos apriorísticos, em que realisticamente preocupações de eficácia e utilidade social delimitam a vontade de fomentar uma participação dos beneficiários; e de desconcentrar, descentralizar, democratizar o Estado.

É claro que uma semelhante tendência, que no fundo aproximaria o nosso «Estado social» dos ordenamentos neocapitalistas do Ocidente industrializado, não podia formular-se com meridiana clareza. E antes era forçada a procurar meios de expressão compatíveis com a ideologia dominante, capazes, porventura, de proceder a uma sua reformulação e reconversão indolores. Ora foi a um tal transbordo de vinho novo em odres velhos que mais ou menos conscientemente se dedicaram alguns daqueles autores há pouco citados. Não cabe insistir aqui sobre as ideias por eles então expendidas ⁸⁷. Mas é imprecindível fazer-lhes esta referência, sob pena de se falsear o contexto em que decorreu, por meados da década de 50, o debate sobre o advento das corporações. Pois estes novos fermentos e inquietações já sobre ele exerceram uma influência sensível, se bem que algo subterrânea, contrabalançando o peso de posições mais tradicionalistas. Quanto mais não fosse, ao minarem teoricamente as posições do associativismo *à outrance*, do qual, paradoxalmente, alguns estavam ideal e afectivamente próximos ⁸⁸.

À boca da cena, no entanto, quase tudo pareceu caber no velho ideário corporativo, com as suas variantes, mais próximas umas do associativismo e outras do estatismo; com um compromisso final em que, proclamada a preferência de princípio pelo primeiro, se continuava a dar campo (embora não todo) ao segundo.

ciais, na senda, aliás, da orientação que começava a predominar no recém-criado Ministério das Corporações.

⁸⁶ Howard C. Wiarda, *op. cit.*, cap. VIII.

⁸⁷ Em *A Corporação* (1954), J. M. Cortês Pinto faz o inventário das realizações neocorporativas de outros países (alemãs, holandesas, suíças, inglesas...) caracterizadas pelo gradualismo e por um empirismo hostil às grandes simetrias ideológicas. Enquanto Sedas Nunes (*Situação e Problemas do Corporativismo*, 1954), vendo na empresa «o centro de oposição e de possível conciliação do sindical com o corporativo» acha a criação das corporações prematura e prefere a instituição de conselhos sociais de trabalhadores, funcionando paralelamente a conselhos de dirigentes dos vários ramos económicos. E outros poderíamos citar.

⁸⁸ Caso evidente de um Sedas Nunes, cujo estudo atrás citado — e amigavelmente prefaciado por Pires Cardoso — não deixava por isso de lançar um grande balde de água fria sobre os sonhos políticos do prefaciador.

Nos termos da proposta da lei governamental, de Veiga de Macedo, as corporações «constituem a organização integral das diferentes actividades [...] e têm por fim representar e defender os seus interesses com vista à realização do bem comum» (base I); no relatório se explicando que teriam «a faculdade de estabelecerem normas gerais e obrigatórias sobre a disciplina interna e a coordenação das actividades, todas as vezes que para isso hajam recebido poderes dos sindicatos ou grémios, uniões e federações nelas integrados e o assentimento do Estado»⁸⁹. Não se tratava, pois, do poder regulamentar autónomo próprio de um corporativismo de associação; mas também se não fecharia a porta a uma marcha posterior nesse sentido. E, de qualquer modo, a posição preambular do Governo desenhava-se desde logo como contrária à dos que pretendiam confinar as corporações ao domínio social, excluindo o económico da sua esfera de acção⁹⁰... O articulado, porém, não seria inteiramente claro, o que suscitou reparos à Câmara Corporativa: dois reparos em que nos vamos demorar, pois têm directamente a ver com o nosso assunto. E assim:

a) O primeiro disse respeito à base I, acabada de citar e que, como função das corporações, apenas referia a representativa («representar e defender os interesses»), deixando no tinteiro a económica. Ora com isto se comoveu a apreciação na generalidade⁹¹. E tanto mais quanto era evidente um retrocesso relativamente ao legislado em 1938, altura em que o Decreto-Lei n.º 29 110 também encarregara as corporações de coordenar a acção dos organismos corporativos primários e secundários que as integrassem; ora entre estes organismos estavam os grémios — bem como as respectivas federações⁹² —, investidos da dupla função económica e social... Pela pena do Prof. Pires Cardoso, o parecer sugere que a omissão se deve ao receio de duplicar uma competência já exercida pelos organismos de coordenação económica, organismos estes a cujos regulamentos e determinações os grémios, federações e uniões deviam obediência. Mas eleva-se, naturalmente, contra esta justificação: pelas consabidas razões de princípio e tendo em conta o carácter transitório dos institutos, juntas e comissões. E P. Cardoso propõe o acrescento, na futura lei, da função coordenadora à representativa, embora admitindo a reserva de que essa função teria de ser exercida sem prejuízo, enquanto eles durassem, das atribuições dos organismos de coordenação.

Na especialidade, a Câmara introduziu o verbo *coordenar* na enumeração dos fins da base I, que ficaram a ser os de «coordenar, representar e defender os interesses». E alargou na base IV (base VI do parecer) as «atribuições e competência» das corporações, cuja alínea b) passou a encarregá-las de «coordenar a acção das instituições ou organismos corpora-

⁸⁹ *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, n.º 130, in *Corporação do Crédito e Seguros. Legislação*, 1966, p. 17.

⁹⁰ Outra aventada possibilidade seria a de se instituírem em separado corporações económicas e corporações sociais (excluindo-se das primeiras os representantes dos trabalhadores). A Câmara Corporativa, no seu parecer (relatado pelo Prof. Pires Cardoso), rejeita esta ideia de conotação fortemente empresarial (cf. *Corporação do Crédito e Seguros. Legislação*, 1966, pp. 83-89).

⁹¹ *Corporação do Crédito e Seguros. Legislação*, 1966, pp. 112-118.

⁹² O advento destas federações foi tardio (se exceptuarmos, é claro, o das de carácter obrigatório, nadas para desempenharem funções de coordenação). Mas, no sector da lavoura, a sua criação — nos anos 50 — é inseparável de um projecto de intensa intervenção económica na compra (e venda à lavoura) de factores de produção, comercialização dos produtos agrícolas, etc. Adiante voltaremos a este assunto.

tivos [...] e regular as relações sociais *ou económicas* entre eles» (sublinhado meu). Especificando, na alínea f), que poderiam «estabelecer normas sobre a disciplina económica e social dos interesses e actividades nelas representados».

Sob reserva de que estas últimas normas teriam de ser propostas ao Governo, o que equivalia a negar às corporações poder regulamentar autónomo, a Assembleia Nacional aceitou tudo isto, em homenagem aos princípios. Não era difícil, até porque, na proposta governamental (base IV) já se previam — mais debilmente embora — algumas destas coisas. O essencial estava no que agora vamos ver.

b) O segundo reparo da Câmara diz respeito à subsistência dos organismos de coordenação e desce em linha recta do que precede. Com efeito, a proposta governamental seguia, nesta matéria, a doutrina de 1938; e mantinha em actividade, por tempo indefinido («quanto fossem julgados necessários»), os organismos de coordenação económica, «como elementos de ligação entre o Estado e as corporações» (base III). Já conhecemos esta disposição. No relatório ministerial, elogioso para a flexibilidade doutrinária do Decreto-Lei n.º 29 110 (de onde ela transita), também se prometia em contrapartida — como o Decreto-Lei n.º 29 110 prometera — transferir mais rapidamente para as corporações algumas funções dos organismos de coordenação, guardando estes as tarefas de estrita competência do Estado⁹³. Mas o articulado da proposta de lei nada dizia a este respeito. Naturalmente, a Câmara Corporativa reagiu. E propôs a substituição da base III da proposta pela que a seguir reproduzimos e surge com o número IV no parecer:

BASE IV

1. É estabelecido o período máximo de dois anos para a subsistência dos organismos de coordenação económica, o qual se contará a partir da data em que for constituída cada corporação integradora das actividades económicas coordenadas por esses organismos.

2. No decurso do primeiro ano do período fixado no número anterior serão efectuados os estudos e elaborados os planos necessários à transferência para as corporações de todos os organismos que devam passar a competir-lhes, bem como dos respectivos serviços e pessoal, cabendo ao Conselho Corporativo a sua aprovação.

3. Decorrido o período fixado ou ainda antes, se for possível, providenciará o Governo relativamente às actuais funções daqueles organismos que devam ser desempenhadas por serviços do Estado de natureza adequada.

Como se vê, a modificação é de tomo, constituindo um regresso á doutrina rígida de 1936 (Decreto-Lei n.º 26 757) e à concepção que a inspirava: de um associativismo e de um autonomismo que, mesmo admitindo versões temperadas e realistas, repousavam, em última instância, na ideia de que o Estado e a sociedade civil são, hoje em dia, completamente separáveis. Que, ao menos, tudo o que não possa ser das corporações seja inequívoco-

⁹³ Relatório da proposta de lei, in *Corporação do Crédito e Seguros. Legislação*, 1966, pp. 32-33.

camente atribuído à competência dos serviços públicos; e que deixem por uma vez de existir entes ambíguos, nem carne nem peixe, como os organismos de coordenação! Eis a filosofia implícita no parecer de Pires Cardoso, apoiado pela grande maioria dos vinte procuradores que com ele assinam o documento. Pois só cinco se pronunciaram, em declaração de voto, a favor da subsistência desses organismos proposta pelo Governo: Afonso Queiró, Joaquim Silva e Cunha, Luís Supico Pinto, Quirino Mealha e José Franco Frazão.

Este último, considerando que «o corporativismo visa exactamente estabelecer um sentido de mútua convivência entre o Estado e a Nação»⁹⁴, punha aliás o dedo no problema há pouco referido (o da interpenetração do Estado e da sociedade civil), problema esse expeditivamente evacuado, tanto ontem, pelos puristas do corporativismo de associação, quanto hoje, por certos teóricos do socialismo autogestionário. Incidentalmente, o parecer também aludira a este argumento ao dizer que os defensores da subsistência *ad aeternum* dos organismos de coordenação, no fundo, se justificavam «com o facto de a autodirecção da economia, tanto pelo processo individualista do equilíbrio automático quanto pelo sistema corporativo, ser uma ideia que está superada pelo condicionalismo das actuais estruturas económicas»⁹⁵. Mas sem aprofundar⁹⁶.

Contrariamente ao que sucedeu com o aditamento à base I, a proposta de substituição da base III não viria a ser acolhida pela Assembleia Nacional, que neste passo aprovou *ipsis verbis* o texto governamental. E a significativa escaramuça verbal que ainda se travou no hemiciclo de S. Bento foi a provocada por uma proposta de sentido oposto à da Câmara Corporativa, apresentada pelo deputado Jorge Jardim. O qual, sustentando que as corporações não deviam desempenhar funções económicas, pretendia emendar a base III no sentido de explicitar que a manutenção dos organismos «não [tinha] nada que ver com o problema da estruturação das corporações», mas tão-só com as necessidades (transitórias ou não) de ligação do Estado com elas⁹⁷.

⁹⁴ *Actas ...*, n.º 91, in *Corporação do Crédito e Seguros. Legislação*, 1966, p. 285.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 140.

⁹⁶ Apenas diz que os organismos de coordenação entram na tese estatista por mero acidente, já que os defensores dela (e deles) «é no sistema socialista que fundamentalmente confiam». Não se trata, aliás, necessariamente do socialismo como ideologia política — esclarece —, mas quiçá desse «socialismo mitigado que o Ocidente europeu está praticando, em maior ou menor escala» (*Actas ...*, in *Corporação do Crédito e Seguros. Legislação*, 1966, pp. 140 e 53).

⁹⁷ Cf. em *Diário das Sessões* (cf. *Corporação do Crédito e Seguros. Legislação*, 1966, pp. 376-385) esta interessante discussão que decorreu fundamentalmente entre Jorge Jardim (apoiado por Botelho Moniz) e Mário de Figueiredo, porta-voz do Governo. De notar também uma curiosa intervenção de Camilo Mendonça (cf. também pp. 367-375) em favor de «poderes económicos [das corporações] inicialmente escassos» e pela subsistência dos organismos de coordenação, «tantas vezes incompreendidos [...] ou vituperados por interesses feridos», embora sem excluir uma progressiva regulamentação económica das ditas Corporações. Intervenção curiosa se pensarmos na utilização que Camilo de Mendonça viria a fazer de um organismo puramente corporativo, a Federação dos Grémios da Lavoura do Nordeste Transmontano, como instrumento e pára-vento do grande projecto agro-industrial do Cachão, em que as cooperativas teriam um papel muito mais importante que o dos grémios. Era, evidentemente, possível sustentar a tese da complementaridade das duas organizações (a cooperativa e a corporativa); e nesse sentido se pronunciou, por exemplo, Aguedo de Oliveira no decurso da discussão desta Lei n.º 2086 (cf. *Corporação do Crédito e Seguros. Legislação*, 1966, p. 363).

Esta derrota da Câmara Corporativa não surge, à primeira vista, como definitiva. Mas a quem seguisse atentamente o processo legislativo em apreço e tivesse uma ideia das realidades socioeconómicas em que ele se inscreveu, poucas dúvidas podiam sobrar acerca do seu significado. Ele foi, por um lado, a quase desesperada confissão, na própria Câmara, de que era necessário aproveitar a ocasião (o advento das Corporações) para acabar com os organismos de corporação; que em se a deixando passar, talvez nunca mais houvesse outra igual... E ele foi, por outro lado, a plena consciência manifestada pelo Governo de que os poderes das corporações tinham de ser contidos, para se evitar o aparecimento de novas feudalidades económicas, opostas ao interesse geral: «[...] para fugir ao totalitarismo do Estado», diz o relatório da proposta de lei, «não pode cair-se no estatismo da corporação»⁹⁸. E ele foi, enfim, a formulação, pelos defensores da proposta governamental, de precisas e irretorquíveis objecções, quer à tese da autodirecção (assim o óbice da não representação dos consumidores nas corporações)⁹⁹, quer à extinção dos organismos de coordenação (assim a inconveniência de se transferirem para serviços ministeriais — entes pesadamente burocráticos — as funções de carácter estritamente estatal desempenhadas por aqueles organismos).

De tudo isto resulta — e resultou ao tempo — a impressão de que a derrota sofrida em 1956 pelos doutrinários da autodirecção da economia foi histórica, definitiva, mesmo para os que dela tinham uma visão moderada. E a impressão acentua-se ao nos lembrarmos do que era então a prática dos organismos de coordenação. Quando lhes foram retiradas ou aligeiradas muitas tarefas características do tempo de guerra — e quando a situação que determinou o inquérito à organização corporativa (atrás citado) era de profunda descrença na virtude deles —, talvez tivesse sido possível dispensá-los. Mas essa oportunidade passara. E mais: nos princípios da década de 50, a actividade dos institutos, juntas e comissões, longe de diminuir, aumentou. Pois à perda ou decréscimo de certas funções correspondeu, como já sabemos, a emergência, a confirmação ou o reforço de outras. Curiosamente, algumas destas últimas resultaram até, como vimos¹⁰⁰, da própria liberalização, enquanto outras se articularam com acções iniciadas na linha do primeiro plano de fomento. Está neste caso a promoção de cooperativas, em que várias juntas desempenharam um papel de grande relevo. Belo exemplo, aliás, de como a própria existência de alguns importantes corpos da sociedade civil dependeu (e depende) do apoio (ou até da iniciativa) estatal. Nestas condições, é evidente que qualquer ideologia radicalmente autonomista (de autodirecção ou de autogestão) terá sempre a vida dura entre nós.

⁹⁸ E ainda: «[...] se o interesse colectivo não é coincidente com o conjunto dos interesses individuais [...] não é menos certo que o somatório dos interesses dos grupos profissionais ou das categorias económicas não é igual ao bem comum [...]». O liberalismo divinizou o indivíduo. Importa que [o sistema corporativo] não divinizasse a corporação» (in *Corporação do Crédito e Seguros, Legislação*, 1966, p. 35).

⁹⁹ Neste sentido, Afonso Queiró e Águedo de Oliveira (cf. *Corporação do Crédito e Seguros. Legislação*, 1966, pp. 276 e 357 respectivamente). Queiró havia de relevar agudamente, na sua declaração de voto, a contradição em que incorriam os proponentes de uma participação do Estado na orgânica das corporações «para fiscalizar a actuação delas em tal domínio (o da garantia do interesse geral e dos consumidores) de preferência a reconhecer-lhes [...] poderes muito mais limitados».

