



PROGRAMA INTERUNIVERSITÁRIO DE DOUTORAMENTO EM HISTÓRIA:
mudança e continuidade num mundo global

Universidade de Lisboa, Iscte-Instituto Universitário de Lisboa, Universidade
Católica Portuguesa e Universidade de Évora

**INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERNO E INTERVENÇÃO PÚBLICA. AS
CONSERVAS DE PEIXE NO ESTADO NOVO (1927-1972)**

Francisco Maia Pereira Bruno Henriques

Orientadores:

**Professora Doutora Maria Dulce Alves Freire
Professor Doutor Álvaro Francisco Rodrigues Garrido**

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em História

2022

PROGRAMA INTERUNIVERSITÁRIO DE DOUTORAMENTO EM HISTÓRIA:
mudança e continuidade num mundo global

Universidade de Lisboa, Iscte-Instituto Universitário de Lisboa, Universidade Católica Portuguesa e Universidade de Évora

**INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERNO E INTERVENÇÃO PÚBLICA. AS
CONSERVAS DE PEIXE NO ESTADO NOVO (1927-1972)
Francisco Maia Pereira Bruno Henriques**

Orientadores:

Doutora Maria Dulce Alves Freire

Doutor Álvaro Francisco Rodrigues Garrido

Júri

Presidente

Doutora Ana Margarida de Seabra Nunes de Almeida, Investigadora Coordenadora e Presidente do Conselho Científico do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Vogais

Doutor Xoán Carmona Badía, Professor Catedrático Emérito do Departamento de Economia Aplicada da Universidade de Santiago de Compostela, Espanha;

Doutora Maria Dulce Alves Freire, Professora Auxiliar da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, orientadora;

Doutor Luciano Manuel Santos Moura Henriques do Amaral, Professor Associado da NOVA School of Business and Economics (NOVA SBE) da Universidade Nova de Lisboa;

Doutor Nuno Estêvão Figueiredo Miranda Ferreira, Professor Auxiliar Convidado da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa;

Doutora Maria Amélia Filipe Branco Antunes Dias, Professora Auxiliar Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa;

Doutor José Luís Miranda Cardoso, Investigador Coordenador Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em História

Esta investigação foi realizada com o apoio institucional da Fundação para a Ciência e Tecnologia através da concessão de uma bolsa de doutoramento PD/BD/105840/2014.

Para a Carla e o Miguel.

Agradecimentos

Gostaria de agradecer aos meus orientadores, Dulce Freire e Álvaro Garrido, por me terem dado a confiança necessária para concluir este trabalho, e pela disponibilidade que sempre tiveram para discutirmos as dúvidas e opções centrais desta tese. Em segundo lugar, é à comunidade do Programa Interuniversitário de Doutoramento em História, professores e colegas, a quem devo um agradecimento. No ICS, e em diversos seminários do programa doutoral, pude discutir assuntos que pouco tinham a ver com o meu objeto de estudo mas, afinal, influenciaram o percurso da investigação. Gostaria ainda de recordar duas pessoas desaparecidas: o Pedro Ferreira, que não teve a mesma sorte dos seus colegas; e o professor Pedro Lains, que quis saber do meu trabalho, dos métodos e hipóteses que estava a desenvolver, mesmo quando os nossos encontros tinham outros objectivos.

Numa fase inicial beneficiei de duas estadias importantes para estabelecer uma visão comparada sobre a história da indústria de conservas. Agradeço a Xán Carmona e Carmén Espido que, ao longo de três semanas em Santiago de Compostela, me receberam como um bom colega e amigo. Beneficiei da mesma hospitalidade em Hull, cidade marítima, onde fui recebido por David Starkey e Martin Wilcox. Pude dedicar-me à investigação graças a uma bolsa atribuída pela Fundação para a Ciência e Tecnologia através da seleção feita pela comissão diretiva do programa doutoral. Espero que o trabalho final mereça o investimento público na sua realização.

Às minhas duas famílias, e aos muitos amigos que me acompanharam nos últimos anos, deixo o meu profundo agradecimento. Por razões quase óbvias, este texto só poderia ser dedicado à Carla. E ao pequeno Miguel.

RESUMO

Nas décadas centrais do século XX as conservas de sardinha lideraram os mercados internacionais e foram uma das principais exportações portuguesas. Neste estudo analisamos o crescimento da indústria de conservas a partir das instituições criadas pelo Estado Novo para reorganizar a indústria em 1932. As fontes primárias inéditas, em particular o arquivo do Instituto Português das Conservas de Peixe (1936-1974), permitem discutir as causas e efeitos da coordenação económica estatal sobre a indústria de conservas. Salientamos como hipótese que, apesar do paradigma de autarcia e nacionalismo económico vigente durante o Estado Novo, houve uma efetiva «missão exportadora» pública, assente na defesa da qualidade das exportações e na intervenção direta nos mercados.

Este estudo adopta uma metodologia comparativa com outros países produtores de conservas que nos permite entender a eficácia da política económica portuguesa e as oportunidades perdidas nos mercados externos. A comparação mostra que a indústria portuguesa seguiu um padrão de especialização internacional com vantagens comparativas no comércio internacional. A partir do caso das conservas, este estudo pretende contribuir para o debate historiográfico sobre o impacto das instituições no crescimento das indústrias, em particular no regime do Estado Novo, a eficácia da coordenação económica estatal e as relações entre os agentes privados e o regime autoritário.

O texto divide-se em duas partes. Na primeira, discutimos a evolução da «missão exportadora» ao longo de três conjunturas: os anos trinta e o protecionismo comercial; a Segunda Guerra Mundial e o comércio estratégico; as primeiras décadas do pós guerra e a liberalização do comércio externo. Na segunda, estudamos a evolução das indústrias da pesca e conservas e a relação entre o Estado e as empresas a partir do designado «condicionamento industrial». O trabalho conclui com um epílogo sobre a decadência da indústria a partir de 1967.

PALAVRAS-CHAVE: Instituições Económicas; Comércio Internacional; Estado Novo; Indústria de Conservas.

ABSTRACT

In the central decades of the 20th century, canned sardines led international markets and were one of the main Portuguese exports. In this work, we discuss the growth of the canning industry based on the institutions created by the New State to reorganize the industry in 1932. Unpublished primary sources, in particular the archive of the *Instituto Português das Conservas de Peixe* (1936-1974), will allow to interpret the causes and impacts of state economic coordination on the canning industry. We emphasize as a hypothesis that, despite the paradigm of autarky and economic nationalism that embodies New State, there was an effective public “export mission” based on the improvement of the quality of exports and on direct intervention in the markets.

This study adopts a comparative methodology with other canning producing countries that allow us to understand the effectiveness of Portuguese economic policy and the lost opportunities in foreign markets. The comparison shows that Portuguese industry followed a pattern of international specialization with comparative advantages in international trade. Based on the case of canned products, this study aims to contribute to the historiographical debate on the impact of institutions on the growth of industries, in particular under the New State regime, the effectiveness of state economic coordination and the relations between private agents and the authoritarian regime.

The text is divided into two parts. In the first, we discuss the evolution of the “export mission” over three scenarios: the thirties and trade protectionism; World War II and strategic trade; the first post-war decades and the liberalization of foreign trade. In the second, we study the evolution of the fishing and canning industries and the relationship between the State and companies based on the so-called «*condicionamento industrial*». The work concludes with an epilogue on the decay of industry from 1967 onwards.

Keywords: Economic Institutions; International Trade; New State; Canning Industry.

ÍNDICE

Agradecimentos.

Resumo.

Abstract.

Índice.

Índice de quadros.

Índice de abreviaturas.

1. Introdução.

1.1. Objeto de estudo e objetivos do trabalho.

1.2. Conceitos, debates e cronologia.

1.3. Formação e consolidação da indústria de conservas.

1.4. Fontes e metodologia.

1.5. Estrutura.

PRIMEIRA PARTE – A Missão exportadora: Estado, grupos de interesse e comércio externo.

2. Crise, lei e ordem (1927-1932).

2.1. Sobreprodução e queda de preços: uma história comparada.

2.2. Os conserveiros: grupos de interesse ou pressão?

2.3. Salazar e o monopólio das exportações.

2.4. O Consórcio Português das Conservas de Sardinha.

2.5. Conclusão: um novo paradigma.

3. A coordenação económica estatal (1933-1939).

3.1. Uma iniciativa isolada?

3.2. Mercados e proteccionismo comercial.

3.3. A gestão pública do comércio exportador.

3.4. Os preços mínimos de exportação.

3.5. A organização corporativa: expectativas e realidade.

3.6. Um industrialismo latente.

3.7. Conclusão: o fracasso da «cartelização estatal».

4. A Guerra (1939-1945).

4.1. Neutralidade e comércio estratégico.

4.2. As conservas como agente da neutralidade portuguesa.

4.3. A estatização do comércio.

4.4. As empresas.

4.5. Guerra, matérias-primas e integração económica.

4.6. Conclusão: o triunfo da organização.

5. A integração na economia europeia (1946-1966).

5.1. As transformações na produção e comércio internacional.

5.1.1. Portugal: crescimento sem diversificação.

5.2. A abertura controlada.

5.2.1. Da crise dos abastecimentos ao «fomento» da exportação.

5.2.2. O comércio de conservas: efeitos da liberalização.

5.2.3. Os Seis e os Sete: a integração na economia europeia.

5.3. A intervenção do Estado: continuidades e mudanças.

5.3.1. O «Entrepoto» de Ferreira Barbosa.

5.3.2. A consulta aos industriais.

5.3.3. Na Câmara Corporativa: Correia de Oliveira e o decreto-lei 40:787.

5.4. Conclusão: a cooperação internacional e o apogeu da indústria de conservas.

Conclusão da Primeira Parte.

SEGUNDA PARTE – Recursos, organização industrial e regulação económica.

6. A pesca da sardinha: recursos e economia política.

6.1. Os antecedentes.

6.2. A produção.

6.2.1. Tendências de evolução.

6.2.2. Traineiras e pescadores: a produtividade no segundo pós-guerra.

6.2.3. A acção do Estado: «condicionamento» e «fomento».

6.3. Consumo e preços.

6.3.1. Os ciclos de consumo.

6.4. O comércio internacional.

6.5. Conclusão: a especialização internacional.

7. A indústria: empresas, concorrência e política económica.

7.1. Produção e estrutura industrial.

7.1.1. Evolução da produtividade: medidas e tendências.

7.1.2. Mecanização e trabalho manual.

7.1.3. A estrutura de custos de produção.

7.2. Indústria e regulação: o *Condicionamento Industrial* (CI).

7.2.1. A indústria de conservas de peixe: um caso exemplar.

7.2.2. As principais tendências.

7.2.3. A regulação e o universo empresarial.

7.2.3.1. Mecanização e capacidade instalada.

- 7.2.3.2. Investimento estrangeiro.
- 7.2.3.3. Especialização nas conservas de sardinha.
- 7.2.3.4. Localização industrial: o *cluster* de Matosinhos.
- 7.2.4. O processo de decisão: discricionarietà ou negociação?
 - 7.2.4.1. As empresas.
 - 7.2.4.2. A organização corporativa.
 - 7.2.4.3. IPCP: O organismo de coordenação económica.
- 7.2.5. A reorganização da indústria: um projecto adiado.
- 7.2.6. Conclusão: uma cristalização industrial?

Conclusão da Segunda Parte.

- 8. Epílogo: uma indústria em decadência (1967-1972).
 - 8.1. A erosão da posição portuguesa nos mercados externos.
 - 8.2. A crise da sardinha e de outras matérias-primas.
 - 8.3. A ausência de reorganização industrial.
- 9. Conclusão.
- 10. Fontes e Bibliografia.

ÍNDICE DE QUADROS

1. Introdução.

- 1.1. Evolução das exportações de conservas de peixe nos principais produtores, 1900-1936.
- 1.2. Evolução comparada do volume das exportações de conservas de peixe e peso no valor total das exportações, 1929-1966.

2. Crise, lei e ordem (1927-1932).

- 2.1. Exportações de conservas de sardinha em volume e preços médios, por países, 1929-1934.
- 2.2. Contingentes de importação de conservas de sardinha em França, 1932-1939 (em milhares de quintais).
- 2.3. Distribuição das empresas conserveiras por centros e data de fundação.
- 2.4. Principais associações de representação de interesses da produção e comércio de conservas de peixe (1919-1935).
- 2.5. Representações e ofícios da Associação Industrial Portuguesa sobre a indústria de conservas de peixe (1926-1929).
- 2.6. Contas de Gerência do Consórcio Português das Conservas de Sardinha (CPCS) e do Instituto Português das Conservas de Peixe (IPCP), 1933-1938.

3. A coordenação económica estatal (1933-1939).

- 3.1. Evolução comparada das exportações de conservas de sardinha e similares no mercado externo, 1933-1938.
- 3.2. Distribuição das exportações de conservas de sardinha portuguesas, 1923-1937 (em percentagem do valor total).
- 3.3. Evolução das exportações de conservas de sardinha para a Alemanha, 1923-1938.
- 3.4. Distribuição das exportações, por países, nos centros conserveiros, 1934.
- 3.5. Fases de constituição da organização corporativa da indústria de conservas de peixe (1932-1974).
- 3.6. Aplicação do Fundo de Assistência e Previdência Social em 1945.

4. A Guerra (1939-1945).

- 4.1. Principais produtos da exportação portuguesa, em percentagem do valor. 1939-1946.
- 4.2. Evolução das exportações de conservas de peixe e importância relativa nas exportações para países beligerantes, 1936-1945.
- 4.3. Importações de conservas de peixe no mercado britânico, 1939-1944 (em cwt).
- 4.4. Importação de conservas de sardinha no mercado britânico, 1939-1944 (em cwt).
- 4.5. Contratos de vendas colectivas de conservas, 1942-1945.
- 4.6. Preços médios dos contratos de vendas colectivas, 1942-1945.
- 4.7. Distribuição da produção de conservas de sardinha por centros regionais, 1937-1944.
- 4.8. Dotação tecnológica na indústria de conservas de peixe, 1942-1951.
- 4.9. Consumo de azeite e óleo de amendoim pela indústria conserveira. 1935-1945.

5. A integração na economia europeia (1946-1966).

- 5.1. Volume da produção e comércio de produtos da pesca: índices globais (1938-1964).
- 5.2. Evolução das exportações globais de produtos da pesca, em volume e valor unitário (1938-1964).

- 5.3. Produção média anual de conservas de sardinha pelos principais países produtores, 1950-1969 (em milhares de toneladas).
- 5.4. Produção de conservas em azeite e molhos em Portugal, por espécies, 1933-1965.
- 5.5. Peso do comércio externo no PIB português (1938-1962).
- 5.6. Comparticipação do FFE nos planos de Fomento.
- 5.7. Orçamentos anuais do Fundo de Fomento de Exportação, 1950-1960.
- 5.8. Composição das exportações portuguesas de produtos alimentares e bebidas para o estrangeiro (percentagens a preços correntes).
- 5.9. Evolução comparada das exportações portuguesas e marroquinas para os mercados europeus, 1950-52.
- 5.10. Principais mercados das exportações de conservas de sardinha, 1946-1952.
- 5.11. Exportação de conservas de sardinha para a Alemanha, 1946-1966.
- 5.12. Direitos de importação e impostos fiscais sobre as conservas de peixe nos países da OECE, 1959.
- 5.13. Distribuição das exportações de conservas de peixe por continentes, 1950-1966.
- 5.14. Evolução das exportações de conservas de sardinha para os países da CEE e da EFTA, 1951-1966.
- 5.15. Distribuição das exportações de conservas de sardinha pelos países da CEE e EFTA, 1957-1966.
- 5.16. Preços médios de exportação das conservas de sardinha nos países da CE e da EFTA, 1953-1966.
- 5.17. Inquérito à remodelação da organização da indústria de conservas: resultados, 1955.

6. A pesca da sardinha: recursos e economia política (1946-1966).

- 6.1. Evolução das capturas de peixes marítimos, pelágicos e sardinha, 1940-1960.
- 6.2. Evolução comparada das capturas de sardinha europeia, 1950-1973.
- 6.3. Evolução das artes e respectivo produto na pesca da sardinha, 1921-1931.
- 6.4. Evolução da produção, preços e número de embarcações na pesca de sardinha durante a Segunda Guerra Mundial.
- 6.5. Produtividade da pesca nos países da OCDE, 1958.
- 6.6. Evolução da produtividade do capital e do trabalho na pesca de sardinha, 1940-1965.
- 6.7. Evolução comparada das embarcações e TAB média, 1940-1965.
- 6.8. Evolução da produtividade do trabalho: dias de pesca e lanços, 1948-1958.
- 6.9. Evolução das capturas médias, em peso, por embarcação de pesca de cerco, 1940-1965.
- 6.10. Variação mensal das capturas de sardinha, 1927-1966.
- 6.11. Empréstimos concedidos pela organização corporativa às empresas de pesca da sardinha, 1947-1953.
- 6.12. Distribuição do consumo de sardinha pela indústria e consumo público, em milhares de toneladas, 1943-1972.
- 6.13. Distribuição do consumo de sardinha pela indústria e consumo público, em valor, 1943-1972.
- 6.14. Evolução dos preços médios da sardinha vendida à indústria e ao consumo público, em preços correntes, 1943-1971.
- 6.15. Variação mensal dos preços de venda da sardinha ao consumo em Lisboa e Matosinhos, e ao «fabrico» no Continente, 1956-1965.
- 6.16. Distribuição dos desembarques de sardinha, em toneladas, nas três áreas marítimas do Continente, 1940-1969.
- 6.17. Distribuição dos desembarques de sardinha pelos centros conserveiros, 1950-1964.
- 6.18. Balança Comercial dos Produtos da Pesca, 1946-1972.
- 6.19. Evolução comparada dos preços de exportação de conservas de sardinha e de primeira venda de sardinha para a indústria, 1949-1965 (1949=100).

