



49

REVISTA
PORTUGUESA
DE
HISTÓRIA

COIMBRA 2018

Agricultura, Estado corporativo e coordenação económica na génese do salazarismo: a Junta Nacional das Frutas, 1931-1939

Agriculture, corporative State and economic coordination in the origins of salazarism: the National Board of Fruits, 1931-1939

LEONARDO ABOIM PIRES

Instituto de História Contemporânea da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa
leonardopires5@hotmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-6033-350X>

Texto recebido em / Text submitted on: 30/11/2017
Texto aprovado em / Text approved on: 07/06/2018

Resumo:

Este artigo centra-se na temática da coordenação económica corporativa no contexto do Estado Novo. O nosso objetivo é compreender o contexto histórico e político que moldou a doutrina corporativa e as problemáticas suscitadas por esta questão serão vistas a partir de uma instituição específica – a Junta Nacional das Frutas. Neste sentido, estudaremos os efeitos do corporativismo na política agrária do fascismo português no seu início e as lógicas subjacentes à aplicação desses princípios em Portugal.

Palavras-Chave:

Estado Novo; Corporativismo; Junta Nacional das Frutas.

Abstract:

This article focuses on the issue of corporative economic coordination in the context of Estado Novo's regime. Our scope is to understand the historical and political context that shaped the corporative doctrine and the problematics of this issue will be carried out through the analysis of a specific institution – the Junta Nacional das Frutas (National Board of Fruits). This way, we study the effects of corporatism in the agrarian politics of the Portuguese fascism in his beginning and the logic behind the application of these principals in Portugal.

Keywords:

“Estado Novo”; Corporatism; National Board of Fruits.

1. Introdução

A instauração do Estado Novo como regime político congrega diversas sensibilidades e visões, exacerbadas ou dirimidas no período da Ditadura Militar e nos primeiros anos da sua existência, nas quais a economia não foi olvidada. Enquanto regime fascista englobava, nos seus fundamentos doutrinário-ideológicos, os princípios corporativos, através dos quais se assumia uma dimensão de rutura com os regimes liberais. Assim, o corporativismo impunha-se como a fórmula preferencial na construção de uma nova sociedade, ordenada e arregimentada sob a tutela da cúpula governativa. Essa intenção de romper com o passado incluía um novo quadro institucional, no qual a relação entre os agentes económicos e o Estado adquiria um desenho distinto do liberalismo económico e do socialismo estatista, de forma a construir uma alternativa de terceira via. A relação capital/trabalho era percecionada numa lógica de pacificação, onde o diálogo entre os elementos da cadeia produtiva deveria estar alinhado num sentido de harmonia social, de forma a evitar antagonismos geradores de desordem. O corporativismo foi assim incorporado na doutrina do Estado Novo, ocupando-se este de lhe dar forma institucional, com a criação de uma rede de organismos que se converteram num dos alicerces sociais e económicos do autoritarismo português.

Neste novo ordenamento, o lugar do Estado e como este preconizava a aplicação desta doutrina terá de ser equacionado. Para os propósitos deste ensaio, centrar-nos-emos numa dessas vertentes: a coordenação económica, consubstanciada na criação de diversas organizações reguladoras de diversos sectores. Doutrinariamente, a criação deste tipo de órgãos comportava uma carga transitória, isto é, as suas funções deveriam ser, posteriormente e num estado mais avançado do regime corporativo, absorvidas pelas corporações. Todavia, de forma algo paradoxal, conviveram com as corporações, sobreviveram à própria queda do regime, em 25 de abril de 1974, sucumbindo apenas perante o processo negocial de adesão à Comunidade Económica Europeia, já na década de 1980.

A relação entre o Estado Novo, enquanto entidade política, e as diversas instituições económicas, especificamente, os organismos de coordenação económica, constitui mote para a reflexão deste ensaio, partindo da base teórica legada pelos diversos doutrinadores do corporativismo português, associada às análises de um subsector específico: o fruto-hortícola.

Do ponto de vista historiográfico, a temática da coordenação económica não passou incólume aos estudos sobre o corporativismo em Portugal, onde se destacam os trabalhos de Manuel de Lucena que analisou esta questão em

diversos organismos ligados ao sector agrícola¹. Ainda na área da agricultura, mais recentemente, os estudos realizados por Dulce Freire², Ignacio García Pereda³ e Amélia Branco⁴ focaram igualmente a questão da coordenação económica nos subsectores do vinho, da cortiça e das florestas, respetivamente. Também a tese de doutoramento de Álvaro Garrido examinou esta problemática para os organismos ligados ao abastecimento de bacalhau⁵.

Partindo do caso de estudo da Junta Nacional das Frutas (JNF), organismo criado em 1936, pretendemos analisar de que modo o conceito de coordenação económica se aplicou na realidade socioeconómica portuguesa dos anos 30, num tempo de formulação, aplicação e amadurecimento das instituições. A escolha desta organização corresponde ao desígnio de compreender a sua transição de Junta Nacional de Exportação das Frutas (JNEF), criada em 1931, para um elemento devidamente enquadrado após a constitucionalização do regime.

Outro dos aspetos a que se prende esta escolha deve-se ao facto de que, segundo alguns autores, a agricultura se apresenta como propensa à corporativização⁶ e, deste modo, pretendemos perscrutar a dimensão empírica destas observações no início do salazarismo enquanto prática política. O período cronológico em análise está balizado entre 1931, data de criação da JNEF e 1939, ano em que se inicia a Segunda Guerra Mundial, abrindo um novo caminho para a coordenação económica, criando “novos instrumentos

¹ Manuel de Lucena, “Sobre a evolução dos organismos de coordenação económica ligados à lavoura (I)”, *Análise Social*, 14: 56 (1978), p. 817-862; “Sobre a evolução dos organismos de coordenação económica ligados à Lavoura (II)”, *Análise Social*, 15: 57 (1979), p. 287-355; “Sobre a evolução dos organismos de coordenação económica ligados à lavoura (III)”, *Análise Social*, 15: 58 (1979), p. 117-167; “Salazar, a fórmula da agricultura portuguesa e a intervenção estatal no sector primário”, *Análise Social*, 26: 110 (1991), p. 97-206.

² Dulce Freire, *Produzir e beber: a vinha e o vinho no Oeste (1929-1939)* (dissertação de mestrado em História dos séculos XIX-XX – secção do séc. XX, apresentada à Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa), 1998.

³ Ignacio García Pereda, *Junta Nacional de Cortiça (1936-1972)*, Lisboa, Euronatura, 2008.

⁴ Amélia Branco, *O impacto das florestas no crescimento económico moderno durante o Estado Novo (1930-1974)* (tese de doutoramento em História Económica e Social apresentada ao Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa), 2005.

⁵ Álvaro Garrido, *O Estado Novo e a Campanha do Bacalhau*, Lisboa, Temas & Debates/Círculo de Leitores, 2010, p. 101-133.

⁶ Segundo José Maria Brandão de Brito, o processo de corporativização corresponde a “i) um processo de assimilação da doutrina corporativa pelas estruturas organizadas da sociedade (existentes ou a criar) e ii) a articulação progressiva dessas estruturas com o Estado” (José Maria Brandão de Brito, *A industrialização portuguesa no pós-guerra (1948-1965): o condicionamento industrial*, Lisboa, Dom Quixote, 1989, p. 135).

de disciplina e coordenação em sectores particularmente sensíveis, bem como reforçando aqueles de que já dispunha⁷.

2. O conceito de coordenação económica na doutrina corporativa portuguesa

O ideário corporativo no Estado Novo não constitui uma novidade nem uma exclusividade portuguesa. Desde os finais do século XIX que a ideia da criação de uma sociedade eivada de organicismo, de modo a permitir superar as correntes político-sociais dominantes, se encontrava em voga no campo da direita autoritária na Europa⁸. De forma breve, segundo os seus ideólogos, “o corporativismo aparece, quer no domínio do pensamento quer no domínio dos factos, como reação contra o individualismo liberal, por um lado, e o socialismo, particularmente o socialismo marxista, por outros⁹”. O ambiente de anomia e desestruturação social que se seguiu à Primeira Guerra Mundial proporcionou a utilização de imagens de entidades coletivas, como a da família, sendo de fácil perceção, isto é, todos os membros dos corpos sociais possuíam uma família, sendo algo sempre presente no quotidiano nas várias camadas da população. Esta visão radicava no património doutrinal aristotélico-tomista, com a existência coeva de um discurso legitimador destes tópicos, nomeadamente a doutrina social da Igreja Católica, respescada por vários autores portugueses no sentido de “compôr uma ideologia corporativista adaptada às circunstâncias portuguesas¹⁰”.

