

## A economia das instituições agrícolas em Portugal: contributo para um quadro conceptual de análise

### INTRODUÇÃO

Com o presente trabalho pretende-se esboçar um quadro conceptual para a análise das instituições agrícolas em Portugal, tomando como referência a organização corporativa do *Estado Novo* e as estruturas associativas do regime democrático<sup>1</sup>.

Em termos metodológicos, adopta-se uma concepção abrangente das ciências sociais que considera a actividade humana como um facto social total. Nesta acepção, as ciências sociais comportam determinadas especialidades, mas não disciplinas científicas totalmente estanques e autónomas. Contrariamente ao *individualismo metodológico*, que na teoria económica se traduz pelo *postulado da racionalidade* (Blaug, 1994, p. 88), procura-se seguir aqui uma visão *holista* que postula que as totalidades sociais têm desígnios ou funções que não podem ser reduzidos às crenças, atitudes e acções dos indivíduos que as constituem (id., *ibid.*, p. 90). Na prática, a uma abordagem *holista* corresponde um olhar mais flexível sobre as ciências sociais, de forma a abranger todas as variáveis ou elementos explicativos, independentemente das áreas tradicionais específicas de cada disciplina ou dos métodos que caracterizam cada uma delas.

Com base nesta metodologia, o artigo desenvolve-se em cinco pontos. No primeiro verifica-se como são, ou não, consideradas as instituições na corrente neoclássica da teoria económica. No segundo ponto apresenta-se

---

\* Escola Superior Agrária de Coimbra.

<sup>1</sup> Este trabalho foi realizado no âmbito da elaboração de uma dissertação de doutoramento no Instituto Superior de Agronomia, sob a orientação do Prof. Fernando de Oliveira Baptista.

um quadro geral de análise e algumas definições para uma abordagem institucional da economia agrícola. Este quadro é aplicado, no terceiro e quarto pontos, respectivamente, à estrutura corporativa da agricultura no *Estado Novo* e à estrutura organizativa agrícola no regime democrático. Finalmente, numa discussão final retiram-se algumas ilações acerca da representatividade das organizações e da sua articulação com o poder central.

## AS INSTITUIÇÕES NA ABORDAGEM NEOCLÁSSICA DA ECONOMIA

Favereau (1989, p. 227), define como *teoria standard* tudo aquilo que em teoria económica se apoia na *teoria do equilíbrio geral* walrasiana, seja pela sua validade formal, seja pela sua interpretação analítica. Este modelo assenta em dois pilares fundamentais: o princípio da racionalidade dos comportamentos individuais reduzido a um critério de optimização da utilidade sujeita a restrições; o princípio da coordenação dos comportamentos individuais exclusivamente pelo mercado (pela via dos preços), como forma de alocação geral de recursos na economia (Orléan, 1994, p. 10).

Nos modelos económicos da *teoria standard*, os actores individuais (empresas e famílias) são seres atomísticos, cujo funcionamento interno não tem qualquer relevância na compreensão do que se passa no seu exterior, único âmbito considerado na lógica da alocação de recursos. Desta forma, tudo o que se passa no interior das empresas e das famílias, como a sua organização interna, as relações de autoridade, regras de coordenação, etc., nada tem a ver com a lógica pura de mercado. As empresas são consideradas «caixas negras» maximizadoras do seu objectivo, o lucro, sem o qual serão eliminadas por selecção natural. Por seu lado, a família é vista como agente maximizador de uma função de utilidade, definida em bens e serviços adquiridos no mercado<sup>2</sup>.

Em adição às empresas e famílias, existe um conjunto vasto de organizações e instituições que influenciam directa ou indirectamente o funcionamento económico das sociedades, as quais podem ir de simples regras de comportamento individual ou colectivo até instituições colectivas, como o aparelho governamental, sindicatos, associações patronais, etc. Todas estas organizações têm em comum o facto de coordenarem as actividades dos seus membros, não através de preços, mas por intermédio de regras, normas ou convenções. Estas organizações ou são ignoradas pela *teoria standard*, funcionando como variáveis exógenas que actuam como restrições aos modelos, ou então são consideradas no domínio de outras disciplinas de estudo, como a gestão, o direito ou a sociologia.

---

<sup>2</sup> Em 1992, o Prémio Nobel da Economia foi atribuído a Gary Becker pelos seus trabalhos sobre a nova economia da família, nos quais os instrumentos da microeconomia são aplicados a domínios usualmente reservados a outras disciplinas (Blaug, 1994, pp. 319 e 322).

A percepção de que as instituições têm um papel preponderante no funcionamento das economias é já antiga. E isto quer se considerem as organizações ao nível físico (empresas, famílias, aparelho administrativo ou associações profissionais) ou «instituições invisíveis», como regras do direito, princípios éticos ou relações de confiança e lealdade (Orléan, 1994, p. 9). Para abranger a nova sensibilidade da teoria económica a esta lógica institucional, Favereau (1989) utiliza a designação de *teoria standard alargada* (TSA), definida por tudo aquilo que, em teoria económica, se apoia no critério *standard* de racionalidade individual para abordar os fenómenos de coordenação organizacional. Esta evolução da *teoria standard* para a TSA é caracterizada por este autor como o alargamento da racionalidade e do contrato mercantil ao domínio das instituições e das normas sociais através da sua endogeneização sob a forma de um arranjo contratual óptimo entre dois ou vários indivíduos. Em última análise, trata-se de reduzir as organizações a contratos.

Cabem neste domínio vários desenvolvimentos recentes da teoria económica no campo da *nova economia institucional* que explicam o comportamento entre empresas, ou o seu funcionamento interno, por meio de modelos de incitação, de agência, de contratos, informação assimétrica, custos de transacção, direitos de propriedade, etc.<sup>3</sup>.

A consideração das organizações e instituições como intervenientes activos na alocação macroeconómica dos recursos conduz à impossibilidade de manter o mercado como única forma de coordenação dos comportamentos individuais. Contrariamente à tradição liberal clássica, que acentua a dicotomia entre as instituições e o mercado, remetendo a sua análise para domínios científicos diferentes (sociologia ou ciência política *versus* economia), os novos desenvolvimentos para compreender a dinâmica do sistema capitalista tendem a integrar na ciência económica a importância das instituições e das organizações no funcionamento do mercado e no relacionamento entre os agentes económicos. Assim, e contrariamente ao modelo de mercado de concorrência perfeita, os mercados de bens e do trabalho são dotados de «imperfeições» que impedem a livre formação de preços pelas leis da oferta e da procura. Estas «imperfeições» resultam, segundo a *teoria standard*, da imperfeição e do custo da informação e, por outro lado, da presença de organizações diversas, como sindicatos, grandes empresas, Estado, etc. A TSA integra e explica estas «imperfeições», mas deixa de fora tudo aquilo que não segue o comportamento racional otimizador.

Segundo a explicitação de Favereau (1989), a interacção dos indivíduos dentro das organizações, empresas ou outras, é coordenada essencialmente por regras e acessoriamente pelos preços, verificando-se o inverso nas

---

<sup>3</sup> Também a *nova economia da informação*, que considera a informação imperfeita e com custo de aquisição, ou os modelos de convenções e instituições tratados no âmbito da *teoria dos jogos* pertencem a esta corrente (Favereau, 1989). O *Symposium on Organizations and Economics*, editado no *Journal of Economic Perspectives*, 5 (2), Primavera de 1991, faz uma síntese do debate teórico neste campo. No domínio da aplicação destas teorias ao funcionamento das empresas, v. a síntese de Coriat e Weinstein (1995).

interacções mercantis entre indivíduos ou entre organizações dotadas de personalidade jurídica. Na realidade, em vez de uma economia formada por um conjunto de mercados interdependentes, como o postulado pela *teoria do equilíbrio geral*, temos organizações de mercados financeiros, mercados de organizações para bens e serviços produzidos e organizações antimercado, de que é exemplo o *mercado interno do trabalho*<sup>4</sup>. Em todas estas situações, as trocas mercantis não são um fenómeno natural, resultando antes de uma construção social influenciada por um determinado tempo e espaço.

## CONCEITOS GERAIS PARA UMA ABORDAGEM INSTITUCIONAL DA ECONOMIA

Paralelamente à teoria económica dominante, têm-se desenvolvido várias perspectivas que se opõem à visão *standard* da economia<sup>5</sup>. Favereau (1989) designa por *teoria não standard* o conjunto pouco homogéneo dos trabalhos mais recentes neste domínio, os quais apresentam em comum, entre outras características, a crítica da racionalidade *substantiva* (Simon, 1976) e a importância que dão às formas institucionais que prevalecem no sistema capitalista.

Esta visão institucional da economia envolve múltiplas categorias conceptuais, cuja distinção convém precisar e explicitar<sup>6</sup>. Baseado em propostas de North (1990) no âmbito da história económica e em estudos da ciência política (Sabel, 1993), Boyer (1996) propõe um sugestivo mapa para uma relação de interdependência hierárquica entre diversas categorias conceptuais utilizadas na economia das instituições (figura n.º 1).