¹⁰⁰ Cf. cap. IV, *supra*, pp. 290 e segs.

Mas voltemos ao advento das corporações e à discussão em torno delas travada. A base III, que transitou inalterada ¹⁰¹ da proposta governamental para a Lei n.º 2086, também previa que, enquanto indefinidamente se mantivessem os organismos de coordenação, «[deviam] os seus órgãos representativos, sempre que possível, ser constituídos pelas secções [das Corporações]». Estes eram, como sabemos, órgãos (conselho-geral dos institutos, juntas em sessão...) em que tomavam assento representantes das actividades coordenadas; ao lado de representantes de serviços públicos e das direcções ou presidências dos organismos de coordenação, de nomeação ministerial. Tal disposição já vinha de 1938, do Decreto-Lei n.º 29 110, ao qual o legislador de 1956 também foi buscar o essencial da base VI, n.º 1, dispondo que «os órgãos consultivos dos ministérios serão substituídos, sempre que possível, pelas corporações, às quais se agregarão, para o exercício de funções de consulta, representantes dos serviços públicos ou de entidades especializadas». Assim se preparava aquela como que osmose nos dois sentidos a que há pouco aludi, tão característica das contemporâneas relações entre o Estado e os corpos sociais intermédios ou tão reveladora, pelo menos, de um pendor que nelas há. Terminarei por estas bandas o exame dos efeitos do advento das corporações sobre o processo institucional dos organismos de coordenação económica.

Segundo sempre o Prof. Pires Cardoso, cuja lógica ideológica é de notável coerência, a Câmara Corporativa não se limitou a propor a extinção, no prazo de dois anos, de todas as comissões, juntas e institutos — o que teria por consequência uma estreita limitação temporal do preceito que mandava constituir os respectivos órgãos representativos pelas secções das corporações. Foi mais longe, submetendo a intensa crítica o esquema de ligação proposto pelo Governo e propondo ela uma nova base (base V do parecer); a qual contemplava, por um lado, a transferência pura e simples, para as corporações, da competência daqueles órgãos representativos; e regulamentava, por outro, a articulação transitória, durante os dois citados anos, entre elas (corporações) e os organismos de coordenação. Como segue:

BASE V

1. Instituídas que sejam as corporações integradoras de actividades presentemente abrangidas pelos organismos de coordenação económica, a competência dos conselhos-gerais dos institutos e das juntas nacionais e comissões reguladoras, em sessões plenárias, passará a ser exercida pelas secções das corporações onde se encontrem representadas as correspondentes actividades.

2. Para os efeitos do número anterior, os presidentes ou directores dos organismos de coordenação económica têm a faculdade de requerer, quando necessário, a convocação de reuniões das respectivas secções, com o fim de simplesmente as ouvirem ou de serem tomadas quaisquer deliberações, sempre com a sua assistência.

3. Durante o período a que se refere a base anterior, os organismos de coordenação económica funcionarão junto das corporações como elementos de ligação entre o Estado e a organização corporativa.

Questão de prazos à parte, não haveria muito a objectar, em rigor dos princípios, a esta solução, se o objectivo do Governo fosse o de preparar a extinção dos organismos de coordenação económica ou a sua integração no seio das corporações. Se tal fosse o caso, não tinham de ser elas a constituir órgãos deles, mas antes eles a ir entrando (e dissolvendo-se) nelas. E, a propósito, cumpre referir que o parecer, com maligno espírito, põe a nu toda uma série de dúvidas e equívocos que a proposta do Governo deixava pairar: quem, da corporação ou daqueles organismos, teria competência para propor ao Governo as medidas legislativas e regulamentares necessárias à disciplina das actividades coordenadas? Quem — o presidente de uma junta ou o da corporação — presidiria às reuniões do órgão representativo daquela? Onde decorreriam as reuniões e quem convocaria quem? Quem deveria prevalecer em ocorrendo desacordo? Em tudo isto, a ambiguidade iria reinar, a promiscuidade anunciava-se e a saúde dos bons princípios teria muito que padecer se a proposta do Governo passasse.

A proposta do Governo passou neste passo — e de fio a pavio —, deixando-lhe as mãos inteiramente livres e nada retendo das sugestões da Câmara. Com o que faleceu entre nós o sonho de uma certa autodirecção da economia. Facilitava-se, pelo contrário, ao nível da coordenação económica a tendência para uma simbiose, ainda de contornos pouco nítidos, entre o Estado e a organização corporativa. E com ela, naturalmente, prosperava a ideia de que as juntas, institutos e comissões, organismos supostamente transitórios, eram afinal permanentes. Mas pela consagração oficial desta ideia ainda tivemos de esperar cerca de quinze anos. Uma ideologia inveterada nunca se deixa superar facilmente. E depois houve algo mais.

Com efeito, viria a ouvir-se, na década de 60, uma espécie de canto do cisne do corporativismo de associação. Na sequência do aparecimento das federações de grémios da lavoura (largamente resultantes de factos consumados pela lavoura nortenha perante as hesitações e temores do regime)¹⁰², sucedeu que alguns deles conheceram um desenvolvimento assaz notável, não só em termos de acção reivindicativa e representativa junto dos públicos poderes, mas também enquanto agentes económicos. Tendo-se essas federações lançado em alguns grandes empreendimentos, tais como o dos sectores leiteiros (Entre Douro e Minho, Beira Litoral, Portalegre), do complexo do Cachão (Nordeste transmontano) e dos serviços técnico-económicos alentejanos, com a Fábrica de Óleos e Rações de Évora..., e ainda o do aprovisionamento da lavoura em factores de produção (sobretudo batata de semente, adubos, pesticidas...) e, enfim, mais o da comercialização de produtos agrícolas. Tudo isto em ligação com os grémios da lavoura. Ora daqui até à ideia de conceber as federações como um espécie de organismos de coordenação económica regional (e as secções da Corporação da Lavoura como coordenadoras de diversos sectores) ia um só passo, que a Federação de Entre Douro e Minho se preparara para dar em 1960, ao querer incorporar a Comissão de Viticultura da Região dos

¹⁰² Para uma primeira descrição deste processo em que a lavoura nortenha, apoiada por técnicos da DGSA, forçou a mão ao Governo, consumando na prática factos que ele depois aceitou, veja-se o volume II (da autoria do Dr. Carlos da Silva Costa) do *Relatório sobre a Extinção dos Grémios da Lavoura*, cit.

Vinhos Verdes. Eis o que originou uma polémica célebre ¹⁰³. E, se, na prática, a Federação perdeu neste caso, nem por isso a sua actividade empresarial deixou de se desenvolver, tal como a de algumas congéneres, mas deparando-se-lhe múltiplos entraves e limites e sem fazer grande sombra à dos organismos coordenadores. A da corporação também não fez. Mas todo este processo ¹⁰⁴ acalentando autonomismos regionais ou sectoriais, que aliás, e sob novas formas (mais cooperativas do que corporativas), ainda se mantém, atrasou consideravelmente a evolução dos conceitos que iriam impor-se no quadro do deposto regime.

4 — O REFORMISMO DA COMISSÃO DE COORDENAÇÃO ECONÓMICA

Quem se lembre de algumas clivagens e rivalidades internas do salazarismo não esperará por certo a informação de que, nas suas grandes linhas, a reforma marcelista dos organismos coordenadores, levada a cabo já nos anos 70, seguiu no fundamental o projecto formulado quinze anos antes (em 1958, mal tinham sido criadas as primeiras corporações) pelo então secretário de Estado do Comércio, José Gonçalo Correia de Oliveira. E, no entanto, assim foi.

Em 1958, Correia de Oliveira, como secretário de Estado do Comércio, empreendeu uma profunda remodelação das estruturas da Comissão de Coordenação Económica, organismo de que fora presidente. Como já sabemos, a Comissão, criada em 1950 ¹⁰⁵ — e composta por um presidente e seis vogais, representando vários ministérios, as direcções-gerais do da Economia e os organismos corporativos e de coordenação económica —, veio substituir o velho Conselho Técnico Corporativo ¹⁰⁶. Acabada a guerra, permanece «a necessidade de um órgão de estudo e coordenação que coadjuve o ministro da Economia», aproveitando toda a experiência adquirida pelo CT. Mas este último acumulava, em situação de emergência, funções heterogéneas cuja continuação se achou injustificada, tais como «o licenciamento e o registo prévio das operações do comércio externo, que, por sua natureza, devem integrar-se [...] na Direcção-Geral do Comércio». O Decreto-Lei n.º 38 008, cujo preâmbulo estou citando, operou consequentemente a devida transferência de serviços. Mas visava, além disso, nem mais nem menos do que retirar completamente ao Ministério da Economia todas as funções de orientação corporativa por ele até então exercidas. Porque, como diz o referido preâmbulo, «os organismos corporativos que dele dependem ¹⁰⁷ estão-lhe subordinados para o efeito do exercício de funções de disciplina económica e, por vezes, de intervenção no mercado, que não devem confundir-se com a sua específica missão representativa». Ao passo que, por outro lado, os organismos de coordenação

¹⁰³ Entre Simeão Pinto de Mesquita, pela CVRVV, e António de Melo, pela Federação. Cf. *O Problema do Enquadramento da C. V. R. V. na actual Orgânica Corporativa* (1961), que contém as intervenções de ambos, extremamente interessantes.

¹⁰⁴ Cf. *Relatório sobre a Extinção...*, cit., vol. I, cap. I.

¹⁰⁵ Decreto-Lei n.º 38 008, de 23 de Outubro de 1950. Era ministro da Economia Ulisses Cortês e Soares da Fonseca estava nas Corporações.

¹⁰⁶ Sobre o Conselho Técnico Corporativo veja-se o cap. IV, parágrafo 3, alínea a), deste ensaio, in *Análise Social*, n.º 57.

¹⁰⁷ O Conselho Técnico pertencia ao Ministério da Economia.

nação económica «se situam em esfera diversa da ordem corporativa, como autênticos instrumentos de realização da política económica do Governo».

Manifesta-se aqui uma ordem de ideias muito contrária à da proposta da Câmara Corporativa que o Prof. Pires Cardoso relatou. E antecipando-a. E o que aqui desponta, com o princípio da separação entre os domínios representativo e coordenador, é a consagração da permanência dos organismos *stricto sensu* coordenadores, não já «pré-corporativos», e sim, pelo menos, «para-estatais» — o que talvez ainda seja dizer pouco. Mas, como uma nova e agora rigorosa repartição das tarefas se não podia impor assim do pé para a mão (e como o salazarismo era um empirismo assumido e constantemente balanceado entre as suas diversas correntes), o Decreto-Lei n.º 38 008 não foi nada tão longe quanto as suas entradas de leão prometiam. Como o próprio nome sugeria, a Comissão de Coordenação Económica não foi formalmente investida, (nem de resto desinvestida...) da tutela dos aspectos propriamente corporativos da vida dos grémios obrigatórios e outras instituições representativas que também exerciam — e algumas continuariam a exercer até à sua extinção, depois do 25 de Abril — funções de disciplina económica. No entanto, e no quadro de uma competência mais circunscrita ¹⁰⁸, nem por isso deixam de ficar encarregados de orientar e fiscalizar a acção, não só dos organismos de coordenação em sentido estrito (juntas, comissões, institutos), mas também «dos organismos corporativos dependentes do Ministério da Economia [...] assegurando a estreita ligação com os referidos organismos e acompanhando de perto o desenvolvimento da sua acção [...]» ¹⁰⁹ De muito perto mesmo, como logo resulta da disposição que estamos a citar, a qual se alonga a prever aprovações de orçamentos, controlos da respectiva execução, recursos contra decisões dos organismos e a possibilidade de inspecções, inquéritos, sindicâncias...

Nem todas as disposições do Decreto-Lei n.º 38 008 foram seguidas de efeito. E assim, por exemplo, ficou no tinteiro a que previa a criação de um pelouro de orientação económica (a 2.ª Repartição) bem distinto dos administrativos e dos da fiscalização. Mas esta última funcionou mesmo. Quanto à orientação económica, no que aos organismos corporativos e coordenadores dizia respeito, teve altos e baixos, consoante a «fé» que os vários ministros da Economia nutriam pela Comissão. No tempo de Ulisses Cortês, por exemplo, essa fé vacilou, no de Correia de Oliveira cresceu. Em geral, a orientação dos organismos pela CCE foi constante nos planos administrativo e financeiro. Economicamente, só alguns a consultavam com frequência, enquanto outros preferiam subir directamente a despacho ministerial. Mas os diplomas fundamentais (regime cerealífero, regime oleícola...) foram, por via de regra, elaborados na CCE. Na qual, ou para a qual, trabalhavam pessoas da mais vária ideologia, inclusivamente algumas que viriam a contar depois do 25 de Abril: Isabel Magalhães Colaço, Repolho Correia, Nelson Trigo...

Em 1958, quando Correia de Oliveira toma posse da recém-criada Secretaria de Estado do Comércio, fá-lo plenamente cónscio de que ela lançava as suas primeiras raízes num momento coincidente «com a fase mais intensa

¹⁰⁸ «Realizar [...] os estudos necessários à efectiva defesa dos superiores interesses da economia nacional [...] [e] promover as medidas necessárias à execução das deliberações do Conselho de Ministros.» (Decreto-Lei n.º 38 008, artigo 3.º)

¹⁰⁹ Artigo 4.º, n.º 3: direcção e fiscalização essa «sob directa dependência do ministro».

e talvez decisiva de negociações de carácter internacional» ¹¹⁰. Negociações que, ocorrendo na sequência do Tratado de Roma, que criara o Mercado Comum, e constituindo (em parte) a resposta dos países que tinham ficado de fora, conduziram em 1959 à Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA), não deixando também de incidir nas complexas relações internas da OCDE (negociações de Paris). Perfilava-se na linha do horizonte o célebre «desafio europeu» — perante o qual a frágil economia portuguesa desde há vinte anos estremece —, a exigir um notável esforço de adaptação do aparelho produtivo e de todas as estruturas que o enquadram. E sopravam impetuosos ventos de liberalização (podia, quando muito, esperar-se atenuá-la, obter prazos de favor, propícios a um trânsito relativamente suave), que não deixariam de abalar os hábitos e os preconceitos do corporativismo português. Um certo «desenvolvimentismo» entrara a predominar ao nível do nosso Governo, que se concebia como grande promotor do progresso económico e social. E o «Estado Novo», mais ou menos conscientemente, sabia ter de metamorfosear-se para não morrer. Mas também sabia — como disse C. de Oliveira — que era difícil encontrar «a medida da justa satisfação dos desejos compreensíveis [...] mas tantas vezes inconciliáveis de muitos que produzem para o mercado interno e [...] reclamam a elevação das pautas e os contingentamentos; de todos os que trabalham para a exportação e insistentemente requerem do Estado lhes assegure mercados externos abertos, estáveis e de fraca ou nenhuma protecção; de alguns que, produzindo simultaneamente para o mercado interno e externo, pensam que ao Estado cabe o milagre de fazer triunfar, em negociações internacionais, o princípio que lhes permita, a um tempo, serem comodamente protegidos no território nacional e não encontrarem obstáculos para a colocação no estrangeiro [...], de quantos ardentemente desejam ser libertos de todos e quaisquer condicionalismos e fiscalizações para que floresça o seu espírito de iniciativa [...] mas que, no momento crítico, não desistiriam de proclamar a obrigação de o Estado intervir [...] criando condições de rentabilidade a esses empreendimentos planeados e executados à margem de qualquer orientação [...]; de todos nós afinal que gostaríamos de vender caro o que produzimos e comprar barato o que precisamos!» ¹¹¹. Eis o clima em que, poucos meses antes do acordo de Estocolmo, o novo secretário de Estado intentou proceder à reforma da Comissão de Coordenação Económica e aos ajustamentos indispensáveis na rede dos organismos de coordenação económica e corporativos, dependentes do seu pelouro governamental ¹¹². Vamos ver que o seu projecto era precursor, nele se compreendendo alguns princípios que só muito mais tarde conheceram um início de realização. Em esquema — pois não devo alongar-me —, tratava-se do seguinte:

a) Quanto à Comissão de Coordenação Económica (CCE), de a transformar numa espécie de grande «conselho coordenador» da política comercial, nitidamente distinto dos órgãos aos quais cabia a sua execução — como o Fundo de Abastecimento e o Fundo de Fomento de Exportação —, embora intimamente articulado com eles. Pois a íntima conexão existente entre todos os problemas (de exportação e de abastecimento, de reorganização dos circuitos internos, de preços...) aconselharia uma maior centra-

¹¹⁰ Correia de Oliveira, despacho de 2 de Outubro de 1958.