7. A indústria: empresas, concorrência e política económica.

- 7.1. Produção da indústria transformadora de pescado, 1939-1964.
- 7.2. Produção de conservas de sardinha e outras espécies em Portugal, 1935-1964.
- 7.3. Produção de conservas de carapau, cavala, anchovas e atuns e similares, 1939-1965.
- 7.4. Exportações de conservas de atum e anchovas: principais mercados, 1955.
- 7.5. Fábricas de conservas de peixe em azeite e molhos em actividade, segundo o número de operários, 1943-1965.
- 7.6. Distribuição geográfica das fábricas de conservas em azeite e molhos, 1933-1965.
- 7.7. Produtividade na indústria de conservas: taxas de crescimento médio anual do capital e do trabalho, 1943-1970.
- 7.8. Evolução do número de trabalhadores e da média anual de dias de trabalho, 1944-1969.
- 7.9. Evolução da produtividade por operário e por dia de trabalho, 1944-1965.
- 7.10. Acumulação de capital físico na indústria de conservas, 1940-1965.
- 7.11. Produtividade das cravadeiras em actividade na indústria de conservas, 1940-1965.
- 7.12. Capital físico em atividade nas fábricas: cravadeiras e autoclaves, 1942-1965.
- 7.13. Pessoal, dias de trabalho e salários médios na indústria de conservas, 1950-1958.
- 7.14. Estrutura de custos na indústria de conservas de sardinha em diversos países, 1934-1939.
- 7.15. Estrutura de custos da indústria de conservas de sardinha em Portugal e França, 1954-1959.
- 7.16. Estrutura de custos da indústria de conservas de peixe em Portugal, 1953-1970.
- 7.17. Peso relativo do pescado na estrutura de custos, 1947-1970 (em percentagem).
- 7.18. Evolução do condicionamento da indústria de conservas de peixe, 1937-1964.
- 7.19. Requerimentos e taxas de aprovação no condicionamento da indústria de conservas de peixe, 1950-1964.
- 7.20. Empresas na indústria de conservas de peixe: número, data de fundação e capital social médio, 1939-1951.
- 7.21. Condicionamento Industrial na *Companhia Portuguesa de Congelação*, 1935-1974.
- 7.22. Empresas conserveiras e processos de condicionamento industrial, 1934-1974.
- 7.23. Transferências de fábricas de conservas em azeite e molhos para o Norte do país (Matosinhos, Vila do Conde e Póvoa de Varzim).
- 7.24. Comparação do custo da sardinha e dos salários por centros industriais, 1950.
- 7.25. Organograma do processo de Condicionamento Industrial.
- 7.26. Processo de CI: pareceres do Grémio de Industriais de Conservas de Peixe do Sotavento do Algarve, 1936-1974.

8. Epílogo.

- 8.1. Quotas das conservas portuguesas nas importações de conservas dos principais países consumidores, 1967.
- 8.2. Produção anual de conservas de sardinha e «pilchard», por países produtores, 1972-1979.
- 8.3. Evolução comparada da pesca de sardinha, importações de sardinha e exportações de conservas de sardinha, 1967-1972.
- 8.4. Quadro 8.4. Extinção voluntária de empresas por compensação, 1971-1972.

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

- AHP – Arquivo Histórico Parlamentar.
- AIP – Associação Industrial Portuguesa.
- AMO – Arquivo Municipal de Olhão.
- AMP – Arquivo Histórico do Museu de Portimão.
- AN – Assembleia Nacional.
- ANTT – Arquivo Nacional da Torre do Tombo.
- CEE – Comunidade Económica Europeia.
- CI – Condicionamento industrial.
- CMCE – Conselho de Ministros para o Comércio Externo.
- CPCP – Consórcio Português das Conservas de Peixe.
- CPCS – Consórcio Português das Conservas de Sardinha.
- DGRM – Arquivo Histórico da Direção Geral dos Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos.
- EFTA – Associação Europeia de Comércio Livre.
- EUA – Estados Unidos da América.
- FAO – Food and Agriculture Organization, United Nations.
- FFE – Fundo de Fomento da Exportação.
- GAPA – Grémio dos Armadores da Pesca de Atum.
- GAPS – Grémio de Armadores da Pesca da Sardinha.
- GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio.
- GICPC – Grémio de Industriais de Conservas de Peixe do Centro.
- GICPSA – Grémio de Industriais de Conservas de Peixe do Sotavento do Algarve.
- IPCP – Instituto Português das Conservas de Peixe.
- JNA – Junta Nacional de Azeite.
- MCI – Ministério do Comércio e Indústria.
- MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.
- OECE – Organização Europeia de Cooperação Económica.
- PIB – Produto Interno Bruto.
- SGPCM – Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros.
- TAB – Tonelagem de Arqueação Bruta.
- UEP – União Europeia de Pagamentos.

1. Introdução.

1.1. Objeto de estudo e objectivos do trabalho.

Entre 1927 e 1966, as conservas de sardinha portuguesas lideraram os mercados internacionais. Ao contrário da maioria das indústrias transformadoras em Portugal nesse período, a indústria de conservas esteve orientada exclusivamente para os mercados externos. Quais foram as razões e circunstâncias que determinaram o seu sucesso? Esta tese procura responder a esta questão, mas tomando em conjunto a análise da realidade política e económica que ditou o crescimento da indústria. A principal hipótese de estudo assenta sobre a intervenção do Estado, uma intervenção cujas características foram concebidas em 1932 e perduraram até 1974, ou até além dessa data. A ruptura com uma tradição liberal e a extensão do controlo administrativo a todas as esferas da produção é comprovada pelo material empírico disponível. Compete-nos, no entanto, interpretar as origens e funcionamento dessa intervenção, e em que medida teve um impacto real e duradouro na evolução da indústria.

O problema essencial da indústria de conservas era a capacidade de ser competitiva em termos internacionais. Para avaliarmos a competitividade externa temos de ter em conta os produtores internacionais numa análise comparada, mas também os aspectos institucionais e as iniciativas empresariais no caso português. A inusitada atenção pública sobre o sector no início dos anos trinta do século XX merece ser questionada. A ação de grupos de interesse ao nível do Estado serve apenas como explicação parcial. Parece haver outra hipótese mais consistente. No contexto de um novo regime autoritário que proclamava a autarcia económica, a política de substituição de importações revelou-se sempre insuficiente. Era necessário, por isso, promover as exportações para conter o défice comercial, assegurar a estabilidade monetária e compensar a quebra das remessas de emigrantes. Esta conjuntura justifica que as primeiras medidas de reorganização económica do Estado Novo fossem dirigidas às actividades exportadoras, como a indústria de conservas, também afectadas pela queda dos preços internacionais durante a Grande Depressão.

A missão exportadora do Estado destinava-se à defesa da qualidade dos produtos, a criação de novas regras de concorrência e a intervenção directa do Estado nos mercados.

No período anterior à Segunda Guerra Mundial, a indústria de conservas teve uma inegável importância económica e social: 18% nas exportações de mercadorias, entre 1930 e 1938, e o emprego directo a 22 mil operários. Durante o conflito mundial, o comércio estratégico fez das conservas o produto mais valioso das exportações portuguesas, pelo menos em números oficiais. Entre 1948 e 1958 manteve a importante quota de 11% nas exportações, mas perdeu relevância na segunda metade dos anos sessenta. Acompanhar a evolução das exportações de conservas é, em grande medida, avaliar a evolução do comércio externo português. Permite, em concreto, caracterizar o comércio externo na transição de um quadro de bilateralismo para a cooperação económica multilateral a que Portugal aderiu no segundo pós-guerra.

A indústria de conservas tinha duas características especiais que a distinguem das restantes indústrias. A primeira é o facto de transformar o peixe, elemento frágil e de ocorrência irregular que, depois de capturado no mar, é altamente perecível e deteriora-se rapidamente no transporte para as fábricas. Por estas razões, a indústria não só se concentrou no litoral junto aos principais portos de pesca como se especializou nas espécies de pescado mais abundantes. A especialização nas conservas de sardinha, que representam três quartos da produção entre 1933 e 1967, é justificada pela abundância desta espécie pelágica na costa portuguesa¹. Contudo, a sardinha apresentava notáveis flutuações, cujas razões ainda não são totalmente

¹ As espécies de peixe pelágicas habitam a coluna de água e a superfície das águas oceânicas e não dependem dos fundos marinhos para se alimentarem. As sardinhas alimentam-se dos nutrientes que se formam nas águas superficiais, em resultado das correntes de *upwelling* auxiliadas pelos ventos predominantes do quadrante Norte, que movimentam as águas profundas para as zonas costeiras. No período em análise, a sardinha era a espécie pelágica mais capturada ao largo da costa portuguesa, secundada pelo carapau, o biqueirão e a cavala. A sardinha europeia (*sardina pilchardus*) distribui-se pela costa atlântica, desde a Bretanha até à Península Ibérica, e na costa atlântica de Marrocos. Uma das suas características particulares é ter um período de vida curto e um rápido crescimento que atinge 90% do comprimento máximo até aos dois anos. As flutuações das capturas decorrem das variações acentuadas dos ciclos reprodutivos que, por sua vez, são causadas por um conjunto de variáveis como as mudanças oceanográficas, a temperatura e salinidade da água, as correntes marítimas e a disponibilidade de nutrientes. A imprevisibilidade das flutuações dificulta a gestão equilibrada da pesca da sardinha. V. Susana Garrido, e Laura Wise. «Stock ibérico da sardinha: da biologia à gestão das pescas». *Argos – Revista do Museu Marítimo de Ílhavo*, nº 8 (2020): 33-35. Sobre o «mistério» das flutuações da sardinha e o desenvolvimento internacional da investigação científica, v. Inês Amorim, «The Social Dilemmas of the Portuguese Sardine: Overfishing, Scientific Knowledge, and Local Communities in the Late Nineteenth Century» em *Too valuable to be lost: overfishing in the North Atlantic since 1880*, org. Álvaro Garrido e David Starkey (Berlim: De Gruyter, 2020), 29-47.

conhecidas. Apesar das flutuações, o valor da sardinha no conjunto da pesca desembarcada era dominante e formou em Portugal verdadeiras «economias sardinheiras» locais, à semelhança do que ocorrera em França nas décadas centrais do século XIX². Este fenómeno caracterizou-se pela formação de polos de desenvolvimento e migração interna acompanhados da industrialização da pesca e das técnicas de conservação do pescado. As «economias sardinheiras» desenvolveram externalidades como a construção naval, as latoarias e construção de máquinas, os serviços portuários e comerciais de importação de matérias-primas e exportação dos produtos finais. Em termos sociais, os centros conserveiros revelam uma estreita interdependência dos estratos familiares. Os filhos dos pescadores seguiam o ofício dos pais e as jovens mulheres, ainda menores, eram recrutadas informalmente pelas mães, ou familiares próximas, para trabalharem nas fábricas de conservas³.

A segunda característica da indústria de conservas era a exclusiva dependência dos mercados externos, em particular dos países europeus. Esta concentração geográfica devia-se não só à tradição de crescimento do sector, que substituiu os mercados das conservas francesas no final de Oitocentos, mas também à dificuldade de concorrer fora da Europa com produtores internacionais como o Japão e os Estados Unidos. Podíamos, por isso, suspeitar que a evolução da indústria foi ditada pelas conjunturas que marcaram o comércio intraeuropeu no século XX. Mas esta hipótese serve apenas para o período de aproximação das economias europeias no imediato pós-guerra. O certo é que dentro da Europa subsistiram as entidades políticas do Estado-Nação com políticas comerciais externas diversas e hábitos de consumo variados. As decisões da política externa portuguesa podiam não ser as mais acertadas para a expansão do sector. Como veremos, o problema coloca-se com a adesão à EFTA, organização de países onde, salvo Inglaterra, não existia um hábito de consumo relevante das conservas portuguesas.

A dificuldade em encontrar um equilíbrio entre a oferta e a procura externa foi um tema recorrente de análise de economistas políticos coevos⁴. Ainda que a maioria

² Dubois, *La révolution sardinière. Pêcheurs et conserveurs en Bretagne Sud au XIX siècle* (Rennes: Presses Universitaires de Renne, 2004), 133 e ss.

³ Sobre a segmentação laboral no sector conserveiro e as suas raízes num período pré-industrial, ver a tese de Luísa Muñoz, «Los mercados de trabajo en las industrias marítimas de Galicia. Una perspectiva histórica. 1870-1936». Tese de doutoramento, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 2003. León Poinard descreveu esta realidade em Setúbal, no início do século XX. V. *Le Portugal inconnu*. (Paris: Bureaux de la Science Social, 1910).

⁴ Alberto da Cunha Dias. *Conservas de Peixe. Subsídios para um estudo de um Problema Nacional*. (Lisboa: Edições Delta, 1932); António Pinto Barbosa, *Sobre a indústria de conservas em Portugal*

dos trabalhos seja de natureza descritiva, encontramos um esforço pela reflexão sobre os problemas do comércio externo português e as condições necessárias para superar a concorrência internacional. Sublinhe-se, no entanto, o precedente das «Notas sobre a indústria e comércio de conservas de peixe», publicadas por Salazar em 1931, ainda ministro das Finanças, depois de ter visitado os centros industriais do Algarve. O aspecto mais relevante do estudo de Salazar, a par da leitura da crise económica internacional, foi ter colocado a ênfase na necessidade de uma reorganização institucional da indústria em que o Estado assumia um papel coordenador através de novas organizações. Nas décadas seguintes, apesar da emergência de discursos sobre a defesa de uma concorrência «livre» e desapegada das instituições oficiais, esta ideia nunca deixou de estar presente, tanto num plano político como na organização quotidiana das fábricas e empresas.

Podemos, em síntese, definir os principais objectivos deste trabalho: compreender a evolução da indústria de conservas de peixe portuguesa, em comparação com as congéneres internacionais, no contexto do comércio externo português, com especial atenção às conjunturas externas, aspectos institucionais e iniciativa das empresas; analisar, à luz da indústria de conservas, a missão exportadora do Estado Novo na defesa das exportações tradicionais, tanto nas políticas comerciais como na regulação interna do funcionamento da indústria; determinar a importância da intervenção pública na indústria e exportação de conservas, nomeadamente na sua especialização internacional, e entender as circunstâncias em que se desenvolveu a ação do Estado em articulação com as empresas e os grupos de interesse da indústria.

1.2. Conceitos, debates e cronologia.

Neste exercício são utilizados conceitos que, além de terem um sentido polissémico, têm uma historicidade própria, remetendo-nos para a identificação dos significados concretos que têm para a caracterização do período em análise. Fazer um esclarecimento prévio do uso dos conceitos é talvez a melhor forma de evitar

(Lisboa: Império, 1941); José Viegas Dias, *Estudo dos aspectos económico-financeiros da indústria de conservas de peixe em Portugal*. (Lisboa: Editorial Império, 1958), José Gonçalo Correia de Oliveira, «Parecer nº 28/VI». Em *Actas da Câmara Corporativa*, nº 53 (1955): 545-583; Salviano Cruz, «A Economia das Pescas em Portugal. A Indústria de Conservas de Peixe». *Revista de Pesquisas Económicas-Sociais*, IV (1958); Ruy C. Nascimento, e Francisco Marques da Silva. *A indústria de conservas de peixe. Breve estudo da integração económica do sector*. Lisboa: IPCP, 1960.

anacronismos e interpretações ambíguas sobre os objectivos do trabalho. Três conceitos invocam debates historiográficos e servem para balizar, brevemente, a nossa análise empírica: a *indústria*, o *comércio externo* e a *intervenção pública*.