---

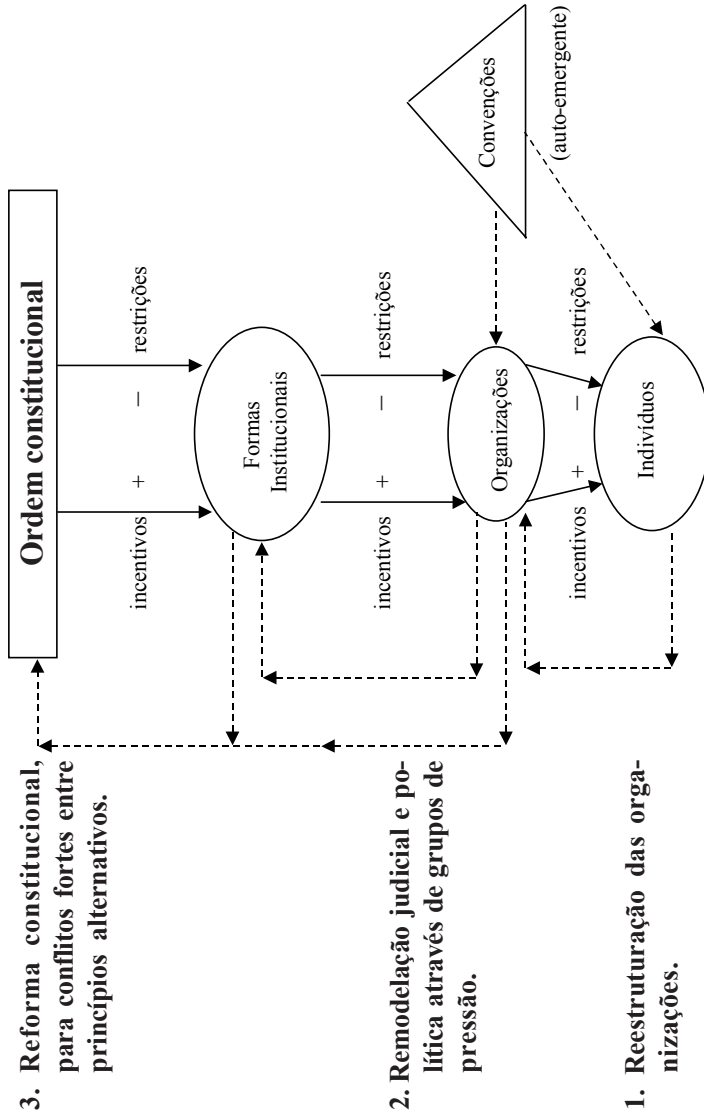
<sup>4</sup> Contrariamente ao mercado «externo» do trabalho, onde as decisões de remuneração, alocação e formação são directamente controladas por variáveis económicas, no mercado «interno», isto é, no seio de uma unidade administrativa, a remuneração e a alocação do trabalho são governadas por um conjunto de regras e procedimentos administrativos (Favereau, 1989, p. 301).

<sup>5</sup> Existe uma longa tradição de teorias económicas que não aceitam o postulado da racionalidade económica ou não assentam nele as suas teorias, por exemplo, a economia marxista, o institucionalismo americano de Veblen, Commons ou Mitcchell (Baslé, 1995), ou mesmo a macroeconomia keynesiana (Blaug, 1994, p. 324). Mais recentemente, destacaríamos a obra de H. Simon, sobretudo March e Simon (1979), os trabalhos sobre o *mercado interno do trabalho* na linha iniciada por Doeringer e Piore (Rodrigues, 1988) e os trabalhos agrupados nas designadas *teorias das convenções* (CCEE, 1985; Boltanski e Thévenot, 1987; Dupuy *et al.*, 1989) e da *regulação* (Aglietta, 1982; Boyer, 1987). Os modelos de utilidade esperada, subjacentes à racionalidade económica, têm ainda sido largamente criticados no campo epistemológico (por Popper, por exemplo) e na investigação experimental (Simon, 1974; Rodrigo, 1992, pp. 37 e seg.)

<sup>6</sup> O conceito de economia institucional aqui adoptado é mais abrangente do que o subjacente à *nova economia institucional* moldada no âmbito da TSA. Trata-se de uma visão *holista* das ciências sociais que abrange os desenvolvimentos da TSA e as concepções das *teorias não standard* da economia. Como referiu R. Boyer num encontro internacional sobre a economia das instituições em 1996, a propósito da evolução recente do sistema capitalista, «institucionalistas somos todos nós!».

Relações entre categorias conceptuais utilizadas na economia das instituições

[FIGURA N.º 1]



Fonte: Adaptado de Boyer (1996).

Na sua concepção original, a ordem constitucional (Sabel, 1993) traduz um conjunto de regras de natureza política e social que estruturam um determinado sector industrial ou uma rede interorganizacional, definindo as relações entre as empresas e entre estas e a sociedade global. Na sua extensão para uma formação económica e social (Boyer, 1996), ela passa a ser constituída pelas regras gerais que redimem os conflitos entre instituições, organizações e indivíduos. Em última instância, trata-se da própria constituição de um Estado-nação. O seu princípio de acção deriva de uma legitimidade fundada em processos deliberativos e manifesta-se através de uma larga inércia aos processos de mudança (figura n.º 1).

Uma convenção é também constituída por um conjunto de regras, cuja constituição é o produto de um acordo de vontades individuais e que, uma vez constituída, é dotada de uma força normativa obrigatória. É uma regularidade que tem a sua origem nas interacções sociais, mas apresenta-se aos actores sob uma forma objectivada (Dupuy *et al.*, 1989, p. 145).

Vemos, assim, que, na perspectiva de uma economia institucional, as relações não mercantis entre os actores sociais se baseiam em comportamentos de hábito ou estão sujeitas a regras ou normas. Por hábito entenda-se o conjunto de padrões de comportamento formados durante o processo de socialização do indivíduo (Boyer, 1996). Por seu turno, uma regra ou uma norma (expressão esta mais utilizada quando a regra se encontra instituída de uma forma mais objectivada) é um enunciado que indica qual o comportamento do indivíduo que é requerido, preferido ou proibido dentro de um determinado contexto (Favereau, 1989). Nesta base, pode definir-se uma organização como qualquer entidade colectiva formada por uma estrutura de poder, funcionando com base numa série de rotinas assentes num determinado conjunto de regras e que pressupõe uma cooperação intencional dos seus membros (em oposição à cooperação típica do mercado, que não é intencional). Vemos, assim, que a característica comum que individualiza uma organização é precisamente o modo de coordenação das acções individuais dos seus membros, ou seja, as regras substituem os preços das relações mercantis. Nesta acepção, uma empresa não é mais do que uma organização objectivada em termos financeiros, enquanto uma associação profissional prossegue os objectivos explícitos nos seus estatutos e uma organização governamental terá determinados objectivos políticos concretos.

As instituições são métodos imateriais de estruturação do conjunto das inter-relações que se estabelecem entre as organizações (entendidas como actores colectivos), entre estas e os indivíduos (entendidos como centros de decisão individuais) e entre estes *per se*. Desta forma, uma instituição pode ser considerada uma entidade cuja coerência colectiva não implica um objectivo concreto. Veblen (*cit. in* Hodgson, 1994) considera as instituições «hábitos consolidados de pensamento, comuns à generalidade dos homens». Em concreto, uma ins-

tuição social tende a criar padrões de comportamento duradouros e rotinizados por efeito da tradição, do costume ou de constrangimentos legais.

A distinção entre organização e instituição nem sempre é fácil na linguagem comum. O termo «organização» está muito ligado às ciências da gestão e administração de empresas, tendo sido definido por March e Simon (1979) como sistema de acção coordenada entre indivíduos e grupos de indivíduos com preferências, informação, interesses e saberes diferentes. Nesta acepção, todos os procedimentos no âmbito de uma organização estão voltados para o seu interior, para a coordenação dos comportamentos individuais da pluralidade dos agentes que a compõem.

Por vezes, o termo «organização» é mais abrangente. Ele incorpora, para além das características mencionadas, outras dimensões complementares (Coriat e Weinstein, 1995, p. 42). Em primeiro lugar, uma dimensão social como expressão dos sistemas jurídico e político em que as organizações se encontram inseridas; em segundo lugar, uma dimensão histórica que lhe confere uma origem e um processo evolutivo. Com esta abrangência, uma empresa, forma objectivada de uma organização, tem sido considerada por muitos autores uma instituição económica. Por exemplo, Chandler (*cit. in* Coriat e Weinstein, 1995, pp. 32-37) considera a empresa uma forma institucional alternativa ao mercado na alocação de recursos e na coordenação das actividades económicas.

Se a este conceito abrangente de organização for adicionada uma legitimação para actuar não só ao nível da sua estrutura interna, mas também ao nível dos actores que com ela se relacionam, a sua aproximação ao termo instituição torna-se ainda mais evidente. Esta legitimação, que resulta da influência dos níveis hierárquicos superiores, da *ordem constitucional* em última instância, confere às organizações assim legitimadas a possibilidade de funcionarem como instituições, ou seja, gerarem regras ou normas que condicionam os comportamentos dos actores sociais individuais ou colectivos. O termo vulgar *organismo institucional* dá conta deste hibridismo entre as categorias conceptuais «organização» e «instituição», podendo conceber-se como o cruzamento de uma organização formal em sentido estrito, que suporta fisicamente uma instituição imaterial geradora e condicionadora dos comportamentos dos actores abrangidos.

Podemos, assim, ter organizações em sentido estrito (empresas, associações de direito privado ou organismos públicos na vertente da sua estrutura interna), organismos institucionais (todos os organismos públicos ou privados legitimados para regularem comportamentos ou actividades individuais ou colectivas) e instituições imateriais, tal como foram anteriormente definidas.