Assim, o corporativismo poderá quase ser percecionado como algo espasmódico pois pretendia dar resposta ao contexto histórico em que emerge¹¹. Dito de outra forma, face à crise multimodal em que se encontravam as democracias parlamentares, o corporativismo assumiu uma dimensão de

⁷ Manuel de Lucena, “Sobre a evolução dos organismos de coordenação económica ligados à lavoura (II)...”, cit., p. 134.

⁸ Para um aprofundamento sobre a temática da historicidade e transnacionalidade do corporativismo na Europa veja-se Matteo Pasetti, *L'Europa corporativa: una storia transnazionale tra le due guerre mondiali*, Bologna, Bononia University Press, 2016.

⁹ Domingos Fezas Vital, *Curso de Direito Corporativo*, Sintra, Tipografia Minerva Comercial Sintense, 1940, p. I.

¹⁰ Álvaro Garrido, *Queremos uma economia nova!: Estado Novo e corporativismo*, Lisboa, Temas & Debates/Círculo de Leitores, 2016, p. 59.

¹¹ Para Renzo de Felice, as soluções económicas do fascismo, nas quais se inclui o corporativismo, derivam de um cenário muito particular, “um tipo especial de crise, uma crise do capitalismo monopolista, cuja gravidade deriva do facto de o sistema encontrar o caminho cortado, quer devido ao desenvolvimento extensivo quer devido a um desenvolvimento mais intensivo da exploração” (Renzo de Felice, *Explicar o fascismo*, Lisboa, Edições 70, 1978, p. 58).

resolução dos diversos problemas, baseando-se num discurso que apelava à “organicidade social imanente dos corpos constitutivos da Nação”¹², fundamentando-se na apologia das corporações medievais, símbolo máximo da harmonia entre os agentes sociais. A sua natureza organicista baseava-se no seguinte postulado: “La personalità dell’uomo si affermava nel lavoro, creatore di ricchezza, e si affermava nella famiglia come generatrice di vita”¹³.

Numa tentativa globalizante de abarcar todas as valências inerentes a uma sociedade, o corporativismo encontrou espaço de reflexão no campo económico e, associado a uma feição orgânica, acabou por desaguar na construção de uma tipologia na qual os valores morais são conducentes a um modelo idealizado de mercado. Destarte, o corporativismo económico centrou-se nas seguintes questões: “explaining the functioning of the visible hand of both the State and the corporations, as well as towards determining the corporatist price and the corporatist wage. They also tried to construct a new theory of distribution”¹⁴, de forma a criar um modelo alternativo ao *homo economicus*. Esse *homo corporativus* seria a expressão de um novo ideal da interação entre governo e governados, estabelecendo uma “comunhão entre o indivíduo e o Estado”¹⁵. Este conjunto de tópicos partia de uma almejada moralização das relações económicas e sociais exequível apenas num Estado de natureza autoritária.

Além de um quadro político favorável ao surgimento de ideias contrárias ao liberalismo confluíram ainda outras correntes para a base do corporativismo, em que a doutrina social da Igreja constitui um dos seus pilares, mas não exclusivamente. Em Portugal, certas construções teóricas eram apologéticas de um sistema em que a colaboração interclassista era preconizada, associada ainda à criação de um sistema de representação política correspondente a esse desígnio. Este princípio encontra-se em alguns escritos de Joaquim Pedro Oliveira Martins, prolongando-se ao longo da Primeira República, nomeadamente no período sidonista¹⁶. Foi a conjuntura política que desembocou

¹² Fernando Rosas, “O corporativismo enquanto regime”, in Fernando Rosas e Álvaro Garrido (coord.), *Corporativismo, Fascismos, Estado Novo*, Coimbra, Edições Almedina, 2012, p. 21.

¹³ Daniele Serapiglia, *La via portoghese al corporativismo*, Roma, Carocci editore, 2011, p. 186.

¹⁴ Carlos Bastien, José Luís Cardoso, “From homo economicus to homo corporativus: a neglected critique of neoclassical economics”, *The Journal of Socio-Economics*, 36 (2007), p. 120-127.

¹⁵ Álvaro Garrido, *Queremos uma economia...*, cit., p. 79.

¹⁶ Sobre a emergência do ideário corporativo no campo político português veja-se Ernesto Castro Leal, “Tradições organicistas: ideias políticas e práticas de representação na República Portuguesa (1910-1926)”, *Espacio, Tiempo y Forma – Revista de la Facultad de Geografía e Historia*, 27 (2015), p. 37-58.

na criação do Estado Novo, na década de 1930, que possibilitou a transladação das propostas intelectuais e do campo das ideias para o plano da ação política, sendo o corporativismo entendido, à semelhança de outras doutrinas, como “uma ideia cujas consequências acarretarão uma modificação profunda da paisagem económica e política, uma mudança revolucionária de paradigma”¹⁷. O discurso corporativo ganhou amplitude e a reivindicação da capacidade de um governo forte, na formação das condições para o desenvolvimento socioeconómico que afrontasse as ideias liberais e socialistas, foi cada vez mais repetida em diversos círculos políticos.

Como já mencionámos, a doutrina corporativa refletiu-se no pensamento e nos modelos económicos. Convocando um ideário interclassista, as relações económicas teriam de estar, tal como as relações sociais, assentes numa base harmónica, em que “[...] terá de apoiar-se no esforço consciente e no sacrifício de uma larga parte do individual em favor do coletivo, na devoção de todos pelo bem comum”¹⁸. A concretização institucional destas questões doutrinárias acabou por se revelar na criação de variadas instituições, nomeadamente os organismos de coordenação económica, divididos entre comissões reguladoras, institutos e juntas nacionais.

Este tipo de organismos “assistiam o regime de Salazar na racionalização e na regulação da economia; serviam também, num contexto de depressão mundial, como meios que permitiam ao Estado estender a sua influência a praticamente todos os sectores da economia”¹⁹. Se as comissões reguladoras estavam encarregues do condicionamento das importações e os institutos tinham como objetivo coordenar algumas atividades exportadoras, com as juntas nacionais era pretendida a disciplina e o estímulo de atividades produtivas voltadas para a exportação. Convém frisar que estes organismos se encontravam excluídos da chamada pirâmide corporativa. De cima para baixo, a pirâmide corporativa organiza-se da seguinte forma: no primeiro estrato estavam as corporações; no segundo, as federações e uniões de grémios, federações e uniões de sindicatos e federações e uniões de casas do povo; e, no terceiro e último encontravam-se os grémios obrigatórios, facultativos e da lavoura, sindicatos nacionais, casas do povo e casas de pescadores.

¹⁷ Keith Dixon, *Os evangelistas do mercado*, Oeiras, Celta, 1999, p. 45.

¹⁸ Pedro Teotónio Pereira, *A batalha do futuro: organização corporativa*, Lisboa, Clássica Editora, 1936, p. 170.

¹⁹ Howard Wiarda, “Corporativismo”, in António Barreto, Maria Filomena Mónica (dir.), *Dicionário de História de Portugal: suplemento (1926-1974)*, Porto, Livraria Figueirinhas, 1999, vol. 7, p. 421-425.

Os organismos de coordenação económica eram tidos como instituições de cariz transitório, cuja utilidade e transporte de recursos apenas se justificava na correção dos defeitos dos vários sectores produtivos, na senda de alcançar a economia autogerida. Contudo, o contraste entre teoria e realidade tornou-se bastante nítido. Durante o Estado Novo a pretendida economia autogerida “de facto, nunca se [tinha] conseguido libertar da tutela do amplexo do Estado”²⁰, além de que os organismos de coordenação económica, “com o passar do tempo, contudo, não foram votados ao desaparecimento nem subalternizados”²¹, contrariando os princípios doutrinários.

Tabela 1 - Organismos de coordenação económica criados durante o Estado Novo

Nome	Data de criação
Comissão Reguladora das Moagens de Ramas	1936
Comissão Reguladora das Oleaginosas e Óleos Vegetais	1939
Comissão Reguladora do Comércio de Algodão em Rama	1937
Comissão Reguladora do Comércio de Arroz	1933
Comissão Reguladora do Comércio de Bacalhau	1934
Comissão Reguladora do Comércio de Carvões	1939
Comissão Reguladora do Comércio de Metais	1939
Comissão Reguladora dos Cereais do Arquipélago dos Açores	1936
Comissão Reguladora dos Produtos Químicos e Farmacêuticos	1940
Instituto do Azeite e Produtos Oleaginosos	1972
Instituto do Vinho do Porto	1933
Instituto dos Cereais	1972
Instituto dos Produtos Florestais	1972
Instituto dos Têxteis	1972
Instituto Nacional do Pão	1936
Instituto Português de Conservas de Peixe	1936
Junta dos Lacticínios da Madeira	1936
Junta Nacional da Cortiça	1939
Junta Nacional da Marinha Mercante	1939

²⁰ José Maria Brandão de Brito, “Uma escola corporativa portuguesa?”, in Luciano Aronne de Abreu, Paula Borges Santos (org.), *A era do corporativismo: regimes, representações e debates no Brasil e em Portugal*, Porto Alegre, EDIPUCRS, 2017, p. 59-70.