¹¹¹ Id., *loc. cit.*, p. 24.

¹¹² Id., *ibid.*, p. 4.

lização dos órgãos orientadores da política geral, aliada a uma decisiva descentralização e atribuição de plena responsabilidade aos serviços encarregados de aplicação dessa política ¹¹³. Nesta conformidade, o despacho de 2 de Outubro de 1958, enquanto, por um lado, quer retirar a alguns organismos executivos funções de decisão política de que estatutária ou praticamente compartilhavam ¹¹⁴, associa-os por outro à CCE, de cujas subcomissões passam a fazer parte ¹¹⁵. Estas subcomissões eram quatro: comércio com o estrangeiro, comércio com o ultramar, abastecimento e preços, organização económica. E constituíam, por si sós, uma inovação de tomo, nelas se achando também representados os organismos de coordenação e, eventualmente, os organismos corporativos, os quais só na quarta comissão participariam a título permanente. Ora esta quarta comissão teria justamente, *inter alia*, a missão de estudar a reforma dos organismos corporativos e coordenadores, harmonizando as competências deles com a das recém-nascidas corporações; promovendo o aperfeiçoamento e a simplificação dos estatutos, bem como a «possível concentração desses organismos e a forma de alargar a disciplina económica a sectores fundamentais que a requeiram» ¹¹⁶. Estamos chegados ao ponto.

b) Após ter remodelado a estrutura e as funções da CCE, o despacho do secretário de Estado procede à definição das directrizes que devem orientar o trabalho das várias subcomissões. E, ao chegar à quarta, que aqui sobremaneira nos interessa, começa por reconhecer a profunda ambiguidade que sempre caracterizara a nossa coordenação económica, cujas estruturas reflectiam «certa indecisão sobre o grau a que deve ser levada a intervenção do Estado na vida económica [...] e dúvida também sobre a própria natureza dos organismos». Organismos esses que, ditos pré-corporativos, «têm na realidade funcionado desde o início como verdadeiros institutos públicos, órgãos descentralizados da Administração para a gestão económica», e isto muito embora «se sugerisse [...] a futura entrega das suas funções à organização corporativa» ¹¹⁷. A hesitação e a ambiguidade tinham depois sido agravadas pela guerra e pelo hábito de se manterem intervenções excepcionais «para além do período de excepção». Donde «uma deformação continuada dos organismos de coordenação que precisa de ser urgente e decididamente corrigida». E em que sentido? Pois num sentido (despacho de C. de Oliveira) perfeitamente contrário àquele em que corriam as propostas de um Pires Cardoso assumidas pela Câmara

¹¹³ C. de Oliveira, *loc. cit.*, pp. 4, 5 e 9.

¹¹⁴ *Id.*, *ibid.*, pp. 9-12. O FFE seria recolocado no plano do simples apoio financeiro à exportação e ao Fundo de Abastecimento não seria concedida alçada sobre certas importações para que apontava o Decreto-Lei n.º 39 035.

¹¹⁵ *Id.*, *ibid.*, pp. 13-15.

¹¹⁶ Caber-lhe-ia também «a orientação comum dos organismos de coordenação económica». Enquanto a primeira subcomissão deveria sobretudo «estudar as normas regulamentares das operações do comércio externo [...] [e] os elementos necessários à negociação dos acordos comerciais», bem como «preparar os planos gerais de actividade do Fundo de Fomento da Exportação e ainda orientar e fiscalizar o cumprimento das directrizes [...] [governamentais] em matéria de comércio externo». A terceira subcomissão ocupar-se-ia da estabilidade dos preços, dos «planos de intervenção no mercado a executar pelos organismos de coordenação económica e corporativos», das compensações de preços que ao Fundo do Abastecimento coubesse efectuar e do «abastecimento do país em matérias-primas e produtos de primeira necessidade». A segunda subcomissão ficava com o comércio com o ultramar (cf. despacho de 2 de Outubro de 1958, pp. 15-...).

¹¹⁷ Cf. Despacho de 2 de Outubro de 1958, in *op. cit.*

Corporativa. Em vez de se integrarem os organismos coordenadores no seio das corporações, impunha-se mas era distinguir dois campos de intervenção: respeitaria um «à orientação superior do Estado, que, através dos serviços económicos por ele criados, tende a obter um desenvolvimento harmónico da economia nacional»; e compreenderia o outro a disciplina corporativa, ligada à «justa repartição dos interesses em presença e à sua representação perante o Estado».

Para que não sobrassem dúvidas, C. de Oliveira esclarecia que «na esfera estatal se [deviam] situar os organismos de coordenação»¹¹⁸. Certamente haveria que «devolver à iniciativa privada a resolução de muitos dos seus problemas [...] libertando-a de regulamentações excessivas e estiolantes». Mas não seria aceitável pensar-se numa retirada do Estado nem no abandono, por ele, de instrumentos de intervenção demonstradamente eficientes, senhores de um largo cabedal de experiência. Programando a «concentração ou racionalização da organização existente para certos sectores», o secretário de Estado sugeria até a sua extensão a outros ramos de actividade em que se verificavam carências. E abordava, enfim, o problema dos organismos representativos investidos em funções de coordenação (disciplina) económica: afirmando que os «grémios obrigatórios e algumas federações que seguem processo análogo [...] [deviam] ser restituídos à autenticidade da institucionalização corporativa [...] logo que seja possível entregar a outros serviços estaduais as funções [...] [coordenadoras] que presentemente [eles] exercem».

Eis o programa reformista, cuja execução, como veremos, só quinze anos depois se iniciaria: por um lado, reconhecer formalmente aos organismos de coordenação a natureza de institutos públicos, concentrá-los e racionalizá-los, descentralizando-os e eliminando os excessos intervencionistas; e, por outro lado, retirar (ir retirando) do circuito coordenador os organismos propriamente corporativos, muito embora tentando assegurar-lhes — repare-se — representação e audição nesse plano.

Tal como a propósito do Decreto-Lei n.º 38 008, é preciso dizer que nem todas as decisões do despacho de 2 de Outubro de 1958 foram seguidas de efeito. E assim, por exemplo, as corporações nunca chegaram a entrar no esquema, o Fundo de Fomento da Exportação, a partir de 1962, passou a entender-se directamente com o Governo e a Comissão de Cooperação Económica Externa sempre foi bastante autónoma. Em 1965, Correia de Oliveira voltou ministro e com ele a sua doutrina. Mesmo assim, a quarta subcomissão, de organização económica (a que mais nos interessa aqui), quase não funcionou. Mas nada disto obsta ao que acabámos de dizer sobre o reformismo da Comissão de Coordenação Económica, cujos serviços jurídicos acabaram por ser grandes artífices da reforma de 1972: na mesma linha de rumo, embora já com outros governantes e numa altura em que despontou outra inspiração política.

5 — 1971-72: A REFORMA MARCELISTA

Depois do debate a que acabo de fazer referência, a situação legal e institucional dos organismos de coordenação económica, durante longos anos, não evoluiu. Como vimos, a Lei n.º 2086 deixara o Governo de mãos inte-

ramente livres para decidir da extinção ou manutenção deles e era claro que eles se iriam manter. No ano seguinte (1957), ao lançar as quatro primeiras corporações ¹¹⁹, o Governo insiste na sua prevenção contra o risco de se dar uma prepotência delas, ao justificar a introdução de representantes do Estado sem voto, mas com veto, junto dos seus corpos gerentes. Representantes esses incumbidos «da defesa dos interesses da comunidade e dos consumidores [...] tem-se dito que o corporativismo sacrifica sistematicamente os interesses dos consumidores aos interesses dos produtores. A crítica não afecta os princípios do corporativismo, embora possa atingir certos desvios do seu funcionamento, porventura já verificados». Donde, para o Governo, uma preocupação de «impedir o estabelecimento de condições jurídicas que, de alguma forma, mais cedo ou mais tarde, levassem [a Corporação] a isolar-se [...] tornando-se centro dos egoísmos das categorias que representa». Claro que o dito Governo tomava também o cuidado de jurar que a sua vigilância se ia exercer «sem atentar contra a equilibrada e necessária autonomia da corporação». Palavras de mel, mas que, nas circunstâncias portuguesas, se aparentavam a uma cláusula de estilo.

Como muito bem observa Wiarda ¹²⁰, o corporativismo português dos anos 60 foi dominado pelos imperativos do crescimento e do planeamento económico, já numa perspectiva de integração europeia e na consequente miragem consumística. Concentrou-se então no domínio do social, em tarefas relevando de uma noção vasta e vaga de *welfare state*, muito distante das propostas ideológicas dos anos 30: previdência e assistência, habitação, legislação do trabalho, política de mão-de-obra... Neste contexto, o desenvolvimento das corporações, além de se ter processado lentamente, foi no sentido de acentuar as funções representativas e de acção social. Sob Marcello Caetano tentou-se inclusivamente fazer delas um pilar da contratação colectiva, com intervenção nas conciliações e arbitragens. Na esfera económica é que nunca foram promovidas à categoria de interlocutores principais ¹²¹. Em 1958, ao criar duas das mais importantes, a da Indústria e a do Comércio, o legislador reiterava ¹²² a afirmação de que elas «desempenham por certo papel importante na nova fase do nosso crescimento económico, o que, além do mais, muito contribuirá para se afastarem os perigos das excessivas intervenções do Estado a que estão sujeitas as grandes planificações, mesmo, porventura, as que não se inspirem em princípios de carácter socialista». E esta participação era, sem dúvida, sinceramente desejada nas altas esferas — embora não agradasse aos porta-vozes de algumas dessas forças vivas desejosas de *laissez-faire* e

¹¹⁹ Lavoura; Crédito e Seguros; Transporte e Turismo; Pesca e Conservas. A citação que se segue é extraída do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 41 287, de 23 de Setembro de 1957, que institui a primeira, mas deve considerar-se comum às restantes (Decretos-Leis n.ºs 41 288, 41 289 e 41 290).

¹²⁰ Howard C. Wiarda, *Corporatism and development: the Portuguese experience*, cit., cap. VIII, pp. 212-218 e 251.

¹²¹ Sucedeu até, por exemplo, que a Associação Industrial Portuguesa podia, sob certos aspectos, ostentar um «peso» maior que o da Corporação da Indústria. Mas não devemos fazer juízos apressados. A organização corporativa também revelou, por vezes, uma apreciável vocação «hegemónica» no terreno económico (cf., *supra* v, *in fine*, a nossa referência ao caso das federações de grémios da lavoura, uma das quais tentou inclusivamente «digerir» a Comissão de Viticultura da Região dos Vinhos Verdes, organismo *sui generis* de coordenação económica).

¹²² Decreto-Lei n.º 41 875, de 23 de Setembro, preâmbulo.

desde sempre reservadas em matéria de corporativismo ¹²³. Mas já se tornara evidente que seria, na melhor das hipóteses, uma participação subalterna; uma participação atrelada à mera necessidade de «desconcentrar» o Estado, inconfundível com o desígnio da autodirecção da economia. De resto, basta atentar nas fórmulas usadas: «[...] as corporações *hão-de ser colocadas* em posição de colaborar abertamente no estudo, na discussão, e até, *tanto quanto possível*, na resolução dos problemas ligados ao progresso económico e à paz social da Nação.» Os sublinhados foram meus e dão perfeitamente o tom... Mas voltemos aos organismos de coordenação.

Nestas condições, estes organismos tinham evidentemente de durar. E duraram. Mas restava ver como é que o Governo resolveria o problema do seu enlace com as corporações, dando cumprimento à base IV ¹²⁴ da Lei n.º 2086. A qual dispunha que os órgãos representativos deles seriam constituídos, «sempre que possível», pelas secções delas.

Ora bem: a este respeito — e, a meu ver, sem surpresa — verificamos que ao longo de toda a década de 60 nada sucedeu. Enfim, quase nada: o Governo não regulamentou a base IV e tudo continuou como dantes em Abrantes, enfim, quase tudo, apesar da entrada dos presidentes ou directores dos organismos de coordenação nos conselhos das corporações, com voto consultivo. E mesmo isto só veio em 1965 ¹²⁵. Alguns anos mais tarde, já sob Marcello Caetano, a Lei n.º 1/71, de 29 de Janeiro, prevendo que a referida base IV não seria regulamentada tão cedo, trouxe-nos outra inflexão do rumo ao dispor que os representantes, nos organismos de coordenação, das actividades económicas coordenadas fossem designados pelas corporações interessadas; e ainda que a designação recaísse, se possível, em membros das secções correspondentes a essas actividades ¹²⁶, ou então em elementos dos conselhos-gerais das referidas corporações ¹²⁷; e, enfim, que o mandato deles (destes representantes) coincidisse no tempo com o dos membros das secções. De resto, a Lei n.º 1/71 estabeleceu outrossim coincidência do mandato dos representantes das corporações nos órgãos consultivos dos ministérios com o dos organismos que os designassem ¹²⁸. Eis alguns pequenos passos que, embora não desprovidos de ambiguidade, podiam constituir o prelúdio à realização do que ficara decidido em 1956. Em teoria, ninguém poderia jurar que não. E eu próprio escrevi, em 1971, que assim se estava abrindo a porta «à atrelagem (subalterna) das corporações aos ministérios [...] enquanto se [preparava] a longo

¹²³ Reservas em matéria de corporativismo e mantendo, «ilegalmente», algumas importantes associações à margem da organização corporativa, que o Governo sempre tolerou e cuja acção, por vezes, rivalizou com a dela: assim a da Associação Industrial Portuguesa com a da Corporação da Indústria. Sucedeu até que essas associações se opuseram à criação de organismos corporativos de grau superior: foi o caso, nos anos 50, da Associação Central da Agricultura Portuguesa (ACAP), cujos próceres se manifestaram contra a criação das federações de grémios da lavoura.

¹²⁴ Na redacção final, a base III da proposta passou para IV.

¹²⁵ Decreto-Lei n.º 46 608, de 23 de Outubro de 1965.

¹²⁶ Lei n.º 1/71, base II. Quando as actividades não estivessem corporativamente organizadas, a designação devia recair em representantes delas, uma vez que tivessem sido integrados nas respectivas corporações pelo Conselho Corporativo (base III, n.º 1).

¹²⁷ Id., base III, n.º 2.

¹²⁸ Como o leitor recordará, a Lei n.º 2086 também previa (base IV) que os órgãos consultivos dos ministérios, sempre que possível, fossem substituídos pelas corporações.

prazo a absorção dos organismos de coordenação pelas corporações»¹²⁹. No que me enganei, como vamos ver.

Em 1972, o deposto regime renunciou, enfim, ao mito da transitoriedade dos organismos de coordenação, confessando que, «criados na década de 30, como organismos pré-corporativos, portanto de transição, *depressa* [sublinhado meu] se tornou patente prosseguirem objectivos de interesse geral, de carácter específico e permanente». Pois que, «de facto, 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 tradicionais ou no das corporações actualmente existentes». Assim reza o preâmbulo comum dos Decretos-Leis n.ºs 426/72 a 430/72, de 31 de Outubro, que, dando execução a outro diploma poucos meses antes publicado¹³⁰, enceta a reforma marcelista dos organismos de coordenação económica. Vamos agora analisá-la: é uma reforma cujas soluções ainda hoje parcialmente perduram e cuja problemática, como veremos, se mantém actual. Mas reforma incompleta, quer quanto aos sectores contemplados — azeite e oleaginosas, cereias, cortiça e produtos florestas, têxteis^{131, 132} —, quer quanto à profundidade das modificações introduzidas. De acordo com o legislador de 1972, ela deveria prosseguir e assegurar a restituição à autenticidade dos grémios ou federações obrigatórios, «libertando-os dos poderes de intervenção económica que as condições da sua criação e as exigências que lhes foram feitas porventura explicam, mas que se encontram manifestamente fora das características da nossa organização corporativa». Assim se definia o sentido da permanência dos controversos organismos: o de liquidar definitivamente as veleidades de pôr a coordenação económica na directa dependência das «forças vivas», por mais que a estruturação destas últimas progredisse e as corporações se desenvolvessem¹³³; sem, no entanto, prescindir da colaboração delas; e sem devolução à competência de serviços morosamente ministeriais. Ora vamos lá a ver por miúdos: já se intui que estamos perante um belo exemplo de «renovação na continuidade».