Todas as categorias conceptuais acabadas de referir pressupõem uma acção colectiva com vista à prossecução de objectivos comuns. Sobre a

emergência e operacionalidade destes actores colectivos, três perspectivas explicativas podem ser consideradas.

Relativamente à convergência de interesses, a perspectiva de *acção colectiva*, grandemente baseada na proposta de Olson (1978), adopta uma visão de baixo para cima e está principalmente preocupada com a emergência de acções colectivas localizadas, mais do que da formação de actores colectivos *per se*.

Em oposição, o neocorporativismo<sup>7</sup> adopta uma perspectiva de cima para baixo e está principalmente preocupado com os processos de intermediação de interesses, canalizados através dos actores colectivos institucionalizados. Desta forma, a perspectiva neocorporativa tende a enfatizar o poder de intermediação dos actores colectivos institucionalizados e a sua habilidade para agregarem e representarem efectivamente os interesses dos seus membros, negligenciando, todavia, a natureza precária e frágil de muitas acções colectivas.

Numa perspectiva de síntese, Brito e Araújo (1995), seguindo as propostas da *network approach*<sup>8</sup>, propõem uma terceira alternativa mais abrangente para explicar<sup>9</sup> a acção colectiva em redes interorganizacionais. As acções colectivas resultam de uniões de interesses emergentes, suportadas ou não por um actor colectivo institucionalizado. No caso afirmativo, elas são criadas por um contrato explícito, estruturas formais e regras codificadas de forma mais ou menos explícita e aceites (até certo grau) por todos os seus membros. No outro extremo teremos actores colectivos não formais, suportados por relações sem nenhum tipo de formalismo explícito e sem nenhum tipo de acordo durável. Neste caso, sempre que se desenvolve uma rede de relações de forma a desenvolver uma acção comum particular, existe um actor colectivo não formal, cuja verdadeira identidade é o conjunto de interacções, contingente e volátil, largamente informal e regulado por regras locais. Este actor desagrega-se logo que termina a causa que lhe deu origem.

Frequentemente, a criação e o desenvolvimento de uma acção colectiva podem estar dependentes do papel desempenhado no seu seio por um

---

<sup>7</sup> O termo «corporativismo» é frequentemente substituído por neocorporativismo (mais raramente neocorporatismo), pretendendo não tanto enfatizar o seu carácter autoritário nos regimes ditatoriais do Sul da Europa dos anos 30 e 40, mas antes evidenciar a sua vertente de intermediação de interesses, típica dos regimes democráticos da Europa do pós-guerra. Nesta vertente, Lucena (1985) considera não existir diferença teórica entre os dois termos, possuindo o prefixo *neo* um carácter puramente histórico.

<sup>8</sup> A *network approach* é um modelo de análise das interdependências entre agentes económicos, com base em redes de relações, que tem sido desenvolvido em diferentes centros de investigação da Suécia, Reino Unido e França. Uma aproximação ao tema pode ser vista em Axelsson e Easton (1992) ou, em língua portuguesa, Benko e Lipietz (1994). Em Portugal este modelo tem sido aplicado ao sector do vinho do Porto por Brito (1997) e Brito e Araújo (1992 e 1995).

<sup>9</sup> Em minha opinião, é a «terceira alternativa», proposta por Brito e Araújo, que explica a acção colectiva.



conjunto de membros de grandes recursos e particularmente interessados, que providenciam a massa crítica necessária para a formação e operacionalidade do grupo. Neste caso, o que interessa para a emergência dos actores colectivos é o tipo de relação entre os membros que formam a massa crítica e não tanto a dimensão do grupo. Como resultado, distinguem-se diferentes ligações no seio de uma acção colectiva: por um lado, relações fortes entre um grupo pequeno de actores poderosos e interessados que conduzem a acção colectiva; por outro lado, um grupo de massa de actores passivos, com fraca ligação entre si, que a suportam.

## AS INSTITUIÇÕES AGRÍCOLAS E A ESTRUTURA CORPORATIVA

Nas análises do sector agrícola, e como recomenda Baptista (1993, p. 9), há que «evitar análises unilaterais, como as que decorrem de limitar a apreciação a um único terreno — económico, social, político ou ideológico — ou de escamotear as implicações e consequências das políticas relativamente ao todo do sistema social». De facto, raramente se tem privilegiado uma visão global da interdependência dos diferentes níveis considerados e quase nunca se considera o papel dos grupos sociais na formulação das políticas e o *feed back* destas sobre os diferentes estratos das categorias dos agentes envolvidos, sejam produtores, comerciantes ou mesmo consumidores. O sector não pode ser encarado como agente passivo, simples receptor das políticas definidas superiormente, mas antes um sujeito activo, influenciado e influenciador das linhas gerais da economia agrícola e pelos movimentos sociais a ela associados.

Uma abordagem institucional da economia permite dar conta destas interações. E isto quer se considerem análises mais centradas nas instituições e na forma como regulam o funcionamento dos mercados, como na *teoria da regulação*, ou as que se centram mais nas relações entre actores individuais e colectivos numa área geográfica restrita, como na *network approach*.

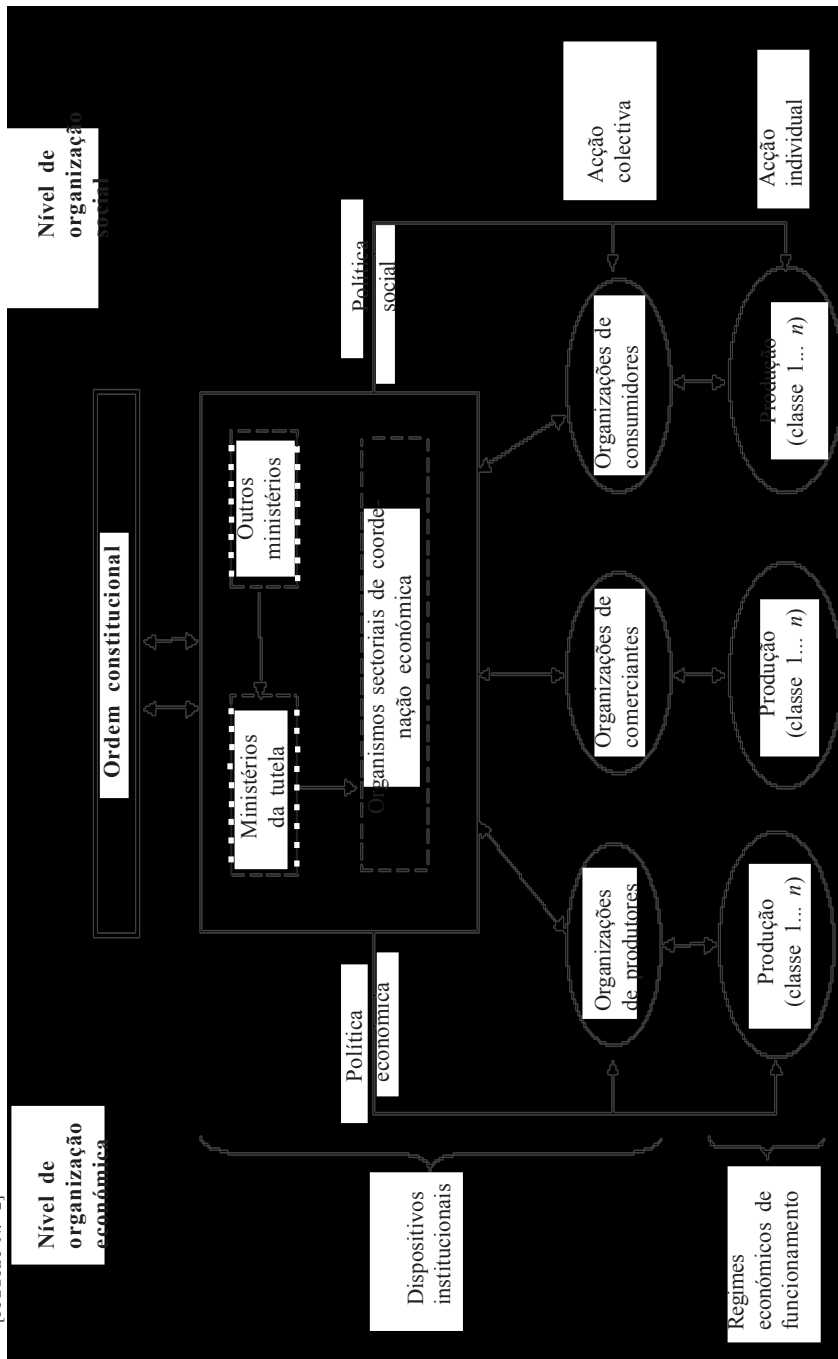
A materialização das categorias conceptuais atrás definidas (figura n.º 1) para um espaço e tempo específicos, Portugal nos anos 30 do século XX, permite estabelecer um quadro genérico de análise da estrutura das relações de interdependência no sector agrícola (figura n.º 2).

Esta representação esquemática permite situar e visualizar várias características da articulação funcional da economia agrícola da época. Consideremos três níveis de análise. Em primeiro lugar, a articulação entre as diferentes classes de produtores e negociantes entre si e com as respectivas associações (*organizações*) representativas<sup>10</sup>. Um segundo nível relevante diz

---

<sup>10</sup> Apesar de existir alguma movimentação na esfera do consumo, não se encontravam na altura formalmente constituídos grupos de pressão activos e influentes vocacionados para a defesa dos consumidores.