²¹ Manuel de Lucena, *A evolução do sistema corporativo português: o salazarismo*, Lisboa, Perspectivas & Realidades, 1976, p. 306.

Junta Nacional das Frutas	1936
Junta Nacional do Azeite	1937
Junta Nacional do Vinho	1937
Junta Nacional dos Produtos Pecuários	1939
Junta Nacional dos Resinosos	1936

Fonte: Álvaro Garrido, *Queremos uma economia...*, cit., p. 114

Como é visível na tabela 1, os principais organismos de coordenação económica incidiram, particularmente, sobre os subsectores ligados à produção alimentar, muito vincado na agricultura e nas pescas. Tal facto prende-se, essencialmente, com a gestão dos abastecimentos, questão essa que foi exacerbada durante e após a Primeira Guerra Mundial e, mais tarde, a Segunda Guerra Mundial se encarregou de dar continuidade. Os usos políticos desta questão fomentaram, de forma ainda mais acutilante, desde os finais do século XIX, a ideia da falência do Estado demoliberal face à resolução dos diversos problemas sociais coevos. É neste caldo cultural que as soluções de intervenção e regulação do Estado adquirem contornos mais salientes em que “a reorganização da economia participou do processo de reconstrução do Estado”²².

Para Oliveira Salazar, através do corporativismo “não só o Estado conhece a vida económica, se interessa por ela, a protege, a dirige, em harmonia com os seus fins próprios ou os seus interesses políticos do momento, mas os elementos económicos – forças produtivas – entram na orgânica do Estado, fazem parte da sua constituição”²³. Através desta visão, a doutrina corporativa constituía o expediente ideal para a correção dos defeitos que, na ótica da elite política do novo regime, tinham caracterizado o liberalismo, em geral e a I República, em particular. Em suma, o corporativismo “representava um caminho programático de futuro”²⁴. Mas vejamos como esta questão é entendida no corpo teórico da primeira geração dos doutrinadores da chamada «escola corporativa portuguesa».

²² Álvaro Garrido, “O Estado Novo português e a institucionalização da «economia nacional corporativa»”, *Estudos do Século XX*, 10 (2010), p. 299-316.

²³ António de Oliveira Salazar, *Problemas da organização corporativa*, Lisboa, Subsecretariado de Estado das Corporações e Previdência Social, 1935, p. 5.

²⁴ Filipe Ribeiro de Menezes, *Salazar: uma biografia política*, Lisboa, Dom Quixote, 2010, p. 111.

João Pinto da Costa Leite (Lumbrales)²⁵ defendia que numa democracia “nada tem o Estado, portanto, que ver com a vida económica e social. O Estado é um mero Estado-polícia, destinado a garantir o mínimo indispensável de ordem interna e externa”²⁶. Esta crítica ao Estado mínimo encontrava-se intimamente ligada com a ideia de que o regime demoliberal não correspondia aos desafios e anseios da sociedade, declarando, de forma concreta que a aplicação da doutrina democrática conduzia à “incompetência do parlamento para resolver os problemas”²⁷. Para lá disso, o conceito de contrato social rousseauiano mostrava ser impeditivo da construção da sociedade corporativa por “a soberania não poder ser senão a vontade da Nação”²⁸ e as democracias revelavam-se incapazes de relacionar a representatividade, a soberania e o interesse nacional.

Seria para responder aos desafios da inação política, da questão social e da necessidade de regulação económica que o Estado corporativo deveria ser estabelecido. Estritamente, do ponto de vista económico, à entidade estatal “cumpre impor através da fiscalização e da ação educativa”²⁹ a reforma das instituições. Assim, “esta ação provisória do Estado é indispensável, não só porque a organização corporativa não está ainda completa no seu aspeto material, mas ainda porque os organismos criados, nem sempre [...] estão possuídos do espírito necessário para resolver autonomamente esses problemas”³⁰. Tal estruturação poderia ser entendida como uma forma de estatismo. Todavia, Costa Leite defende que “a reforma corporativa não é, como por vezes a encaram, uma forma de estatismo ou de mobilização da vida económica. É um processo

²⁵ João Pinto da Costa Leite (Lumbrales) (1905-1975). Licenciado em Direito, pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, aí exerceu o seu magistério e, mais tarde, em Lisboa. Homem da confiança de Salazar permaneceu no seu governo durante 21 anos consecutivos como: Subsecretário de Estado das Finanças (1929; 1930; 1934-1937), Ministro do Comércio e Indústria (1937-1940), Ministro das Finanças (1940-1950) e Ministro da Presidência (1950-1955), tendo sido ainda Presidente da Câmara Corporativa (1955-1957). Fora da esfera governamental, presidiu à Junta Central da Legião Portuguesa (1936-1944), na sua fase mais germanófila. Depois da sua passagem pelas lides governamentais, foi presidente do conselho de administração da SACOR e, durante o marcelismo, foi uma das principais figuras dos círculos ultramontanos. Com o 25 de abril de 1974, exila-se em Espanha, onde vem a falecer.

²⁶ João Pinto da Costa Leite (Lumbrales), *A doutrina corporativa em Portugal*, Lisboa, Clássica Editora, 1936, p. 94.

²⁷ João Pinto da Costa Leite (Lumbrales), *A doutrina...*, cit., p. 101.

²⁸ João Pinto da Costa Leite (Lumbrales), *A doutrina...*, cit., p. 96.

²⁹ João Pinto da Costa Leite (Lumbrales), *A doutrina...*, cit., p. 169.

³⁰ João Pinto da Costa Leite (Lumbrales), *A doutrina...*, cit., p. 162.

de limitar a concorrência ao que ela tem de orgânico e construtivo, limitando-a e corrigindo-a no que pode ter de monopolista”³¹.

O contexto de emergência do novo regime, conducente a novos alinhamentos em diversas áreas da estrutura político-administrativa, levou a justificações, de modo a clarificar a situação e, por sua vez, demonstrar o apego à doutrina corporativa. Pedro Teotónio Pereira³², considerado como a principal figura da primeira geração de doutrinadores, afirmava que “em Portugal, são já inúmeros os campos de atividade privada em que o Estado ultimamente se tem visto obrigado a intervir”³³. Todavia, tal situação, apenas radicava na “intenção urgente de levar um pouco de ordem e de método a ambientes totalmente desorientados [...] reservando-se o Estado ao papel de orientador e de coordenador da ação comum”³⁴.

Teotónio Pereira mostrava que em torno de cada organismo de coordenação económica se esboçava “o enquadramento dum conjunto de atividades já organizadas ou a organizar onde é possível definir em cada instante a posição do interesse geral e dos interesses parcelares”³⁵. Tal alinhamento dos sectores produtivos era indicativo e mostrava “primeiros sinais de uma economia em grande parte autodirigida, que substitui com evidente vantagem os inevitáveis inconvenientes da economia estatista”³⁶. Através deste enunciado, estavam lançadas as bases do sistema corporativo que, a breve trecho, conduziria à constituição das primeiras corporações: “Não tenhamos dúvidas. Vamos chegar em breve ao plano da corporação, e chegaremos a valer e não em sentido figurado”³⁷. Todavia, a realidade revelou-se amarga, sonogando os imperativos retóricos e o entusiasmo ideológico pois as primeiras corporações apenas surgiram já em 1957, arrastando-se a sua criação até 1966, sem grande impacto na realidade nacional, prevalecendo os organismos de coordenação económica, até para lá de

³¹ João Pinto da Costa Leite (Lumbrales), *Salazar, professor e homem de Estado*, Coimbra, Coimbra Editora, 1938, p. 19.

³² Pedro Teotónio Pereira (1902-1970). Licenciado em Matemáticas Superiores pela Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa, foi um dos mais destacados membros do Integralismo Lusitano. Depois do golpe de 28 de maio de 1926, converteu-se num dos próceres do novo regime, sendo um dos responsáveis pela construção do aparelho corporativo. Foi Subsecretário de Estado das Corporações e Previdência Social (1933-36), Ministro do Comércio e Indústria (1936-1937) e Ministro da Presidência (1958-1961) e exerceu funções diplomáticas em Espanha (1938-1945), Brasil (1945-1947), EUA (1947-1950; 1961-1963) e Reino Unido (1953-1958).

³³ Pedro Teotónio Pereira, *Organização corporativa*, Lisboa, Secretariado da Propaganda Nacional, 1935, p. 35.