Em termos gerais, podemos considerar que a *indústria* inclui todas as actividades que implicam a transformação de matérias-primas e destinam-se a produzir riqueza com um valor acrescentado⁵. A este conceito está associado, inevitavelmente, o conceito de *industrialização* enquanto processo que, gerado pela revolução industrial, induziu profundas mudanças económicas e sociais e difundiu novas técnicas⁶. Portugal é considerado um país de industrialização «lenta e tardia» na periferia europeia, atraso que suscitou um debate sobre as causas e progressos desse desenvolvimento⁷. Para interpretar a fase de modesto crescimento industrial nas primeiras décadas do Estado Novo, foi invocado o modelo teórico de substituição das importações como factor dominante no fenómeno de industrialização⁸. Só a partir dos anos sessenta, com a entrada portuguesa na EFTA, teria existido uma viragem no processo de industrialização com uma orientação para as exportações.

Num segundo plano, importa distinguir a composição da indústria portuguesa entre os anos vinte e sessenta do século XX, onde é flagrante a ausência da chamada «indústria pesada» e, até aos anos cinquenta, também uma tímida presença da produção de energia a partir de recursos endógenos, o que implicava a importação massiva de combustíveis. Era a indústria transformadora que ocupava um maior peso na produção industrial, sempre acima de 70%, e dentro desta, uma grande diversidade de actividades que incluíam as indústrias alimentares, bebidas e tabaco, os têxteis, vestuário e calçado, as madeiras e a cortiça, além das indústrias químicas. Só na

⁵ J. Amado Mendes e Manuel Ferreira Rodrigues. *História da indústria portuguesa : da Idade Média aos nossos dias* (Mem Martins : Europa-América, 1999), 15.

⁶ Definição sugerida por Paul Bairoch, cit. por José M. Brandão de Brito, *Industrialização portuguesa no pós-guerra (1948-1965). O Condicionamento Industrial* (Lisboa, Dom Quixote, 1989), 73. Aplicação ao caso português, 79-83.

⁷ Miriam Halpern Pereira, *Livre câmbio e desenvolvimento económico. Portugal na segunda metade do século XIX*. Lisboa: Edições Cosmos, 1971; Jaime Reis, «O atraso económico português em perspectiva histórica (1860-1913)». *Análise Social*, XX (1984): 7-28; Pedro. «História e Crítica da Tese de Dependência». Em *Desenvolvimento económico e Mudança Social. Portugal nos últimos dois séculos – Homenagem a Miriam Halpern Pereira*, org. José V. Serrão, Magda A. Pinheiro e M. Fátima Sá, 37-48. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2009.

⁸ Brito, *Industrialização portuguesa...*, 79-83; Alfredo Marques, por sua vez, denota a evolução de uma *aliança agrária-industrial* nos anos trinta, reveladora de uma estacionariedade das estruturas sociais e caracterizada pela autonomia da regulação estatal, para um modelo de desenvolvimento de base endógena a partir dos anos cinquenta. V. *Política económica e desenvolvimento em Portugal (1926-1959). As duas estratégias do Estado Novo no período de isolamento nacional* (Lisboa: Livros Horizonte, 1988), 24/25.

década de sessenta é que começam a ganhar peso as indústrias de papel, os produtos metálicos, construção de máquinas e a metalurgia de base⁹.

Neste contexto de industrialização tardia e de um sector industrial disperso, a indústria de conservas ocupou um peso relevante tanto na produção industrial como na população activa¹⁰. Contudo, o seu crescimento não se justifica pela substituição de importações, nem pela articulação com os mercados coloniais, como sucedeu com a indústria algodoeira¹¹. Trata-se de uma indústria exportadora que assegurou a competitividade externa através de uma contínua especialização no fabrico de sardinha. Para esse processo contribuiu, de forma decisiva, a intervenção do Estado.

Um segundo conceito que perpassa toda a análise é o de *comércio externo*. Tradicionalmente, esta designação abrange a importação e exportação de bens e serviços, ainda que aqui daremos especial relevância ao comércio de mercadorias. O comércio externo surge como uma variável decisiva na etapa de industrialização do país. Desde logo porque, para o lançamento de novas indústrias, era essencial importar bens de equipamento e novas tecnologias. A exiguidade do mercado interno, por outro lado, colocava limites naturais e a necessidade de exportar para formar economias de escala. Em segundo lugar, o desequilíbrio estrutural da balança comercial, devido também à carência de bens essenciais de abastecimento, condicionava a estabilidade monetária interna e conferia ao comércio externo uma relevância política. A criação de novas indústrias nos anos trinta surge neste contexto de autarcia e substituição das importações, acompanhada de medidas protecionistas. Porém, e menos estudada, a ação do Estado dirigiu-se também à promoção das exportações como meio para alcançar um equilíbrio comercial e de pagamentos internacionais.

A prática do comércio externo está associada à ideia de *autarcia* ou auto-suficiência no aprovisionamento de produtos agrícolas e industriais, que na prática se revelava em políticas de substituição das importações. A experiência histórica revelada pela «questão das subsistências» durante e após a Primeira Guerra Mundial foi o terreno de afirmação de um desejo ideal de autarcia. Enquanto modelo ideal, a autarcia foi perseguida pelas políticas públicas que, além do protecionismo pautal,

⁹ Álvaro Aguiar, e Manuel M. F. Martins. «A indústria». Em *História Económica de Portugal*, org. Pedro Lains e Álvaro Ferreira Silva (Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2005), vol. III, 209.

¹⁰ Em 1896, só a indústria têxtil e dos tabacos ocupava um número de operários superior à indústria de conservas. V. Barbosa, *Sobre a indústria de conservas...*, 19.

¹¹ V. M. Anne Pitcher, *Politics in the portuguese empire, The State, Industry and Cotton: 1926-1974*. (Oxford: Clarendon Press, 1993).

apoiaram estrategicamente o lançamento de actividades agrícolas como a *Campanha do Trigo* e a indústria de adubos. A *autarcia* é ainda um desiderato dos industrialistas que, na crise internacional do início dos anos trinta, entreviram uma oportunidade para mobilizar a atenção pública em torno de novos projectos industriais. Todavia, se a ideia de autarcia tinha um poder mobilizador, também foi contestada ao longo das décadas. Após a Segunda Guerra Mundial, o argumento que o desenvolvimento económico carecia de uma protecção autárquica foi questionado. Correia de Oliveira, por exemplo, em 1958, afirmava que Portugal, ao ter liberalizado as importações provenientes dos países europeus, antecipara-se no movimento de cooperação económica e nunca quisera desenvolver uma política de desenvolvimento autárquica¹². Já Rogério Martins, Secretário de Estado da indústria no início dos anos setenta, proclamou a insuficiência e o definitivo abandono do modelo autárquico¹³.

Até aos anos sessenta, as exportações refletem o baixo nível de industrialização da economia portuguesa, compostas por matérias-primas e produtos com escassa transformação como os vinhos, a cortiça em bruto e as conservas de peixe¹⁴. Se atendermos aos valores unitários, a tonelada de conservas de peixe exportada representava o triplo do valor médio das exportações. Para estudarmos a evolução do comércio conserveiro, as teses de dependência do comércio internacional revelam-se insuficientes porque, desde a sua formação inicial, a indústria de conservas exportou para uma grande diversidade de mercados com uma procura crescente, acompanhando a mudança de hábitos de consumo¹⁵. Também parece pouco razoável interpretar os problemas da indústria nos anos vinte como um sintoma de uma «economia desarticulada» e subordinada à condição periférica no sistema da

¹² José Gonçalo Correia de Oliveira, *Despacho aos serviços dependentes da secretaria de Estado do Comércio*. (Lisboa : Fundo de Fomento de Exportação, 1958), 36/37.

¹³ Rogério Martins, *Caminho de um país novo* (Lisboa: Gris, 1970), 94. Num balanço historiográfico, Alfredo Marques aponta os limites do modelo de substituição das importações. V. *Política económica e desenvolvimento...*, 160/161. Fernando Rosas sublinha, no entanto, que a política de um modelo de autarcia genérica e nacionalismo económico também incluía o apoio às exportações tradicionais e visava, sobretudo, a criação de condições de estabilidade social entre os grupos sociais que constituíam a base de apoio social do regime. V. *O Estado Novo nos anos trinta* (Lisboa: Estampa, 1986), 281.

¹⁴ Óscar Afonso, e Álvaro Aguiar. «A internacionalização da economia». Em *História Económica de Portugal*, org. Pedro Lains e Álvaro Ferreira Silva (Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2005), vol. III, 313.

¹⁵ Ver, sobre a tese de dependência, as obras já citadas de Miriam Halpern Pereira e Pedro Lains. Por outro lado, já nos anos 60 do século XX, devemos questionar a ideia que as exportações de conservas tinham uma procura externa limitada, como argumentou V. Xavier Pintado para o conjunto das exportações tradicionais, *Structure and growth of the portuguese economy* (Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2002), 272. Como veremos, nesse período o problema residia na dificuldade de a indústria portuguesa se adaptar às alterações nos mercados numa conjuntura em que o consumo de conservas continuava a crescer.

economia-mundo¹⁶. Esta hipótese perde valor se considerarmos que, apesar dos conflitos de interesse presentes na indústria de conservas, o seu desenvolvimento tecnológico e a capacidade de competir nos mercados externo era semelhante à dos países mais desenvolvidos.

À margem de um modelo teórico rígido, neste estudo procuramos discutir a evolução das exportações de conservas a partir de três conjunturas essenciais no desenvolvimento do processo histórico: a «desglobalização» dos anos trinta, marcada pela assunção do bilateralismo e o reforço do protecionismo; o comércio estratégico durante a Segunda Guerra Mundial e a neutralidade portuguesa; e a cooperação económica do segundo pós-guerra, concretizada na liberalização do comércio intraeuropeu.

Um último conceito utilizado no texto é o da *intervenção pública*. Para a sua definição é útil partirmos do art. 7º do Estatuto do Trabalho Nacional, de 1933: «O Estado tem o direito e a obrigação de coordenar e regular superiormente a vida económica e social». Esta concepção da relação entre o Estado e a Economia não só rompia com uma tradição liberal supletiva, em que a intervenção se destinava a corrigir pontualmente as ineficiências do mercado, como requeria a criação de novos instrumentos de intervenção pública. Neste sentido, e no que toca à intervenção na indústria, é necessário distinguir a atividade económica pública da regulação económica privada¹⁷.

No que diz respeito à actividade económica pública, o Estado Novo teve uma intervenção crescente no processo de industrialização. Se, no período anterior à guerra, essa intervenção se circunscreveu à criação de instrumentos de despesa pública, como a Lei de Reconstituição Económica (1935) e a concessão de exclusivos para o exercício de novas indústrias, após o conflito mundial o Estado participou com empresas públicas ou de capital misto e com uma planificação a médio prazo concretizada nos Planos de Fomento¹⁸. Contudo, foi talvez na regulação da economia privada que o Estado teve uma presença mais forte e duradoura. Esta regulação

¹⁶ Schwartzman, *The social origins of democratic collapse : the first portuguese republic in the global economy*. Kansas: University Press of Kansas, 1989, 83-90.

¹⁷ Para uma discussão sobre estes conceitos, v. Vital Moreira, *Auto-regulação profissional e administração pública* (Coimbra: Almedina, 1997), 37 e ss.

¹⁸ Ana Bela Nunes e J. M. Brandão de Brito, «Política económica, industrialização e crescimento». Em *Nova História de Portugal*, Vol.XII, org. Fernando Rosas (Lisboa: Editorial Presença, 1992), 317 e ss., e Pedro Lains, «O Estado e a industrialização em Portugal, 1945-1990», *Análise Social*, XXIX, nº 128 (1994): 923-958.

autoritária concretizou-se na criação de uma nova regulamentação normativa, o *condicionamento industrial*, que pode ser entendido como a única política industrial coerente do regime¹⁹; e uma profusão de medidas administrativas destinadas a controlar os preços, salários e margens nas cadeias de produção mais relevantes²⁰. Neste último ponto devemos ter em conta a centralidade dos organismos de coordenação económica e organismos corporativos criados pelo Estado a partir dos anos trinta.

A experiência histórica do corporativismo português já foi amplamente estudada pela historiografia²¹. No que diz respeito às relações económicas, os organismos corporativos e de coordenação económica evoluíram de uma concepção doutrinária de espaços de «auto-regulação» para instrumentos de uma regulação estadual da economia. Os organismos de coordenação económica, em particular, perfilam-se como executores da *intervenção pública*, quer no cumprimento das regulamentações normativas quer no exercício dos controlos administrativos. Ao mesmo tempo, a criação da organização corporativa eliminou o pluralismo representativo e concentrou os poderes nos organismos administrativos. Este processo, com diferentes intensidades em cada sector de actividade, teve múltiplas resistências e incompreensões²².

Como veremos no caso da indústria de conservas, a *intervenção pública* no capital social das empresas esteve ausente. Todavia, tanto o *condicionamento industrial* como o organismo de coordenação económica tiveram um papel

¹⁹ Brito, *Industrialização portuguesa...*, 111 e ss. Para uma comparação com as políticas industriais europeias do século XX, v. uma comparação com países europeus, v. Foreman-Peck, James e Federico, Giovanni, org. *European Industrial Policy: The Twentieth – Century Experience*. (New York, Oxford University Press, 1999).

²⁰ Ver, a propósito, a síntese de José Silva Lopes: «Intervencionismo económico» e «Preços, Controlo dos» em *Dicionário de História de Portugal*, org. António Barreto e Maria Filomena Mónica (Lisboa: Figueirinhas, 1999), vol 8; 292-294 e 187-191, respectivamente.

²¹ Entre os estudos clássicos e pioneiros contam-se os de Manuel de Lucena, *A Evolução do Sistema Corporativo Português*. 2 Vols. (Lisboa: Perspectivas & Realidades, 1976), Philippe Schmitter, *Portugal: do Autoritarismo à Democracia* (Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 1999) e Howard Wiarda, *Corporatism and development: the Portuguese experience*. (Amherst: The University of Massachusetts Press, 1977). Para sínteses recentes, v. Fernando Rosas e Álvaro Garrido, org. *Corporativismo, Fascismos, Estado Novo* (Coimbra: Almedina, 2012), Álvaro Garrido, *Queremos uma economia nova! Estado Novo e corporativismo*. (Lisboa: Temas e Debates, 2016), e António Costa Pinto, org. *Corporatism and Fascism: the corporatist wave in Europe* (London: Routledge, 2017), Dulce Freire e Nuno Estevão Ferreira. «A construção do sistema corporativo em Portugal (1933-1974)». *Tempo*, 25-1 (2019): 256-276.

²² Ver, por exemplo, Dulce Freire, «Sector vinícola contra a organização corporativa (1933-1937)», *Ler História*, 42 (2002), 175-198.

preponderante nos destinos da indústria, fomentando a sua especialização e um estrito controlo dos custos de produção, da concorrência e dimensão das empresas.

Finalmente, importa esclarecer a cronologia adoptada para este trabalho. É certo que o período longo entre 1927 e 1972 compreende pelos menos três conjunturas do processo de crescimento económico. Porém, aquilo que as une é a cronologia «política», isto é, a longevidade do Estado Novo como regime e, em particular, as instituições de regulação da actividade económica que constituem o objeto de análise. A maioria dos instrumentos de intervenção na economia criados nos anos trinta mantiveram-se em funcionamento até aos anos setenta e foram o espaço fulcral na relação entre a sociedade civil e o Estado.

Em termos convencionais, a cronologia inicial é balizada pela realização do primeiro Congresso de Pescas e Conservas na cidade de Setúbal, em 1927. Este acontecimento é relevante não só para compreendermos a acção dos grupos de interesse num novo marco institucional, após a queda do regime republicano, como serve também para inquirirmos as origens do intervencionismo económico que foi formalizado em 1932. No outro extremo, o ano de 1972 representa um fim de ciclo de expansão da indústria de conservas que se conjuga com a alteração das conjunturas externas. O acordo comercial celebrado entre Portugal e a CEE e a primeira crise internacional dos combustíveis não alteraram substancialmente os problemas estruturais da indústria, mas inauguraram um novo período de mudanças que culminará com a revolução de 25 de Abril. É importante notar que a profunda crise da indústria decorreu antes do período revolucionário, em consequência do modelo de desenvolvimento empreendido nas décadas anteriores.

1.3. Formação e consolidação da indústria de conservas.

As etapas de formação e consolidação da indústria de conservas antecedem o período em análise, pelo que se torna necessário identificar as principais linhas evolutivas. Um número importante de autores produziu estudos de âmbito regional que identificam o surto da indústria de conservas como um movimento assimétrico, dependente das tradições locais de conservação do peixe e da atracção de capitais e

técnicas do estrangeiro, sobretudo da Bretanha francesa²³. Em todo o caso, existem três elementos fundamentais que contribuíram decisivamente para o triunfo da indústria: a oferta de sardinha, a concorrência internacional e as alterações no consumo de produtos da pesca.