Representação institucional do sector agrícola em Portugal nos anos 30



[FIGURA N.º 2]

respeito à articulação entre as *organizações* e o Estado, seja através da sua representação formal nos organismos sectoriais de coordenação ou, informalmente, como simples grupos de pressão. Num e outro caso, a sua influência não pode ser negligenciada na formulação das políticas sectoriais, tanto na sua vertente económica como social. Finalmente, num terceiro nível podem ser analisadas as implicações que as políticas exercem nas diferentes classes consideradas ao nível dos agentes económicos.

Temos, portanto, que na origem das políticas públicas contemporâneas para o sector agrícola dois tipos de determinantes se encontram sistematicamente presentes: por um lado, a dinâmica do próprio sector marcada pela concorrência e por crises periódicas; por outro lado, a presença do Estado, que, em articulação com a profissão, gere conflitos e estabelece dispositivos institucionais que enquadram e orientam a economia agrícola.

#### A CRISE DOS ANOS 30 E A NECESSIDADE DO REFORÇO DOS DISPOSITIVOS INSTITUCIONAIS

Um dos principais contributos da *teoria da regulação* para a compreensão dos fenómenos económicos é a sua concepção e explicação das crises económicas (Boyer, 1987). Segundo aquela teoria, os anos 30 correspondem a uma crise estrutural do sistema capitalista que marca a transição entre duas formas de regulação da economia: de um regime de acumulação intensiva sem consumo de massa, que entra em colapso em 1929, passa-se para um regime de acumulação intensiva com consumo de massa, o qual se intensifica com o final da segunda grande guerra. Esta lenta passagem do centro de gravidade da economia da produção para o consumo é desenvolvida tanto ao nível da teoria económica como ao nível da política económica através de uma intervenção crescente do Estado na regulação da economia. No sector agrícola, e ainda nos anos 30, a maioria dos países europeus interveio e protegeu o seu mercado interno, reforçando ou introduzindo direitos alfandegários e contingentando importações (Baptista, 1993, p. 9). Mais tarde, depois da guerra, torna-se clara a opção por políticas que permitem o aumento sustentado do poder de compra de grandes estratos populacionais através de uma partilha mais equilibrada dos ganhos de produtividade, fortemente regulamentada pelo Estado. Desta forma, sublinha-se, a intervenção estadual que iremos encontrar no sector agrícola nacional, pesem embora as suas particularidades, intensidade e persistência, não é apanágio do regime corporativo do *Estado Novo*, nem mesmo dos regimes fascistas europeus, em particular do italiano, onde se inspirou grandemente (Lucena, 1976). Ela marcou, outrossim, o início de uma crescente intervenção do Estado na regulação da vida económica das sociedades capitalistas, de que são exemplo o *new deal* americano ou as próprias ideias de J. M. Keynes, delimitando um período

que ficou conhecido por *fordismo*, na terminologia da *teoria da regulação*. De certa forma, tomavam corpo as previsões de K. Polanyi (1944), que defendia uma maior proeminência do social e do político sobre a vertente económica das sociedades capitalistas.

Paralelamente à crise estrutural dos anos 30, a sociedade portuguesa atravessava uma profunda transformação económica e social que culminou com a promulgação de uma nova *ordem constitucional* em 1933. Pela primeira vez na nossa história constitucional foi estabelecido, ao mais alto nível, um dispositivo normativo sobre a organização económica do país, o qual influenciou directamente o sector agrícola. A estrutura corporativa foi marcada por diversas influências. Uma emergente do próprio sector, em resultado da sua evolução e conflitos internos, outras, com influências diversas, resultantes da aplicação de um projecto corporativo à sociedade e economia portuguesas (figura n.º 3).

#### ORIGEM E NATUREZA DOS ORGANISMOS CORPORATIVOS

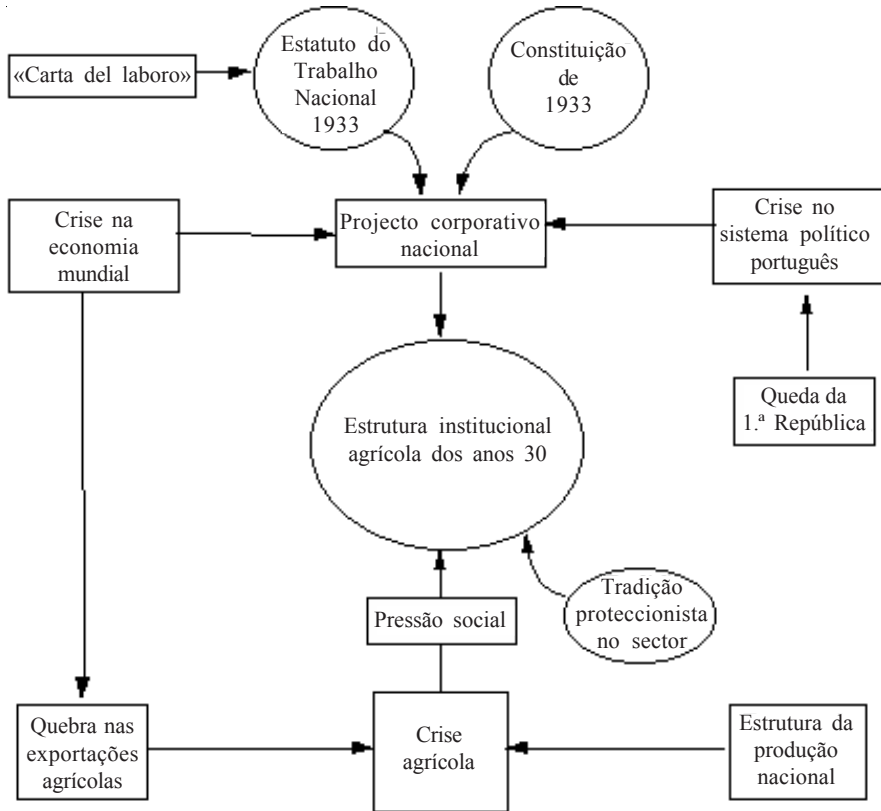
O ressurgimento do fenómeno corporativo nas sociedades contemporâneas é apresentado pelos autores que o defendem como uma síntese entre o liberalismo e o socialismo (Brito, 1987). Em Portugal, o corporativismo esteve sobretudo ligado ao «papel do Estado, sua natureza, extensão e estrutura, suas funções e seu relacionamento com a sociedade civil», questões intimamente ligadas com a «liberdade individual, a organização social, o estatuto da propriedade e o da iniciativa privada» (Lucena, 1978). Os primeiros textos programáticos apontavam para a implantação de uma «economia autodirigida», significando que «a organização e a direcção efectiva da economia incumbem aos próprios interessados, aqueles que tomam a iniciativa de construir as corporações e as organizações hierarquicamente subalternas» (Brito, 1987). Todavia, este «corporativismo de associação», previsto pela Constituição de 1933, não passou do plano teórico. «Na prática o Estado lançou mãos à obra, criando (ou impondo a criação de) organismos frequentemente obrigatórios e transformando muitos deles em correias de transmissão das agências governamentais» (Lucena, 1978). Por outras palavras, criou-se um «corporativismo de Estado», na classificação do mesmo autor.

A estrutura genérica da organização corporativa em Portugal teve por base legal a Constituição de 1933 e o Estatuto do Trabalho Nacional, publicado no mesmo ano (figura n.º 3). Aqui se formulavam os princípios gerais que haveriam de reger a vida de todos os organismos corporativos, esboçando-se ainda a «pirâmide corporativa» constituída pelas organizações primárias, intermédias e de topo. Dos organismos corporativos primários faziam parte todas as estruturas que enquadravam directamente os seus membros: os «sindicatos» nacionais, as «casas do povo», as «casas dos pescadores», os diversos «grémios» do comércio, indústria e agricultura e ainda os «grémios da lavoura».

Do agrupamento destas unidades afins resultavam estruturas intermédias, as federações e uniões. No topo da pirâmide viriam a constituir-se, já nos anos 50, os órgãos de cúpula: as corporações e a Câmara Corporativa.

**Influências que marcaram a criação da estrutura corporativa em Portugal**

[FIGURA N.º 3]



No sector agrícola, a organização corporativa desenvolveu-se em duas fases. A primeira iniciou-se em 1933 com a criação de *grémios obrigatórios*, especializados por tipo de produtos (Decreto-Lei n.º 23 049, de 23 de Setembro de 1933). Estes grémios foram criados por iniciativa ministerial e abrangeram apenas certas culturas que interessava desenvolver ou proteger, nomeadamente as frutas, o trigo e o vinho<sup>11</sup>. Criados de cima para baixo,

<sup>11</sup> Devido à crise económica e social que alguns sectores atravessavam, houve casos em que foram criados grémios e estruturas federativas antes mesmo da publicação daquele diploma (como a Casa do Douro, criada em 1932), sendo mais tarde reestruturados de forma a ajustarem-se à nova legislação.

estes grémios obrigatórios caracterizavam-se por uma dependência estrita do poder central. Na opinião de Teotónio Pereira (1937), um dos principais artífices da reforma corporativa, foi esta a fórmula encontrada para ultrapassar os «grandes males» de que padecia a agricultura: falta de espírito associativo do patronato, por um lado, e a crise que afectava então o comércio externo, com relevância para os nossos principais produtos de exportação.

Depois de resolvidas as situações mais prementes com base nos grémios obrigatórios especializados, entrou-se, na segunda metade dos anos 30, numa segunda fase, marcada pela entrada em funcionamento de grémios facultativos polivalentes, os *grémios da lavoura*, e pela criação dos *organismos de coordenação económica* (OCE).