³⁴ Pedro Teotónio Pereira, *Organização corporativa...*, cit., p. 35-36.

³⁵ Pedro Teotónio Pereira, *A batalha do futuro...*, cit., p. 179.

³⁶ Pedro Teotónio Pereira, *A batalha do futuro...*, cit., p. 179-180.

³⁷ Pedro Teotónio Pereira, *A batalha do futuro...*, cit., p. 180.

1974. As causas para tão longo desempenho dos organismos de coordenação baseiam-se no âmbito das suas competências de regulação que se revelaram muito úteis em diferentes contextos, desde a autarcia até à abertura económica do segundo pós-guerra, passando pela conjuntura da Segunda Guerra Mundial. Tal percurso evidencia “a amplitude dos meios intervencionistas do Estado e quanto o papel da organização corporativa, propriamente dita, é subalterno”³⁸, isto é, a capacidade destes organismos residia no controlo da produção e comercialização de vários produtos, realidade essa que não era exclusiva do corporativismo sendo este um subterfúgio para a interferência do Estado na economia.

Retomando a análise da escola corporativa, Mário de Figueiredo³⁹ orientou, igualmente, parte da sua produção escrita à temática corporativa, juntando-se ao escol de juristas e economistas que na década de 1930 se preocupou em dar cobertura ideológica e justificação política ao novo regime e, por extensão, aos princípios corporativos. No que concerne à temática em estudo, Figueiredo apontou, na senda de outros doutrinadores, a modalidade política na qual “o Estado deve sacrificar todas as atividades que possam perturbar a Nação, como fim em si mesma, mas não aquelas que se desenvolvem no seu seio, enquanto se apresenta como meio de conseguir outros fins”⁴⁰. O Estado surge assim como a identidade que arbitra conflitos, estando a sua atuação subjacente ao conceito de *interesse nacional* que, necessariamente, deveria colocar-se acima de interesses individuais.

Mas o Estado corporativo deveria enveredar por uma atuação que não se confundisse com os preceitos da doutrina individualista ou estatista. Deste modo, como é que tal situação se articula com o domínio económico? Mário de Figueiredo, desde logo, declara que o Estado Novo “não é individualista, mas entende que, salvo casos excecionais (art. 33º da Const.), o regime de produção deve ser deixado à iniciativa privada” e também “não é estatista, mas entende que deve intervir largamente na vida económica, coordenando dirigindo e impulsionando as atividades individuais”⁴¹. Nesta ótica, a

³⁸ Manuel de Lucena, *A evolução do sistema...*, cit., p. 310.

³⁹ Mário de Figueiredo (1890-1969). Licenciado em Direito, pela Universidade de Coimbra, é, juntamente com Oliveira Salazar, um dos mais destacados ativistas católicos do meio académico coimbrão, sendo um dos dinamizadores do Centro Académico de Democracia Cristã, de que foi presidente. É nomeado Ministro da Justiça e Cultos, em 1929, abandonando o governo após a revogação da «Portaria dos Sinos», prosseguindo a sua carreira académica na Faculdade de Direito de Coimbra nos anos seguintes. É um dos protagonistas do processo negocial entre Portugal e a Santa Sé para a Concordata de 1940. É novamente chamado ao governo, em 1940, para assumir a pasta da Educação Nacional, até 1944. Deputado à Assembleia Nacional entre 1934 e 1969, onde é nomeado porta-voz do governo e seu presidente, em 1961, cargo que exerceu até à sua morte.

⁴⁰ Mário de Figueiredo, *Princípios essenciais do Estado Novo Corporativo*, Coimbra, Biblioteca Geral da Universidade, 1936, p. 22.

⁴¹ Mário de Figueiredo, *Princípios essenciais...*, cit., p. 27.

coordenação económica surge como sustentáculo para dirimir os conflitos inerentes à concorrência entre a iniciativa privada, e também entre produtores e trabalhadores. Essa coordenação assume-se, sobretudo, como mecanismo de vigilância sobre a atividade produtiva, num mercado concorrencial imperfeito.

No grupo de doutrinadores que vimos seguindo, é de mencionar o contributo de António Júlio Castro Fernandes⁴² para a clarificação teórica sobre a questão da coordenação económica. Para este autor, “na solução corporativa, o Estado não assiste, neutral, ao fenómeno económico, o Estado não integra na sua mecânica todas as atividades produtivas da riqueza, o Estado preside à vida económica da Nação”⁴³. O cariz supletivo das entidades estatais surge, mais uma vez, como princípio basilar do Estado corporativo, embora não resvalasse, no seu entender, nas premissas adstritas ao liberalismo económico. O Estado teria o dever de coordenar e regular as atividades económicas enquanto entendesse ser necessário. De forma sintética, Castro Fernandes apresenta os elementos em que a economia devia funcionar no quadro corporativo: “Iniciativa individual no quadro da disciplina associativa, orientação do Estado”⁴⁴.

Também José Joaquim Teixeira Ribeiro⁴⁵, partindo da tríplice conceção da Nação – unidade moral, política e económica – considera que, do ponto de vista económico, as relações mercantis deverão obedecer a um princípio solidário e orgânico que “colide com o livre-câmbio absoluto”⁴⁶.

⁴² António Júlio Castro Fernandes (1903-1975). Destacado membro das correntes da extrema-direita foi dirigente da Cruzada Nacional Nun’Álvares e fundador do Movimento Nacional Sindicalista. Adere ao Estado Novo, em 1934, tornando-se um dos colaboradores na construção do regime corporativo, tendo desempenhado funções em vários grêmios, no Instituto Nacional do Trabalho e Previdência e na Federação Nacional para a Alegria no Trabalho. Foi Subsecretário de Estado das Corporações (1944-1948), Ministro da Economia (1948-1950) e presidente da Comissão Executiva da União Nacional.

⁴³ António Júlio Castro Fernandes, *Temas corporativos*, Lisboa, Secretariado de Propaganda Nacional, 1944, p. 23.

⁴⁴ António Júlio Castro Fernandes, *Temas corporativos...*, cit, p. 24.

⁴⁵ José Joaquim Teixeira Ribeiro (1908-1997). Licenciou-se e doutorou-se em Direito, pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, instituição onde iniciou a sua carreira académica e onde foi dos destacados doutrinadores da doutrina corporativa, tendo chefiado o Gabinete de Estudos Económico-Corporativos (1941-1945). Depois da II Guerra Mundial, abandonando os princípios corporativos, dedicou-se ao estudo do Direito Fiscal e das Finanças Públicas, aproximando-se ainda do ideário socialista. Depois do fim do Estado Novo e durante o processo revolucionário, foi Reitor da Universidade de Coimbra (1974-1976), Conselheiro de Estado (1974-1975) e Vice-Primeiro-Ministro do V Governo Provisório (1975). Posteriormente, prosseguiu a sua carreira académica, até 1978.

⁴⁶ José Joaquim Teixeira Ribeiro, *Princípio e fins do sistema corporativo português*, Coimbra, Coimbra Editora, 1939, p. 23.

Através das considerações da primeira geração de doutrinadores do corporativismo, várias elações poderão ser retiradas. O corporativismo surgia, à vista do conjunto de doutrinadores anteriormente elencados, como mecanismo inibidor da luta de classes, entendida como verdadeira mácula, numa sociedade que se pretendia harmónica, onde a colaboração interclassista seria uma realidade. A resolução dos conflitos passaria, não pelo choque entre os seus intervenientes, mas pela consciencialização dos malefícios dos conflitos que perturbavam o interesse coletivo, entendido como nacional.

Com base nessa ideia, a coordenação económica seria a forma de arranjo do processo produtivo até à criação das corporações, instituições que se encontravam no topo da pirâmide corporativa e que autorregulariam os diversos sectores que lhe estavam inerentes. Como sintetizou Domingos Fezas Vital⁴⁷, “criadas as Corporações, e enquanto for julgado necessário, os organismos de coordenação económica funcionarão, junto daquelas em cujas atividades intervenham, como elementos de ligação entre o Estado e a organização corporativa e terão, nesta qualidade, representação nos respetivos conselhos”⁴⁸. A conjugação entre Estado, organização corporativa e disciplina suscitaria a redução do clima de concorrência, subjacente ao liberalismo económico, não obstante a possibilidade, levantada por alguns doutrinadores, deste esquema ser a origem para a formação de núcleos de poder no seio das instituições corporativas. Em última instância, o corporativismo “constitui-se e atribuiu-se a virtualidade de ser uma doutrina moderadora dos excessos”⁴⁹.