Em 1808, o francês Nicholas Appert, estimulado pela administração de Napoleão, criou a técnica de esterilização aplicada aos alimentos em recipientes fechados²⁴. Através da acção do calor, as bactérias eram eliminadas sem que os alimentos perdessem o seu sabor e as qualidades orgânicas. Joseph Colin foi o responsável por transformar a *apperturização* num modo de produção industrial com o enlatamento da sardinha na costa da Bretanha francesa. Com esta inovação, o peixe enlatado deixava de ser um produto frágil e perecível e tornava-se fácil de transportar, resistente e com grande durabilidade. As conservas herméticas superavam os métodos tradicionais de conservação do pescado pelo sal, seco ou fumado, e alargaram o consumo humano dos produtos da pesca²⁵. Durante as décadas centrais do século XIX, a indústria francesa cresceu com base no mercado interno, favorecida pelas ligações ferroviárias entre a Bretanha e Paris, e no exterior, com exportações para o continente norte-americano. Enquanto em França as conservas em azeite se afirmavam como um produto de luxo consumido nos *hors d'oeuvre* e exibidos nas Exposições Internacionais, nos Estados Unidos foram um alimento prático, transportado nas corridas ao ouro na Califórnia e durante a guerra civil americana de 1861-1865²⁶.

Em Portugal, como em Espanha, havia uma longa tradição de captura e transformação dos recursos marinhos com destino ao comércio internacional. As origens remontam à Lusitânia romana, quando os complexos de *cetarias* se generalizaram no litoral português e os produtos da pesca eram exportados para as

²³ Maria da Conceição Quintas, *Setúbal: Economia, Sociedade e Cultura Operária, 1880-1930* (Lisboa: Livros Horizonte, 1988); José Lopes Cordeiro, *A indústria conserveira em Matosinhos. Exposição de Arqueologia Industrial*. Matosinhos: Câmara Municipal, 1989; Joaquim Rodrigues, «A indústria de conservas de peixe no Algarve (1865-1945)». 2 vols. Tese de Mestrado, Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 1997; Maria J. R. Duarte, *Portimão : industriais conserveiros na 1ª metade do século xx* (Lisboa: Colibri, 2003); Sandra Nunes, *As pescas e a indústria conserveira. Matosinhos, Monografia do Concelho*. Vol. 7. (Matosinhos: Câmara Municipal, 2003); José Madureira Lopes, e Alberto Manuel de Sousa. *A indústria de conservas de peixe em Setúbal* (Santa Maria da Feira: Estuário, 2015).

²⁴ Nicholas Appert, *Le Livre de tous les Ménages, ou l'art de Conserver, pendant plusieurs années, toutes les substances animales et végétales*. Paris: Patris et Ce., 1810.

²⁵ Charles Cutting, *Fish saving; a history of fish processing from ancient to modern times* (New York: Philosophical Library, 1956), 187-196.

²⁶ Jean-Christophe Fichou, « Les conserves de sardines à l'huile, ou le luxe français sur les grandes tables du monde ». *Histoire, économie & société*, 26:1(2007), 110-115.

províncias setentrionais²⁷. A conservação e comércio de peixe pelo sal prolongaram-se pelos períodos medieval e moderno, mas com um crescente aumento das importações de bacalhau para o abastecimento interno. Na região de Aveiro, em meados do século XVIII, a quebra do mercado inglês das importações de bacalhau suscitou o lançamento de novas artes de pesca de arrasto costeiro, as xávegas, mais eficazes e produtivas do que os aparelhos tradicionais, que aumentaram os desembarques de sardinha e outras espécies pelágicas costeiras²⁸. Ao mesmo tempo, a ação mercantilista do Marquês de Pombal estendeu-se às pescas marítimas, com a criação da Companhia Geral das Reais Pescarias do Algarve e a fundação de Vila Real de Santo António com o propósito de transformar e exportar a sardinha conservada pelo sal. Estes antecedentes contam para o desenvolvimento das tecnologias de extração dos recursos marinhos e a organização do trabalho nas comunidades marítimas do litoral, com o trabalho repartido entre a extração do peixe e a sua transformação, executado por homens e mulheres, respectivamente²⁹.

A partir de 1880 deu-se um forte crescimento da indústria de conservas de peixe. O número de fábricas multiplicou-se num curto período: de 18 em 1884 para 66 em 1886 e 116 em 1912. As bases do crescimento industrial correspondem às tendências da industrialização nos países ocidentais: a difusão da força motriz do vapor na pesca da sardinha, estimulada pela procura conserveira, e a introdução de máquinas, sobretudo as cravadeiras, que substituíram gradualmente os soldadodres manuais no encerramento das latas³⁰. Porém, era no comércio externo que se afirmavam as maiores possibilidades de crescimento. A intensificação das capturas de

²⁷ Sónia Bombico, «Salted fish industry in Romain Lusitania: Trade memories between *Oceanus* and *Mare Nostrum*». Em *Heritages and Memories from the Sea*, org. Filipe Themudo Barata e João Magalhães Rocha (Évora: Universidade de Évora, 2015), 19-39.

²⁸ Sobre a difusão das novas artes em diversos pontos da costa portuguesa, v. Inês Amorim, «Técnicas de pesca na costa portuguesa: melhorar ou inventar? Um percurso de investigação». *Zainak*, n.º 25 (2003): 349-368.

²⁹ Luísa Munõz defende que a organização industrial na indústria de transformação do pescado reproduziu a estrutura de organização do trabalho artesanal e a segmentação do trabalho feminino. V. «Actividad femenina en industrias pesqueras de España y Portugal (1870-1930)». *Historia contemporânea*, n.º 44 (2012), 54.

³⁰ V. Jesús Giráldez, «The Modernization of Spanish Fishing: The Case of Galicia, 1880-1936». Em *Too valuable to be lost: overfishing in the North Atlantic since 1880*, org. Álvaro Garrido e David Starkey (Berlim: De Gruyter, 2020), 12-15. Para uma leitura do processo de industrialização, v. David Landes, *The unbound Prometheus: technological change and industrial development in Western Europe from 1750 to the present* (Cambridge: University Press, 1969), e Sidney Pollard, *Peaceful Conquest. The industrialization of Europe, 1760-1970* (Oxford: Oxford University Press, 1981). Um dos sintomas do avanço da mecanização das fábricas de conservas foram os conflitos sociais decorrentes da substituição do trabalho manual masculino, que analisaremos ao longo do trabalho. Ver Vasco Pulido Valente, «Os conserveiros de Setúbal (1887-1901)». *Análise Social*, XVII (1981): 615-678.

sardinha reduziu os preços do pescado, criando uma vantagem comparativa decisiva. Xán Carmona estima que o preço da sardinha em Portugal e Espanha foi inferior aos preços em França durante o primeiro terço do século XX³¹. Ao mesmo tempo, compunha-se o mercado global de oferta das conservas de sardinha. Depois do início em França e a entrada de Espanha e dos EUA como países produtores, seguiu-se a entrada de Portugal e a Noruega, e o Japão a partir de 1903³². A posição competitiva nos mercados europeus consolidou-se através de incentivos fiscais, como a isenção de direitos de importação sobre os azeites e a folha de flandres utilizada na confecção das latas, a partir de 1881, e uma redução inicial nas tarifas de importação em França³³. A indústria de conservas foi dos sectores que mais cresceu no conjunto das exportações finisseculares, acompanhando a diversificação industrial que caracteriza este período. Para esse crescimento contou uma menor concentração das exportações na Grã-Bretanha e, além de França, uma maior expansão noutros mercados europeus, no Brasil e nos EUA³⁴.

Este padrão de crescimento teve um reflexo na estrutura das empresas conserveiras. A ausência de um mercado interno de consumo dos produtos em conserva favoreceu a especialização produtiva orientada para a exportação. Em Espinho, por exemplo, a grande fábrica de conservas *Brandão Gomes*, que integrava horizontalmente a produção de conservas de peixe com frutos e vegetais, reduziu a sua variedade e concentrou-se na produção de sardinha³⁵. No Algarve, a conserveira *Ramirez*, especializada nas conservas de atum, construiu, segundo a biografia da empresa, o primeiro galeão a vapor para a pesca da sardinha e diversificou a produção³⁶. A maior empresa do sector, a *Júdice Fialho*, cresceu no primeiro quartel do século XX com uma estratégia expansionista de criação de fábricas nos portos sardineiros e a concentração das vendas numa marca líder no mercado britânico, a

³¹ Xán Carmona, «Recursos, organización y tecnología en el crecimiento de la industria española de conservas de pescado, 1900-1936» em *La cara oculta de la industrialización en España: La modernización de los sectores no líderes*, org. Jordi Nadal e Jordi Catalán (Madrid: Alianza Universidad, 1994), 136.

³² *Idem*, 129.

³³ João F. Dias, e Patrice Guillotreau. «Fish canning industries of France and Portugal: life histories». *Economia Global e Gestão*, X(2005), 69. A redução das tarifas em 1891 foi significativa, de 31,2 francos por 100 quilogramas para 10 francos. As importações de conservas em França, provenientes de Espanha e Portugal, aumentaram de uma média anual de 2000 toneladas entre 1894-1901 para 8900 entre 1902-1913.

³⁴ Sobre o debate em torno da composição das exportações e do arrefecimento da procura britânica, v. Pedro Lains, *Os progressos do atraso. Uma nova História de Portugal, 1842-1992* (Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2003), 75-82.

³⁵ Cordeiro, *A indústria conserveira...*, 20 e ss.

³⁶ *Ramirez: memórias de cinco gerações*. Matosinhos : Ramirez & Companhia (Filhos), SA 2003, 42.

*Marie Elisabeth*³⁷. Em todo o caso, existem dúvidas legítimas de que o sector das conservas – tal como a cortiça – pudessem ser um «sector de ponta» na industrialização tardia portuguesa³⁸. A irregularidade dos recursos marinhos e os limites da procura externa podiam conter o crescimento da indústria e a criação de efeitos de arrastamento sobre outras indústrias prestadoras de bens e serviços, como a construção de máquinas ou a construção naval, por exemplo. De facto, o século XX demonstrou que as crises periódicas da sardinha criaram uma indústria assente num pilar frágil.

À etapa de formação, entre 1880 e 1913, segue-se uma década de consolidação, entre 1914 e 1924, em que as exportações tiveram um crescimento espetacular de 190%. O crescimento é justificado pela euforia da Primeira Guerra Mundial que aumenta o consumo e faz multiplicar a entrada de novos conserveiros no mercado que, em 1925, seriam já 400. O alargamento do consumo prolonga-se para além do conflito. Do lado da procura, parece existir uma mudança significativa nos hábitos de consumo, uma «democratização» na compra de conservas e um aumento da publicidade nas vendas a retalho³⁹. Nos anos vinte consolida-se um equilíbrio delicado dos mercados externos em que Portugal detém uma posição dominante no ocidente europeu, a Noruega nos EUA, Espanha também na Europa e nos países sul-americanos, e o Japão, como os EUA, nos mercados asiáticos. Todos estes desenvolvimentos assentavam na ideia que os recursos marinhos eram abundantes e podiam suportar a expansão da oferta. Porém, a grave crise na pesca da sardinha em Portugal, entre 1925-1927, terminou com um ciclo de crescimento de três décadas.

O encarecimento do peixe, os conflitos entre industriais e exportadores em torno dos preços e o aumento do desemprego coincidem com o final da República e a instauração da ditadura militar. Os industriais conserveiros procuraram capturar as novas instituições, ou ocupar o vazio institucional deixado pelo anterior regime, através de grupos de interesse organizados e da Associação Industrial Portuguesa. Os problemas da indústria de conservas tornar-se-iam num exemplo dos problemas da

³⁷ Sobre esta expansão, v. Jorge Serra, «O nascimento de um império conserveiro: “A Casa Fialho” (1892-1939)». Tese de Mestrado, Porto, Universidade do Porto, 2007.

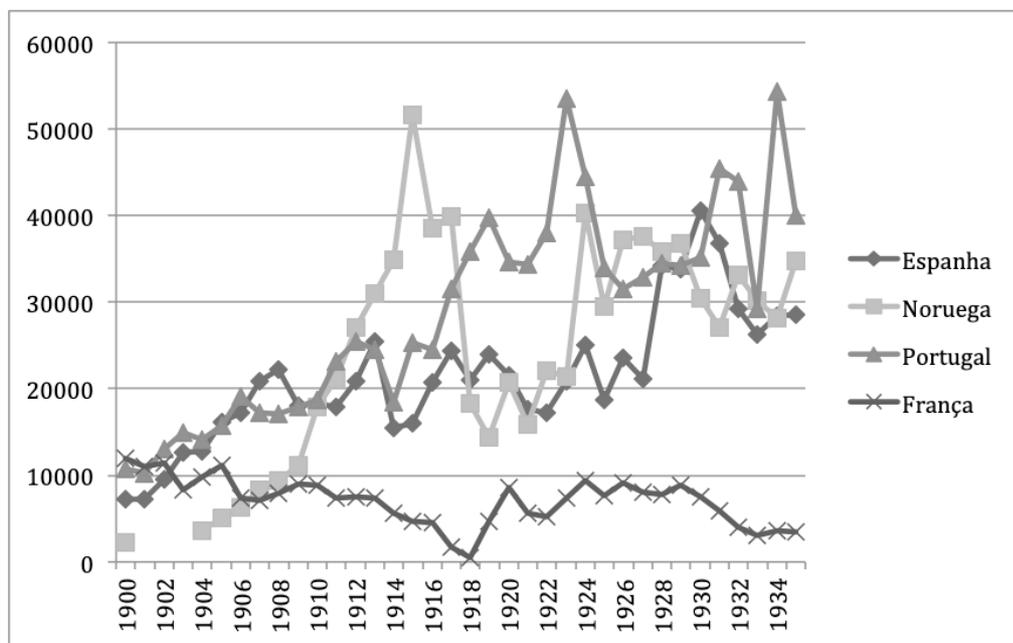
³⁸ Jaime Reis, «O atraso económico português em perspectiva histórica (1860-1913)». *Análise Social*, XX (1984): 20.

³⁹ Chris Reid, «Evolution in the Fish Supply Chain». Em *History of North Atlantic Fisheries*, vol. 2, org. David Starkey e Ingo Heidbrink (Bremen: German Maritime Studies, 2012), 27-58. No mercado inglês, o maior crescimento nas importações de produtos de pesca entre as duas guerras deu-se nas conservas. No final dos anos trinta, o Reino Unido era o maior importador mundial de conservas. Ver Imperial Economic Committee. *Survey of the Trade in Canned Food*. [S.n.]: [S.l.], 1939.

economia liberal, fundada na liberdade individual e nos preços estabelecidos pelos mercados, que recebia as críticas dos doutrinadores do corporativismo e apoiantes de criação de um Estado autoritário. Dessa crítica, e do crescente nacionalismo económico na Europa, surgiu uma oportunidade para o Estado se afirmar como agente defensor do comércio exportador.

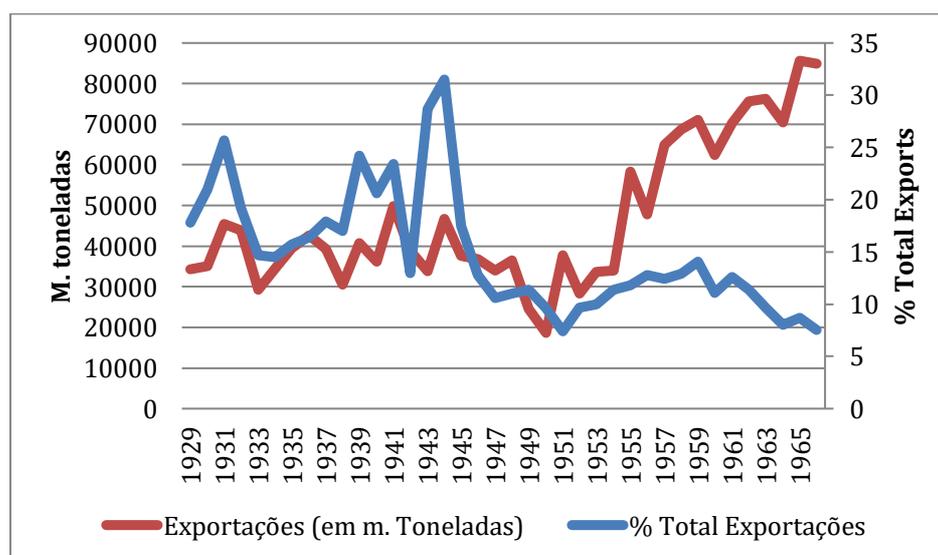
Antes de avançarmos na descrição das fontes, metodologia e estrutura do trabalho, é útil reunir em dois quadros o movimento de crescimento da indústria de conservas portuguesa em perspectiva comparada. No primeiro quadro verificamos como, pese algumas flutuações, Portugal se afirmou como um dos principais exportadores de conservas, em conjunto com Espanha, frente à tímida evolução de França, que não tinha a mesma disponibilidade de recursos marinhos, e da Noruega, cuja estrutura de exportações estava concentrada no mercado britânico (Quadro 1.1.). Em segundo lugar, a evolução comparada do volume das exportações de conservas de sardinha e do seu peso relativo no comércio externo português, a partir de 1931, revelam-nos que nas décadas centrais do Estado Novo as conservas foram constantemente um dos principais produtos de exportação. Este protagonismo é a causa, mas também a consequência, da extensa intervenção pública sobre o sector (Quadro 1.2).