Em conformidade com o disposto no Decreto-Lei n.º 283/72¹³⁴, a reforma¹³⁵ surge como um processo de concentração de organismos que actuavam em sectores conexos ou afins. E assim:

— A FNPT passa a chamar-se Instituto dos Cereais, incorporando várias comissões reguladoras (comércio do arroz, moagens de rama, comércio de cereais dos Açores), bem como o Instituto do Pão.

¹²⁹ M. de Lucena, *O Marcelismo*, trad. port., 1976, p. 99.

¹³⁰ O Decreto-Lei n.º 283/72, de 11 de Agosto de 1972.

¹³¹ Estes sectores são, diz o preâmbulo, «aqueles em que actuavam organismos com afinidades de funções particularmente evidentes e em que responsabilidades especiais no abastecimento público ou na exportação exigiam uma melhor coordenação dos meios existentes».

¹³² Cumpre acrescentar a pecuária, objecto de uma medida de alcance mais restrito: a integração na JNPP da Junta dos Lacticínios da Madeira.

¹³³ «Com efeito, e para além de funções de orientação económica de que o Estado não pode prescindir, são as corporações órgãos por excelência representativos dos interesses de sectores económicos e escapa-lhes naturalmente a coordenação desses mesmos interesses, assim como a compatibilização deles com os do consumidor» (preâmbulo).

¹³⁴ Decreto-Lei n.º 483/72, artigo 5.º, n.º 1.º

¹³⁵ Decretos-Leis n.ºs 426/72 a 430/72, de 31 de Outubro.

— A Junta Nacional do Azeite, absorvendo a Comissão Reguladora das Oleaginosas e Óleos Vegetais, origina o actual IAPO (Instituto do Azeite e Produtos Oleaginosos).

— A Junta Nacional da Cortiça transforma-se em Instituto dos Produtos Florestais, absorvendo a Junta Nacional dos Resinosos.

— A Comissão Reguladora do Comércio de Algodão em Rama passa a denominar-se Instituto dos Têxteis, também com as atribuições, competência e serviços da Federação Nacional dos Industriais de Lanifícios. Esta, perdendo a função coordenadora, «poderia, no entanto, subsistir como organismo corporativo de segundo grau».

— Enfim, a Junta Nacional dos Produtos Pecuários absorve a Junta dos Lacticínios da Madeira.

Como se diz no preâmbulo dos Decretos de 31 de Outubro de 1972, o Governo reconhecia que «a justaposição de um número elevado de organismos com competência específica limitada e, portanto, deficientemente informados sobre os objectivos e prioridades estabelecidas a curto, médio e longo prazo para a economia no seu conjunto» era uma coisa «potencialmente geradora de descoordenações e de um eventual excesso de encargos». Tal como reconhecia outros defeitos que se propunha emendar: «[...] uma estrutura institucional complexa, que dificulta uma acção centralizada»; a acumulação de algumas funções «próprias dos departamentos correntes da Administração e do sector privado»; enfim, uma deficiente estrutura dos quadros, «com a participação de pessoal de formação administrativa a exceder largamente a do pessoal técnico e, em certos casos, um nível etário médio relativamente elevado». Mas nem tudo poderia ser resolvido de uma assentada — e já teremos ocasião de observar que, neste primeiro assalto, algumas destas confessadas carências não foram objecto de medicina a condizer.

A reforma, que redefine as atribuições dos organismos e pretende «dar-lhes uma estrutura homogénea»¹³⁶, tem portanto dois aspectos que convirá abordar distintamente. Em primeiro lugar — e na linha das análises imediatamente precedentes —, tratar-se-á da composição e direcção dos organismos, bem como das suas relações com a organização corporativa e com os públicos poderes, exprimindo uma natureza intermédia agora plenamente assumida. Em segundo lugar, despontará o problema dos fins próprios (ou impróprios) dos organismos de coordenação e das competências que recebem para poderem prosseguir-los.

a) ESTRUTURA INTERNA: COMPOSIÇÃO E DIRECÇÃO

Aludi há pouco a uma «renovação na continuidade». Ora em parte alguma da reforma ela será tão evidente como na que se refere à estrutura dos organismos. Estamos perante novos institutos (cereais, azeite e oleaginosas, produtos florestais, têxteis), superando-se em vários casos a forma

¹³⁶ Esta pretensão de homogeneidade deve referir-se à matéria estatutária: à superação do *distinguo* entre os institutos e as juntas e comissões; e ao termo da subsistência «anómala» de organismos coordenadores de origem representativa, como a Federação Nacional dos Produtores de Trigo ou a Comissão de Viticultores da Região dos Vinhos Verdes. Já quanto à consistência e acção efectivas dos vários institutos, mais ou menos complexos e praticando intervencionismos de sinal contrário, a heterogeneidade iria, evidentemente, subsistir, pelo menos a curto e a médio prazo.

de organização das juntas e das comissões reguladoras. Eis o que já estava previsto a partir de 1936, desde que o Decreto-Lei n.º 26 357 dissesse que estas últimas formas corresponderiam a actividades ainda não corporativamente organizadas. Ao passo que, quanto aos velhos institutos (Instituto do Vinho do Porto, Instituto do Pão...), previra uma directa articulação com as instituições corporativas existentes. Já atrás descrevemos o mecanismo dos conselhos-gerais dos institutos¹³⁷, de que faziam parte representantes de todos os organismos corporativos abrangidos pela acção deles (bem como, eventualmente, delegados do Governo junto desses organismos), ao lado de representantes dos serviços públicos e de personalidades competentes no ramo, de nomeação ministerial; e ainda dos membros da direcção (dos institutos), direcção essa que tinha uma existência separada e sobranceira, indo o director a despacho com o ministro¹³⁸. Eis um esquema para o qual, com o desenvolvimento do sistema, também as juntas e as comissões reguladoras tendem¹³⁹ e que agora (1972) vemos a reforma reformar aperfeiçoando-o, por um lado, mas introduzindo-lhe, por outro, significativas inovações.

— Do ponto de vista da doutrina tradicional, tem de considerar-se como um aperfeiçoamento o facto de não mais se contemplar a possibilidade de entre os membros do conselho se contarem delegados do Governo junto dos organismos corporativos representados. Mas é sobretudo positiva a criação de figura do presidente dos institutos, eleito em conselho-geral de entre os vogais não membros da direcção. O que, «sublinhando», diz o preâmbulo, «a representatividade das suas funções, não pode deixar de ligar-se à intenção de encaminhar este órgão [o conselho-geral] para uma verdadeira assembleia donde dimanem as grandes linhas de actuação que, *devidamente enquadradas*, hão-de constituir factor relevante no *enriquecimento* da política económica sectorial a desenvolver pelo Governo». (Os sublinhados são meus e dentro em breve os recordarei.) Eis aqui uma concepção dos organismos que o Decreto-Lei n.º 26 757 nem proibia nem formulava, um como que constitucionalismo conferindo ao Parlamento (conselho-geral) o controlo e mesmo uma certa formal proeminência sobre o poder executivo (a direcção livremente nomeada pelo Governo); poder executivo esse que, no entanto, não fica entravado; dispondo, pelo contrário, de uma larga margem de manobra, conduzido por um «primeiro-ministro» (o presidente da direcção), com grande autoridade sobre a vida do organismo. É isto o que resulta de um exame dos quatro estatutos publicados no mesmo dia 31 de Outubro de 1972¹⁴⁰ e cujas fórmulas, nesta matéria, são idênticas.

¹³⁷ *Análise Social*, n.º 56.

¹³⁸ Ao passo que as juntas e comissões reguladoras só formavam a princípio um órgão, sendo os vogais representantes das actividades não corporativamente organizadas escolhidos pelo ministro, ou segundo processos por este estabelecidos.

¹³⁹ Com o aumento do número de vogais, e sobretudo com a institucionalização, logo em 1936, do conselho administrativo, composto pelo presidente, pelo vice-presidente e por um só dos vogais (Decreto-Lei n.º 27 138, de 21 de Outubro de 1936). O conselho administrativo era o órgão de gestão corrente, ao qual se contrapôs a figura da «junta em sessão», análoga à do conselho-geral. O que tudo se deve ler à luz da progressiva corporativização de sectores que em 1936 ainda não estavam organizados.

¹⁴⁰ Decretos-Leis n.ºs 426/72 (Instituto do Azeite e Produtos Oleaginosos), 427/72 (Instituto dos Cereais), 428/72 (Instituto dos Produtos Florestais) e 429/72 (Instituto do Têxtil).

Segundo o disposto em todos esses estatutos, ao conselho-geral dos institutos compete, além da eleição do seu presidente, «apreciar a proposta orçamental; dar parecer sobre as contas da gerência e pronunciar-se sobre todas as providências necessárias para a consecução dos fins do instituto [...] [nomeadamente] sobre os regulamentos das actividades consideradas». Enquanto à direcção incumbe tudo o que diga respeito a «quadros de pessoal e organização interna dos serviços, [...] programa de actividade [...] propostas orçamentais e contas de gerência [...] apreciar e julgar processos instaurados por infracções disciplinares contra a economia nacional [...] [e] processos instaurados a funcionários do organismo». Deverá ainda «deliberar sobre os assuntos que o presidente entenda deverem ser resolvidos por ela». Eis o que nos introduz na proeminência deste presidente (o da direcção), ao qual compete especialmente, além de outras coisas ¹⁴¹, «orientar e fiscalizar toda a actividade do organismo; cumprir e fazer cumprir as leis e os regulamentos [...] submeter à aprovação superior os regulamentos do exercício das actividades coordenadas; apresentar ao conselho-geral os assuntos da competência deste ou que, pela sua importância, devam ser objecto da sua apreciação». É ele quem representa o Estado dentro do organismo, é ele quem com o Governo dialoga — diálogo imprescindível para que as orientações e decisões do instituto tenham valor legal e eficácia prática —, é ele, enfim, quem será o verdadeiro «patrão do barco», muito embora se deseje que a nova estrutura representativa apoie, estimule e, por outro lado, limite a sua acção.

Em tudo isto decerto se averba uma continuidade, pois os antigos presidentes e directores das juntas, comissões e institutos também tinham sido concebidos como grandes timoneiros, desejando-se, porém, rodeá-los de gente que vária e criticamente os aconselhasse. Agora apenas se refina e se reforça (já direi de que modo) o conselho, precisando-se-lhe as funções. Mas advirta-se desde já que esta continuidade relativamente ao que anteriormente acontecia ¹⁴² constitui uma ruptura relativamente ao que se prometera. Pois se prometera uma gradual retirada do Estado e a correlativa expansão de mecanismos autodirectores. Eis um assunto acerca do qual já temos superabundantemente conversado.

Outro elemento de continuidade histórica em que uma certa ruptura (ideológica), pela simples duração, se insinua — pois o que havia não fora feito para durar — acha-se na composição do agora reforçado conselho-geral. Do qual, além dos representantes das actividades coordenadas (que continuam a ser designados pelos processos previstos na Lei n.º 1/71), também fazem parte a direcção do organismo e numerosos representantes dos serviços públicos (Direcções-Gerais dos Serviços Agrícolas, dos Serviços Pecuários, dos Serviços Florestais, dos Serviços Industriais, da Inspecção-Geral dos Produtos Agrícolas e Industriais, do Ministério do Ultramar...) ¹⁴³, designados pelos respectivos ministros. Nada disto é novo, mas tudo isto se torna definitivo e a novidade reside na cristalização. De inova-

¹⁴¹ As coisas óbvias: representar o instituto em juízo e fora dele; presidir às reuniões; contratar e exonerar o pessoal e submeter à aprovação superior os respectivos quadros; desempenhar, por delegação do Governo, os serviços ou funções que lhe forem cometidos, etc.

¹⁴² E não acontecia só nos anteriores institutos, já que era uma espécie de conselho a «junta em sessão».

¹⁴³ Nem todos estes representantes figuram em todos os conselhos-gerais.

ção absoluta, pelo contrário, faz figura a entrada no conselho de cada organismo de dois representantes dos consumidores, a designar «nos termos que forem estabelecidos pelo secretário de Estado do Comércio».

Observando de mais perto a composição destes conselhos-gerais, verificamos que compreendem um número bastante variável de vogais: 16 no Instituto do Têxtil, 22 e 23 no IAPO e no IC e 27 no Instituto dos Produtos Florestais. Compreendendo: os 3 ou 4 membros da direcção e os 2 referidos representantes dos consumidores; um número de homens dos ministérios oscilando entre 2 (Insituto do Têxtil) e 5 (IAPO) ¹⁴⁴; e finalmente uma maioria de representantes das actividades coordenadas, maioria mais ou menos nítida ¹⁴⁵, mas sempre dividida entre os oriundos da agricultura, do comércio e da indústria ¹⁴⁶. Como já se viu, a reforma da coordenação económica de 1936 já representara um movimento de verticalização. E os órgãos representativos das juntas, comissões, institutos, já contavam, por via de regra, com representantes das várias actividades abrangidas, comerciais, industriais ou agrícolas. (Nem sempre de todas elas: em certos organismos, os comerciantes emparelham com agricultores, noutros com industriais). Mas, em 1972, o movimento de verticalização acentua-se. E verifica-se, nestes novos institutos, o reforço numérico da representação dos industriais, acompanhando às vezes um declínio do peso relativo dos agricultores. O que, tudo somado, é natural, reflectindo quer a concentração e a acrescida verticalização dos organismos, quer o desenvolvimento económico do País ao longo de trinta e cinco anos ¹⁴⁷.

De resto, o aspecto numérico das representações, se pode ter (e a meu ver tem) alguma significação, não deve, em organismos como estes, ser considerado essencial. Essencialmente, o conselho-geral, que, nas matérias da sua competência, «aprecia», «dá parecer» e «se pronuncia sobre», deliberando por maioria, não é sobretudo uma instância decisória, mas antes uma instância dialogante, um instrumento da sensibilidade política ministerial. Perante qualquer problema candente (por exemplo, de preços), a propósito do qual os interesses dos vários sectores colidiam, a direcção não deveria fazer ao Governo a sua proposta sem primeiro os ouvir todos, tentando pô-los de acordo e, de qualquer modo, enviando «para cima» comunicação das várias posições. De modo que as eventuais votações teriam um valor

¹⁴⁴ Entre os quais se conta sistematicamente o representante do Ministério do Ultramar.

¹⁴⁵ 9 (em 16) no IT, 12 (em 22 e 23) no IAPO e no IC, 19 (em 27) no IPF.

¹⁴⁶ No IT apenas se prevêem representantes do comércio e da indústria (4+5); nos restantes há-os dos três sectores. Como segue: IPF (4+6+9), IC (4+2+6), IAPO (3+4+5). Entre parênteses a ordem dos sectores é: primário, secundário, terciário.

¹⁴⁷ Um bom exemplo é o fornecido pela Junta Nacional do Azeite, onde 6 vogais da produção tinham assento ao lado de 2 comerciantes. Mas a produção e o consumo de azeite decaíram, enquanto se elevavam notavelmente os de produtos oleaginosos industriais. Não é, pois, demasiado estranho só encontrarmos no IAPO 3 representantes da produção (2 da olivícola e 1 da de sementes oleaginosas), contra 5 da indústria (óleos comestíveis, margarinas, óleos industriais, sabões, detergentes) e 4 comerciantes (armazenistas de azeite e óleos comestíveis, exportadores dos mesmos, armazenistas de mercearia, retalhistas). Até porque o princípio da representação de actividades especializadas corre neste sentido. No conselho-geral do Instituto dos Produtos Florestais têm representação nove ramos industriais distintos: serração, celulose, papel, aglomerados e contraplacados, mobiliário, etc.

muito relativo¹⁴⁸. Significativamente, nada se previa na lei para o caso de essas votações contrariarem as orientações da direcção dos organismos. Em última análise, já se sabe onde estava o poder de decisão: no ministro. Pois o «verticalismo», pondo em presença interesses extremamente heterogéneos, tinha de fatalmente reforçar a mão do Estado. Pelo menos num país como Portugal.