3. A Junta Nacional da Exportação de Frutas e a génese da coordenação económica corporativa

Como foi possível verificar, a doutrina corporativa usou diversos argumentos para justificar a necessidade de intervenção estatal nos anos da construção jurídica, administrativa e política do salazarismo. Era sumamente entendido

⁴⁷ Domingos Fezas Vital (1888-1953). Licenciado e Doutor em Direito, pela Universidade de Coimbra, aí lecionou, entre 1915 e 1934, assumindo as funções de Diretor da Faculdade de Direito (1925; 1931-1934), Vice-Reitor (1926-1927) e Reitor (1927-1930). Posteriormente, é professor na Universidade de Lisboa e Presidente da Junta de Educação Nacional (1940-1946). Foi um dos principais mentores da Constituição de 1933, tendo sido nomeado Procurador à Câmara Corporativa, cargo que desempenha entre 1935 e 1949, além de ter sido seu presidente (1944-1946). Monárquico, renunciou a todas as funções que desempenhava, para se tornar lugar-tenente do Duque de Bragança, D. Duarte Nuno.

⁴⁸ Domingos Fezas Vital, *Curso de Direito...*, cit., p. 157.

⁴⁹ José Maria Brandão de Brito, “Concorrência e corporativismo”, in *O Estado Novo: das origens ao fim da autarcia (1926-1959)*, Porto, Fragmentos, 1987, vol. I, p. 311-321.

que tais organismos só se manteriam em funções enquanto as corporações não fossem criadas. Encontramos, contudo, ainda no período da Ditadura Militar, a criação destes organismos, surgindo como forma de criar condições de controlo e regulação de diversas atividades económicas. A crise de 1929, ainda que os seus efeitos fossem ténues e de curta duração, exacerbou a ideia de regulação económica, a que se associou a noção de que o corporativismo poderia ser o expediente para controlar os diversos sectores do tecido produtivo nacional.

Neste sentido, importa, para os objetivos deste ensaio, perceber a questão da política agrária deste período. É possível elencar as seguintes similitudes na política agrária dos fascismos europeus dos anos 30: “a strong ruralist emphasis at the discursive ideological-level [...] all fascist regimes gave the agrarian sector a primary role, but they did so to guarantee national self-sufficiency in the area of food [...] the prevalence of State intervention [...] a preference for reforms that did not question the framework of land ownership [...] the application of corporate designs that theoretical would harness the clashes of various economic interests and harmonize them under the paternalistic eye of State [...]”⁵⁰. Este último tópico vai ao encontro das preocupações do regime português onde o Estado surgiria como uma fórmula panóptica de vigilância e controlo dos meios e formas de produção, através de uma roupagem doutrinária baseada no corporativismo, mas também associada a uma retórica autárquica. Com estas características, alguns autores advogam que os regimes fascistas de cariz corporativo acabaram por criar um “corporativismo de Estado”.

Convém assinalar ainda que, mimetizando a experiência do fascismo italiano e perseguindo o sonho da autossuficiência do país, o regime português lançou campanhas de produção agrícola, de que a mais paradigmática foi a Campanha do Trigo (1929), mas também foram lançadas a Campanha das Frutas (1930) e a Campanha do Arroz (1931). Para a sua regulação, deu-se uma progressiva cartelização dos sectores agrícolas, por produto, tal como no regime mussoliniano, de modo a conferir um padrão normativo e as modalidades sobre as quais se devia realizar o processo produtivo.

Especificamente no que toca ao sector fruto-hortícola, com a promulgação do decreto nº 20 020, de 4 de julho de 1931, foi criada a Junta Nacional da Exportação de Frutas (JNEF), um dos primeiros organismos de coordenação económica, além da Junta Nacional de Olivicultura, também criada em 1931

⁵⁰ Lourenzo Fernández Prieto, Juan-Pan Montejo, Miguel Cabo, “Fascism and modernity in the European countryside: a global overview”, in Lourenzo Fernández Prieto, Juan-Pan Montejo, Miguel Cabo (eds.), *Agriculture in the Age of Fascism: Authoritarian Technocracy and rural modernization, 1922-1945*, Turnhout, Brepols, 2014, p. 19-41.

mas “que nunca chegou a funcionar com eficiência”⁵¹, e da Junta Nacional de Avicultura⁵². Estes são órgãos que antecedem, não só o Estatuto do Trabalho Nacional, mas também a própria Constituição Política, os documentos basilares em que assentou o estado corporativo que se começava a desenhar no horizonte político-económico.

O sector fruto-hortícola conheceu uma considerável importância no final do século XIX. Contudo, a concorrência de outros pontos do globo, como os EUA, Austrália ou África do Sul, alicerçada num investimento científico e tecnológico, veio dificultar as exportações portuguesas de frutas e legumes. A conjuntura da Primeira Guerra Mundial e a acidentada transição do período bélico para a paz não promoveram uma melhoria neste quadro de estagnação. Não existindo uma solução concertada para este sector, ao longo da Primeira República, assistiu-se a uma visível quebra no desempenho económico do sector, como se pode confirmar na tabela 2, que a crise do início da década de 1930 veio confirmar.

Tabela 2 - A exportação das frutas portuguesas (1919-1933)

Períodos	Quilogramas	Valor - Escudos	Valor – Escudos Ouro
1919-23	22 609 478	11 681 425	1 214 145
1924-28	21 186 082	38 714 637	1 540 918
1929-33	16 554 614	39 756 992	1 380 735

Fonte: Henrique de Barros e Luís Quartin Graça, *Árvores de fruto*, Lisboa, Livraria Clássica Editora, 1936, p. 48

Não obstante o facto de os ecos da Grande Depressão terem sido relativamente tardios, rápidos, pouco intensos e diversificados por vários sectores⁵³, estes fizeram-se sentir na agricultura, de forma nítida, sobretudo em sectores dependentes dos mercados externos.

É no sentido de prover soluções a estes sectores, nos quais se inclui o fruto-hortícola, que são estabelecidas as primeiras linhas orientadoras da política agrária do novo regime. No preâmbulo do referido decreto, eram enumerados

⁵¹ Luiz Cincinnato da Costa, *O problema do azeite em Portugal*, Lisboa, Tipografia da Seara Nova, 1937, p. 18.

⁵² Antunes Guimarães, “A política rural na situação do 28 de Maio”, in *I Congresso da União Nacional*, Lisboa, Editorial Império, 1934, vol. IV, p. 77-109.

⁵³ Fernando Rosas, *O Estado Novo nos anos trinta: elementos para o estudo da natureza económica e social do salazarismo (1928-1938)*, Lisboa, Editorial Estampa, 1986, p. 93-113.

os objetivos por detrás da criação da JNEF: “disciplinar, por um lado a nossa exportação, para bom nome dos produtos portugueses, e, por outro, estimular e apressar a organização da produção fruteira”. No mesmo decreto, eram escrutinadas algumas das causas para as dificuldades que o sector conhecia naquele momento: “a falta de uniformidade nos tipos que exportamos, o tamanho inconstante das taras, a qualidade irregular, a péssima apresentação, o defeituoso acondicionamento [...]”. Além disso, com o decreto surge a marca nacional “Frutas de Portugal”, de modo a garantir um elemento visual identificativo da triagem e qualidade dos produtos hortícolas e frutos exportados.

Observando o organograma administrativo, segundo o artigo 3.º do decreto, a cúpula dirigente da JNEF era constituída pelo Diretor-Geral do Fomento Agrícola, que era, por inerência, o presidente da junta⁵⁴; o professor da cadeira de arboricultura do Instituto Superior de Agronomia; um engenheiro agrónomo nomeado pelo Ministro; representantes do Laboratório de Patologia Vegetal Veríssimo de Almeida, do Ministério dos Negócios Estrangeiros, do Comércio e Indústria e Obras Públicas e Comunicações, das cooperativas frutícolas regionais ou da federação das mesmas cooperativas, dos sindicatos ou grêmios de exportadores de frutas, das associações comerciais, das associações industriais, das associações agrícolas; além do delegado da Inspeção Técnica das Indústrias e Comércio Agrícolas.

Esta estrutura evidencia, desde logo, a importância conferida aos agrónomos e técnicos, bem como a associação de interesses na revitalização deste sector, uma vez que eram convocados elementos de diversos organismos públicos com funções políticas, isto é, os ministérios. Como mostra Eugénio Castro Caldas, a retoma da questão agrária evidencia uma forma de ensaiar uma “experiência aparentemente tecnocrática”⁵⁵. Esta abordagem técnica sobre a agricultura vislumbra uma nova visão dos processos de tomada de decisão na economia, de modo a ultrapassar as limitações oriundas do tempo do liberalismo.