Com base na Lei n.º 1957, de 20 de Maio de 1937, começaram a proliferar os *grémios da lavoura* (210 criados até 1943 e mais 22 até 1955). Estes grémios eram de constituição facultativa, mas, uma vez criados, obrigavam à inscrição de todos os produtores de uma mesma região. Este facto, aliado à possibilidade de o governo os poder criar quando os interessados o não fizessem e eles se tornassem necessários à defesa da economia nacional, tornou estes grémios, na prática, obrigatórios. Menos dependentes do governo, mantinham ainda um grande controlo por parte deste. De âmbito concelhio, estes grémios agrupavam-se em federações regionais e constituíram, até à sua extinção, em 1974, a base da organização corporativa da lavoura portuguesa.

Os OCE (comissões reguladoras, juntas nacionais e institutos) tinham como propósito inicial incentivar e apoiar a organização corporativa propriamente dita, na qual deveriam ser posteriormente integrados. A prática, porém, veio a torná-los definitivos e preponderantes na actividade económica. A função dos OCE era fazerem a ponte entre o Estado e a organização corporativa. Eles destinavam-se a «coordenar e a regular superiormente a vida económica e social nas actividades directamente ligadas aos produtos de importação e exportação» (Decreto-Lei n.º 26 757, de 8 de Julho de 1935).

A fraca adesão dos agentes económicos à doutrina corporativa acabou por se traduzir num excessivo intervencionismo estatal, reconhecido por insuspeitos, como Marcelo Caetano ou Teotónio Pereira. A criação da Câmara Corporativa no final dos anos 50, apenas com carácter consultivo, veio definitivamente consolidar o «corporativismo de Estado». Os OCE foram parcialmente reestruturados em 1972 (nos cereais, azeite e produtos oleaginosos, produtos florestais e têxteis), com o objectivo de aumentar a função de intervenção directa nos circuitos económicos, em detrimento da sua função reguladora, atribuições mais adequadas às funções dos ministérios e outros órgãos estatais (Lucena, 1982, p. 917).

A política agrária seguida é consistente com a situação descrita. Dos projectos políticos «neofisiocráticos» de Rafael Duque, primeiro como ministro da Agricultura (1934-1940), depois como ministro da Economia

(1940-1944) (Rosas, 1991), até aos I e II Planos de Fomento, as diversas tentativas de reforma das estruturas agrárias foram sucessivamente entravadas pelo importante *lobby* dos grandes proprietários fundiários do Sul do país. Assentes sobretudo na colonização interna, hidráulica agrícola e povoamento florestal, estas políticas afectavam os interesses daquele *lobby*, forte sustentáculo do governo na altura e profundamente contrário a qualquer sugestão de reforma agrária<sup>12</sup>. Com a discussão do II Plano de Fomento, é definitivamente afastada a hipótese da modernização da agricultura portuguesa com base numa reforma da estrutura fundiária. O país volta-se então para um processo de desenvolvimento industrial acelerado, onde o livre comércio, o turismo e o investimento estrangeiro começaram a ter um papel preponderante. Secundarizada no processo de desenvolvimento, a agricultura depressa se tornaria um travão à evolução da economia, com taxas de crescimento de 7,8%, 3,9% e -0,7%, respectivamente nas décadas de 50, 60 e de 1970-1973, contra uma evolução global do produto interno bruto (PIB) da ordem dos 6%-8% de taxa média anual no mesmo período (Amaral, 1994a).

Os acréscimos do rendimento nacional por via do crescimento do PIB, somados às remessas dos emigrantes e às receitas do turismo, provocaram um aumento do rendimento disponível da população portuguesa, com fortes implicações na procura de bens alimentares, em particular nos de origem animal. Por seu lado, o sector agrícola, subalternizado pelo modelo de crescimento seguido e penalizado pela política de preços baixos que tinha sido adoptada até meados dos anos 60, em especial na sua componente vegetal, não teve capacidade para responder aos estímulos que surgiram do mercado. Deste forma, em vez de promover um real desenvolvimento da produção, o aumento da procura de bens alimentares apenas contribuiu para a subida dos preços ao produtor, a qual foi também agravada pela subida dos salários em resultado do êxodo rural. Intensifica-se então o processo inflacionário<sup>13</sup>, no qual o sector agrícola começou a desempenhar um papel cada vez mais importante.

#### SOBRE A EMERGÊNCIA DE ACÇÕES COLECTIVAS

Com a crise económica dos anos 30 emergiram velhos e novos conflitos entre agentes económicos e grupos sociais. Esgrimiram-se argumentos na

---

<sup>12</sup> No que se refere a este assunto, a política agrária do Estado Novo é analisada em vasta bibliografia, destacando-se, entre outros, Amaral (1993 e 1994), Baptista (1993), Carvalho (1984) e Rosas (1986 e 1991).

<sup>13</sup> Esta subida de preços insere-se num vasto e complexo *processo inflacionário nacional*, o qual, por sua vez, se insere no chamado *processo inflacionário mundial* associado, no pós-guerra, à regulação monopolista das economias ocidentais (Bessa, 1988).

imprensa regional e nacional, nas reuniões das associações profissionais, nos jogos de influência junto do poder central e regional, nos debates na Assembleia Nacional: os produtores contra os comerciantes e ambos contra o governo; o Douro contra o Centro e o Sul vitícolas e juntos contra o Alentejo do pão e a grande indústria; pequenos contra grandes produtores. Muitas das acusações e reclamações eram contraditórias, incoerentes, típicas de quem se queixa de «casa onde não há pão». Outras, porém, prepararam o terreno para a apresentação de propostas concretas de defesa de interesses particulares ou colectivos. Trata-se da emergência de *acções colectivas*.

De entre estes conflitos são de realçar os que, pelo menos desde a segunda metade do século XIX, opunham as elites da indústria às do mundo rural e, dentro destas, a divisão entre os grande proprietários ligados à produção vitícola e os proprietários ligados à questão cerealífera<sup>14</sup>. Desta última divisão de interesses fazem parte as disputas em torno das leis de protecção cerealífera, desde a «lei da fome» de 1889 (Reis, 1979, p. 777), passando pela campanha do trigo (Pais *et al.*, 1976, pp. 433 e 462), até à criação da Federação Nacional dos Produtores de Trigo (FNPT) em 1933. A questão cerealífera foi, durante décadas, o principal assunto da economia nacional, surgindo o vinho sempre em segundo lugar. Primeiro, porque se tratava da base alimentar da maioria da população, depois, porque o país era largamente deficitário em cereais, em particular do trigo, constituindo-se o vinho como um produto mais supérfluo e ligado à exportação.

Os conflitos situavam-se a vários níveis. A nível interno, destacava-se a pressão sobre a terra, em particular nas várzeas do Ribatejo. Dadas as dificuldades de escoamento do vinho comum no final da década de 1880, não é de excluir um aproveitamento da legislação protecctionista para muitos agricultores dedicarem ao trigo terras que melhores rendimentos poderiam gerar a produzir vinho (Cabral, 1976, p. 294). Por outro lado, quando foram criados organismos de intervenção no mercado dos cereais, primeiro, o Mercado Central de Produtos Agrícolas, em 1888, e depois, a FNPT, nos anos 30, diversas vezes as elites ligadas ao vinho reivindicaram para este produto organismos com igual força e poder de intervenção, em particular no que respeita a garantias de escoamento e de preços mínimos. Estes objectivos nunca foram, porém, alcançados.

Nas relações com o exterior, o protecctionismo do mercado nacional, tanto nos produtos industriais (pela via das tarifas aduaneiras) como a pro-

---

<sup>14</sup> Para definir estes grupos de interesses, alguns autores, como Armando de Castro, Miriam H. Pereira, Joel Serrão ou M. Villaverde Cabral, utilizaram a categoria analítica de «burguesia» ou as suas «fracções»: burguesia agrária, fundiária, industrial, mercantil, do *import-export*, etc. Jaime Reis (1993, p. 16) considera estas categorias excessivamente vagas, preferindo, como outros autores, a designação de «elites».



tecção cerealífera (pela via da contingentação), apresentava inconvenientes directos nos produtos de exportação, maioritariamente representados pelo vinho. De facto, no âmbito da negociação de tratados comerciais bilaterais, a elevação das tarifas alfandegárias para produtos importados implicava normalmente represálias no aumento das tarifas para os produtos exportados, o mesmo que dizer para o vinho. Daí terem sido os grandes negociantes exportadores e as suas organizações acérrimos defensores do livre-câmbio e contra todas as formas de protecção.

## AS INSTITUIÇÕES AGRÍCOLAS NO REGIME DEMOCRÁTICO

O período de tempo que vai do final dos anos 60 até ao processo de integração comunitário significa, para a sociedade portuguesa, um período de profundas alterações económicas e sociais e delimita a transição entre duas realidades francamente distintas. Trata-se de uma trajectória cuja tónica dominante é a mudança, com alterações a todos os níveis: económico, social, demográfico, cultural e político. Os pontos de partida e de chegada foram sintetizados por Barreto (1995): de uma sociedade monolítica, comprimida por um Estado forte e sempre presente, uma aristocracia fraca e dependente, uma burguesia incipiente e um débil sistema capitalista, chega-se a uma sociedade plural, com padrões sociais, culturais, demográficos e políticos muito próximos das restantes sociedades europeias. Em Portugal, «em vinte ou trinta anos fez-se o caminho que outros fizeram em cinquenta ou sessenta» (*ibid.*, p. 846).