Do que fica exposto, é legítimo concluir que a reforma de 1972, ao deitar por terra as últimas veleidades que ainda porventura subsistissem quanto à mítica autodirecção da economia — e, portanto, ao liquidar toda uma arraigada visão ideológica do corporativismo português —, não merece todavia ser julgada inteiramente infiel à inspiração originária, se esta for entendida em termos de um mais sóbrio corporativismo de associação, no quadro daquele empirismo tão característico do «Estado Novo» que Salazar assumiu e teorizou. Nesse quadro — em que avultarão analogias com modos de organização social próprios de muitos países europeus —, os novos institutos, deixando de poder ser considerados pré-corporativos, assumiram claramente a sua natureza «para-estatal». Mas quem diz para-estatal não dirá também, *mutatis mutandis*, para-corporativa? Ou seja: algo de intermédio entre o Estado (com os seus ministérios e direcções-gerais) e as «forças vivas» da sociedade civil devidamente estruturadas? No essencial — disse e repito —, os conselhos-gerais não foram feitos para decidir por si nem para ter a primeira nem a última palavra em nada de grave. Foram feitos para assegurar uma participação dos coordenados na coordenação, desconcentrando o Estado, ajudando-o na auscultação da realidade e propiciando depois uma melhor aplicação das suas directivas económicas sectoriais.

Através de organismos deste tipo, o Estado, além de decidir com melhor conhecimento de causa dos problemas essenciais, permite-se regulamentar por interposta pessoa colectiva, mais próxima da vida social, os que o não sejam. Ora estes últimos nem sempre serão coisas mínimas... E, quanto às máximas, deve dizer-se que, embora escapando em definitivo à vontade de maiorias eventualmente formadas nos conselhos-gerais, não ficariam insensíveis às deliberações deles nem às tomadas de posição que neles se fizessem ouvir. Quanto mais fortes fossem as instituições corporativas representadas, tanto mais custaria aos públicos poderes manter as orelhas moucas.

É como projecto de uma contínua interacção entre o Estado e as «forças vivas» organizadas que tem de encarar-se a reforma de 1972, cujo prático destino dependeria, evidentemente, de como evoluíssem as corporações, bem como a estrutura de que elas eram o pináculo. Não houve tempo para ver o que tudo isto daria, porque cerca de ano e meio depois estalou a revolução. Como tanta coisa no nosso corporativismo, era natural que a reforma começasse por não funcionar. Mas isso não bastaria para desde logo se lhe profetizar uma completa inoperância. No parágrafo seguinte, ao contemplarmos a evolução posterior ao «25 de Abril», teremos ocasião de observar que os problemas institucionais a que ela tentou responder permanecem; e que as respostas agora esboçadas se assemelham por vezes às que o marcelismo deu. Mas, antes de abordarmos tal assunto, ainda temos de tratar

¹⁴⁸ Em todo o caso, «o presidente pode suspender qualquer deliberação do conselho-geral que repete contrária à lei, aos interesses dos sectores coordenados ou da economia nacional, submetendo-a à decisão do secretário de Estado do Comércio».

do outro aspecto principal da reforma de 1972, relativo aos fins e à competência dos organismos de coordenação.

b) ACÇÃO EXTERNA: COMPETÊNCIA E FINS

Em capítulos anteriores ¹⁴⁹ já me referi largamente ao problema das funções conferidas aos organismos de coordenação económica. A dificuldade de uma definição estável e satisfatória resulta, antes do mais, do seu carácter intermédio e de patulharem numa zona fronteiriça, forçosamente indecisos entre o Estado e a sociedade civil, no constante risco de se embrenharem em terra alheia. E a verdade é que, desprevenidamente, ou correspondendo ao apelo lancinante de carências e crises, as comissões, juntas e institutos levaram a vida a imiscuir-se. Assim mesmo o reconhece o preâmbulo comum dos decretos reformadores de 1972 ¹⁵⁰, num passo já citado: «[...] crescendo à medida dos serviços que lhes eram cometidos [os organismos] detêm hoje, *porventura*, funções próprias dos departamentos correntes da Administração e do sector privado.» Sublinhei, no entanto, aquele dubitativo «*porventura*», que é quanto basta para nos pôr ao corrente da quase impossibilidade de jamais se assentarem a este respeito definitivas ideias. Trata-se de uma matéria por definição flutuante, ao sabor das sucessivas conjunturas. Que pelas conjunturas se pautam, — e para lhes fazer face existem — os organismos de coordenação...

Assim, não se deve estranhar que o legislador de 1972, tendo anunciado a sua intenção de «tornar a definir as atribuições dos organismos agora agrupados» à luz de uma «marcada orientação para a regularização dos mercados em que actuam», ainda deixasse muita coisa no mesmo vago em que estava. Continuaram pois os organismos a servir uma pluralidade de fins e a verem-se atribuir competências heterogêneas para o desempenho de missões de vária índole. Verificamos até, ao percorrer os decretos-leis, que a própria função de regularização dos mercados (encarada «de forma a assegurar-se pela sua [dos organismos] actuação ágil e eficaz um domínio mais perfeito dos problemas do abastecimento do mercado interno») foi cometida em termos sensivelmente diferentes aos vários organismos: termos que relevam de diferentes ordens de ideias quanto à *vexata questio* da actividade empresarial dos organismos de coordenação. Mas convém analisar tudo isto por partes. Com o balanço trazido do capítulo IV posso aqui ser breve. Limitar-me-ei a passar uma revista aos Decretos de 31 de Outubro de 1972, comparando as disposições relativas à competência dos novos institutos com as que definem os respectivos fins.

— *Quanto aos fins*, todos os recém-criados organismos têm quatro. Três são comuns: o de «coordenar e disciplinar as actividades de produção, transformação e comercialização» dos respectivos sectores; o de sobre eles «realizar estudos técnicos e económicos» e o de «certificar a qualidade e origem dos produtos». Mas no quarto dá-se uma *nuance*, pois o Instituto dos Cereais também deve «assegurar o abastecimento de cereais e dos produtos das actividades coordenadas», ao passo que os outros três organismos se limitarão a «regular as condições do abastecimento [...] bem

¹⁴⁹ Cf. sobretudo cap. IV, *supra*.

¹⁵⁰ Decretos-Leis n.ºs 426/72 a 430/72, de 31 de Outubro. Salvo indicação em contrário, todas as citações desta alínea b) se lhes reportam.

como a importação e a exportação». Esta *nuance*, já nossa conhecida, repercute-se depois no domínio das específicas competências que para realização destes fins se lhes atribuem.

— *Em matéria de competência*, a diversificação é naturalmente maior, reflectindo a diversidade dos sectores a coordenar e a multiplicidade das questões a que os organismos teriam de fazer face. Mas parece mesmo assim possível ordená-las, de modo a fazer ressaltar, em quase tudo, uma fundamental similitude. Senão vejamos.

No que diz respeito à participação no poder regulamentar ¹⁵¹, todos os organismos considerados recebem competência para, em geral, proporem «as condições a que devem obedecer as actividades coordenadas» e, mais concretamente, para «propor preços e para propor e dar parecer em matéria de condicionamento». (E colaboram, em «termos superiormente autorizados», na negociação de acordos internacionais, o que se compreende, dada a inevitável incidência desses acordos no plano interno.) Estamos no domínio da coordenação, no seu mais preciso sentido. E, prolongando a participação no poder regulamentar, também verificamos que a todos os institutos se atribui competência para «fiscalizar as actividades e produtos dos sectores coordenados, com vista a assegurar a boa execução das leis, regulamentos e instruções», embora aqui se já refira a colaboração com «os outros serviços de fiscalização do Estado». Donde alguns problemas de delimitação a que adiante teremos de fazer referência e que tomaram acuidade depois do 25 de Abril.

Outra série de competências comuns encontramos-la a montante, por assim dizer, da coordenação, dando aos organismos um carácter estudioso. Pois vários são os estudos que lhes ficam a cargo, para os efectuarem ora sozinhos ora em companhia de outras entidades competentes: estudos económicos estruturais (relativos, por exemplo, à reconversão de indústrias ou ao fomento, ordenamento e racionalização de culturas agrícolas) ou conjunturais (sobre normalização de mercados, problemas de abastecimento...), estudos sociais (tendentes à informação, educação e protecção do consumidor), estudos técnicos, enfim, como os que dizem respeito à definição e classificação dos produtos ou ao melhoramento de certas espécies. Estes últimos relacionam-se, aliás, com outros domínios em que todos os organismos têm uma palavra a dizer e que são o da assistência técnica às actividades coordenadas e o da certificação (e fiscalização) da qualidade dos produtos. Embora o preâmbulo dos decretos-leis manifeste ali certa vontade de restringir, observa que, decerto, «tanto as funções de verificação como as de certificação da qualidade [...] impõem a existência de apoio laboratorial próprio dos organismos»; mas toma o cuidado de acrescentar que tal «não significa porém que lhes deva competir necessariamente a função de investigação pura, que a outros serviços melhor poderá caber».

Estamos quase a chegar ao fim dos tipos de competência que, mais a uns, menos a outros, são atribuídos de modo idêntico ou semelhante a todos os institutos pela reforma de 1972. Apenas resta mencionar algumas tarefas situadas a jusante da coordenação: a concessão de créditos ou outras formas de apoio financeiro, a promoção de acções de formação de pessoal especializado indispensável às actividades coordenadas, o auxílio à promoção e expansão das exportações... Ao apoio às cooperativas é que nem sequer

o estatuto do IAPO faz referência explícita. Discutia-se bastante (e discute-se) acerca da forma desse apoio e das instâncias que o devem prestar.

E pronto: do que fica exposto facilmente se extrai a noção de que os novos institutos conservam a sua antiga vocação de organismos polivalentes. Continuam a ser pau para toda a colher, como sempre foram, embora uma certa aspiração de rigor venha perfumar esta reforma, determinando a tendência a cortar aqui ou ali alguns dos papéis anteriormente cometidos. Também por isso é que se prevê uma eventual «delegação de parte das atribuições dos vários institutos em entidades públicas ou privadas». Decerto, a reforma, remando contra a dispersão, também quer dotá-los de um centro de gravidade: na linha, que promete ser firme, «de retirar à acção directa dos organismos tudo o que não respeita à sua vocação de serviços predominantemente voltados para a previsão, controlo e domínio de problemas de ordem conjuntural». Embora a concretização desta directriz fique ainda dependente de estudos a realizar e da experiência a colher (donde — e uma vez mais — a impressão inicial de tudo ficar na mesma), temos que prevalece, ao nível da *mens legis*, a concepção de que os organismos em análise são, antes do mais, instrumentos de «regularização dos mercados». E é chegado a este ponto que justamente se nos deparam aquelas discrepâncias na determinação da competência dos vários institutos a que há pouco nos referimos. As quais discrepâncias têm a ver com o ser-lhes ou não atribuída a faculdade de virem a actuar como agentes económicos: dedicando-se, designadamente, à compra e venda de produtos das actividades por eles coordenadas ou de matérias-primas necessárias a essa produção. Ora vejamos.

Percorrendo os vários estatutos, verifica-se em primeiro lugar que a todos os organismos citados é conferida a faculdade de transaccionarem produtos, subprodutos das actividades coordenadas ou matérias-primas (incluindo sementes) que lhes sejam necessárias. Mas em graus distintos. Essa faculdade é formulada ora francamente ora de modo reticente e como acção ora normal ora excepcional. Além disso, sucede que se mencionam diversos tipos de transacção: exportações, importações, acções de distribuição no mercado interno, intervenções de campanha... Ora nem todos os institutos são legalmente fadados para tudo isso. Uma breve revista aos respectivos estatutos é quanto basta para nos revelar vocações bastante diferenciadas. Deixarei de parte a questão das exportações, porque em relação a elas os estatutos dizem todos o mesmo. E em tom restritivo aliás ¹⁵². Passemos ao resto.

— *Em matéria de importações* avultam as missões confiadas ao IAPO e ao Instituto dos Cereais, que, além de estudarem e regularem o abastecimento ¹⁵³, ficam encarregados, quando necessário ou se indispensável, de adquirir no ultramar ou no estrangeiro as matérias-primas e produtos em causa: sementes de oleaginosas, cereais ¹⁵⁴, etc. Do Instituto do Têxtil a lei apenas diz que regulará as importações tendo em vista as necessidades do

¹⁵² Em princípio, apenas lhe cabe «colaborar na produção e expansão do comércio dos produtos [...] nos mercados externos e defender o seu bom nome e justo valor». Os exportadores privados ficam, em princípio, livres da concorrência oficial.

¹⁵³ «Nos aspectos qualitativo e quantitativo [e] tendo em conta a defesa da produção nacional, as exigências dos consumos e as condições do mercado internacional.»

¹⁵⁴ Decretos-Leis n.ºs 426/72, artigo 3.º, alíneas g) e h), e 427/72, artigo 3.º, alíneas h) e p).

mercado nacional ¹⁵⁵. E para o Instituto dos Produtos Florestais nada no género prevê.

— *Quanto à circulação e distribuição interna de produtos ou matérias-primas*, nova diferenciação se dá. Vem à cabeça o Instituto dos Cereais, que é um «faz-tudo»: «[...] fornece à lavoura sementes seleccionadas [...] de cereais e forraginosas [...] adquire[-lhe] todo o trigo [...] que seja destinado para venda [...] assegura[-lhe] [...] a aquisição de cereais e de sementes forrageiras» e compete-lhe, enfim, «armazenar, conservar, beneficiar e distribuir [esses produtos] aos diversos utilizadores», para o que deverá «construir, adquirir e tomar de arrendamento armazéns, celeiros, silos» ... Ao pé do IC, todos os restantes empalidecem. Mas há gradações entre eles: o IPF assegura a regularidade da distribuição interna de produtos e matérias-primas «quando e como se tornar necessário». Acerca do IAPO e do Instituto do Têxtil, a lei apenas prevê que estudem e regulem esse abastecimento.

— *Enfim, vêm as intervenções*, ou, como dizem os decretos, as «acções de normalização». Assim se referem as compras à produção (a preços garantidos), particularmente importantes quando sobrevêm crises de superprodução. Ora esta possibilidade apenas vem mencionada nos estatutos do IC e do IAPO ¹⁵⁶.

De precedente análise resulta uma imagem legal de organismos ou muito ou bastante ou pouco intervencionistas — no sentido de uma entrada «em pessoa» no mercado —, que confirma a imagem real trazida de trás. Pelo que também aqui, em matéria de funções, se poderá sustentar que nada de novo despontava no horizonte (salvo um esforço de arrumo da casa e de sistematização) quando a construção corporativa entrou no seu quadragésimo ano. Mas é outra impressão apressada. Com efeito, *tout se tient*. E, desde logo, a permanência, tantos anos volvidos, desta actuação nos mercados — para mais ao confessar-se o carácter «para-estatal» dos organismos coordenadores — está para o princípio do intervencionismo moderado como a simples permanência das comissões, juntas e institutos para a teoria do corporativismo de associação. Não o destrói, mas qualifica-o (ou matiza-o notavelmente). E o sentido afigura-se, em ambos os casos, o mesmo: o de um reforço do Estado que, contudo, também tenta desconcentrar-se e auto-limitar-se, suscitando ali a participação das forças vivas e aceitando aqui barreiras ao desenvolvimento da sua tendência indefinidamente expansionista...

Da tendência para a expansão e para o capitalismo de Estado — porventura tanto mais eficaz quanto mais a contragosto (pé à frente, pé atrás) pareça proceder; e preferindo as formas semipúblicas e de penetração a título provisório ou excepcional —, dessa tendência expansionista dá sobretudo testemunho, dentre os estudados, o estatuto do Instituto dos Cereais (e também, uns furos abaixo, o do IAPO); dela se afastando, pelo contrário, o do Instituto do Têxtil. Em 1972, este ficou bem mais próximo de configurar um verdadeiro instituto público, coordenador de actividades privadas, ao passo que aquele ia meio caminho andado na direcção empresarial, como concorrente dessas actividades, eliminando-as até... Sob um mesmo nome (instituto) ocultavam-se assim realidades — ou movimentos — que no fundo se opõem...

¹⁵⁵ Decreto-Lei n.º 429/72, artigo 3.º, alínea f).

¹⁵⁶ Continuamos limitados à análise dos «institutos» de 1972, claro está.