Segundo Nuno Luís Madureira, “the practices of the self-managed economy inadvertently opened the door to a reinforcement of the centrally managed economy”⁵⁶. Neste sentido, a criação das instituições do regime corporativo

⁵⁴ De acordo com as disposições legais, o primeiro presidente da Junta Nacional de Exportação das Frutas foi António Alves Bastos Botelho da Costa, Diretor-Geral dos Serviços Agrícolas, entre 1931 e 1969, permanecendo à frente da Junta, até 1942. Engenheiro-agrónomo de formação foi também Secretário-Geral do Ministério da Agricultura.

⁵⁵ Eugénio Castro Caldas, *A agricultura portuguesa através dos tempos*, Lisboa, INIC, 1991, p. 62.

⁵⁶ Nuno Luís Madureira, “Cartelization and corporatism: bureaucratic rule in authoritarian Portugal, 1926-45”, *Journal of Contemporary History*, 42: 1 (2007), p. 79-96.

acarretou a estruturação de um aparelho burocrático que correspondesse aos desígnios subjacentes a essa doutrina que, no caso da JNF, apresentava uma configuração de pendor tecnocrático. Por contraposição ao liberalismo, a teoria corporativa tende a defender que “private businesses tend to be dormant in recognizing new opportunities”⁵⁷ e, nesse sentido, a condução da economia, que se pretendia autodirigida, e, especificamente, no sector em estudo, foi confiada a um conjunto de técnicos aptos a cooperar na “reconstrução nacional” que o Estado Novo pretendia. Assim, a nova economia corporativa pretendia-se dinâmica, sem estar presa a atavismos próprios de uma economia liberal.

Com a criação da JNEF, procurava-se contrariar as principais queixas dos mercados externos face às nossas exportações fruto-hortícolas, fortalecendo o sector, dotando-o de normas estritas que visavam uma maior competitividade com outros países produtores. Poder-se-á perceber que através da criação de uma normatividade, pretendia-se retirar, às culturas de frutas e dos legumes, a sua circunscrição regional, almejando uma penetração mais acentuada em novos e velhos mercados. A nível da materialização deste desígnio, estava prevista, no artigo 4.º, a criação de delegações em diferentes regiões do País.

A precocidade da criação deste organismo de coordenação, comparativamente com outros sectores agrícolas, levou a que, como assinala Manuel de Lucena, “quando a construção da pirâmide corporativa portuguesa adquiriu uma corrente sistemática (depois da entrada em vigor da Constituição de 1933), estes primeiros passos tinham de inevitavelmente ser revistos”⁵⁸, revisão essa conseguida em 1936, com a criação da Junta Nacional das Frutas.

Como foi mencionado, a JNEF antecede a organização corporativa e as instituições que lhe estão associadas, sendo vista, à época, como “quási percursora da própria organização corporativa”⁵⁹. Como hipótese explicativa para esta precocidade, seguimos os motivos apontados por Pedro Teotónio Pereira: “criar primeiro estabilidade nos preços” para, de seguida, “assegurar regras de qualidade e de produção que permitissem pensar que estávamos em condições de concorrer nesses mercados. Não numa operação esporádica, mas visando a conservação ou a reconquista dos centros de importação que

57 Edmund S. Phelps, “Capitalism vs. corporatism”, *Critical Review*, vol. 21: 4 (2009), p. 401-414.

58 Arquivo Histórico-Social do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Arquivo Manuel de Lucena, Cx. 29, M. 2, Pasta 1.

59 *Boletim do Instituto Nacional do Trabalho e Previdência*, ano III, 16 (15 de julho de 1936), p. 279.

verdadeiramente nos interessassem”⁶⁰. Este conjunto de intenções aplica-se, de forma clara, à JNEF, onde a crise nascida nos primeiros anos da década de 30 havia prejudicado, ainda mais, um sector que se encontrava em paulatina queda desde o final de Oitocentos. Assim, a doutrina corporativa não foi mais do que “um dispositivo de consolidação do regime autoritário [...] um recurso de dominação e arbitragem dos interesses, um instrumento de arrumação da economia nacional”⁶¹ em que o sector fruto-hortícola foi, de certo modo, alvo de experimentalismo político.

Do ponto de vista dos princípios corporativos da coordenação económica, como poderá ser considerada e interpretada a criação da JNEF? Se aos silêncios documentais podem ser imputadas leituras, uma delas seria a ausência de grupos de pressão social e política ligados à fruticultura e horticultura. Os sectores mais internacionalizados da agricultura, onde se incluem as frutas e os legumes, o azeite e a cortiça, tinham “menores possibilidades de fazer ouvir a sua voz internamente” e são “os que apresentam efeitos multiplicadores reduzidos sobre a restante atividade económica”⁶².

O que se pode concluir é que se construiu uma certa anuência na intervenção estatal no sector, onde as ideias de modernização científica e tecnológica, de onde derivaria o fomento das culturas, assentavam, sobretudo, numa discussão circunscrita aos engenheiros agrónomos que encontrou aplicabilidade no sistema político da ditadura, recolhendo alguns contributos de anos anteriores⁶³. A procura de equilíbrio económico-financeiro, a principal pedra de toque dos primeiros anos da governação salazarista, assim como, a tónica conferida ao sector primário, correspondia a antigos anseios pugnados por diversas individualidades sobre o sector das frutas e legumes, onde se incluía o próprio Salazar.

Ao longo da década de 1930, são dados importantes passos na procura de revitalizar este sector. Numa exposição enviada a Oliveira Salazar, a Liga Agrária do Norte mostrava que “não há, nunca houve uma política agrícola. Há critérios individuais apenas; ideias parcelares, fragmentárias, boas umas, más outras, algumas excelentes, mas sempre sem finalidade coletiva, por

60 Pedro Teotónio Pereira, *Memórias: postos em que servi e algumas recordações pessoais*, Lisboa, Verbo, 1972, vol. I, p. 306.

61 Álvaro Garrido, *Queremos uma economia...*, cit., p. 59.

62 Nuno Luís Madureira, *A economia dos interesses: Portugal entre guerras*, Lisboa, Livros Horizonte, 2002, p. 33.

63 Veja-se o caso da realização do II Congresso de Pomologia, em setembro de 1926, promovido pelo Instituto Superior de Agronomia, mas também, ainda no mesmo ano, a criação da Sociedade Pomológica Portuguesa, presidida pelo 3.º Conde de Bobone.

fragmentárias, pessoais”⁶⁴. Seria contra esta inércia que o regime deveria atuar, de modo a corresponder a diversos níveis, quer do patronato, quer do campesinato.

Com Sebastião Garcia Ramires⁶⁵ enquanto Ministro do Comércio, Indústria e Agricultura, em 1933, as atividades do Estado e da JNEF são estruturadas com o Decreto-Lei nº 22 800, de 6 de abril de 1933, o chamado *Estatuto da Fruticultura e Horticultura Nacionais*, congregando um conjunto de medidas legislativas avulsas, embora surjam alterações. A mudança mais significativa reporta-se ao facto de que à JNEF é atribuído um caráter consultivo, por oposição ao caráter executivo conferido à então criada Divisão dos Serviços Arborícolas e Hortícolas do Ministério da Agricultura (artigo 6.º). Com este desenho institucional, a política governativa face ao sector fruto-hortícola alicerçava-se em outros organismos que funcionavam em associação. Assim, a JNEF faria propostas “relativas à produção e comércio dos produtos frutícolas e hortícolas” à Divisão dos Serviços Arborícolas e Hortícolas que, por sua vez, faria o seu estudo. Além desta incumbência, esta Divisão trabalharia com a Divisão dos Serviços de Inspeção Fitopatológica e com a Direção-Geral da Ação Social Agrária, para recolha de dados estatísticos.

Mas também a própria direção da JNEF sofre alterações, onde são incluídos representantes da Associação Central de Agricultura Portuguesa, da Associação Comercial de Lisboa e da Companhia dos Caminhos-de-Ferro Portugueses, o que poderá ser indicativo de uma gradual inserção do sector nos mecanismos da economia de mercado, nos quais a colaboração das referidas entidades se mostrava fundamental. Este diploma previa ainda a criação de delegações da JNEF em diversos pontos do território, de forma a assegurar a valorização do produto na origem, algo que já ocorrera, em 1932, com a criação de uma delegação no Algarve e que sucederia nos anos seguintes, antecedendo a formação dos grêmios.

Além das questões referentes à atuação no sector, coadjuvada por outras instituições e organismos, a JNEF lança as bases para a construção de uma estrutura gremial, visível na tabela 3. Num primeiro momento, a localização das delegações da JNEF e, mais tarde, dos grêmios obrigatórios não era alheia aos problemas do sector pois todos eles estão colocados em zonas cuja

⁶⁴ *Bases para a organização da lavoura*, Porto, Liga Agrária do Norte, 1935, p. 4.