Quadro 1.1. Evolução das exportações de conservas de peixe nos principais produtores, 1900-1936.



Fonte: Carmona Badía, Xan. *Crecimiento y competitividad internacional en la industria española de conservas de pescado, 1900-1936* (Universidad de Santiago de Compostela, 1991), Appendix 3.

Quadro 1.2. Evolução comparada do volume das exportações de conservas de peixe e peso no valor total das exportações, 1929-1966.



Fonte: *Estatísticas do Comércio Externo*, INE.

1.4. Fontes e metodologia.

Estudar o subsector das conservas de peixe implica analisar fontes de natureza qualitativa e quantitativa, identificar os principais produtores de informação e compreender os processos de transferência dos acervos documentais entre as instituições corporativas e o Estado democrático. Entre os produtores de informação incluímos o Governo e a administração central do Estado; o organismo de coordenação económica e os organismos corporativos; e os agentes económicos privados. Estas distinções são naturalmente porosas: muitas vezes apenas conseguimos aceder aos interesses individuais e colectivos através das representações enviadas ao Governo, depositadas nos arquivos públicos, ou através dos organismos corporativos, que constituem um *interface* entre a execução da regulação estadual e a representação «orgânica» dos industriais. Não podemos, além destas considerações prévias, olvidar a prática de censura e auto-censura que rodeia as publicações impressas durante o regime ditatorial, sobretudo na imprensa profissional do sector.

O estado dos arquivos documentais sobre as instituições públicas do Estado Novo é algo desolador, por diversas razões que foram devidamente identificadas⁴⁰. De certa forma, a preservação e tratamento arquivístico do acervo do Instituto Português das Conservas de Peixe, bem como de alguns Grémios de industriais de conservas, é excecional no conjunto geral. A existência deste acervo pode explicar-se pela extraordinária longevidade do Instituto que, após 1974, foi equiparado a uma nova Direção-Geral e só viria a desaparecer em 1993 com a reorganização da Direção Geral das Pescas, na dependência do Ministério do Mar. Esta longevidade não é uma mera coincidência. Pela extensão de poderes administrativos que foram sendo concedidos ao IPCP e pelo crescente papel que desempenhou na implementação de regras de funcionamento, higiene e segurança já em democracia, o antigo organismo criado em 1936 assumiu funções de coordenação económica que ultrapassaram a queda do regime autoritário.

A este acervo soma-se um conjunto diversificado de fontes primárias: a documentação do Arquivo Salazar sobre assuntos económicos, na Torre do Tombo; o fundo do Grémio de Industriais de Conservas de Peixe do Sotavento do Algarve, no Arquivo Municipal de Olhão; e os fundos das empresas *Júdice Fialho* e *Feu*

⁴⁰ Dulce Freire, N. Estevão Ferreira e A. Margarida Rodrigues, « Corporativismo e Estado Novo. Contributo para um roteiro das instituições corporativas (1933-1974), *Working Papers ICS*, nº 1, 2014.

Hermanos, no Museu de Portimão⁴¹. Entre as fontes impressas, além da legislação e das estatísticas oficiais, destacam-se as revistas *Conservas* (1932-1941) e *Conservas de Peixe* (1946-1971).

Sobre a leitura das fontes primárias impendem três desafios metodológicos: cruzar a pluralidade dos discursos sobre o passado; identificar, a partir da análise do funcionamento das instituições, a ação dos indivíduos; realizar uma comparação internacional com o sector das conservas de peixe.

Em primeiro lugar, é preciso ter em conta que sobre os mesmos acontecimentos existem visões díspares expressas em documentos escritos, sobre os quais devemos ter preocupações hermenêuticas. O discurso apologético sobre a obra social do Estado Novo não deve inibir o estudo sobre as dificuldades de «cartelização» do sector e o problema da credibilidade da regulação económica, problemas que uma primeira leitura das fontes impressas poderia não deixar clara. Um segundo exemplo encontra-se nos processos de *condicionamento industrial*. À margem da formalidade dos processos arquivados, a capacidade de os indivíduos influenciarem a tomada de decisões é considerável. Esta hipótese levou-nos a considerar até que ponto o *condicionamento industrial* foi um processo discricionário ou uma negociação entre múltiplos intervenientes que actuam dentro das instituições do Estado Novo.

A natureza das fontes impele este estudo a seguir uma história das instituições, mas dentro destas encontram-se indivíduos com diferentes agendas e pertenças territoriais. A necessidade de conciliar as diferentes identidades regionais da indústria conserveira, marcada pelas diferenças ecológicas de cada território, é um ponto essencial de análise. Por outro lado, a relação entre as instituições do Estado e os indivíduos não é meramente impositiva. Além dos privilégios concedidos pela nova organização, o intervencionismo económico do Estado foi suficientemente flexível para acomodar as pretensões dos industriais. Todavia, manteve uma autonomia assinalável na tomada de decisões e na condução das políticas económicas.

A informação quantitativa sobre as exportações de conservas permite-nos fazer uma comparação internacional com as indústrias congéneres europeias, ainda

⁴¹ Consultámos ainda outros arquivos públicos, mas apenas para consultas pontuais: arquivo do Tribunal de Contas, Arquivo Histórico Parlamentar da Assembleia da República; Museu do Trabalho Michel Giacometti, em Setúbal, e Arquivo da CGTP. Além destes arquivos, frequentámos diversas bibliotecas públicas que possuem fontes impressas indispensáveis: Biblioteca do Ministério da Economia, biblioteca do IPMA, Biblioteca Municipal de Setúbal.

que parcial e de forma indirecta, a partir da bibliografia especializada ou das estatísticas coligidas pela FAO a partir de 1946. Ao compararmos a indústria portuguesa com o exterior podemos não só identificar as vantagens comparativas, mas compreender quais foram as principais estratégias de crescimento internacionais e a capacidade que a indústria teve, ou não teve, de as seguir.

1.5. Estrutura.

Após o capítulo introdutório, o segundo capítulo discute as origens da intervenção do Estado na reorganização da indústria de conservas entre finais dos anos vinte e 1932. Esta intervenção foi relevante na medida em que se criaram instituições que dirigiram o sector até aos anos setenta. Procedemos a uma análise das diferentes variáveis explicativas: uma exógena, sobre a hipótese de ter sido a situação dos mercados externos a obrigar à intervenção pública; e outra endógena, assente na ideia que foram os grupos de interesse a mobilizar a atenção pública e «capturar» as instituições do novo Estado em construção. Apesar de não podermos excluir a importância de cada uma destas variáveis, argumentamos que o processo de reorganização da indústria ilustra a formação de um Estado autoritário, com poderes atribuídos a novas instituições, que exerce com relativa autonomia a direção das actividades económicas.

O terceiro e quarto capítulo procuram avaliar o desempenho económico das novas estruturas – organismos corporativos e a coordenação económica estatal. O problema essencial é a «cartelização estatal» do comércio, caracterizada pela fixação administrativa de preços mínimos de exportação. A análise dos mercados externos demonstra que esta estratégia foi um logro. Porém, a conjuntura de Guerra alterou o contexto de comércio externo e atribuiu uma nova utilidade à estrutura burocrática. Com o comércio de conservas polarizado entre os beligerantes, o organismo de coordenação económica passou a ser o principal agente de comércio e, no mercado interno, actuou como distribuidor das matérias-primas indispensáveis, em particular a folha de flandres. Esta actuação permitiu mesmo que o comércio de conservas fosse um importante, e nem sempre valorizado, agente da neutralidade portuguesa.

As condições de comércio no segundo após-guerra, analisadas no quinto capítulo, seriam muito diferentes em relação a 1933-1945. O problema já não era a manutenção das exportações no comércio bilateral ou durante a guerra, mas como

preparar a indústria de conservas para a liberalização do comércio externo. O problema tinha acuidade porque comércio conserveiro estava concentrado na Europa, região que deu mais avanços na integração económica, e em que Portugal participa, apesar de pouco industrializado, sem um regime democrático e com territórios coloniais. A indústria conta com aspectos positivos, como o crescimento sustentado das capturas de sardinha e do consumo de produtos da pesca; mas também negativos, relacionados com o modelo de integração económica. Depois das negociações de adesão à EFTA se terem esforçado para incluir as conservas de peixe como «produto industrial», o aumento da procura ficou aquém do esperado. O modelo de expansão, ultraespecializado na sardinha, dava sinais de esgotamento. Mas, curiosamente, a intervenção do Estado teve mais continuidades do que rupturas. O organismo de coordenação económica, coadjuvado pelos organismos corporativos, continuou a actuar no mercado das matérias-primas, com efeito nos custos das empresas, mas sem promover a concentração e reorganização industrial.

Na segunda parte, discutimos a evolução dos recursos marinhos, a organização industrial e o impacto da regulação conhecida como *condicionamento industrial*. Privilegia-se a análise das relações entre o Estado e a indústria e as relações intrasectoriais entre a indústria de conservas e a pesca. Como o preço do pescado era o principal elemento de competitividade da indústria, é importante compreender a evolução do sector da pesca da sardinha, tema do sexto capítulo. Nele contemplamos a evolução da produção e da produtividade, mas também do consumo e do comércio internacional; e o impacto de todas as medidas públicas sobre o sector. A produção evoluiu de um modelo artesanal para um modelo de exploração industrial, com a generalização da pesca motorizada, os aparelhos de comunicação e detecção de cardumes. Se esta transformação se devia à procura da indústria de conservas, também devia ao consumo público. A concorrência do consumo público de sardinha, que beneficiava o sector da pesca, ameaçava a competitividade da indústria de conservas. Esta distribuição do consumo é ainda mais importante porque, por via oficial, havia uma forte restrição às importações de sardinha para abastecer a indústria de conservas.

No sétimo capítulo focamos a atenção na organização da indústria: a evolução da estrutura industrial e o impacto do *condicionamento industrial*. O crescimento das exportações teve como base um notável aumento da produção de conservas no segundo pós-guerra. Para compreender este crescimento é necessário distinguir a

acumulação de capital físico dos ganhos permanentes de produtividade. Em segundo lugar, tratando-se de um sector que concorre no exterior, é útil conhecer a estrutura de custos da produção numa perspectiva comparada. A estabilidade dos custos de produção na indústria portuguesa pode ser atribuída à intervenção do Estado na estabilização dos preços dos produtos intermédios, e, em comparação internacional, ao baixo peso relativo do trabalho, apesar de ser um sector de trabalho-intensivo. A manutenção do trabalho manual e a segmentação do trabalho feminino são outros aspectos fundamentais na competitividade da indústria. O facto de os salários não terem acompanhado a subida da produtividade criou graves problemas de recrutamento a médio prazo, a partir do momento em que houve uma diversificação da estrutura industrial junto aos centros conserveiros.

Uma última nota sobre a segunda parte da tese. A evolução da estrutura da pesca e da indústria estão relacionadas com a intervenção pública em ambos os sectores, ainda que de forma indirecta. Na pesca de sardinha, os investimentos por via dos planos de Fomento foram moderados, mas os financiamentos concedidos pela organização corporativa foram indispensáveis à renovação das frotas. Na indústria de conservas, a ausência nos planos de Fomento e na políticas de reorganização é flagrante, mas a política de regulação dos investimentos teve um impacto duradouro na estrutura industrial, tanto na dimensão das empresas como na dificuldade em introduzir novas tecnologias e linhas de produção.

O modelo de crescimento da indústria de conservas entrou em decadência em meados da década de sessenta. Esse fenómeno complexo, que congrega razões exógenas e endógenas, é discutido no epílogo que antecede a conclusão do trabalho.

PRIMEIRA PARTE

A MISSÃO EXPORTADORA: ESTADO, GRUPOS DE INTERESSE E COMÉRCIO EXTERNO.

2. Crise, lei e ordem (1927-1932).

Neste capítulo procuramos discutir as origens da intervenção do Estado na indústria de conservas. Para compreendermos melhor esse movimento devemos ter em conta o processo de mudança do regime⁴², o vazio constitucional deixado durante a Ditadura militar e as aspirações dos industriais e de novos agentes políticos para construir um novo quadro institucional.

Em segundo lugar, esta intervenção deve ter em conta o impacto da crise internacional dos anos trinta – não só em Portugal, mas também nos principais países consumidores das conservas portuguesas. O crescimento do protecionismo, a instabilidade monetária e a dificuldade em estabelecer taxas de câmbio fixas foram os problemas que mais afectaram o comércio internacional⁴³. No entanto, como pretendemos demonstrar, a crise também trouxe oportunidades, tanto pelo enfraquecimento dos competidores internacionais, como também pelo aumento de consumo das conservas nos países mais industrializados.

Neste contexto, a indústria de conservas teve uma profunda reorganização com o objectivo de manter a posição dominante nos mercados internacionais. A solução encontrada para reorganizar o comércio e a produção industrial partiu de um relatório publicado em 1931 por Salazar. Nos anos anteriores, os grupos de interesse moveram-se num esforço constante para obter concessões dos governos republicanos e da Ditadura militar. O relatório de Salazar e a criação do Consórcio Português das Conservas de Sardinha, em 1932, têm sido entendidos como o resultado da «captura» do Estado pelos interesses instalados⁴⁴. No entanto, como pretendemos argumentar, a criação do CPCS revela mais a autonomia do novo governo do que a cedência aos grupos de interesse.

⁴² Para um balanço no longo prazo do século XX, v. Hermínio Martins. *As mudanças de regime em Portugal no século XX*. (Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2018).

⁴³ As barreiras protecionistas aumentaram sobretudo nos países que insistiram em manter a adesão ao padrão-ouro. Ver Barry Eichengreen e Douglas Irwin, «The Slide to Protectionism in the Great Depression: Who Succumbed and Why?», *The Journal of Economic History*, nº 70-4 (2010): 871-897.

⁴⁴ Nuno Madureira. *A Economia dos interesses. Portugal entre as guerras*. (Lisboa: Livros Horizonte, 2002), 55-57.

2.1. Sobreprodução e queda de preços: uma história comparada.

No final dos anos vinte o mercado internacional de conservas tinha um «equilíbrio delicado»⁴⁵. Os espaços de consumo repartiam-se por diferentes espécies de peixe a que correspondia uma produção especializada em cada país. Por exemplo, a Noruega destinava a maior parte das suas conservas de «sprat» ao mercado inglês e norte-americano, enquanto Espanha e Portugal vendiam latas de sardinha maioritariamente nos países europeus, França, Bélgica, Alemanha e Reino Unido - e nos países sul americanos. Em segundo lugar, os produtores internacionais aproveitaram para substituir a posição dos seus concorrentes sempre que estes enfrentaram crises de sardinha: foi o caso da indústria norte americana, que penetrou nos mercados latinos durante a crise espanhola (e portuguesa) de 1925-27⁴⁶. A partir dos anos trinta, os equilíbrios geográficos deixaram de estar presentes devido a factores políticos, militares e monetários. Entre 1936 e 1938, as sardinhas de Marrocos e Portugal conquistaram posições aos conserveiros espanhóis depois do eclodir da guerra civil em Espanha. Portugal beneficiou ainda, depois da saída do padrão-ouro em 1931, de uma extraordinária desvalorização do escudo que, aliada a uma sobreprodução, contribuiu para inundar o mercado francês e conquistar posições às conservas da Bretanha e de Saint-Jean de Luz⁴⁷. A instabilidade monetária e a necessidade de proteger os produtores nacionais em França levou à imposição de quotas de importação. A médio prazo, França deixaria de ser o principal mercado das conservas portuguesas.

⁴⁵ Xan Carmona Badía, Xan Carmona Badía. *Crecimiento y competitividad internacional en la industria española de conservas de pescado, 1900-1936* (Universidad de Santiago de Compostela, 1991), 117.

⁴⁶ Xan Carmona Badía, «Recursos, organización y tecnología en el crecimiento de la industria española de conservas de pescado, 1900-1936». Em *La cara oculta de la industrialización en España: La modernización de los sectores no líderes*, org. Jordi Nadal e Jordi Catalán (Madrid: Alianza Universidad, 1994),

⁴⁷ André Marie d' Avigneau, *L'industrie des conserves de poissons en France métropolitaine. Analyse économique de la branche et diagnostic des entreprises*. (Rennes: Impr. Bretonne, 1958), 329-338.

Quadro. 2.1. Exportações de conservas de sardinha em volume e preços médios, por países, 1929-1934.