### UMA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL

No período considerado, a agricultura portuguesa foi fortemente marcada pelo posicionamento do país na semiperiferia europeia (Santos, 1990, pp. 105-150; Reis, 1992, pp. 17-59). Assistia-se no «centro», na altura, a um forte crescimento económico com características bem definidas: os trinta anos gloriosos do *fordismo* (Boyer, 1987). Daí vieram os modelos de produção e de consumo a seguir, os quais tiveram de ser adaptados à nossa posição de semiperiferia. Os processos e formas de produção agrícola altamente intensivos em capital, mecanizados e de elevados níveis salariais e de qualificação (Allaire, 1988) esbarraram em Portugal com estruturas agrárias arcaicas, atraso tecnológico e envelhecimento populacional resultante do êxodo rural. Paralelamente, a importação de novos modelos de consumo provocava alterações nos hábitos de consumo urbano, aos quais a agricultura cada vez mais dificilmente se adaptava. Desta importação de valores e da sua adaptação à situação nacional de semiperiferia resultou uma descoincidência

entre a produção capitalista e a reprodução social na sociedade portuguesa, colocada em evidência em Santos (1990, pp. 109 e segs.).

Retomando o quadro conceptual subjacente à figura n.º 1, podemos conceber as alterações verificadas depois de 1974 como o resultado de uma reforma constitucional induzida por «conflitos fortes entre princípios alternativos». A Constituição de 1976, que veio substituir a de 1933 e suas revisões posteriores, reflecte o clima de indefinição política vivido entre 1974 e 1976, procurando combinar influências ideológicas diversas de acordo com as principais forças sociais em presença: poder militar, partidos políticos e movimentos sociais emergentes. Na área económica, os aspectos mais marcantes da nova ordem constitucional dizem respeito a uma clara tendência socializante e a um mercado estatismo económico (Reis, 1983, p. 382). Nas revisões que se seguiram, nomeadamente nas de 1982 e 1989, estas características foram-se progressivamente atenuando, seguindo hoje o país uma ordem constitucional com características semelhantes às das restantes democracias europeias.

Embora muito do conteúdo constitucional de 1976 nunca tenha sido implementado na prática, o percurso da ordem constitucional acompanhou de perto a evolução das concepções económicas, sociais e políticas prevalentes nas elites nacionais, no sentido de se retomar em Portugal um processo de acumulação em moldes idênticos aos verificados nas democracias ocidentais. Quando, por falta de consensos sociais, não foi possível ajustar o quadro legal àquelas concepções, o Estado actuou frequentemente de uma forma paralela ou subterrânea, através da não aplicação da lei, da sua aplicação selectiva, da sua instrumentalização, etc. (Santos, 1990, pp. 135 e segs.).

Também no sector agrícola esta evolução se fez sentir, desde a continuação do cunho marcadamente estatizante dos *organismos de coordenação económica* até às novas formas liberais de representação (no sentido em que existe uma nítida separação entre o domínio público e privado — Lucena e Gaspar, 1992, p. 171). Estas novas estruturas de representação, algumas criadas logo depois da instauração do regime democrático, outras já sob a égide das directivas comunitárias, vieram criar um novo relacionamento entre o Estado, os actores sociais e as suas organizações representativas.

#### A REPRESENTAÇÃO PROFISSIONAL AGRÍCOLA NO REGIME DEMOCRÁTICO

No que concerne à representação profissional agrícola, o período aqui considerado por *regime democrático* compreende três momentos que importa distinguir: os «primeiros anos»; o período de adesão à então designada Comunidade Económica Europeia; o período subsequente à reforma da política agrícola comum de 1992.

Os vários condicionalismos gerados nos «primeiros anos» do regime democrático foram propícios à manutenção da influência do Estado na vida económica nacional: a falta de suporte material das novas estruturas associativas para intervirem nos mercados; a necessidade de garantir o abastecimento público num período de grande instabilidade económica e social; as próprias características das ideologias políticas então dominantes.

No que respeita à regulação do sector agrícola, três níveis organizativos podem ser assinalados: a continuidade, embora com adaptações, de *organismos institucionais* com capacidade de regulação e intervenção nos mercados, como a Junta Nacional das Frutas, a Junta Nacional do Vinho, a Casa do Douro, etc.; a transferência de grande parte das infra-estruturas dos *grémios da lavoura* para um crescente movimento cooperativo mais autónomo e mais operante; a criação de um novo movimento associativo de representação profissional, autónomo e com pretensões de representação dos diversos interesses em jogo na sociedade civil<sup>15</sup>.

Devido à sua importância na regulação económica, a extinção dos organismos de coordenação económica dependentes do Ministério da Economia e dos grémios da lavoura e suas federações não era apenas uma medida de natureza política<sup>16</sup>. As suas atribuições, património e recursos humanos teriam de transitar para outras estruturas já existentes ou a criar.

Saltando por cima de diferentes cambiantes e situações intermédias, podem resumir-se os diferentes projectos de organização económica aparecidos neste período em dois grandes grupos<sup>17</sup>: os projectos mais estatizantes, tendo ideologicamente como pano de fundo a construção do socialismo como modelo de organização económica e social; os projectos mais liberalizantes que, tendo aquela construção como meta mais ou menos longínqua, ou não a tendo de todo, reservavam à iniciativa privada um papel preponderante na economia. Na prática, tratava-se de dois modelos teóricos de desenvolvimento distintos: o primeiro oscilava entre o paradigma marxista e as correntes alternativas, baseando-se estas num desenvolvimento autónomo ou autocentrado, muito em voga na altura em alguns países do chamado

---

<sup>15</sup> Dada a especificidade dos organismos especializados dos diversos subsectores, referem-se apenas alguns aspectos relativos aos organismos indiferenciados.

<sup>16</sup> Enquanto a Câmara Corporativa, vertente mais política e ideológica do regime corporativo, foi imediatamente extinta (Lei n.º 2/74, de 14 de Maio), as restantes estruturas mantiveram-se por algum tempo mais. Os *grémios da lavoura*, por exemplo, deveriam ser extintos até 31 de Dezembro de 1974 (Decreto-Lei n.º 482/74, de 25 de Setembro). Dois anos depois, em Outubro de 1976, apenas 40 dos quase 230 grémios existentes se encontravam efectivamente extintos (Lucena e Gaspar, 1992, p. 149).

<sup>17</sup> Uma análise detalhada dos conflitos em jogo neste período pode ser vista em Lucena (1982) para a questão dos *organismos de coordenação económica* e em Lucena e Gaspar (1992) para as associações profissionais.

Terceiro Mundo (daí serem por vezes classificadas por alguns autores por «teses terceiro-mundistas»)<sup>18</sup>; o segundo modelo seguia mais de perto o paradigma convencional sobre o desenvolvimento, mais ligado ao pensamento neoclássico, não deixando, contudo, de incluir algumas contribuições das correntes alternativas.

Nesta luta política e ideológica, que envolvia a sociedade portuguesa no seu conjunto, estavam, no que respeita ao sector agrícola, várias forças organizadas, desde os partidos políticos até às várias estruturas associativas que se foram criando um pouco por todo o país, de acordo com as realidades agrícola e social de cada região. No Sul predominaram as associações livres de agricultores (ALA), que em 1976 viriam a fundar a Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP) (Lima, 1991). Os sindicatos de assalariados agrícolas, que proliferaram logo depois da revolução, viriam a ter um papel preponderante no movimento de ocupação de terras e na constituição de unidades colectivas de produção (Barreto, 1984). As ligas de pequenos e médios agricultores e as cooperativas agrícolas completavam o leque organizativo. No Norte, os movimentos de lavradores (MOLA) do Minho e o movimento sindical agrário, centrado no vale do Ave, não lograram vingar como movimentos associativos, dando lugar a um movimento de agricultores e rendeiros (MARN). A Confederação Nacional da Agricultura (CNA), fundada em 1978 por algumas cooperativas, mútuas de gado, conselhos de baldios e outras associações, viria a situar-se na defesa da pequena e média agricultura familiar do Norte e Centro do país.

Do confronto destas forças políticas e sociais foram-se definindo, nestes «primeiros anos», os contornos de uma nova estrutura associativa assente em três grandes linhas de força, pesem embora as interligações entre os diferentes tipos de estruturas: uma função representativa assente em associações profissionais; uma função técnico-económica desempenhada pelo movimento cooperativo; uma função reguladora e interventora atribuída ao Estado por via de institutos públicos, juntas nacionais e outros organismos similares. O Decreto-Lei n.º 215/C, de 30 de Abril de 1975, sobre as associações patronais, define este princípio de separação de funções, proibindo a este tipo de entidades, nomeadamente, a comercialização de bens e serviços

---

<sup>18</sup> As correntes alternativas para o desenvolvimento congregam um vasto leque de teorias, aparecidas nomeadamente nas décadas de 60 e 70, que têm em comum a crítica à visão estreita do desenvolvimento quer do paradigma marxista, quer da corrente convencional (sobre este assunto, v. Santos, 1983, pp. 16-54). Na década de 80, estas ideias dominaram a agenda política internacional sobre o desenvolvimento, onde pontuaram conceitos como o eco-desenvolvimento, a nova ordem económica internacional, o diálogo Norte-Sul, etc., conceitos estes que se encontram hoje relativamente secundarizados pelo fenómeno da globalização e pelos debates no seio da Organização Mundial do Comércio.

ou qualquer forma de intervenção no mercado, não lhe cabendo nenhuma autoridade sobre os respectivos ramos económicos.