⁶⁵ Sebastião Garcia Ramires (1898-1972). Licenciou-se em Engenharia de Máquinas pelo Instituto Superior Técnico de Lisboa. Foi Ministro do Comércio, Indústria e Agricultura (1932-1933) e Ministro do Comércio e Indústria (1933-1936), desempenhando um papel fundamental na política económica na transição da Ditadura Militar para o Estado Novo, nomeadamente na implantação de medidas de cariz autárquico.

produção fruto-hortícola era, simultaneamente, um dos pilares da economia regional, mas também, que na entrada dos anos 30, quando se encontravam com sérios problemas, no que toca à produção e colocação dos frutos e legumes nos mercados.

No cômputo geral, as funções destes grêmios partiam de um controlo, à escala local, das normativas emanadas pelo governo e pela JNEF, mantendo este cariz desde a sua criação até à sua extinção. Partindo da disciplina da concorrência, estes grêmios, como sintetiza Manuel de Lucena, “agiam sobre os preços, controlavam a qualidade dos produtos, fomentavam a construção de armazéns, [...] Tinham o poder de aplicar multas e outras sanções de autoridade”⁶⁶. Já a nível da produção, a sua proteção baseava-se na concessão de prémios de produtividade e de subsídios para aquisição de maquinaria e equipamentos, além da fiscalização dos produtos.

Tabela 3 – Os grêmios obrigatórios da Junta Nacional das Frutas

Nome	Data	Diploma Legal	Área de atuação
Grémio dos Exportadores de Frutas e Produtos Hortícolas do Algarve	23.04.1934	Decreto n.º 23 791	Faro
Grémio do Comércio de Exportação de Frutas	07.05.1934	Decreto n.º 23 829	Todo o território nacional
Grémio dos Exportadores de Frutas e Produtos Hortícolas de São Miguel	17.10.1934	Decreto-Lei n.º 24 560	Açores
Grémio dos Produtores de Frutas da Região de Vila Franca de Xira	29.05.1935	Decreto n.º 25 425	Vila Franca de Xira
Grémio dos Exportadores de Frutas e Produtos Hortícolas da Ilha da Madeira	05.06.1935	Decreto-Lei n.º 25 463	Madeira

4. Da Junta Nacional de Exportação das Frutas à Junta Nacional das Frutas: continuidades e mudanças

⁶⁶ Manuel de Lucena, “Sobre as federações de grêmios da lavoura (breve resumo sobre o que fizeram e deixaram de fazer)”, *Análise Social*, 16: 64 (1980), p. 713-744.

O ano de 1936 redefiniu os percursos da construção do aparelho corporativo, sendo um dos sinais do amadurecimento e afirmação do Estado Novo, num tempo em que foi necessário “cerrar fileiras, endurecer o regime e robustecer instituições”⁶⁷, face às adversidades que provinham de Espanha, com o início da guerra civil. Foi neste contexto que foi criado o Conselho Técnico Corporativo, através do Decreto-Lei n.º 26 370, de 24 de fevereiro, cuja função principal era “orientar e fiscalizar a acção de organismos corporativos, precorporativos e de coordenação económica dependentes do Ministério do Comércio e Indústria”. É neste ano que se dá ainda a promulgação do Decreto-Lei 26 757, de 8 de julho de 1936, formulando o estatuto geral dos organismos de coordenação económica. Este afã legislativo objetivava “o reforço da intervenção estatal nos sectores reorganizados durante a ditadura militar ou mesmo depois do ordenamento constitucional e a consequente subordinação das instituições corporativas a organismos públicos”⁶⁸.

Como foi possível demonstrar, antes da publicação da legislação de 1936, já se haviam formado alguns organismos de coordenação económica, situação na qual se enquadra a JNEF, futura Junta Nacional das Frutas. Por coordenação, entendia-se regulação e disciplina, baseando-se na agremiação do conjunto de certas atividades produtivas, como consta no artigo 10.º, do Decreto-Lei n.º 23 049, de 23 de setembro de 1933. Mas com a consagração constitucional do corporativismo⁶⁹, “essa terminologia foi sendo reservada para os organismos estatais sem base corporativa, mas de coordenação económica”⁷⁰. Estes organismos acabaram por se tornar prolongamentos da regulação estatal no campo económico, nos quais, por norma, não se imiscuía a participação de entidades particulares, embora esta questão não fosse idêntica para todos os organismos.

No caso da Federação dos Vinicultores do Centro e Sul e, mais tarde, da Junta Nacional do Vinho (JNV) esta incorporou nas suas estruturas, sobretudo, vitivinicultores e vinicultores, de forma a “harmonizar os interesses da

⁶⁷ Álvaro Garrido, *O Estado Novo...*, cit., p. 156.

⁶⁸ Álvaro Garrido, *O Estado Novo...*, cit., p. 157.

⁶⁹ No artigo 5.º da Constituição Política de 1933, o estado português é entendido como “uma república unitária e corporativa” e, entre as suas funções contam-se, como se encontra plasmado no artigo 14.º, “reconhecer as corporações morais ou económicas e as associações ou organizações sindicais, e promover e auxiliar a sua formação”, acrescentando-se ainda, no artigo 30.º, que “o Estado regulará as relações da economia nacional com a dos outros países em obediência ao princípio de uma adequada corporação”.

⁷⁰ Vital Moreira, *Auto-regulação profissional e administração pública*, Coimbra, Coimbra Editora, 1997, p. 243-244.

produção, comércio interno e externo”⁷¹. Ao contrário da JNEF, os interesses económicos ligados à exploração das vinhas acabaram por ditar uma formulação administrativa distinta, acusando o peso de uma certa oligarquia agrária, embora matizada nas direções deste organismo.

O próprio regime justificou esta ambivalência através da necessidade de “dispor de elementos de ação impregnados do novo espírito e menos próximos da esfera burocrática”, como se pode ler no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 29 110, de 12 de novembro de 1938. Além disso, a sua autonomia jurídica levou a que não fossem considerados órgãos de administração direta, o que introduzia uma novidade na administração pública assente em dois aspetos: 1) tinham funções de regulação económica e não de gestão de um serviço ou estabelecimento público; 2) a sua composição incluía membros das atividades reguladas, ao contrário do que sucedia em certos organismos públicos. A desejável base coletiva da qual deveria partir este tipo de instituição era inexistente, não representando, como ressaltou Marcello Caetano⁷², “nem uma associação personalizada, nem uma categoria económica-profissional”⁷³. Do ponto de vista estritamente económico, era através dos organismos de coordenação económica que se concentrava um dos principais objetivos do corporativismo: o abandono de uma economia estatista, substituindo-a pela economia autogerida.

De acordo com o quadro jurídico-administrativo anteriormente exposto, qual era o lugar da Junta Nacional das Frutas no sistema corporativo? Desde logo, o principal facto que sobressai é que sendo uma Junta e à semelhança das Comissões Reguladoras, era daqui que era possível fazer “o enquadramento dum conjunto de atividades já organizadas ou a organizar onde é possível definir a cada instante a posição do interesse geral e dos interesses parcelares”⁷⁴. A precocidade da corporativização do sector fruto-hortícola leva-nos a pressupor que este passo revela a apropriação do corporativismo enquanto sistema capaz de acudir aos sectores em crise, mais do que uma verdadeira consciencialização

⁷¹ Dulce Freire, *Produzir e beber...*, cit., p. 125.

⁷² Marcello Caetano (1906-1980). Licenciado e Doutorado em Direito, pela Universidade de Lisboa, será nesta instituição que desenvolverá uma intensa atividade académica enquanto juriconsultor e historiador, destacando-se na área do Direito Administrativo, tendo sido seu reitor (1959-1962). Sendo uma das principais figuras do Estado Novo e apontado como delfim de Salazar, desempenhou variados cargos de onde se destacam: Ministro das Colónias (1944-1947), Presidente da Câmara Corporativa (1949-1955), Ministro da Presidência (1955-1959), Ministro das Comunicações (1956), Ministro dos Negócios Estrangeiros (1956-1957) e Presidente do Conselho de Ministros (1968-1974). Após a sua deposição, é exilado no Brasil, onde prosseguiu a sua atividade docente na Universidade Gama Filho, no Rio de Janeiro, sendo nomeado Diretor do Instituto de Direito Comparado.

⁷³ Marcello Caetano, *O sistema corporativo*, Lisboa, O Jornal do Comércio, 1938, p. 68.

⁷⁴ Pedro Teotónio Pereira, *A batalha do futuro...*, cit., p. 191.

das virtudes dessa doutrina. Assim, a passagem de JNEF para JNF, mais do que a mera reestruturação do seu nome, pouco altera as funções que lhe estavam atribuídas desde 1931.