Tudo isto já vem de trás e se relaciona com aquela divisão entre organismos coordenadores «liberais» como a JNF e organismos altamente intervencionistas ou mesmo estatizantes como a FNPT. (Outras vezes, a linha divisória passa no interior de uma junta: assim, na JNPP, a linha que distingue certas políticas da carne das do leite...) E não deve estranhar-se que a reforma de 1972 nos dê sinal das diversas relações que se estabelecem entre o Estado e a iniciativa privada, nas quais intimamente se reflecte a própria vida dos vários sectores coordenados. Ora não cabe neste artigo entrar em análises socioeconómicas que nos dêem o alfa e ómega destas coisas. Mas já mostrámos (cap. IV) que certas tendências para o capitalismo de Estado despontaram no quadro de um intervencionismo moderado e de uma coordenação que, em princípio, deviam tender para o desempenho de uma função supletiva ou ancilar. E, mais recentemente, depois do 25 de Abril, vemos o IC transformar-se em EPAC (Empresa Pública de Abastecimento de Cereais). Aí, tal como noutros organismos, a questão do estatuto ficara, no fundo, em aberto. No próximo capítulo veremos que, em geral, ainda está.

c) OUTROS ASPECTOS DA REFORMA

Limitámo-nos, até aqui, aos aspectos essenciais dessa «renovação na continuidade» dos organismos coordenadores empreendida à entrada dos anos 70 por Marcello Caetano ¹⁵⁷. Mas pouco nos resta agora acrescentar, porquanto quase tudo o mais decorre do já descrito ou com isso se articula naturalmente.

— *A natureza para-estatal dos institutos* é confirmada por toda uma série de disposições que se repetem de estatuto em estatuto, quer sujeitando «as entidades que exerçam as actividades coordenadas à [sua] acção disciplinar» ¹⁵⁸, quer atribuindo aos organismos largas prerrogativas de fiscalização ¹⁵⁹, de apreensão dos géneros e artigos [...] objecto de infracção»; quer ainda obrigando à inscrição (neles) de comerciantes e industriais; quer enfim, *last, but not least*, mantendo a sua autoridade sobre os organismos corporativos dos respectivos sectores, os quais ficam «obrigados a cumprir e a fazer cumprir as instruções regulamentares emanadas do[s] instituto[s]». Mas esta autoridade tem agora um objecto preciso (só a coordenação económica), desaparecendo da lei fórmulas equívocas que inculcavam uma coordenação genérica da actividade de organismos corporativos.

— *O desígnio de ir separando a organização corporativa da de coordenação económica*, desde logo patente na enumeração dos fins dos novos organismos ¹⁶⁰, exprime-se, por exemplo, ao nível da legalidade financeira, pelo abandono da técnica dos «fundos corporativos», alguns dos quais são

¹⁵⁷ Os decretos-leis em análise apenas trazem duas assinaturas: a sua e a do ministro Cotta Dias.

¹⁵⁸ Exercida como «competência própria em matérias de infracções disciplinares contra a economia nacional». E também supletivamente, nos ramos em que ainda não existissem organismos corporativos.

¹⁵⁹ Os funcionários da fiscalização «são considerados agentes de autoridade pública [...] têm o direito a uso e porte de arma [...] podem requisitar o uso da força pública».

¹⁶⁰ Dos quais, contrariamente ao que sucedia com os velhos organismos coordenadores, também se não espera que venham a «criar a consciência corporativa» nem a «desenvolver a solidariedade».

formalmente extintos ¹⁶¹, e pela transferência, para os institutos, de certas taxas que eram receita de grêmios obrigatórios, acompanhada pela transferência dos serviços de fiscalização ¹⁶² desses grêmios, por exemplo o dos exportadores de azeite. O mesmo desígnio terá ainda inspirado, na definição das competências dos institutos, a supressão das sistemáticas referências à colaboração com os organismos corporativos em matéria de concessão de créditos, de fomento cooperativo, etc.

— *A estreita subordinação ao poder político*, com que topámos ao nível das competências, encontra-se depois noutros terrenos, desde o da estruturação dos serviços, adopção do quadro de pessoal e atribuição de vencimentos (sempre sujeitos à aprovação ministerial) até ao do regime financeiro dos organismos: receitas obrigatoriamente depositadas na Caixa-Geral dos Depósitos, necessidade de um despacho conjunto para a contracção de qualquer empréstimo, necessidade de autorização ministerial para a realização de importantes despesas (como as da construção de silos), exigência de superior aprovação dos orçamentos, etc. Por este lado, não se regista em 1972 nenhuma inovação de relevo: os organismos continuam, como sempre estiveram, numa estrita dependência, funcionando como agências especializadas do Governo e por ele cobertos, não tendo o hábito — nem se lhes estimulando o gosto — de correr os riscos implicados em qualquer considerável autonomia. Adiante veremos que esta situação não deixa de ter consequências hoje em dia, ao agitar-se a problemática das empresas públicas, num clima de abertura à Europa concorrencial.

E, quanto à reforma iniciada em 1972, é quase tudo. Antes de a deixarmos, só é necessário salientar que o que nessa altura despontou não se repercutia só na divisão do trabalho entre os organismos de coordenação e a organização corporativa: grêmios obrigatórios, federações, corporações... Incidia também sobre a concepção dos serviços públicos empresariais encarregados de certas tarefas especializadas do foro económico. No mesmo dia 31 de Outubro, em que os novos institutos nasceram, foi publicado o Decreto-Lei n.º 425/72. Por esse decreto se transformava a Administração-Geral do Alcool (AGA), criada em 1966 ¹⁶³, em Administração-Geral do Açúcar e do Alcool, organismo com a função de «concretizar a coordenação da política sacarina e do álcool em todo o território da metrópole». Atribuía-se-lhe nomeadamente «uma especial competência no que respeita à produção e abastecimento de açúcar»; e do mesmo passo se determinava «a cessação de todas as funções de intervenção exercidas pelo Grémio dos Armazenistas de Mercaria ¹⁶⁴.

Como se fora um instituto (organismo de coordenação), e com análogos poderes, esta nova AGA ficava, a partir de 1972, encarregada de coordenar e fiscalizar a produção e comércio do açúcar, «designadamente a importação de ramas e a sua distribuição pelos industriais refinadores» ¹⁶⁵. E contava entre os membros do seu conselho de administração com dois vogais propostos ao ministro da Economia pela Corporação da Indústria (um

¹⁶¹ Por exemplo, o Fundo Corporativo da Olivicultura. As receitas dos institutos seriam taxas, multas, subsídios ou participações, rendimentos de operações próprias, juros de capitais...

¹⁶² E do respectivo pessoal.

¹⁶³ Decreto-Lei n.º 47 338, de 24 de Dezembro de 1966.

¹⁶⁴ Decreto-Lei n.º 425/72, preâmbulo e artigo 1.º, n.º 2.º

¹⁶⁵ Id., artigo 1.º, n.º 2.º

industrial refinador, um rectificador) e mais dois propostos pela da Lavoura: um representante dos interesses agrícolas da região de Torres Vedras e outro dos do resto do País. Estes representantes ombreariam no conselho com o administrador-geral e com os outros membros da direcção do organismo, nomeada pelo ministro, claro está. Já fora assim na AGA desde 1966. Eis o que suscita nova analogia, desta vez com aquele dualismo da direcção «burocrática» e do conselho-geral «representativo» característico dos institutos. Mas a AGA, de cujo conselho de administração também faz parte, por inerência, o presidente da Junta Nacional do Vinho, tem órgãos que não existem nos institutos, entre os quais um conselho fiscal¹⁶⁶; e ostenta outras significativas diferenças estatutárias, derivadas do seu carácter de empresa pública, inconfundível, em princípio, com o dos organismos de coordenação. Empresa essa que, desde 1966, detém «o exclusivo da produção e distribuição do álcool», à qual todos os produtores do figo industrial estão obrigados a manifestar e a vender a respectiva produção; e empresa que, na sua gestão económica e financeira, se rege, regra geral, «pelas normas aplicáveis às empresas comerciais»¹⁶⁷, etc.

Ora é justamente pelo facto de se referir uma categoria (a de empresa pública própria do capitalismo de Estado) distinta da dos organismos de coordenação que me parecem significativas todas as analogias acabadas de mencionar. Analogias que nos interessam aqui muito mais do que as diferenças: entre estas, no entanto, uma há que devo salientar desde já e que é algo paradoxal: consiste na maior autonomia dos poderes regulamentares da AGA, à qual é inclusivamente atribuída competência para por si «instruir e decidir [...] os processos de condicionamento industrial [...] que respeitem à produção ou transformação de álcoois e aguardentes», embora sob reserva de um possível recurso para o ministro da Economia»¹⁶⁸. À luz do nosso corporativismo de associação, o paradoxo é evidente: não se esperaria que ao mais vincado carácter empresarial do organismo se associasse um acréscimo da sua influência sobre a definição das regras do jogo económico em que, como parte, participa. *Nemo iudex...* Mas também é claro que, dada a maior intimidade da AGA com os públicos poderes, a coisa se explica perfeitamente: quando a empresa pública regulamenta o seu monopólio, é quase como Estado que actua...

Em suma, estamos perante a oscilação de sempre entre as duas almas do nosso corporativismo... Mas, para além dela, importante em si mesma, outras coisas merecem a nossa atenção: o conluio profundo, material, subjacente à diversidade das categorias jurídicas; e a metamorfose que assegura um trânsito entre elas, que ambos se nos revelam plenamente no caso da AGA. O conluio, porque a vemos acumular tranquilamente funções empresariais com outras mais próprias de organismos de coordenação. E a metamorfose porque, consultando a história deste organismo, descobrimos que, em 1966, a intervenção em matéria alcoólica procedia através da Junta Nacional do Vinho, no seio da qual era competente um Conselho Técnico do Alcool, de composição mista (representantes do sector público e enti-

¹⁶⁶ Composto por um juiz conselheiro do Tribunal de Contas, um representante da Direcção-Geral da Contabilidade Pública e outro do Sindicato Nacional dos Contabilistas.

¹⁶⁷ Decreto-Lei n.º 47 338, artigos 1.º, 22.º e 12.º

¹⁶⁸ Id.

dades privadas), que disciplinava o escoamento do produto e assegurava uma sua distribuição conforme às necessidades, fixava preços (do figo industrial, da aguardente de figo e dos álcoois) e dava parecer em matéria de condicionamento¹⁶⁹. Estávamos, portanto, em plena coordenação económica do álcool; e o que em 1966 se deu foi um trânsito para o domínio empresarial, correspondente a uma espécie de nacionalização do produto; mas sem que se cortassem as pontes, no plano orgânico, entre o passado e o futuro. Pois a empresa pública tem, como vimos, uma estrutura que prolonga a dos organismos coordenadores, desempenhando funções em parte comuns às destes. E o presidente da JNV foi, por inerência, o presidente do conselho de administração da AGA até 1972, ano em que, com a reforma e alargamento do organismo, passa a simples vogal... E ano em que, ao anexar o açúcar, o organismo se torna bifronte: empresa para umas coisas e organismo coordenador para outras. Esta duplicidade parece reflectir-se ao nível da própria estrutura financeira da AGA: autónoma quanto ao álcool, vê as suas receitas e despesas com o açúcar serem «arrecadadas e suportadas pelo Fundo de Abastecimento»¹⁷⁰ ...

Tudo isto pede um exame mais detalhado, que porventura nos obrigará a corrigir alguma coisa nesta observação de passagem. (Como já disse, a AGA não faz parte do grupo de organismos cuja contemplação originou este ensaio.) Veremos. Mas devem desde já introduzir-se três observações complementares do que precede.

— A primeira diz respeito à parte proverbial da ficção: empresa pública detentora do exclusivo da produção do álcool (também lhe cabe, repita-se, o da distribuição), a AGA não montou até hoje nenhuma unidade produtora nem expropriou as anteriormente existentes. Limita-se a adquirir o produzido pelas fábricas privadas que para ela trabalham como que a domicílio, parece que a contragosto e não muito bem pagas.

— A segunda refere-se ao grande paradoxo de as mais importantes operações económicas da AGA serem com o açúcar, ou seja no domínio em que o seu carácter empresarial é, estatutariamente falando, mais moderado e em que avultam as funções de simples coordenação. Mas sucedeu que a «especial competência no que respeita [...] [ao] abastecimento de açúcar» viria a significar um monopólio na importação de ramas, depois vendidas aos industriais refinadores. Eis o que origina chorudos diferenciais.

— A terceira chama a atenção dos leitores para uma distinção entre os conceitos jurídico e material da empresa pública que anima esta e outras análises do presente escrito, mas que só no próximo capítulo será devidamente explicitada e explicada.

Ora podemos dar este por terminado. A reforma de 1972 não viveu, mas muitos dos seus temas têm sido retomados depois do 25 de Abril.

CENAS DO PRÓXIMO CAPÍTULO

Este ensaio, dada a imprevista extensão que, ao ser redigido, tomou, não pode continuar a sair nos próximos números — já programados — de *Análise Social*. E, por outro lado, conta-se com a sua publicação, em prin-

¹⁶⁹ Cfr. Decreto-Lei n.º 47 338, preâmbulo.

¹⁷⁰ Decreto-Lei n.º 425/72, artigo 2.º, n.º 1.

cípio de 1980, num livro contendo igualmente as monografias que lhe forneceram o ponto de partida. Ora isto retira interesse a que a revista mais tarde o retome. Mas, para que os leitores possam desde já ter uma ideia, foi-me pedido um resumo dos dois capítulos que faltam. Eis o do capítulo VI, que tem por objecto a evolução dos organismos coordenadores depois da queda do Estado Novo. Compõe-se de duas partes, ambas reveladoras de como a continuidade e a ruptura se dão fraternalmente as mãos.

1) LINHAS DE FORÇA

Na primeira parte identificam-se as principais tendências manifestadas pela referida evolução. A saber:

a) *Devolução ao Estado de algumas funções anteriormente exercidas* ou compartilhadas pelos organismos de coordenação. Logo em 1974, e na linha já enunciada pelo legislador de 1972, passou para a Direcção-Geral dos Preços — e depois para as do Comércio Alimentar e do Comércio não Alimentar — o essencial do estudo e a propositura dos ditos preços¹⁷¹; e foram para a Direcção-Geral da Fiscalização Económica as atribuições dos organismos coordenadores (bem como as da AGA) relativas à dita fiscalização¹⁷², trânsito este que, de resto, implicou o do respectivo pessoal. Eis o que parece bastante lógico quando os organismos se orientam, como vamos ver, para uma sistemática intervenção nos mercados. Pois não seria curial confirmá-los na posição de legisladores e de juizes em causa própria.

b) *Expansão das tendências empresariais* dos organismos coordenadores, que em todos eles se verifica. E a qual, contrastada embora (pois em todos permanecem e também por vezes se acentuam os aspectos tradicionais da coordenação moderada, que é ancilar e, quando muito, supletiva, não pretendendo substituir-se à iniciativa privada), transformou alguns desses organismos em gigantes comerciais, ou nesse papel os confirmou: a EPAC, sucessora do Instituto dos Cereais, apresenta um volume de vendas a caminho dos 17 milhões de contos anuais (contra pouco mais de 5 em 1973) e o IAPO anda pelos 10 milhões, seguido pela AGA¹⁷³, com cerca de 5 milhões. Enquanto a JNPP, no sector da carne, promete não lhes ficar atrás, tendo absorvido em 1976 quase todos os matadouros do País (e, com eles, mais de 2000 trabalhadores); tendo lançado a partir de 1975 o seu serviço de comercialização, com uma rede de recolha de gado em desenvolvimento e ligada à projectada rede do frio, etc. Mas há outros organismos — ou parte deles —, como a Junta Nacional do Vinho ou o sector leiteiro da JNPP (bem como o das peles e curtumes) — onde a tendência empresarial é mais fraca ou defronta maiores resistências. Noutros, enfim, achamos talvez uma situação intermédia: na JNF, no sector das lãs da JNPP... Ora esta diversidade de situações também prolonga um facto em que atrás reparámos: o facto de os organismos com mais forte vocação empresarial serem precisamente os que, confrontados com decisivas questões do abastecimento, se não acham em presença de um movimento cooperativo desenvolvido (como o há no leite, no vinho...), nem perante qualquer outra forte concentração de interesses privados. E apenas ocorre agora — e pelo outro

¹⁷¹ Decreto-Lei n.º 329-B/74, de 10 Julho.

¹⁷² Id.

¹⁷³ A AGA em 1978 realizou 1 milhão e meio de contos de lucro. Não chegando aos 150 000 o seu capital social.

lado — acrescentar que também se não observou depois do 25 de Abril qualquer tendência a transformar em empresa pública os organismos coordenadores de ramos em que se registaram as principais nacionalizações ou em que predomina o capital estrangeiro. Não seria fácil pôr a Comissão dos Produtos Químicos e Farmacêuticos a concorrer com a Quimigal, a Bayer e a Pasteur.