Quanto à primeira função, e falando apenas nas organizações de cúpula, a CAP adquiriu, com o tempo, um poder social e político considerável, fundamentalmente por ter lutado por posições que acabaram ganhadoras no rumo seguido pela agricultura portuguesa: primeiro, no processo de entrega de terras na «zona de intervenção da reforma agrária», a causa próxima da sua criação e onde defendeu os interesses dos antigos proprietários; depois, no processo de adesão à Comunidade Económica Europeia. Representando a face da agricultura empresarial, a CAP veio a integrar-se com o tempo em toda a estrutura institucional agrícola tanto a nível nacional como comunitário. Ao contrário, ao colocar-se num campo essencialmente contestatário relativamente ao rumo seguido, quer a nível interno, quer pelas suas ligações internacionais, em particular no que diz respeito à questão da integração europeia, a CNA foi votada ao isolamento político, institucional e mesmo económico (Lima, 1991). De facto, em todo o processo de adesão comunitária, e embora pretendendo (em vão) acompanhar as respectivas negociações, a CNA foi sempre contrária à adesão, considerando funestas as suas consequências para a agricultura portuguesa. Por outro lado, um certo desfazamento entre as estruturas de poder dominantes nas populações rurais que esta confederação pretendia representar (a importância dos patrimónios fundiário e dos párocos — Baptista, 1994) e as ideologias veiculadas pelas posições assumidas por alguns dos seus dirigentes (o primeiro modelo de desenvolvimento acima referido) tornaram mais difícil a sua penetração naquelas regiões<sup>19</sup>.

Na segunda função assinalada, o movimento cooperativo mostrou um desenvolvimento notável, já nas áreas de especialização que vinham do período anterior, nomeadamente no crédito, vinho, azeite, frutas, leite e hortofrutícolas, já pelo *boom* das cooperativas mistas e de compra e venda que resultaram da extinção dos antigos *grémios da lavoura*<sup>20</sup>. Organizado em uniões e federações, o movimento criou uma confederação nacional (CONFAGRI) com assento, ao lado da CAP, no Comité Económico e Social em Bruxelas, respectivamente no Comité Geral da Cooperação Agrícola (COGECA) e no Comité das Organizações Profissionais Agrícolas (COPA).

Não tem sido nítida a fronteira entre a função económica e de representação. Pela sua ligação directa aos agricultores, torna-se inevitável que as cooperativas desempenhem também funções representativas, intervindo junto

---

<sup>19</sup> Sobre as características gerais e algumas «virtudes e defeitos» destas confederações no período da sua implantação no país, mais concretamente até 1987, ver Lucena e Gaspar (1992).

<sup>20</sup> Entre 1974 e 1985 o número de cooperativas duplicou no continente, passando de 450 para cerca de 900.

dos poderes públicos, quer nacionais, quer comunitários, influenciando ou reagindo às diferentes políticas sectoriais. Por seu lado, a necessidade de recursos financeiros de suporte à actividade das associações profissionais tem levado o poder político a transferir para estas algumas tarefas de natureza económica, como a prestação de serviços ou a formação profissional. Na prática, as boas relações que se têm mantido por largos períodos entre a CAP e a CONFAGRI (Lucena e Gaspar, 1992, p. 169) permitiram uma certa promiscuidade entre as funções económica e de representação desenvolvidas um pouco pelas duas organizações de cúpula.

Finalmente, a função de coordenação. No essencial, as funções de coordenação e de regulação dos mercados mantiveram-se, nos «primeiros anos», na esfera do Estado. Só mais tarde, já sob a influência da política agrícola comum (PAC), as associações passaram a ter um papel mais activo neste âmbito, quer directamente, quer por intermédio de organismos interprofissionais especializados, como no caso dos vinhos.

Nos anos mais recentes, em particular depois da reforma da PAC de 1992, às três funções acima referenciadas juntaram-se outras mais relacionadas com os aspectos territoriais decorrentes da actual multifuncionalidade da agricultura. De um modo geral, estas novas funções vieram obrigar as organizações agrícolas a uma maior articulação com outros sectores da actividade económica, quando não são elas próprias a adaptar-se à nova realidade.

## DISCUSSÃO FINAL

Do confronto entre a estrutura corporativa do Estado Novo e a estrutura organizativa do regime democrático podemos retirar algumas ilações acerca da representatividade dos diversos tipos de organizações e, por outro lado, da sua articulação com o poder central.

Em cada momento e para cada formação económica e social em concreto, a institucionalização de uma actividade económica é condicionada pelos modelos de gestão dos interesses públicos dominantes na época. Desta forma, enquanto na I República os modelos de gestão dos interesses colectivos se baseavam em organizações profissionais com grande autonomia de actuação, a organização corporativa do Estado Novo transportou para os diferentes sectores de actividade económica um modelo organizativo com forte intervenção e regulamentação estatal.

Com a liberdade de associação reconquistada em 1974, verificou-se uma proliferação da representação de interesses em associações profissionais. Todavia, em alguns casos, a falta de profissionalismo dos dirigentes e a falta de informação quanto à quantidade e qualidade dos associados levantam sérias reservas acerca da representatividade das mesmas. De facto, existem

associações formalmente criadas que na prática não desenvolvem actividades; outras que dependem excessivamente das ideias ou da acção de um ou de um número muito restrito de dirigentes; outras que se encontram dominadas por grupos restritos e específicos de interesses; outras ainda que são dirigidas por líderes «profissionais», cuja carreira é construída na alternância de cargos em associações profissionais, cooperativas, cargos públicos, partidos políticos, etc.)<sup>21</sup>. Estas e outras situações são potenciadas pela geralmente fraca participação dos associados nas respectivas associações, assistindo-se muitas vezes a um divórcio entre o discurso e a prática dos dirigentes associativos e as aspirações dos grupos sociais que supostamente deveriam representar.

Um outro aspecto a realçar diz respeito à longevidade da estrutura corporativa. Uma vez separados o papel de representação e o papel de coordenação, a permanência das organizações criadas durante o regime corporativo não era incompatível com o regime democrático. Independentemente da sua justificação ideológica e doutrinária, elas preencheram um espaço vital na regulação dos mercados e na vida económica em geral, espaço esse que continuava a existir independentemente das alterações do regime político em vigor. Por outro lado, a falta de eficácia que muitas vezes se atribuía à administração pública em geral e, por essa via, aos organismos de coordenação económica continuou a ser atributo das «novas» organizações reestruturadas.

Um outro aspecto ainda tem a ver com as relações entre o Estado e a estrutura associativa. Décadas de vivência num regime autocrata deixaram marcas na forma como os agentes económicos se relacionam com o Estado. A co-gestão das diversas políticas sectoriais agrárias ensaiadas pelas democracias europeias no pós-guerra e sedimentadas depois pela política agrícola comum nunca teve paralelo em Portugal. Mesmo no regime democrático, as associações livremente constituídas têm agido mais como reacção às políticas previamente definidas do que como participantes activas na sua formulação. Desta forma, não é de estranhar uma certa dependência por parte dos agentes económicos e dos actores sociais em geral das iniciativas do aparelho administrativo estatal.

Noutro domínio, a falta de critérios claros e formalmente definidos sobre as relações entre o Estado e as associações tem permitido a escolha discricionária do tipo de organizações a apoiar ou a subavaliar, colocando-as numa situação de dependência indirecta. De facto, em particular depois da adesão comunitária, o Estado tem estabelecido protocolos pontuais de financiamento

---

<sup>21</sup> Contrariamente ao que se passa no sindicalismo, por exemplo, onde se têm produzido vários trabalhos no âmbito da sociologia do trabalho e das organizações sobre o papel e a representatividade dos sindicatos, não tem havido uma especial preocupação sobre o papel e a representatividade das associações profissionais na área agrícola, pelo que consideramos ser esta uma linha de investigação a considerar.

de acções diversificadas levadas a cabo pelas diversas associações. Estes protocolos, na medida e na extensão em que são, ou não, estabelecidos, têm permitido o crescimento e consolidação de algumas associações e apenas a sobrevivência de outras. Por seu turno, a oportunidade criada pelo desenvolvimento dos *media* e a sua influência na formulação da opinião pública têm dado um poder considerável às associações com maior visibilidade, dando-lhes a capacidade para desenvolverem campanhas de opinião com reflexos directos ao mais alto nível da governação. Desta forma, é possível conceber mecanismos de poder e contrapoder nas relações entre o Estado e as associações profissionais, cujos equilíbrios e desequilíbrios ajudam a definir as dinâmicas da aplicação das políticas, pressupondo que a sua definição ultrapassa hoje, em muitos casos, a própria capacidade de decisão do Estado português.

A análise efectuada centrou-se muito nas instituições agrícolas *strictu sensu*, isto é, no pressuposto da agricultura como actividade económica sectorial. Todavia, na linha da reforma da PAC de 1992, as mais recentes decisões da União Europeia têm orientado a política agrícola comum no sentido do desenvolvimento rural, em particular nos territórios mais periféricos ou sujeitos a limitações específicas. Desta forma, a par de outras organizações que têm emergido no âmbito de diversas iniciativas comunitárias, de que são exemplo as associações de desenvolvimento local e os programas *Leader*, respectivamente, as organizações agrícolas têm vindo a ser chamadas a uma maior articulação com outros sectores, numa lógica mais territorial do que sectorial e no quadro da multifuncionalidade da agricultura actual. Desta articulação têm surgido novas dinâmicas, novos actores e novos interesses, cuja organização e coerência interna importa investigar em trabalhos futuros.