Anos	Espanha (1929=100)		França (1929=100)		Noruega (1929=100)		Portugal (1929=100)	
	Volume	Preços médios	Volume	Preços médios	Volume	Preços médios	Volume	Preços médios
1929	100	100	100	100	100	100	100	100
1930	150	100	96	95	82	94	103	101
1931	171	46	78	88	73	83	133	84
1932	137	35	45	77	89	78	128	71
1933	142	35	40	71	81	71	85	75
1934	170	32,4	44	54	76	74	100	79

Nota: Índice de preços médios criado a partir de preços correntes.^[1]

Fontes: Para Portugal, *Estatística Comercial*, 1929-1934; para a Espanha e Noruega, Henrique Parreira, «Alguns elementos para o estudo dos países produtores e exportadores de conservas de peixe», *Boletim dos organismos económicos criados pelo Ministério do Comércio e Indústria*, nº 2 (1935/1936); para França, Avigneau, *L'industrie...*, (Annexes).

O quadro 2.1 reúne as exportações, em volume e valor, dos produtores de conservas de sardinha durante a Grande Depressão: Portugal, Espanha e França; a Noruega, apesar de não produzir sardinha, fabricava conservas de espadilha (*sprat* e *brisling*) que competiam diretamente com as restantes. Em termos gerais, verifica-se que as exportações não diminuíram em quantidade, ao contrário do que sucedeu no resto da Europa, sobretudo com a retração do comércio externo agrícola⁴⁸. Na realidade, os anos da crise coincidiram com um forte crescimento das capturas de sardinha. Em Espanha, o crescimento da frota e a redução acentuada no preço da sardinha permitiram descer os preços das conservas no mercado internacional⁴⁹. Em

⁴⁸ Ver Derek Aldcroft, *Europe's Third World: the European Periphery in the Interwar Years*. Aldeshot: Ashgate, 2006., 43-46, e Ronald Findlay e Kevin O'Rourke, «Commodity Market Integration, 1500-2000». Em *Globalization in Historical Perspective*, org. Michael Bordo et al. (Chicago: University of Chicago, 2001), 53-57.

⁴⁹ Carmona, *Recursos...*, 157/158. Na Galiza, o aumento da tonelagem de pesca nos anos vinte, graças ao investimento dos lucros de guerra na construção naval, foi acompanhado por uma especialização na captura de sardinha, sobretudo em Vigo. Ver Jesús Giráldez, *Crecimiento y transformación del sector pesquero gallego, 1880-1936*. (Madrid: MAPA, 1996), 319-320.

Portugal, a tendência foi semelhante, com um crescimento menor, mas compensado pela desvalorização do escudo. França e Noruega tiveram, em parte, uma tendência oposta: no caso francês, a moeda forte prejudicou as exportações de conservas de sardinha⁵⁰ e, na Noruega, as tarifas discriminatórias sobre as conservas de *sprat* exportadas para os EUA colocaram o sector em crise⁵¹. Paradoxalmente, o consumo de conservas de pescado continuou a aumentar durante a Grande Depressão nos EUA, em torno das 40 mil toneladas anuais, na maioria produzidas nos estados da Califórnia e Maine⁵². Para entender este fenómeno devemos ter em conta que as conservas eram um produto de grande durabilidade que permitia o seu armazenamento em períodos de incerteza. Devemos também ter em conta o aumento da publicidade sobre as conservas de peixe, pelo menos no mercado britânico, como foi salientado por Chris Reid⁵³.

Deparamo-nos, assim, com um aparente caso de sobreprodução. O crescimento das capturas de sardinha conduziu a um excesso de oferta de conservas que não eram absorvidas pelos mercados consumidores. Todavia, a retracção do comércio, mais do que uma consequência directa da crise, foi induzida pela acção dos governos, em especial pelo aumento da protecção alfandegária e pelos limites impostos aos pagamentos externos. A este quadro soma-se, em Portugal e noutros países, um ambiente industrial constituído por pequenas conserveiras que necessitavam de receitas a curto prazo e estavam dispostas a vender conservas sem margens de lucro ou até abaixo do custo de produção. Os conflitos entre os produtores e os agentes nos mercados - que pressionam os primeiros a descerem os preços para compensar o aumento de tarifas – tornou-se evidente.

Os problemas eram comuns mas as respostas variaram em cada país. Entre os países que temos vindo a analisar destacam-se três tendências: o aumento da protecção à indústria nacional, quer por via de aumento de tarifas, quer por quotas de importação; o desvio das exportações para o consumo no mercado interno; e a diversificação da produção, com a criação de novos produtos ou conservas de outras espécies. Espanha é o país que, porventura, melhor demonstra a viragem para o mercado interno. A partir de 1932, as exportações espanholas conheceram um duplo

⁵⁰ Avigneau, *L'industrie...*, 325-326.

⁵¹ Piers Crocker, «Governor Nelson Dingley lives on: Maine, California, Norway and protectionism», *The International Journal of Maritime History*, nº 29-3 (2017): 631-633.

⁵² Henrique Parreira, *Alguns elementos...*, 83.

⁵³ Starkey, David J., Chris Reid, and Neil R. Ashcroft, org. *England's Sea Fisheries: The Commercial Fisheries of England and Wales since 1300*. London: Chatham, 2000, 157-166.

constrangimento: em França, o principal mercado europeu, as importações foram limitadas a quotas anuais e, nos países latino-americanos, a saída de divisas estrangeiras foi bloqueada, a que se seguiram medidas de proteção às indústrias emergentes⁵⁴. As empresas sardinheiras, na sua maioria concentradas em Vigo, assumiram duas estratégias para se salvarem da crise: dirigir a produção ao mercado espanhol, à custa de uma forte redução nos preços de venda; e, na senda dessa estratégia, produzir novas conservas de atum e anchova, o que implicava a deslocalização das fábricas viguenses para o mar Cantábrico (anchova) e para a Andaluzia (atum)⁵⁵. Em meados dos anos trinta, mais de metade da produção espanhola era absorvida pelo mercado interno.

A França seria, no início da década, o país mais exposto ao comércio internacional das conservas de sardinha. Além de exportador, era um dos principais países consumidores e também tinha conserveiras no litoral norte e sul do Atlântico. Na exportação, as conservas francesas sofriam uma perda de competitividade internacional desde 1919, provocada pela ação coletiva da pesca que impunha preços elevados para 50% das vendas à indústria. A crise só veio agudizar o problema: em comparação com 1929, as exportações de 1934 recuaram 56 % em volume e 46 % no valor. A quebra deu-se nos mercados tradicionais das conservas francesas - Inglaterra, Estados Unidos, Holanda, Bélgica, Suíça – onde, além da desvalorização das moedas face ao franco, em particular a libra, a produção francesa teve de concorrer com a sobreprodução ibérica. A queda só foi amortecida pelo crescimento das exportações para os mercados coloniais, sobretudo a Argélia. Do lado do consumo, houve uma expansão nos anos vinte que continuava a ser suportada pelos fornecimentos externos. Até 1931, o mercado interno continuou dominado pelo consumo das conservas de sardinha (60%) cujo aprovisionamento dependia em mais de 70% do exterior⁵⁶. Esse ano representou, no entanto, um ponto de inflexão. Depois de o mercado francês ter sido inundado com conservas portuguesas, espanholas e marroquinas, o governo francês impôs o regime de quotas às importações (Quadro 2.2.). As quotas, negociadas em acordos de comércio bilateral, eram especialmente eficazes na proteção aos conserveiros franceses que não controlavam o alto valor relativo da moeda francesa nem podiam concorrer com a diferença de preços das conservas

⁵⁴ Carmona, *Recursos...*, 159.

⁵⁵ Carmona, *Recursos...* ; Segundo Ríos, «Origen y desarrollo de la industria de conservas de pescado en Andalucía (1879-1936)», *Revista de história industrial*, nº 29 (2005): 55-86.

⁵⁶ Avigneau, *L'industrie...*, 336-337.

estrangeiras. A região do Marrocos francês, para onde se tinham deslocado as empresas metropolitanas e de onde as exportações decuplicaram entre 1927 e 1934, beneficiou de uma preferência na atribuição de contingentes e na isenção de direitos alfandegários até cinquenta mil quintais.

Quadro 2.2. Contingentes de importação de conservas de sardinha em França, 1932-1939 (em milhares de quintais).

Anos/ Países	1932-1934	1935-1936	1937-1939
Portugal	120	100	62
Espanha	30	26	20
Outros países	2	1	1

Fonte: Avigneau, *L'industrie...*, 333-336.

A Noruega era, em 1930, o principal produtor de peixe na Europa com as capturas totais a excederem 1,1 milhões de toneladas⁵⁷. A retração dos mercados de exportação foi notável no Reino Unido, após os acordos de Otava com os territórios da *Commonwealth* e a imposição de restrições quantitativas, e nos EUA com as novas tarifas e, sobretudo, o proteccionismo garantido aos conserveiros da Califórnia e do Maine pelo *National Recovery Act*. As duas reacções do sector conserveiro à crise não são menos relevantes: por um lado, com as capturas de arenque e espadilha a manterem-se elevadas e com um baixo consumo doméstico, a alternativa passou pela transformação dos excedentes em óleos e farinhas com destino à agricultura e pecuária, numa clara antecipação da principal tendência da indústria transformadora da pesca no segundo pós-guerra⁵⁸. Por outro, as exportações da Noruega vão receber uma atenção pública semelhante à que ocorreu em Portugal, apesar das diferenças entre os regimes políticos. A indústria da pesca e de conservas, dispersa pelo litoral e concentrada em Stavanger, compunha-se de pequenas empresas orientadas para a exportação. A retração do comercio internacional provocou o aumento do desemprego na pesca - embora este possa não ser evidente nas estatísticas⁵⁹. Para enfrentar as restrições externas e a concorrência interna entre conserveiros, o governo

⁵⁷Gundmudur Jonsson, «Comparing the Icelandic and Norwegian fishing industries's response to the economic crisis of the 1930s» (comunicação apresentada no *XIV International Economic History Congress*, Helsínquia, 21-25 de Agosto, 2006) .

⁵⁸ Jonsson, *Comparing...*, 25-30. Para uma evolução semelhante nos EUA, ver Arthur McEvoy. *The fisherman problem. Ecology and law in the California fisheries, 1850-1980* (New York: Cambridge University Press, 1990).

⁵⁹ Jonsson, *Comparing...*, 6-7.

decidiu disciplinar a oferta e criar uma extensa regulação que incluía a distribuição da matéria-prima pelas fábricas, o licenciamento de novas unidades industriais, a fixação de preços mínimos e ainda a criação de um laboratório para análise e desenvolvimento da qualidade ⁶⁰. O projeto da *Brislingsentral*, incluindo a «cartelização estatal» da exportação, só encontrou paralelo em Portugal com a organização nascida no mesmo período.

A comparação entre os diferentes países é útil e necessária para compreendermos as opções tomadas na indústria portuguesa. Em Portugal, a inexistência de um mercado interno para as conservas de sardinha distingue-o de Espanha ou França. As estatísticas demonstram que o mercado português não absorveu mais de 2% da produção entre 1933 e 1939 e o comércio colonial não foi uma alternativa, com resultados inferiores a 3% do total das exportações. Por outro lado, a produção de farinhas e óleos de peixe com destino à fabricação de adubos ou rações animais também não se intensificou, apesar das condições favoráveis da estrutura económica assente na produção agrícola. De facto, a produção de adubos cresceu nos anos trinta, mas a hesitação de os conserveiros desenvolverem os «subprodutos» deve ter em conta os grupos de interesse instalados e a vantagem tecnológica de uma grande empresa quase monopolista nesse ramo industrial, a CUF⁶¹. Finalmente, importa notar que, excluída a pesca longínqua, a pesca portuguesa continuava em grande medida a depender do valor da sardinha vendida em lota, que por sua vez era adquirida quase em exclusivo pela indústria de conservas. A diversificação das pescas, com recurso a uma mão de obra intensiva e múltiplas unidades de pesca, dificilmente poderia passar por outro recurso que não a sardinha. Mais do que os constrangimentos, o decurso da experiência histórica obriga-nos a procurar entender as oportunidades que os poderes públicos, bem como os industriais, entreviram durante a crise internacional para a manutenção das exportações de sardinha. Grande parte dessas oportunidades assentavam na crença de o Estado, a partir de novas organizações, conseguir disciplinar os produtores, melhorar a qualidade e os preços das conservas.

⁶⁰ Ver Jorg Hviding. *The Amazing Story of the Stavanger Sardine Industry*. (Stavanger: Norsk Hermetikkmuseum, 2002).

⁶¹A CUF, dirigida por Alfredo da Silva, tinha já, no final dos anos vinte, assegurado uma importante precedência no fornecimento de adubos nas campanhas agrícolas. Ver Miguel Figueira de Faria, *Alfredo da Silva e Salazar*. (Lisboa: Bertrand, 2009).

Em suma, a crise internacional afectou em profundidade as indústrias de pesca europeias, em particular as de conservas, bastante expostas ao comércio internacional. As mudanças e permanências identificadas neste período são duradouras, quer entre os países que conquistaram os seus mercados internos, quer entre aqueles que se debateram com um novo enquadramento institucional para o comércio exportador. A generalização do comércio bilateral e das restrições quantitativas é a expressão mais comum do novo proteccionismo. Aqui, no entanto, devemos mais uma vez atender às subtilezas das negociações e aos resultados da investigação recente feita por outros historiadores. Em 1933, por exemplo, os exportadores de peixe da Dinamarca pareciam condenados ao aumento da protecção nominal sobre os produtos da pesca inscrita no acordo comercial com Inglaterra. A medida, que visava a protecção da indústria de pesca britânica, foi contornada pelos dinamarqueses com a criação de filetes de peixe para exportação, um produto de menor peso mas maior valor. Inesperadamente, a tentativa protecionista inglesa resultou numa valorização real das exportações da Dinamarca⁶². Este exemplo ilumina-nos sobre a possibilidade de os governos negociarem, num contexto bilateral, a expansão de produtos estratégicos na sua balança de comércio. Antes, porém, de analisar esta hipótese, devemos observar outro argumento: que a atenção do Estado à indústria de conservas foi o resultado da captura das instituições públicas pelos interesses conserveiros.

⁶²Chris Reid e Morten K. Sondergaard, «Bilateral Trade and Fisheries Development: the Anglo-Danish Trade agreement, 1933», *Scandinavian Journal of History*, 37, 1 (2012): 108-128.

2.2. Os conserveiros: grupos de interesse ou pressão?

A colaboração entre os interesses da indústria e a emergência dos regimes autoritários tem sido amplamente discutida. A tese geral defende que os industriais apoiaram as soluções de «terceira via» corporativa, em alternativa ao modelo da economia liberal e a via socializante, que prometiam uma paz social e cooperação entre empresas e com os sindicatos de trabalhadores⁶³. Para obter a fidelidade ao novo regime, os governos autoritários concederam a reserva de mercados a sectores industriais estratégicos, encomendas públicas e o licenciamento de monopólios de proteção aos investimentos. No entanto, não se devem esquecer as oposições que, mais ou menos veladas, contestaram o novo enquadramento das relações industriais e da actividade económica. Em Portugal, a recusa à utilização obrigatória de matérias-primas de origem colonial no sector têxtil⁶⁴, ou a contestação aos encargos sociais dos horários e contratos colectivos de trabalho criados pelo Estado constituem dois exemplos de resistência à organização corporativa⁶⁵.

Uma segunda interpretação para explicar a reorganização da indústria de conservas reside na ação dos industriais e na capacidade de influenciarem as políticas públicas no início do regime autoritário. A hipótese assenta numa sequência coerente de acontecimentos entre 1927 e 1932. Em 1927, armadores da pesca e industriais de conservas reuniram-se em Setúbal num Congresso do qual resultaram as primeiras medidas de regulação do sector. A partir de 1928, os interesses conserveiros surgem representados na Secção de Pesca e Conservas da Associação Industrial Portuguesa, onde pontifica Sebastião Ramires, engenheiro industrial e membro de uma dinastia familiar conserveira. Em 1931, em plena crise internacional, Salazar decidiu visitar pessoalmente os centros conserveiros no Algarve, acompanhado por Ramires, e publicou um longo relatório sobre a visita. Um ano mais tarde, no primeiro governo de Salazar, Ramires é nomeado ministro da Agricultura, Indústria e Comércio e cria o

⁶³ Para o caso italiano, ver dois estudos clássicos de Roland Sarti, *Fascismo y burguesia industrial: Italia, 1919-1940* (Barcelona: Fontanella, 1973) e Franklin Adler, *Italian industrialists from liberalism to fascism. The political development of the industrial bourgeoisie, 1906-1934*.(Cambridge: CUP, 1995).

⁶⁴M. Anne Pitcher. *Politics in the portuguese empire, The State, Industry and Cotton: 1926-1974*.(Oxford: Clarendon Press, 1993).

⁶⁵Fátima Patriarca, *A Questão Social no Salazarismo: 1930 – 1947*. (Lisboa: Imprensa Nacional da Casa da Moeda, 1995).

Consórcio Português das Conservas de Sardinha, de inscrição obrigatória para todos os industriais e exportadores de conservas.