No desenvolvimento das actividades comerciais dos organismos de coordenação jogaram vários factores: uma tendência imanente, algumas dificuldades conjunturais que lhes favoreceram a expansão e certa vontade política, como a manifestada na atribuição exclusiva da importação de produtos essenciais; atribuição essa decidida pelo II Governo Provisório em Conselho de Ministros e objecto de despachos de aplicação de Nelson Trigo (azeite e oleaginosas, carne...) em Janeiro e Fevereiro de 1975. Só uma análise que aqui não cabe é que poderia esclarecer-nos cabalmente acerca do peso relativo destes diversos factores. Mas pode desde já notar-se que, se as decisões aparentemente mais políticas (como a de pôr a JNV a exportar vinho e a de fazer da JNF um importador de batata de semente) foram as que mais frágeis se revelaram, já outros «avanços» empresariais parecem ter dependido menos da vaga político-ideológica de 1974-75. Isto não quer dizer que sejam indiscutíveis, mas sugere que corresponderam a um movimento das próprias coisas, não tendo sido inteiramente artificiais. Estarão neste caso alguns dos exclusivos de importação acima referidos e o serviço de comercialização de carne da JNPP. E também a transformação (já em 1976) do Instituto dos Cereais numa empresa pública de abastecimento (EPAC). Eis uma opção que já no «antigamente» (1973) fora encarada a sério.

Como acima se disse, a evolução dos organismos coordenadores ao longo dos últimos anos também os confirma — e por vezes reforça — no exercício de funções (não empresariais) de enquadramento e estímulo dos agentes económicos privados: fomento das produções agro-pecuárias e fomento cooperativo, apoio à exportação e controlo da qualidade dos produtos, intervenções meramente conjunturais para sustento de preços, etc. Mesmo na EPAC, empresa pública, se nos deparam actividades que se não explicam por uma lógica empresarial ou que nela ainda não cabem, sobretudo no domínio dos cereais secundários. E a AGA, outra empresa pública, permanece equivocadamente bífrente, como há pouco vimos que já dantes era ¹⁷⁴. Eis o que nos autoriza a conclusão provisória de que, em mudadas circunstâncias — e no quadro de um grande crescimento do sector público —, a essencial ambiguidade da nossa coordenação económica se mantém. Não podendo sequer excluir-se a possibilidade de uma futura retracção das actividades comerciais; e muito menos a de uma sua alteração qualitativa, no sentido de lhes retirar os actuais exclusivos, aparentemente incompatíveis com a adesão à CEE...

Com toda esta problemática se relacionam as hesitações em matéria estatutária de que se ocupa a segunda parte do capítulo VI. Mas antes disso ainda há outras tendências a referir.

c) *Separação orgânica das funções económicas e representativas*: esta tendência, que a reforma de 1972 também esboçava, confirmou-se e radicalizou-se depois do 25 de Abril, com a extinção dos grémios e outros organismos corporativos obrigatórios (Decreto-Lei n.º 443/74), cujas fun-

ções económicas, instalações e pessoal passaram para os organismos de coordenação, sendo as funções representativas devolvidas às associações de classe¹⁷⁵. Ora foram muitos os extintos (mais de sessenta), dos quais cerca de metade constituiu «herança» das juntas e institutos aqui estudados¹⁷⁶. É uma consequência notável desta «herança» consistiu obviamente num alargamento da esfera das actividades propriamente coordenadoras dos organismos herdeiros, pois os extintos também desempenhavam, como sabemos (e de modo constante, se bem que subalternamente), funções de coordenação. Outra consequência diz respeito à proliferação burocrática, que adiante se refere.

Em 1975, o Decreto-Lei n.º 215-C, de 30 de Abril, sobre as associações patronais, gémeo da lei sindical, veio confirmar o princípio da separação de funções. Pois dispôs que as ditas associações não possam «dedicar-se à comercialização de bens ou serviços ou de qualquer forma intervir no mercado». É verdade que se abre mesmo assim uma excepção, a qual pode levar longe¹⁷⁷. Mas não lhes cabe nenhuma autoridade sobre os respectivos ramos económicos e só indirectamente contribuirão para a sua coordenação e disciplina. Disciplina e coordenação que agora parecem definitivamente caídas na mão do Estado. Assim se varre da cena o princípio corporativo da autodirecção da economia. Pelo menos até mais ver: adiante se enfrentará a questão de saber se o que sai pela porta não estará reentrando pela janela.

Também foram extintos, pelo Decreto-Lei n.º 482/75, de 25 de Setembro, os grémios da lavoura e suas federações, passando as respectivas funções económicas (comerciais e não só) para cooperativas e uniões de cooperativas agrícolas; e cabendo as representativas a outras associações: às da CAP, às ligas, etc. Mas este processo de extinção (que na prática ainda se acha longe do fim) também se repercutiu sobre os organismos coordenadores. Com efeito, os grémios da lavoura actuavam como suas agências concelhias, desmultiplicando-se em tarefas várias (burocráticas, técnicas e materiais) que nem sempre poderão ser fácil e passivamente assumidas pelas cooperativas. Ora não há doutrina assente sobre este assunto: em geral, as cooperativas «herdeiras» dos grémios continuam a fazer o que eles faziam. Mas o Instituto dos Cereais/EPAC decidiu prescindir dos serviços ex-gremiais e desenvolver uma rede própria de delegações e subdelegações, encarregadas de todo o serviço do trigo e afins. Para o que já recrutou muito pessoal, incluindo algumas centenas de antigos funcionários dos grémios da lavoura.

Por outro lado — e noutro plano —, a JNPP também recebeu uma parte do património, funcionários e funções de certas federações de grémios da

¹⁷⁵ Que têm protestado e reclamado (com escasso êxito) contra a estatização dos patrimónios.

¹⁷⁶ O Instituto dos Cereais (hoje EPAC) absorveu a Federação Nacional dos Industriais de Moagem e o Grémio dos Industriais do Arroz, mais seis grémios regionais de moageiros e outros tantos de panificadores. A Junta Nacional do Vinho vieram parar o Grémio dos Armazenistas, o dos Exportadores, a Federação do Dão, as Uniões de Bucelas, Carcavelos, Moscatel de Setúbal, etc. A JNF «herdou» cinco grémios de produtores e/ou exportadores de frutas, a JNPP os de Comerciantes de Carnes de Lisboa e do Porto e o IAPO o dos Armazenistas e Exportadores de Azeite.

¹⁷⁷ De facto, as associações patronais podem «prestar serviços aos seus associados ou criar instituições para esse efeito» (artigo 5.º, n.º 2). Quando este fim for pretexto, sofismar-se-á a lei.

lavoura: o sector leiteiro de Portalegre e o de Beja vieram-lhe a título precário, tendo o primeiro transitado pouco depois para uma cooperativa; mas o matadouro (por concluir) da Federação do Baixo Alentejo é só mais um dos muitos cuja gestão a Junta deve garantir *sine die*. Estamos chegando a outro ponto.

d) *Proliferação burocrática e crise da noção de representatividade*: eis duas consequências necessárias de tudo o que precede. A «proliferação burocrática» (modo de dizer que não tem de ser pejorativamente entendido) significa primeiro a multiplicação dos *bureaux* e serviços, provocada pelo desenvolvimento das empresas económicas a que os organismos se dedicaram, pela absorção dos grémios obrigatórios ou pela substituição dos da lavoura no desempenho de determinadas funções; e significa depois o aumento do pessoal. Que ambos são notáveis. Mas é preciso dizer que a «passada» varia consideravelmente de organismo para organismo, não sendo comparáveis os ritmos de crescimento de uma EPAC, com mais de uma centena de secções locais em funcionamento, ou de uma JNPP, que se abalança a parques de recolha de gado, serviço de matadouros, rede de armazéns para lãs, etc., com o ritmo de um IAPO, organismo cujo acréscimo de envergadura comercial, devido à importação de sementes, se tem processado com aparato bem menor ¹⁷⁸. E o mesmo se diga em matéria de pessoal. Olhando apenas para o pessoal permanente, o IAPO constitui uma excepção à regra, porque, depois do 25 de Abril, os seus efectivos até têm decrescido ligeiramente, de 213 funcionários em 1973 para 204 em 1978 ¹⁷⁹. Todos os outros organismos registam um notável aumento, mas há, apesar de tudo, a sua diferença entre, por um lado, a JNF, com menos de 400 funcionários em 1973 e que ultrapassou os 800 em 1977 ¹⁸⁰, ou a JNV ¹⁸¹; e, por outro, o ICE/EPAC, pulando de cerca de 800 para mais de 2100, ou a JNPP, cujo salto ainda foi maior, de cerca de 600 para 4200 (números redondos) entre 1974 e 1978...

Um último aspecto da burocratização diz respeito aos corpos gerentes dos organismos de coordenação económica. Por efeito do desmantelamento da organização corporativa do «Estado Novo», bem como do anticorporativismo (sujeito a caução...) da nova República, os organismos passaram a ser governados por gente exclusivamente designada pelos ministros: desapareceram os velhos conselhos-gerais e «juntas em sessão», bem como os conselhos técnicos, órgãos em que figuravam representantes das actividades coordenadas. Assim, entrou compreensivelmente em crise a noção de representatividade associada às comissões reguladoras, às juntas nacionais e aos institutos. Mas seria um erro supor-se que desapareceu definitivamente da cena. De modo mais ou menos informal, vários organismos têm procurado organizar uma permanente consulta das «forças vivas», o que traz à baila o problema da redefinição de um critério (pressu-

¹⁷⁸ O movimento de sementes de oleaginosas cresce, mas diminui o do azeite, o qual exigia meios materiais e humanos mais vultuosos.

¹⁷⁹ Em 1974 registou-se um ligeiro aumento (226), provavelmente devido à integração do pessoal do Grémio dos Armazenistas e Exportadores.

¹⁸⁰ Em 1978 dá-se uma quebra (713) que interessa salientar, pois que se ficou substancialmente devendo à adopção de uma política empresarial restritiva: a Junta tem estado a fechar as «barracas verdes» cujo volume de vendas se revele insuficiente.

¹⁸¹ Ainda não consegui na JNV os números relativos a 1974. No fim da década de 60, a Junta tinha cerca de 700 funcionários e 1089 em 1977 (por integração no quadro de muitos simples assalariados), mas em 1978 não chegavam a 1000.

postamente mais autêntico) de representatividade. E o próprio estatuto geral das empresas públicas (Decreto-Lei n.º 260/76) prevê a possibilidade — em certos casos a obrigatoriedade — de conselhos-gerais análogos aos antigos ¹⁸². A própria lei orgânica do MAP (de 1977) dá assento às forças vivas no Conselho Superior da Agricultura. E tudo isto é sintomático de uma necessidade geral de articulação do Estado moderno com a sociedade civil; necessidade que, independentemente das formas e conteúdos de um dado regime político, não morreu com ele. Teremos de voltar a este ponto.

2) NOVAS ANDANÇAS IDEOLÓGICAS E INSTITUCIONAIS

Não há compartimentos estanques. Mas, se a primeira parte do capítulo VI (linhas de força) examina sobretudo o movimento real dos organismos coordenadores no pós-25 de Abril, pode dizer-se que a segunda salienta os novos projectos estatutários, por vezes largos, bem como as realizações, quase sempre magras, e as notórias hesitações nesse plano averbadas. Assim, a nossa atenção, que ali se concentrava no dinamismo iminente das instituições, desloca-se aqui para o terreno de uma vontade jurídico-política que nem sempre o respeita.

Nesta problemática distinguem-se três aspectos fundamentais:

— *Em primeiro lugar vem a definição do que seja uma empresa pública* e a sua distinção dos homónimos institutos. Com efeito, parece-me ser chegada a altura de introduzir certo rigor numa terminologia que, ao longo deste ensaio, propositadamente deixei oscilar. Interessava-me sobretudo apreender uma evolução pela qual os organismos coordenadores foram agindo em parte (e mais uns do que outros) como empresas: empresas, antes de mais, no sentido material do termo, à revelia da consagração jurídica. E um rigor extemporâneo podia empecilhar-me a investigação. Mas as coisas mudam de figura agora que essa investigação já andou bastante e quando, depois do 25 de Abril, vemos a problemática das empresas públicas ocupar a cena. Pois a qualificação jurídica, sem ter um valor absoluto, também não é nada indiferente, podendo ser importantíssima para o futuro dos organismos.

Não cabe aqui um adequado tratamento do tema das empresas e dos institutos, figuras que por vezes se confundem na terminologia corrente ¹⁸³, mas que, em princípio, configuram realidades bem distintas. Direi apenas que ambas correspondem ao exercício indirecto ou descentralizado de atribuições do Estado por pessoas colectivas de direito público, segundo a técnica da devolução institucional de poderes. Mas, em princípio, os institutos personalizam e autonomizam serviços públicos correntes, enquanto as empresas fazem o mesmo relativamente a serviços empresariais do Estado, produzindo bens ou serviços para um mercado e como tais. Ou seja: como mercadorias. Na prática, é verdade que as qualificações jurídicas se tornam por vezes assaz irrelevantes, podendo um instituto comportar-se como uma empresa ou uma empresa como um instituto. (E Marcello Caetano, ao considerar os organismos de coordenação «quase institutos públicos», estava bem cónscio do movediço terreno pisado...) Mas nem por isso a

¹⁸² Decreto-Lei n.º 260/76, artigo 7.º, n.º 2.

¹⁸³ Até porque se chamam institutos algumas empresas públicas como o Instituto das Participações do Estado (EP).

precisão conceitual deixa de ser um guia muito útil para quem queira situar correctamente o que se for passando. Sempre em princípio, preferem a fórmula das empresas os que desejam expandir o sector público da economia ou a tal se resignam; e preferem a dos institutos (sem lhes acrescentar ao nome as duas iniciais EP...) os que a isso resistem. Sempre em princípio... Pois também sucede — e em Portugal tem sucedido — que o estatismo prudente e o liberalismo envergonhado troquem as denominações, para mancharem a coberto de alheia pele...

Convém ter presente esta digressão ao longo das páginas que se seguem.

— *Em segundo lugar*, cabe a análise dos projectos de reforma global (dos organismos de coordenação) posteriores ao 25 de Abril. Em razão da falta de espaço, é impossível resumi-los aqui. Limito-me, por isso, a adiantar que os principais correspondem bastante bem às diversas fases do processo político português dos últimos anos, embora não coincidam totalmente com elas. *Grosso modo*, depara-se-nos, ainda em 1974, um projecto de transformação dos referidos organismos em empresas públicas, todas elas chamadas, como a do álcool, administrações-gerais (do vinho, dos cereais...) e operando por vezes certas cisões orgânicas (exemplo: Administração-geral das Frutas, por um lado, dos Produtos Hortícolas, por outro). Este projecto, ao qual andou associado o nome de Nelson Trigo, secretário de Estado de Abastecimentos e Preços (foi ele quem nomeou a comissão sua autora), ainda deve considerar-se relativamente moderado: com efeito, o estatuto-tipo que dele fazia parte integrante possibilitava a atribuição de exclusivos às EP, mas não vinculava a isso os governantes¹⁸⁴; e, por outro lado, previa conselhos-gerais com representação das «forças vivas». Eis o que consentiria — em se querendo — uma certa *souplesse* no intervencionismo...

A este projecto seguiu-se, em 1975, um outro, elaborado no âmbito da Comissão Coordenadora para a Extinção dos Grémios da Lavoura, da qual foi expoente António Bica, mais tarde secretário de Estado do V Governo Provisório. Era um projecto muito mais radical, desde logo conotado com o PCP e o MDP/CDE; e prevendo a criação, a partir das juntas e dos institutos já existentes, de «organismos públicos de comercialização dos produtos agrícolas», que monopolizariam o comércio por grosso e subordinariam estreitamente o de retalho. Fazendo parte de um sistema mais vasto e muito lógico, o qual também compreenderia, por outro lado, organismos públicos de fornecimento à lavoura de factores de produção; e ainda, como agentes locais, as pré-cooperativas, resultantes de uma adaptação dos grémios da lavoura às novas condições socioeconómicas e políticas. Pré-cooperativas essas nas quais (como nos grémios) seriam delegadas funções de carácter público, cuja criação poderia ser de iniciativa governamental, junto das quais actuariam acesores técnicos nomeados pelo ministro, etc.; e as quais logo foram acusadas pelos seus adversários (socialistas, sociais-democratas e conservadores) de serem grémios mascarados ao serviço de um neocorporativismo comunista¹⁸⁵.