#### BIBLIOGRAFIA

- AGLIETTA, M. (1982), *Régulation et crises du capitalisme: l'expérience des Etats-Unis*, Paris, Calmann-Lévy.
- AMARAL, Luciano (1993), *O País dos Caminhos que Se Bifurcam, Política Agrária e Evolução da Agricultura Portuguesa durante o Estado Novo, 1930-1954*, dissertação de mestrado, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- AMARAL, Luciano (1994), «O país que nós perdemos: política agrária, grupos de pressão e evolução da agricultura portuguesa entre 1950 e 1973», in F. Rosas, *História de Portugal*, vol. II, *O Estado Novo* (dir. José Mattoso), Lisboa, Círculo de Leitores.
- AMARAL, Luciano (1994a), «Portugal e o passado: política agrária, grupos de pressão e evolução da agricultura portuguesa durante o Estado Novo (1950-1973)», in *Análise Social*, vol. XXIX (128), pp. 889-906.
- AXELSSON, B., e EASTON, G. (ed.) (1992), *Industrial Networks: A New View of Reality*, Londres, Routledge.
- BAPTISTA, F. Oliveira (1993), *A Política Agrária do Estado Novo*, Porto, Edições Afrontamento.



- BAPTISTA, F. Oliveira (1994), «A agricultura e a questão da terra — do Estado Novo à Comunidade Europeia», in *Análise Social*, vol. XXIX (128), pp. 907-921.
- BARRETO, António (1984), «Classe e Estado: os sindicatos na reforma agrária», in *Análise Social*, vol. XX (80), pp. 41-95.
- BARRETO, António (1995), «Portugal na periferia do centro: mudança social, 1960 a 1995», in *Análise Social*, vol. XXX (134), pp. 841-855.
- BASLÉ, M. (1995), «Antécédents institutionnalistes méconnus ou connus de la théorie de la régulation», in R. Boyer e Y. Saillard (dir.), *Théorie de la régulation: l'état des savoirs*, Paris, La Découverte
- BENKO, G., e LIPIETZ, A. (1994), *As Regiões Ganhadoras — Distritos e Redes: os Novos Paradigmas da Geografia Económica*, Oeiras, Celta Editora.
- BLAUG, M. (1994), *The Methodology of Economics* (1980) (trad. port.: *A Metodologia da Economia*, Lisboa, Gradiva).
- BOLTANSKI, L., e THÉVENOT, L. (1987), «Les économies de la grandeur», in *Cahiers du Centre d'études de l'emploi*, 31, Paris, PUF.
- BOYER, R. (1987), *La théorie de la régulation: une analyse critique*, Paris, La Découverte.
- BOYER, R. (1995), «Aux origines de la théorie de la regulation», in R. Boyer e Y. Saillard (dir.), *Théorie de la régulation: l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- BOYER, R. (1996), «The seven paradoxes of capitalism... Or is a theory of modern economies still possible?», in *Economie des institutions (III Rencontre): textes sélectionnés*, Paris, INRA.
- BRITO, C. M., e ARAÚJO, L. (1992), «Patterns of Cooperation in the Port Wine Industry: a Network Approach, 8th IMP Conference, Lyon, policopiado.
- BRITO, C. M., e ARAÚJO, L. (1995), «Agency and Constitutional Ordering in Networks: the Case Study of the Port Wine Sector», Genebra, European Science Foundation Conference, policopiado.
- BRITO, Carlos M. (1997), «Estrutura e dinâmica do sector do vinho do Porto», in *Cadernos da Revista Douro — Estudos e Documentos*, Porto, IVP e GEHVID.
- BRITO, J. BRANDÃO de (1987), *O Condicionismo Industrial e o Processo Português de Industrialização após a Segunda Grande Guerra*, dissertação de doutoramento em Economia, ISE, UTL, Lisboa.
- CABRAL, M. Villaverde (1976), *O Desenvolvimento do Capitalismo em Portugal no Século XIX*, Porto, A Regra do Jogo.
- CARVALHO, Agostinho de (1984), *Os Pequenos e Médios Agricultores e a Política Agrária no Período 1960-1975*, Oeiras, CEEA, Instituto Gulbekian de Ciência.
- CCEE (1985), «Conventions économiques», in *Cahiers du Centre d'études de l'emploi*, 29, Paris, PUF.
- CORIAT, B., e WEINSTEIN, O. (1995), *Les nouvelles théories de l'entreprise*, Paris, Le Livre de Poche.
- DUPUY, J.-P., EYMARD-DUVERNAY, F., FAVEREAU, O., ORLÉAN, A., SALAIS, R., e THÉVENOT, L. (1989), *L'économie des conventions*, *Revue économique* (número especial), 40 (2), Março.
- FAVEREAU, O. (1989), «Marchés internes, marchés externes», in J.-P. Dupuy et al., *L'économie des conventions*, *Revue économique* (número especial), 40 (2), pp. 273-328.
- HODGSON, G. M. (1994), *Economics and Institutions* (1988) (trad. port.: *Economia e Instituições*, Oeiras, Celta Editora).
- LIMA, J. (1991), «As organizações agrícolas socioprofissionais em Portugal e a integração europeia (1974-85)», in *Análise Social*, vol. XXVI (110), pp. 209-239.
- LUCENA, M., e GASPAS, C. (1992), «Metamorfoses corporativas? — Associações de interesses económicos e institucionalização da democracia em Portugal (II)», in *Análise Social*, vol. XXVII (115), pp. 135-187.
- LUCENA, Manuel de (1976), *A Evolução do Sistema Corporativo Português*. vol. 1, *O Salazarismo*, Lisboa, Perspectivas & Realidades.

- LUCENA, Manuel de (1978), «Sobre a evolução dos organismos de coordenação económica ligados à lavoura (1)», in *Análise Social*, vol. XIV (56), pp. 817-862.
- LUCENA, Manuel de (1982), «Transformações do Estado português nas suas relações com a sociedade civil», in *Análise Social*, vol. XVIII (72-73-74), pp. 897-926.
- LUCENA, Manuel de (1985), «Neocorporativismo? — Conceito, interesses e aplicação ao caso português», in *Análise Social*, vol. XXI (87-88-89), pp. 819-865.
- MARCH, J. G., e SIMON, H. (1979), *Organizations* (trad. francesa: *Les organisations*, Paris, Bordas).
- NORTH, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge e Nova Iorque, Cambridge University Press.
- OLSON, M. (1978), *The Logic of Collective Action* (1965) (trad. francesa: *La logique de l'action collective*, Paris, PUF).
- ORLÉAN, A. (1994), «Vers un modèle générale de la coordination économique par les conventions», in A. Orléan (dir.), *Analyse économique des conventions*, Paris, PUF.
- PAIS, J. M., LIMA, A. V., BATISTA, J. P., JESUS, M. F., e GAMEIRO, M. M. (1976), «Elementos para a história do fascismo nos campos: a campanha do trigo, 1928-38 (1)», in *Análise Social*, vol. XXII (46), pp. 400-474.
- PEREIRA, P. Teotónio (1937), *A Batalha do Futuro — Organização Corporativa*, Lisboa, Livraria Clássica Editora.
- POLANYI, Karl (1944), *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of Our Time* (trad. port.: *A Grande Transformação: as Origens da Nossa Época*, Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1980).
- REIS, A. (1983), «A revolução do 25 de Abril de 1974», in J. Hermano Saraiva (dir.), *História de Portugal*, Lisboa, Publicações Alfa.
- REIS, Jaime (1979), «A lei da fome: as origens do proteccionismo cerealífero, 1889-1914», in *Análise Social*, vol. XXV (60), pp. 745-793.
- REIS, Jaime (1993), *O Atraso Económico Português: 1850-1930*, Lisboa, INCM.
- REIS, José (1992), *Os Espaços da Indústria. A Regulação Económica e o Desenvolvimento Local em Portugal*, Porto, Edições Afrontamento.
- RODRIGO, Isabel (1992), *Da Terra à Profissão: Decisão, Identidade Social e Agriculturas Familiares*, dissertação de doutoramento no ISA, Lisboa.
- RODRIGUES, M. João (1988), *O Sistema de Emprego em Portugal*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- ROSAS, Fernando (1986), *O Estado Novo nos Anos Trinta. Elementos para o Estudo da Natureza Económica e Social do Salazarismo (1928-1938)*, Lisboa, Editorial Estampa.
- ROSAS, Fernando (1991), Rafael Duque e a política agrária do Estado Novo (1934-1944)», in *Análise Social*, vol. XXVI, pp. 112-113.
- SABEL, C. F. (1993), «Constitutional ordering in historical context», in Fritz W. Scharpf (ed.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, Frankfurt, Campus Verlag/Westview Press.
- SANTOS, A. Ramos dos (1983), *Tecnologia e Recursos Humanos nos Países em Desenvolvimento — Medida e Ensaio Interpretativo*, dissertação de doutoramento no ISEG, UTL, Lisboa.
- SANTOS, Boaventura S. (1990), *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto, Edições Afrontamento.
- SIMON, Herbert (1974), *La science des systèmes*, Paris, Epi s. a. Editeurs.
- SIMON, Herbert (1976), «From substantive to procedural rationality», in S. Latsis (ed.), *Method and Appraisal in Economics*, Cambridge, Cambridge University Press.