Para Nuno Madureira, a intervenção sobre a indústria de conservas constituiu um «tubo de ensaio» da organização corporativa em Portugal⁶⁶. O Estado Novo, na sua fase inicial, teria sido capaz de conter as rivalidades e conflitos de interesse que coexistiam entre os industriais e entre industriais e exportadores. A adesão da indústria a uma solução autoritária tinha sido feita a partir da cooptação dos seus projectos de auto-regulação que tinham dados prova de ser ineficazes. Madureira defende ainda que a nova estrutura burocrática instalou a «cartelização estatal» do comércio de conservas, sobretudo através da fixação de preços mínimos de exportação.

Para caracterizar os interesses conserveiros e a sua acção colectiva impõem-se dois exercícios: em primeiro lugar, identificar o grupo social, a sua dimensão e distribuição territorial; e, em segundo, elencar as formas de representação de interesses num período relativamente longo, desde o final da Primeira Guerra Mundial até 1931, para entender em que medida o associativismo liberal foi seduzido pela organização autoritária e burocrática da representação profissional. Como salientou Phillippe Schmitter, os processos de transição de democracias liberais para regimes autoritários não equivalem à transformação de tipos ideais de “pluralismo” por um modelo de Estado “corporativo”⁶⁷; o processo, em particular na indústria de conservas, é sinuoso e por vezes com tendências opostas que convivem no mesmo período. Em segundo lugar, é útil distinguir a utilização dos conceitos de grupo de interesse e grupo de pressão⁶⁸. No sector conserveiro parece existir uma clara evolução de grupos de interesse latentes para um grupo de interesses organizado, que por sua vez é sucedido pela atividade de um grupo de pressão.

A partir de um cadastro industrial publicado em 1935, podemos verificar que a indústria de conservas de peixe era um sector pulverizado, distribuído de norte a sul

⁶⁶Nuno Madureira, «Cartelization and Corporatism: Bureaucratic Rule in Authoritarian Portugal, 1926-1945». *Journal of Contemporary History*, 42, nº 1 (2007): 81.

⁶⁷ Phillippe Schmitter, *Portugal: do Autoritarismo à Democracia* (Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 1999), 106 e ss. A reorganização da representação de interesses profissionais pelo sistema corporativo não impediu a persistência de grupos de interesse que influenciaram a condução das políticas públicas e as tutelas ministeriais, nomeadamente na agricultura. Ver, a propósito, Luciano Amaral, «Portugal e o passado: grupos de interesses, política agrária e evolução da agricultura portuguesa durante o Estado Novo (1950-1974)». *Análise Social*, nº 123 (1994): 889-906.

⁶⁸Ver, sobre estes conceitos, a obra de Paulo Trigo Pereira, *O Prisioneiro, o Amante e as Sereias: instituições económicas, políticas e democracia*. (Coimbra: Almedina, 2008).

da costa portuguesa, onde prevaleciam as empresas com uma fábrica de pequena ou média dimensão. Em 172 empresas, apenas 26 possuíam mais do que uma fábrica. Do ponto de vista dos recursos, as empresas enfrentavam um duplo constrangimento: o acesso irregular à pesca; a necessidade de importar a folha-de-flandres e os óleos e azeites refinados para o fabrico das conservas. A laboração oscilava entre momentos de forte intensidade de trabalho e paralisação do pessoal e das máquinas. Depois do desembarque, o peixe tinha de ser transformado o mais rapidamente possível para manter a sua qualidade. Este problema colocou-se com acuidade na indústria sardineira, dada a maior fragilidade e perecibilidade dos pequenos pelágicos em comparação com outros peixes como os atuns. Com recursos incertos, a capacidade instalada nas fábricas era escassamente utilizada. Em 1933, as fábricas tinham utilizado, em média, menos de metade da sua capacidade de laboração⁶⁹. O centro com menor percentagem de utilização da capacidade instalada era Setúbal, onde as capturas de sardinha se revelaram mais instáveis desde 1930.

Quadro 2.3. Distribuição das empresas conserveiras por centros e data de fundação.

Regiões	Sede das Empresas em Portugal	Data de fundação		
		Pré-1913	1914-1934	Total
Norte	Matosinhos	1	18	19
	Espinho e Ovar	2		2
Centro	Setúbal	11	33	44
	Peniche		2	2
	Lisboa	2	22	24
	Outros*	1	5	6
Sul	Olhão	6	22	28
	Faro	1		1
	Portimão	1	8	9
	Vila Real de Santo António	4	6	10
	Lagos	1	9	10
	Outros*	1	7	8
França	Nantes	1		1
	Chateaubriant	1		1
	Lorient	1		1
Espanha	Vigo	1	2	3
	Ayamonte	1		1
Itália	Génova	2		2

⁶⁹ Consórcio Português das Conservas de Sardinha [CPCS], «Relatório», *Boletim dos Organismos Económicos*, vol. 1, nº2 (1935): 221-224.

Total		38	134	172
%		22%	78%	100%

Fonte: CPCS, *Relatório...*,160.

Ainda segundo o mesmo cadastro, é possível aferir a idade média das empresas em 1935. Note-se uma grande percentagem de empresas com menos de duas décadas de vida (78%), isto é, criadas durante e após a Primeira Guerra Mundial. Entre 1914 e 1923 constituíram-se 82 empresas, cerca de metade do total. Ainda que as fontes não sejam totalmente claras sobre este assunto, esta evolução coincide com o crescimento do número de fábricas de conservas: em 1912 seriam 116; em 1917, com o impulso da guerra, 188; e em 1926 atingiriam o seu máximo de «cerca de 400»⁷⁰. Entre 1925 e 1933 deixaram de existir 194 fábricas e as receitas totais da exportação, a preços correntes, desceram 38%. Quando se deu a intervenção sobre o sector, este vivia já um período difícil de adaptação causado pela crise de escassez de sardinha em 1925-27 e os efeitos da crise internacional a partir de 1931.

Apenas 38 empresas (22%) tinham sido fundadas no período anterior à Primeira Guerra Mundial. Mas entre elas contavam-se as pioneiras, como as portuguesas Ramirez e a Júdice Fialho, ou as francesas *Établissements F. Delory* e *Compagnie Arsène Saupiquet* e a italiana *Angelo Parodi*. Ao lado dessas grandes empresas compunha-se um novo grupo que incluía as empresas espanholas *Gândara, Haz e Rábago, López Valeiras* e *António Alonso Hijos*⁷¹, em Setúbal desde 1923 e, e novas empresas portuguesas. A Marques & Neves, fundada em 1917, possuía em 1935 três fábricas em laboração. A Algarve Exportador, criada por Agostinho Fernandes em 1920, detinha 5 fábricas distribuídas pelos principais centros conserveiros. Se a primeira geração de empresas está profundamente ligada à industrialização da pesca de sardinha, a segunda caracteriza-se pela expansão do número de fábricas em novos locais de abundância da pesca da sardinha no centro e norte do país.

O segundo aspecto a ter em conta é a distribuição geográfica. Desde as últimas décadas do século XIX que a indústria se espalhou por toda a costa, de Vila Real de

⁷⁰António Pinto Barbosa. *Sobre a indústria de conservas em Portugal* (Lisboa: Império, 1941), 19-23.

⁷¹ Estas empresas deslocalizaram-se da Galiza para contornarem as crises sardinheiras no porto de Vigo. Ver Xan Carmona Badía, org., *Las familias de la conserva. El sector de las conservas de pescados a través de sus sagas familiares* (Pontevedra: ANFACO, 2011), 170/171.

Santo António a Viana do Castelo. Este fenómeno justifica-se pela ocorrência de sardinha em toda a orla atlântica, com flutuações notáveis. A dispersão, entretanto, dependeu também de outros factores centrais como a existência de estruturas portuárias, que serviam não só a pesca mas também o comércio de importação de matérias-primas e exportação de conservas, e a acumulação de tecnologia. É possível, segundo estes factores, traçar uma evolução diacrónica. No período anterior à Primeira Guerra Mundial, os centros algarvios (Vila Real de Santo António, Olhão, Portimão e Lagos) dominaram a produção conserveira. A tradição prévia de conservação de peixe pelo sal, as condições climatéricas favoráveis à pesca durante grande parte do ano e, sobretudo, a industrialização da pesca da sardinha, com o aparecimento dos primeiros cercos a vapor, constituíram as principais vantagens comparativas⁷². Após o conflito mundial, a par de alguns centros algarvios, foi Setúbal que se tornou líder na produção de sardinha⁷³. Todavia, a quebra das capturas de sardinha ao largo da costa da Galé ditou, no início dos anos trinta, um declínio gradual da actividade conserveira. A renovação do porto de Setúbal, sensível às demandas da pesca industrial, não foi suficiente para recuperar as capturas. A partir da segunda metade de trinta, empresas de Setúbal e do Algarve iniciam um êxodo para o norte do país e instalam-se no centro de Matosinhos, onde as capturas cresceram ininterruptamente entre 1933 e 1940. No Norte, a pesca realizava-se sobretudo com traineiras, embarcações com maior mobilidade do que os tradicionais cercos a vapor das conserveiras do centro e sul. Por outro lado, de acordo com os estudos de Daniel Wagner, a sardinha desembarcada em Matosinhos dava sinais de possuir um mais elevado nível de gordura, aspecto decisivo para a sua qualidade⁷⁴. Finalmente, as condições desfavoráveis do mar, em comparação com os centros de Setúbal e do Algarve, foi compensada com a transformação das condições do porto de abrigo e acostagem em Leixões. Após a Segunda Guerra Mundial, Matosinhos tornou-se o líder indisputado na produção conserveira e Leixões o principal porto sardineiro da Europa.

⁷² Rodrigues, *A indústria...*, I, 51-96.

⁷³ Sobre o crescimento da indústria em Setúbal, ver Guilherme Faria. *Setúbal e a indústria de Conservas* (Setúbal: Tipografia do Orfanato Municipal, 1950), 21-27.

⁷⁴ Daniel Wagner. *Estudos sobre as conservas de sardinha portuguesas* (Lisboa: Tip. da Pap. Fernandes, 1951).

A dispersão industrial concorria, paradoxalmente, com a concentração geográfica das fábricas junto aos locais de desembarque da pesca⁷⁵. A sardinha, altamente perecível, deveria ser rapidamente descarregada nas fábricas e dificilmente podia ser transportada entre centros industriais sem perder a qualidade. O peso do pescado na estrutura de custos das empresas era de tal forma relevante que a principal estratégia empresarial em períodos de crise foi a deslocalização das fábricas para os locais de maior abundância de pesca. A consequência mais importante foi a formação de importantes distritos industriais que, além de vantagens competitivas, reuniram os conserveiros em grupos de interesse frequentemente identificados como a «elite» local e regional. Com presença na imprensa escrita, os conserveiros reproduziram o seu poder no exercício de cargos políticos e associativos na cidade, na prestação de serviços de assistência e «obras culturais», na pressão sobre o poder central para a concessão de financiamentos e obras públicas⁷⁶.

A geografia teve um impacto relevante na configuração dos interesses da indústria de conservas. Como o acesso aos recursos marinhos era diferente em cada região, bem como a oferta de trabalho e o grau de concentração da indústria, as diferenças sociais e ecológicas dificultaram a criação de consensos na representação de interesses. A ideia de aplicar um defeso à pesca de sardinha, por exemplo, na sequência da crise de 1925-1927, opôs as associações industriais do sul e do norte⁷⁷. Além destas idiossincrasias, o circuito de produção de conservas prestava-se a numerosas rivalidades e conflitos devido ao crescimento desmesurado da estrutura industrial durante a Primeira Guerra Mundial. A percentagem elevada das matérias-primas no custo de produção comprimia as margens dos industriais e pressionava estes a obterem preços mais baixos na compra da sardinha e garantir lucros na venda ao comércio exportador⁷⁸.

⁷⁵ A mesma tendência é observada na indústria de conservas em Espanha e no Canadá. Ver Xan Carmona Badía e Angel Fernández, «Demografía y estructura empresarial en la industria gallega de conservas de pescado del siglo xx» (comunicação apresentada ao 7º Congresso da Associação de História Económica, Zaragoza, 2001), e Dianne Newell, «The Rationality of Mechanization in the Pacific Salmon-Canning Industry before the Second World War», *The Business History Review*, nº 62 (1988): 626-655.

⁷⁶ Para um estudo de formação das elites conserveira de Portimão, ver Maria João R. Duarte, *Portimão : industriais conserveiros na 1ª metade do século xx*. (Lisboa: Colibri, 2003).

⁷⁷ V. «O Defeso da Pesca», *A Indústria*, 01.03.1929.

⁷⁸ Este problema não se cingia à indústria de conservas. Madureira refere, para o conjunto das indústrias de bens alimentares no período entre guerras, que a aquisição de matérias-primas podia atingir 85% do valor final. V. *A Economia dos interesses...*, 55.

Nos últimos anos da República e no rescaldo da Primeira Guerra Mundial, as associações industriais conserveiras (Quadro 2.4) estavam organizadas de forma latente, com representações ocasionais aos poderes públicos sobre a crise na pesca ou a escassez de azeite⁷⁹. Em 1920, as importações de azeite foram condicionadas por lei e a laboração industrial ficou em risco. Em Janeiro de 1921, a paralisação de fábricas em Olhão conduziu mais de duas mil pessoas em protesto ao Governo Civil de Faro para reclamar a livre entrada de azeite e óleos para a indústria⁸⁰. Ao mesmo tempo, num plano nacional, as associações industriais e comerciais demonstraram uma nova vitalidade, em parte motivada pela necessidade de responder à contestação operária e ao ciclo de hiperinflação. À medida que a nova República repôs gradualmente a estabilidade monetária e iniciou a recuperação das finanças públicas, os interesses comerciais e industriais opuseram-se ao aumento da carga fiscal e à revalorização do escudo, em 1924, que retirava competitividade às exportações portuguesas⁸¹.

Quadro 2.4. Principais associações de representação de interesses da produção e comércio de conservas de peixe (1919-1935).

Associação Comercial e Industrial de Portimão
Associação Comercial e Industrial de Olhão
Associações Industriais e Comerciais do Algarve
Associação Industrial Portuguesa (Secção Pescas e Conservas)
Associação Industrial Portuense
Associação Comercial e Industrial de Matosinhos (Secção de Conservas)
Associação Comercial de Lisboa (Secção de Conservas)
Associação Comercial e Industrial de Setúbal (“Sindicato das Conservas”)
Associação de Classe dos soldadores de Setúbal (- 1928)
Associação dos Trabalhadores de Fábricas de Conservas (- 1927)
Associação das operárias das fábricas de conservas de Setúbal
União dos Sindicatos Operários de Setúbal
Cooperativa Nacional das Conservas (1931)
Grémio de Exportadores de Conservas de Peixe (1931)
Sociedade Produtora de Conservas (1923-1925)
Consórcio Português de Pesca e Conserva
União dos Conserveiros de Matosinhos (1926-1932)

⁷⁹ Veja-se, por exemplo, a representação da Associação Comercial e Industrial de Olhão sobre a falta de azeite e a paralisação das fábricas no inverno de 1921 (*Diário das Sessões da Câmara dos Deputados*, 15.02.1921, 4), e o agradecimento das associações de Matosinhos, Lagos, Faro, Portimão, Peniche e Olhão sobre a isenção de impostos sobre o pescado (*Diário das Sessões...*, 18.08.1924, 3).

⁸⁰ Rodrigues, *A indústria...*, I, 175.

⁸¹ Na oposição às medidas de Álvaro de Castro, que se confunde com a crítica ao regime parlamentar, destacou-se a Associação Comercial de Lisboa e a União dos Interesses Económicos. Ver Fernando Medeiros, *A sociedade e a economia nas origens do salazarismo* (Lisboa: A Regra do Jogo, 1978); e António Telo, *Primeira República*. (Barcarena: Presença, 2010), vol. 2, 41-42.

Fontes: Rodrigues (1997); Duarte (2003); Quintas(1988); Cordeiro (1989).

Durante um triénio de grande expansão (1921-1923), o Estado não interferiu na regulamentação da indústria de conservas e beneficiou das crescentes taxas cobradas à exportação com sucessivas alterações tributárias⁸². A situação agravar-se-ia a partir de 1925 quando novos impostos e a valorização do escudo se somaram a quebras violentas nas capturas de sardinha. Em 1923-1924, o valor médio anual das capturas de sardinha rondou os 151 mil contos, enquanto em 1925-1927 se reduziu a 90 mil contos. Por outro lado, a política de revalorização implicava uma rarefacção de moeda e a suspensão das facilidades de crédito usufruídas nos anos anteriores. Em todo o período entre guerras, é nestes anos, entre 1925 e 1927, que as conservas portuguesas mais perderam na competitividade externa⁸³.

Os últimos governos da República não permaneceram indiferentes à crise conserveira. Em 1925, o Ministro das Finanças Armando Marques Guedes dirigiu-se ao Algarve e reclamou a criação de uma “política de vantagens indirectas” com um projecto de lei que implicava a isenção de direitos à importação de máquinas, a redução de 50% de direitos sobre a folha de flandres e a isenção da contribuição industrial por cinco anos⁸⁴.