Atendendo ao Decreto-Lei n.º 27 355, de 19 de dezembro de 1936, este previa pequenas mudanças, embora, de uma maneira geral, as intenções de melhoria do sector continuassem a existir. A nível dos seus objetivos, o artigo 1.º aponta, desde logo, a necessidade de “criar a consciência corporativa e desenvolver o sentimento de solidariedade entre os elementos das atividades que disciplina e orienta”. De seguida, no quadro da missão da JNF, deverá ser destacado o estudo “das condições em que se exerce o comércio de frutas e produtos hortícolas e promover o seu melhoramento” (artigo 2.º); “orientar, disciplinar e fiscalizar o comércio de frutas e produtos hortícolas” (artigo 3.º); “promover e organizar a expansão do comércio de frutas e produtos hortícolas nos mercados internos e externos e fazer respetiva propaganda” (artigo 4.º); e ainda, “passar certificados de origem e autorizar o uso de marcas nacionais” (artigo 7.º). Todo este conjunto de medidas deveria estar em estreita articulação com o Ministério do Comércio e Indústria (artigos 6.º e 8.º).

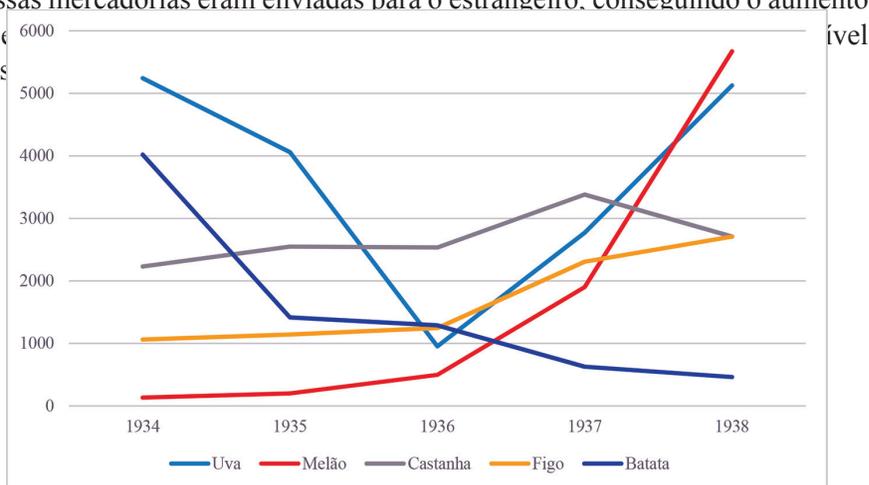
A nível administrativo, a direção da JNF era composta por um presidente, um vice-presidente, um representante da Direção-Geral dos Serviços Agrícolas, o diretor do Mercado Abastecedor de Frutas de Lisboa, além de dois representantes dos organismos corporativos de comércio de frutas e produtos hortícolas e dois representantes dos organismos de produção agrícola. A gestão financeira e as receitas da JNF deveriam provir de quatro elementos: do produto das taxas de verificação cobradas sobre frutas e produtos hortícolas; parte das taxas cobradas pelas câmaras municipais para a manutenção da inspeção dos mercados abastecedores; contribuições dos organismos corporativos sob a tutela da Junta; o produto da venda de rótulos de marcas nacionais, além de outros possíveis proventos.

A partir deste enunciado legislativo, denotam-se algumas continuidades e ruturas entre a JNEF e JNF. Ao contrário do que ocorrera em 1931, com a passagem a JNF, seis anos mais tarde, verifica-se o ajustamento da doutrina corporativa para este sector, num tempo de plena estabilização institucional do Estado Novo. A criação da “consciência corporativa” e de todas as outras organizações corporativas é assumida como parte fulcral desta organização, ficando plasmada no decreto, de modo a corresponder ao quadro político entretanto criado. Assim, uma vez estabelecidos os princípios básicos do Estado corporativo, a JNEF necessitava de uma reorganização para corresponder a novas questões e pressupostos. Do ponto de vista dos restantes organismos de coordenação económica, a JNF preservou, durante a década de 1930, uma particularidade: a

sua pouca intervenção no mercado interno, situação contrária à Junta Nacional do Vinho ou à Federação Nacional dos Produtores de Trigo, onde era sentida de forma inversa, face à sua pesada intervenção no controlo do processo produtivo.

Também, a nível da cúpula dirigente da JNF, as disposições normativas são revistas. O peso de técnicos externos à Junta diminuiu consideravelmente, construindo-se uma direção mais restrita, da qual faziam parte figuras ligadas aos órgãos tutelados pela JNF. Além destas alterações, o papel conferido ao presidente era de grande relevo pois as funções inerentes a este cargo eram representar o organismo, elaborar os seus regulamentos internos, convocar reuniões extraordinárias, contratar pessoal, além de possuir “direito de veto sobre todas as deliberações da Junta” e despachar diretamente com o Ministro do Comércio e Indústria.

Do ponto de vista dos efeitos da coordenação económica, os anos que medeiam a criação da JNF e o início da II Guerra Mundial, correspondem à criação e renovação de mecanismos habilitados a alcançar o revigoramento do sector fruto-hortícola. Imbuídos de uma conceção de autossuficiência, assente num projeto de autarcia, “em larga medida semelhante aos concebidos por outros fascismos europeus”⁷⁵, tanto o governo, como a JNF determinam um conjunto de normas que se traduzem na melhoria das condições com que as nossas mercadorias eram enviadas para o estrangeiro, conseguindo o aumento da exportação.



⁷⁵ Sacuntala de Miranda, “Crise económica, industrialização e autarcia na década de trinta”, in *O Estado Novo: das origens ao fim da autarcia (1926-1959)*, Lisboa, Fragmentos, 1987, vol. 1, p. 249-257.

Fonte: *Boletim da Junta Nacional das Frutas*, 4 (4.º trimestre de 1947)

5. Notas conclusivas

O corporativismo assentava numa ideia funcional, ou seja, assegurar a ordem social num determinado espaço e promover a conciliação entre interesses individuais e coletivos. Como sintetizou Oliveira Salazar, “queremos caminhar para uma economia nova, trabalhando em unísono com a natureza humana, sob a autoridade de um Estado forte”⁷⁶. Os usos do corporativismo, no caso português, acabam por revelar uma faceta estatista e de controlo económico, constituindo um dos pilares de “um «fascismo à portuguesa», no sentido em que se organiza segundo as nossas próprias características e os nossos condicionalismos”⁷⁷.

A Junta Nacional de Exportação de Frutas, mais tarde Junta Nacional das Frutas, ao contrário da corporativização de outros subsectores agrícolas, como o cerealífero, o vinícola ou o orizícola não foi usada como forma de dirimir conflitos intrasectoriais. A nosso ver, a convergência entre consciencialização para as condições agroclimáticas do território nacional para a produção de frutas, os anseios da autarcia económica e a superação dos sinais de crise internacional da década de 1930 propiciou a criação da JNEF. O corporativismo surgiu como o mecanismo ideal para cumprir tais propósitos, uma forma de impor a disciplina estatal num sector que desde os finais do século XIX apresenta sinais de quebra continuada. O controlo sobre o processo produtivo, desde as colheitas até às normas de comercialização era conseguido através dos princípios e das estruturas corporativas, no seu ensejo de normalização e recuperação da economia nacional, em que a autarcia desempenhou igualmente um papel importante na política agrária dos primeiros anos do salazarismo.

Convém assinalar que, dentro do panorama dos organismos de coordenação económica, a JNEF/JNF empreendeu ações que visavam, não só a melhoria das condições de produção das frutas e legumes, mas igualmente, acentuar a competitividade do sector fruto-hortícola nos mercados internacionais. Esta situação traduziu-se no aumento da exportação de alguns produtos até às

⁷⁶ António de Oliveira Salazar, *O trabalho e as corporações no pensamento de Salazar*, Lisboa, Junta de Acção Social, 1962, p. 57.

⁷⁷ Luís Reis Torgal, *Estados Novos, Estado Novo*, Coimbra, IUC, 2009, vol. 1, p. 364.

vésperas da Segunda Guerra Mundial. Desse ponto de vista, tal facto radica no pendor técnico subjacente ao nascimento desta junta, e que a própria estrutura interna deste organismo atesta.

Em suma, a coordenação económica foi uma forma de o regime atuar sobre diversos sectores, alguns dos quais importantes no controlo da sua base social de apoio. O corporativismo que, de acordo com os seus princípios basilares, pretendia criar uma economia nova, autodirigida, mais não foi uma ramificação do Estado, convertendo as juntas, as comissões reguladoras e os institutos em organismos estatais. A retórica doutrinária revelou-se gorada, mas o controlo sobre os sectores, com a sua burocratização e arregimentação do processo produtivo mostrou ser relevante até após o fim do Estado Novo.