Neste contexto, ocorre observar que os organismos públicos de comercialização não eram objecto de nenhuma precisa definição jurídica. No

¹⁸⁴ É verdade que Nelson Trigo atribui rapidamente vários, mesmo sem estatuto...

¹⁸⁵ A posição de uma parte da extrema esquerda foi matizada, de apoio crítico e jogando na esperança de uma futura descentralização (ou na ultrapassagem basista) desta estrutura, que a princípio seria altamente estatizada.

projecto não se lhes chamava institutos nem empresas nem nada senão o que dissemos. Pelo que tanto poderiam vir a ser uma coisa como outra, ou até serviços empresariais do Estado, plenamente integrados... E o projecto também deixava para depois a teoria dos corpos gerentes, não explicando se os directores (necessariamente nomeados) seriam ou não assistidos por órgãos consultivos ou deliberativos com representação de interesses agrícolas, industriais ou comerciais de carácter privado. Eis um exemplo típico da aparente despreocupação revolucionária pelo desenho prévio das instituições, que no fundo exprime um grande temor dos compromissos e cristalizações susceptíveis de entravar a marcha da revolução. Mas adiante.

Veiculado depois do 11 de Março pela Comissão Coordenadora da Liquidação dos Grémios da Lavoura (e das respectivas federações), este projecto também não passou, sendo definitivamente abandonado depois do 25 de Novembro ¹⁸⁶. E a partir desta data tudo perde a nitidez, como já se explica.

— *Em terceiro lugar*, e encerrando o capítulo VI, temos a análise das poucas reformas estatutárias efectivamente levadas a cabo depois do 25 de Abril, bem como uma referência a estudos e projectos recentes, alguns dos quais ainda são meio confidenciais. O ponto de partida é-nos aqui fornecido pelo primeiro estatuto da EPAC ¹⁸⁷, sucessora do Instituto dos Cereais, única empresa pública até agora criada a partir de um organismo coordenador e que se manteve. Simultaneamente, outra surgira, o ICEP, como herdeira das funções técnicas do IC ¹⁸⁸. Mas, além de funcionalmente discutível, a ideia de se formarem duas empresas públicas cerealíferas era suspeita de visar, antes de mais, objectivos de promoção das remunerações do pessoal. De modo que logo no ano seguinte se fez marcha atrás. Pelo Decreto-Lei n.º 551/77, de 31 de Dezembro, o ministro António Barreto veio extinguir o ICEP ainda antes de completada a instalação, projectando atribuir boa parte das suas funções à Direcção-Geral das Indústrias Alimentares e ao Instituto da Qualidade Alimentar, recém-criados no quadro da recente reestruturação do MAP; e do mesmo passo determinando que a EPAC desempenhasse as restantes, pois também lhe cabem actividades de apoio técnico, embora «apenas como complemento da sua acção comercial»...

No fundo, reaflore aqui a mesma linha (quanto à divisão do trabalho entre o «para-Estado» e o Estado) que já animara o legislador «liberali-

¹⁸⁶ Sob a égide da sobredita Comissão Coordenadora e tendo como pontas de lança as comissões liquidatárias da Estremadura (a da Federação e a dos ex-grémios da lavoura), tinha-se desenvolvido desde a Primavera de 1975 uma ampla acção reivindicativa enlaçando temas de política agrária (questões do vinho, da carne, da batata de semente, dos adubos, do crédito...) e questões institucionais. Essa movimentação das comissões liquidatárias, na qual também viriam a participar outras estruturas (cooperativas, ligas, comissões de trabalhadores da CUF e da SAPEC, representantes de bancários), culminou num plenário nacional e numa entrevista com o ministro Lopes Cardoso, algo tempestuosa, mas inconclusiva (27 de Outubro de 1975). Aí ficou aprazada outra para o dia 13 de Novembro, que se realizou, mas também não satisfez os contestatários, que marcaram para o dia 28 do mesmo mês novo plenário nacional em Coimbra. Ora este é que já não chega a ter lugar, por se ter entretanto modificado — radicalmente — a situação política. Pouco tempo depois, a primeira Comissão Coordenadora pediu a sua demissão, que foi prontamente aceite. Virava-se a página.

¹⁸⁷ Decreto-Lei n.º 663/76, de 4 de Agosto.

¹⁸⁸ Controlar as características dos cereais e derivados... apreciar e decidir dife-

zante» de 1972. Mas o mais curioso ainda está por dizer. Claro que esta mudança de agulha (quanto ao ICEP) implicava a necessidade de uma revisão dos estatutos da EPAC. Ora o Decreto-Lei n.º 551/77, ao encarregar o conselho de gerência de a preparar, determinou-lhe parâmetros que, sem contradizerem frontalmente os do diploma fundador — de Lopes Cardoso e Magalhães Mota ¹⁸⁹ —, relevam todavia de um espírito sensivelmente diferente. Senão vejamos.

Para além das modificações trazidas pela extinção do ICEP, tem-se a impressão, ao comparar o Decreto-Lei n.º 551/77 com o Decreto-Lei n.º 663/76, que o novo é, num certo sentido, mais «liberal» (ou menos monopolista) do que o antigo. Referimo-nos designadamente ao plano das atribuições da EPAC, que no primeiro estatuto ¹⁹⁰ são peremptórias («assegurar o abastecimento de cereais e sementes», adquirir-los internamente ou importá-los «em regime de exclusivo» ¹⁹¹, armazenar, distribuir e vender, exportar, etc.), visando aparentemente submeter todo o comércio cerealífero ao dirigismo e ao monopolismo exaustivo que têm caracterizado o domínio trigueiro; ao passo que o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 551/77, bem mais modesto (e reaproximando-se da terminologia tradicional da coordenação económica), apenas diz que a EPAC deve «contribuir para a regularização e abastecimento do mercado interno [...] promover a modernização do sistema de comercialização de cereais e sementes [...] colaborar com os serviços oficiais na modernização do sistema comercial [...] [e] dar parecer sobre a importação de cereais [...]» No preâmbulo deste decreto refere-se a necessidade de reestruturar o IC na perspectiva de uma futura integração na CEE. E a diferença de tom prende-se certamente com isto. No novo estatuto da AGA ¹⁹² também se adverte uma oscilação semelhante, entre disposições que conferem exclusivos e outras que parecem inclinar-se para um tipo de empresa pública actuando em regime concorrencial. E num estudo feito na JNF, em 1978, propõe-se a criação de «organismos de gestão económica sectorial» que, pelas funções ¹⁹³, se aproximam da coordenação moderada, vinda de trás ¹⁹⁴.

Estou a resumir e tenho de o fazer drasticamente, com algum inevitável prejuízo da precisão expositiva. Perdem-se acordes, matizes que poderão vir a revelar-se de uma insuspeitada importância. Mas há que ter paciência. A benefício de inventário, apenas acrescentarei aqui o seguinte: que a hesitação dos últimos anos não diz apenas respeito à opção entre a fórmula dos institutos e a das empresas públicas e (quando se opta por estas últimas) à definição de um regime monopolista ou, pelo contrário, concorrencial. Também se dá no plano das relações externas dos organismos,

rendos sobre tipificações e qualidade... certificar os produtos... promover o aperfeiçoamento profissional...

¹⁸⁹ O já citado Decreto-Lei n.º 663/76.

¹⁹⁰ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 663/76, em anexo que dele faz parte integrante.

¹⁹¹ Nos termos deste decreto, a aquisição interna também poderá fazer-se em regime de intervenção (preço garantido, com entrega facultativa). Mas depois do 25 de Abril tentara-se (sem êxito) estender a outros cereais o regime do trigo. A *tendência* era para o monopólio.

¹⁹² Decreto-Lei n.º 33/78, de 30 de Janeiro.

¹⁹³ Sobre a estrutura interna, corpos gerentes, etc., as conclusões que conheço são omissas.

¹⁹⁴ O sentido inovador deste projecto acha-se nas suas propostas sobre as relações entre os organismos de gestão e os serviços público correntes.

por um lado com o Estado e por outro com as «forças vivas». E assim, por exemplo, verificamos, quanto a estas últimas, que nem o estatuto da EPAC nem o novo da AGA prevêm conselho-geral ou outro qualquer órgão em que elas estejam representadas¹⁹⁵. Mas já dissemos que o Estatuto Geral das Empresas Públicas (Decreto-Lei n.º 260-76) o torna possível e que tendências semelhantes se têm manifestado algures (em organismos de coordenação, no MAP...) ao longo dos últimos anos. De modo que é uma questão em aberto, sendo de esperar que alguns estatutos em gestação — o do Instituto da Carne e o do Instituto do Leite, bem como os do Vinho — venham a dar indicações mais precisas sobre a orientação actual.

Em matéria de autonomia, que é, *mutatis mutandis*, a matéria da tutela, também não há ideias assentes. Percorrendo os estatutos da EPAC e da AGA, tem-se a impressão de que a autonomia é escassa, apesar da tendência para a enumeração taxativa dos actos dependentes da autorização ou aprovação ministerial¹⁹⁶. E isto porque essa enumeração é vastíssima, abrangendo, *no plano administrativo*, o estatuto do pessoal e a fixação de remunerações; *em sede financeira*, a contracção de empréstimos em moeda nacional (por prazo superior a sete anos) ou em moeda estrangeira, a emissão de obrigações e a aquisição, oneração ou alienação de participações no capital de sociedades, bem como a aplicação dos lucros eventuais, designadamente na constituição de reservas e no autofinanciamento, e, enfim, *no domínio económico*, tudo o que é importante, desde os orçamentos aos planos anuais ou plurianuais e à política de fixação dos preços de venda¹⁹⁷.

Deste modo, só à gestão menor se dará autonomia. E parece ilegítima qualquer dúvida sobre a fidelidade do Estado português à sua velha vocação dirigista, apenas ligeiramente temperada. Mas já outros diplomas sugerem uma impressão algo diferente. Assim o Decreto-Lei n.º 260/76 (Estatuto Geral das Empresas Públicas), ao expressamente prever a fixação, «sempre que possível através de contratos-programa», dos objectivos económicos de médio prazo¹⁹⁸: contratos-programa entre cada empresa pública e o Estado, que por eles também estavelmente se obrigaria, ligando-se as mãos. Com boa vontade, pode ver-se aqui esboçado um princípio autonomista fecundo, se convenientemente explorado e desenvolvido (mas, curiosamente, o estatuto da EPAC e o da AGA, posteriores, omitem esta disposição); tal como se pode insistir em determinados elementos normativos da tutela e que a limitam — por exemplo, a obrigação feita ao Estado de compensar com receitas extraordinárias aquelas empresas que, por razões de política económica e social, obrigue a praticar preços inferiores aos que seriam normais¹⁹⁹. E dir-se-ia, enfim, mais em geral, que a simples consagração, ao nível dos princípios básicos de gestão, de «critérios objectivos de economicidade», bem como a ampla recepção que se opera do direito

¹⁹⁵ Os órgãos são o conselho de gerência e a comissão de fiscalização, de nomeação ministerial.

¹⁹⁶ Ao ministro também cabe, claro está, o poder de dar directivas e instruções genéricas aos membros dos conselhos de gerência.

¹⁹⁷ Decreto-Lei n.º 260/76, artigo 13.º (Estatuto Geral); Decreto-Lei n.º 663/76 (Estatuto da EPAC), artigo 20.º; Decreto-Lei n.º 33/78 (Estatuto da AGA), artigo 14.º

¹⁹⁸ Id., artigo 21.º, n.º 2, alínea b).

¹⁹⁹ Id., artigo 21.º; Decreto-Lei n.º 663/76, artigo 23.º, n.º 3; Decreto-lei n.º 33/78, artigo 23.º

privado e dos processos e técnicas próprias das empresas privadas²⁰⁰, introduzem uma dinâmica antidirigista, cujos efeitos desburocratizantes serão, a longo prazo, notáveis. Eis um pensamento cheio de desejos, mas que não devemos considerar totalmente veleitário. Em se avançando pela perspectiva de uma adesão à CEE, talvez, enfim, se corrijam certas peculiaridades da nossa economia e se lhe reforcem as dimensões concorrenciais.

Quem for vivo verá. Mas outra coisa é transmutar esta razoável esperança no acto de ideológica fé que a desconfinar. E isso fazem os que olham a evolução dos últimos anos à luz de uma promessa contida na Constituição Portuguesa de 1976, segundo a qual o País se encontra a caminho do socialismo: transição essa decerto assente na coexistência de três sectores da propriedade (o privado, o público e o social), mas em que este último (formado por empresas cooperativas, em autogestão ou municipais) tenderá, com o tempo, a predominar²⁰¹. Indo por este lado, tomar-se-ão as empresas públicas — hoje burocraticamente geridas (e cujo pendor estatizante é notório) — como a antecâmara de futuras autogestões. Quer o Estatuto Geral das Empresas Públicas quer os da EPAC e da AGA, previram o controlo da gestão pelos trabalhadores, segundo as normas que viessem a ser estabelecidas na lei²⁰². E o estatuto da EPAC impõe a sua própria revisão em conformidade com ela. Ora a lei sobre controlo da gestão das empresas pelos trabalhadores, nas presentes circunstâncias socioeconómicas e políticas, não podia dar-lhes (aos trabalhadores) grande coisa. Mas no futuro quem sabe? E quem sabe se muitas das funções hoje desempenhadas pelos organismos de coordenação não incumbirão amanhã ao movimento cooperativo? Por ora, isso não é possível, tão atrasado vai o nosso cooperativismo de grau superior. Na maioria dos ramos ainda não há uniões nem federações. Mas um dia... Também durante imenso tempo não existiram corporações...

Este desígnio de uma diversa autodirecção económica é acalentado por importantes defensores do cooperativismo, alguns dos quais têm ocupado, depois do 25 de Abril, importantes posições políticas. E até se perfila no horizonte de certos conflitos, como os que periodicamente assolam o sector leiteiro, tão desejoso de sacudir a tutela estatal quanto precisado dos apoios do Estado. Ora o sector leiteiro é o mais desenvolvido de todos quantos, cooperativamente falando...

Não cabe aqui defender nem combater profecias. (As quais têm a sua eficácia histórica mesmo quando se não realizam.) Apenas quero uma vez mais salientar a analogia existente entre a posição dos cooperativistas e socialistas autogestionários mais convictos e a que durante anos ocuparam os apóstolos do corporativismo de associação. Chegados a este ponto, não creio que seja possível invocar o argumento de que se trata de uma analogia meramente formal. Ao longo de todo este ensaio assistimos à eclosão das tendências empresariais no seio dos organismos ditos pré-corporativos (e de outros sem o prefixo, como as federações de grémios da lavoura); e vimos como tantas vezes as próprias cooperativas nasceram (no âmbito de grémios da lavoura) sob o impulso de juntas nacionais. A filia-

²⁰⁰ Decreto-Lei n.º 260/76, preâmbulo, artigos 3.º, n.º 1, e 21.º; Decreto-Lei n.º 663/76, artigo 23.º, n.º 1.

²⁰¹ Constituição, artigos 89.º e 90.º

²⁰² Decreto-Lei n.º 260/76, artigo 6.º; Decreto-Lei n.º 663/76, artigo 14.º, Decreto-Lei n.º 33/78, artigo 2.º

ção é clara, por muito que também seja conflituosa: como é sabido, os filhos têm de «matar» os pais... E, assim, caso amanhã as cooperativas se libertem do Estado, será — no prolongamento de uma velha guerra — a vitória final depois de tantas batalhas perdidas, seja qual for o conteúdo dessa libertação. Seja como for, ela ainda vem longe. Percorrendo a actual lei orgânica do MAP, constatamos até que se prevê sejam serviços de certo modo integrados («funcionando no») Ministério os «organismos especializados na regulamentação e regularização do mercado» que hão-de suceder às juntas e organismos afins, cuja extinção se prevê ²⁰³...

Chegados aqui — e para mais tarde podermos discutir com pleno conhecimento de causa esta problemática essencial das relações entre o Estado e a sociedade civil —, precisamos de proceder ao inventário, mais terra-a-terra, dos principais resultados de quarenta anos de coordenação económica e ao exame dos caminhos que se lhe deparam, aqui e agora. Disso se ocupará o capítulo VII — e último —, sobre os efeitos e perspectivas da coordenação, e também sobre os conflitos que a atravessaram ou em que ela se travessou, regionais, sectoriais e de classe. Mas esse não o posso resumir agora, porque ainda está em gestação.

²⁰³ Decreto-Lei n.º 221/77, de 28 de Maio, artigo 5.º, n.º 2.º