Coincidindo com o final da República e a abertura da ditadura militar, os sintomas de crise social espalhavam-se pelos centros do litoral. O excesso da capacidade instalada e a sobrecapitalização da pesca inspiravam debates na imprensa sobre o individualismo liberal, a necessidade de concentrar os industriais e regular a concorrência⁸⁵. É neste período que, sem dúvida, as associações industriais passaram de um período latente para uma fase de interesses organizados e de tendência suprarregional, certamente motivada pelo vazio constitucional da ditadura e a possibilidade de influenciar as novas políticas públicas. Outros sectores industriais, como a moagem de cereais, enfrentavam problemas semelhantes de excesso de capacidade e sobreprodução e mobilizaram igualmente as atenções públicas.

O primeiro Congresso da Pesca e Conservas de Setúbal, em 1927, constituiu um ponto de viragem. Pela primeira vez, as associações liberais de industriais e

⁸² *Diário do Governo*, decretos 6:667 (08.04.1920), 8:280 (22.07.1922), 8:575 (11.01.1923); 9:601 (16.04.1924); 10:016 (15.08.1924).

⁸³ Avigneau, *L'industrie...*, 329.

⁸⁴ Armando Marques Guedes. *Cinco meses no governo* (Porto: Liv. Chardron, 1926), 282-286.

⁸⁵ V. Rodrigues, *A indústria...*, I, 177-191.

armadores da pesca reuniam-se em conjunto com as autoridades marítimas e os cientistas que estudavam o problema das flutuações da sardinha. Uma primeira leitura revela as divergências regionais em torno da necessidade de instalar um defeso à pesca da sardinha ou na criação de um organismo de controlo das exportações, nomeadamente dos seus preços mínimos⁸⁶. Porém, a leitura das conclusões do Congresso remete as divergências para um plano secundário. De forma evidente, o Congresso serviu para clarificar as exigências legislativas e institucionais dirigidas ao governo da ditadura. À saída do Congresso, uma comissão nomeada por decreto preparou a regulação autoritária da indústria. Os decretos proibiram a entrada de novas empresas conserveiras e de pesca com artes de cerco, bem como a alienação ou modificação das existentes, mais tarde condicionadas à decisão do Conselho Superior Técnico de Indústrias⁸⁷. Mas, talvez mais importante do que a legislação – que foi pouco eficaz nos anos seguintes – foi o grupo de pressão que se formou em torno da Secção de Pesca e Conservas da Associação Industrial Portuguesa (AIP).

A actividade da AIP como grupo de pressão na transição de um regime liberal para uma solução autoritária está em grande medida por estudar. Através dos relatórios da Direcção podemos, entretanto, cotejar toda a intervenção realizada a favor da indústria de conservas (Quadro 2.5.). O conjunto de representações dirigidas aos ministros traduziu-se em importantes conquistas. Em 1927, o governo alargou o regime de *drawback* (importação temporária isenta de direitos alfandegários) ao azeite e folha de flandres utilizado nas conservas e obrigou a um reforço da fiscalização da qualidade⁸⁸. Em 1930, contudo, o *drawback* foi revisto para proteger a entrada de oleaginosas coloniais no mercado nacional, numa polémica que opôs Alfredo da Silva aos interesses conserveiros. Em resposta, o governo cedeu a isenção de direitos de exportação às conservas de peixe. Esta medida é notável se considerarmos que as conservas de peixe alcançaram o topo das exportações em 1931, com 23% do valor total, e as receitas alfandegárias ainda pesavam bastante no conjunto das receitas públicas⁸⁹.

⁸⁶ Ver, entre outros, Barbosa, *Sobre a indústria...*, 23/24, e Rodrigues, *A indústria...*, 193-197.

⁸⁷ *Diário do Governo*, decretos 15:489 e 15:581.

⁸⁸ *Diário do Governo*, decretos 15:729, 17:251, 16:607.

⁸⁹ Ver, sobre este assunto, Nuno Valério, *As finanças públicas portuguesas entre as duas guerras mundiais*. (Lisboa: Cosmos, 1994).

Quadro 2.5. Representações e ofícios da Associação Industrial Portuguesa sobre a indústria de conservas de peixe (1926-1929).

Anos	Título e Destinatário
1926	“Representação a entregar ao Exmo Presidente do Ministério, Ministro das Finanças, Ministro da Agricultura e Ministro da Marinha, pelos delegados de todas as Associações Comerciais e Industriais do Algarve.”
	“Ofício solicitando ao Exmo. Sr. Ministro da Agricultura autorização para o levantamento de azeites estrangeiros existentes nos portos alfandegários que foram importados pelos industriais em virtude de uma resolução tomada pelo então Ministro da Agricultura, e que não teem podido ser levantados por determinação da Bolsa Agrícola.”
1927	“Ofício dirigido pelo Exmo. Sr. Director Geral dos Negócios Comerciais e Consulares, acerca de uma reclamação das autoridades americanas referente a conservas.”
	“Ofício dirigido ao Exmo. Sr. Director Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros, defendo várias medidas tendentes à manutenção do crédito das conservas de peixe nacionais no estrangeiro”.
	“Representação enviada ao Exmo. Sr. Ministro das Finanças acerca do Decreto nº 14:169, de 11 de Agosto de 1927, sobre importação de azeites e óleos para a indústria das conservas, e das cambiais para esta indústria”.
	“Representação enviada ao Exmo. Sr. Ministro das Finanças sobre cambiais e acerca da indústria exportadora perante a diferença entre os preços de compra e venda das mesmas”
1929	“Representação [ao Ministro das Finanças] acerca das disposições que regulamentavam a exportação de conservas de peixe fabricadas com óleos em regime de “drawback”
	“Representação dos industriais de conservas de peixe, solicitando providências, consideradas inadiáveis, para as disposições dos Decretos nºs 16:607 e 15:722, no que respeita a análises prévias dos produtos a exportar e importação e reexportação de óleo em regime de “drawback”.”

Fonte: *Relatórios da Direcção da Associação Industrial Portuguesa*, Lisboa (1926-1929).

Ao mesmo tempo que a AIP se dirigia aos governos da Ditadura, surgiram no sector conserveiro tentativas de auto-regulação do sector. Na segunda metade dos anos vinte, o panorama era plural: associações liberais de dimensão local e regional conviviam com a AIP e com «Uniões» de conserveiros que, sem a participação do Estado, procuraram acordos intrasectoriais para resolver a crise. Em Setúbal, onde o tecido industrial mais havia crescido no imediato pós-guerra, a Sociedade Portuguesa de Conservas (1923-1925) reuniu catorze fabricantes de conservas⁹⁰. A organização mais relevante deu-se em Matosinhos, onde quatro das maiores empresas fundaram a União dos Conserveiros (1926-1932), empenhando-se em concentrar as vendas de conservas, fixar preços de exportação e construir uma fábrica de óleos e farinhas para absorver os excedentes da pesca⁹¹. Infelizmente, estas organizações desapareceram sem deixar qualquer rasto documental e só seriam lembradas, anos mais tarde, pela incapacidade de resolver os problemas da indústria. É importante notar, contudo, que

⁹⁰ Rodrigues, *A indústria...*, vol. 1, 209-210.

⁹¹ Cordeiro, *A indústria conserveira...*, 31.

a União de Matosinhos estava atenta aos fenómenos de «cartelização» anunciados por Albano de Sousa, entre outros⁹², e a reorganização da indústria de conservas de na Noruega, tomada como inspiração. Os preceitos de controlo da concorrência entre os industriais e cartelização dos preços de venda não passavam obrigatoriamente pela intervenção pública.

Que conclusões podemos retirar deste percurso sobre a representação dos interesses conserveiros? A indústria de conservas, era composta por uma heterogeneidade de interesses com importantes diferenças sociais e ecológicas, determinadas pela distribuição irregular dos recursos marinhos. Até 1927, a dimensão paroquial da representação profissional impediu que fosse exercida uma maior pressão sobre os poderes públicos para a concessão de incentivos e proteção à indústria. Com a ascensão da AIP, a pressão foi mais efectiva e os industriais beneficiaram de condições favoráveis à importação de matérias-primas. Ao mesmo tempo desenvolveram-se iniciativas de auto-regulação de duração efémera. As conquistas da AIP em matéria fiscal, sendo relevantes, não foram suficientes para conter os efeitos da crise internacional a partir de 1931.

Nestas circunstâncias, dificilmente a intervenção do Estado podia ter sido o resultado da captura das instituições políticas pelos industriais conserveiros. O relatório de Salazar, publicado em 1931, reivindicava a autonomia do governo para resolver o problema das conservas.

2.3. Salazar e o monopólio das exportações.

Em Dezembro de 1931, Salazar publicou um estudo sobre a indústria de conservas de peixe na imprensa diária. Pela sua relevância, o documento seria glosado por diversos autores nas décadas seguintes como forma de mobilizar a atenção dos poderes públicos para a indústria, mas manteve-se algo esquecido pela historiografia⁹³. No início da década, Salazar já se afirmava como futuro líder político mas enfrentava pelo menos três desafios. Em primeiro lugar, a cooptação dos diversos grupos conservadores que conviviam na ditadura militar, especialmente os

⁹² Albano de Sousa, *Organização Industrial* (Matosinhos: Tip. Leixões, 1931).

⁹³ Com as excepções de Joel Silveira, «Alguns aspectos da política económica do fascismo: 1926-1933 (da crise de sobreprodução ao condicionamento industrial)», em *O Fascismo em Portugal*, org. António Costa Pinto (Lisboa: Regra do Jogo, 1982), 341-399; Rodrigues, *A indústria...*, I, 219-230; Garrido, *O Estado Novo...*, 82-100. Para este esquecimento terá contribuído a inclusão tardia do relatório na série de discursos e notas proferidos por Salazar, apenas em 1953.

monárquicos e os militares, bem como a neutralização dos nacionalistas, para uma forma de organização administrativa que previa o surgimento de uma nova Constituição política⁹⁴. Em segundo, procurava defender a resistência da economia portuguesa à crise internacional, em parte justificada pela pequena abertura ao exterior, mas também pelo sucesso da sua «obra financeira» que alcançara o equilíbrio orçamental e das contas públicas⁹⁵. Finalmente, e apesar deste último diagnóstico, o futuro ditador não permaneceu indiferente às tensões provocadas pela crise e às tensões sociais nos centros do litoral, mas também nas regiões vinhateiras e na agricultura, face à concorrência das importações a baixos preços. É neste quadro que deve ser integrado o relatório da visita de Salazar às fábricas de conservas. Depois da proclamação solene dos princípios de ordem económica nos famosos discursos, em 1930, e da defesa da resiliência da economia portuguesa na imprensa, o ministro decidiu inovar, ir ao terreno, estudar os problemas e propor uma solução⁹⁶.

A estrutura do relatório era clara. Na introdução, que ocupa as primeiras cinco páginas, o ministro faz questão de salientar que este não é um estudo *apenas* sobre a indústria de conservas. Como refere o primeiro parágrafo, era intenção do governo ocupar-se das causas do défice comercial português. Entre as várias actividades destacava-se o universo das pescas, um dos mais expostos às relações internacionais, onde existiam alguns paradoxos: um país com uma longa costa que necessitava de importar a maior parte do peixe que consumia; as dificuldades de distribuição do peixe fresco no interior; e uma indústria exportadora em crise, refém dos baixos preços impostos nos mercados internacionais⁹⁷. Sublinhe-se, entretanto, que o ministro definia inicialmente o relatório como um «misto de impressões colhidas na

⁹⁴ Sobre este processo de cooptação ver, entre outros, Fernando Rosas, *Salazar e o poder. A arte de saber durar* (Lisboa: Tinta-da-China, 2012), 99-156. V. A. Oliveira Salazar, «Princípios fundamentais da revolução política» em *Discursos*, p. 88. Noutro discurso, é particularmente relevante o cenário de desordem (financeira, política, económica) descrito por Salazar e a assunção de um Estado forte como garante da defesa do interesse nacional. A forma política da ditadura não é enfeitada; pelo contrário, é entendida como útil para a resolução dos problemas criados por um excessivo individualismo, a «luta de classes» e o progressivo distanciamento entre o indivíduo, ou a sociedade civil, e o Estado: «Devemos dizer mesmo que as ditaduras se têm mostrado singularmente activas no desenvolvimento de legislação e instituições que vão elevando as condições de vida das massa trabalhadora, pela maior facilidade com que, sobre a base da ordem e da disciplina, podem encarar aquele problema, sem espírito de partido ou de classe, mas somente em inteira subordinação ao maior interesse nacional» - ver A. Salazar, «Ditadura administrativa e revolução política», em *Discursos*, 59.

⁹⁵ José Luís Cardoso, «Ecos da Grande Depressão em Portugal: relatos, diagnósticos e soluções», *Análise Social*, XLVII, n.º 203 (2012): 371-400.

⁹⁶ Recordar, no entanto, que o ministro das Finanças republicano, Marques Guedes, já tinha visitado os centros de conservas e debruçado sobre o problema em 1925. Ver Guedes, *Cinco meses...*, 282-286.

⁹⁷ Salazar, *Notas sobre a indústria...*, 5-7.

visita às fábricas» que, não sendo definitivo, devia servir para colocar o problema em discussão. Esta ideia é relevante para compreendermos que, após a sua publicação, o texto será imposto ao «plebiscito» dos industriais. Porém, um pouco mais à frente, diz: «Apesar de tudo, convindo em que alguns pormenores possam ser retocados, duvido de que a orientação aqui apontada para a solução das questões mais importantes possa, nas suas grandes linhas, ser substituída com vantagem»⁹⁸.

Na primeira parte, Salazar elabora uma descrição densa sobre a produção, as matérias-primas, a vida dos operários e a assistência social, e formula a sua principal crítica: a indústria de conservas tinha uma estrutura débil que crescera excessivamente, ancorada nas facilidades de crédito no período de inflação do anterior regime republicano. Naquele momento, perante a perda de poder de compra internacional e a «barateza» da sardinha, os conserveiros concorriam ferozmente entre si com a descida dos preços até um «dumping absurdo». Com algumas exceções, os industriais estavam em regra dependentes dos intermediários, importadores ou exportadores não fabricantes, que impunham sistemas de venda prejudiciais como a venda de mercadorias à consignação. A este cenário, que comprimia as margens de lucro da indústria, somava-se um número excessivo de marcas e formatos de latas, em constante mudança sempre que o produto perdia a qualidade ou o prestígio. A realidade, caótica, não abonava a favor da iniciativa privada.

Depois do diagnóstico, o futuro ditador propunha a terapêutica. Ao enumerar as possibilidades de organização da indústria, distanciava-se das iniciativas dos grupos de representação profissional, atribuindo-lhes um atestado de menoridade:

«Convém não esquecer que partimos da desorganização ou da absoluta ausência de organização, não havendo nenhum ordenamento racional nem na produção nem no comércio de conservas. Estamos, por outro lado, em face de filhos dum individualismo exagerado, hostis à associação, renitentes ao acordo espontâneo, sempre prontos a romper por antagonismos individuais, mesmo depois de sentirem os efeitos benéficos de um princípio de organização, indisciplinados em suma: a experiência das uniões de conserveiros de Matosinhos são do caso prova suficiente. Isto quer dizer que as condições sociais portuguesas não permitem nem ir de uma assentada para as organizações industriais de tipo complexo mas absorventes da autonomia dos produtores, ainda que fosse possível em indústria tão forçadamente dispersa, nem fazer coisa que perdure, independentemente dos actos de autoridade ou seja da intervenção da lei».

⁹⁸ Salazar, *Notas sobre a indústria...*, 10.

Na realidade, apesar da dureza das palavras, o desprezo pelas tentativas de auto-regulação deve ser matizado. Salazar ressaltou a existência de empresas modelares que fabricavam marcas de referência com instalações bem organizadas. Todavia, a retórica pretendia abrir o terreno para legitimar a intervenção do Estado na reorganização da indústria. E, neste sentido, o ministro fez a sua principal proposta. O Estado, em vez de se cingir a uma intervenção mínima da lei, como até então fizera, devia avançar para uma nova organização com a criação de um centro de monopólio das exportações de conservas. O monopólio devia ter uma «fórmula cooperativista», composto por industriais que teriam uma remuneração fixa ao capital e uma distribuição de lucros proporcional às vendas de cada empresa⁹⁹. O novo centro deveria garantir a qualidade das conservas, reduzir o número de marcas, promover a união de produtores na aquisição de matérias-primas e ainda melhorar as relações com a pesca, exercendo uma acção reguladora sobre os preços da sardinha. Em suma: a partir de um monopólio pretendia-se instituir a colaboração horizontal e vertical no sector das conservas e conter, assim, as circunstâncias que agravavam a concorrência.

Note-se que, até esta data, a elaboração teórica de Salazar sobre a crise do capitalismo liberal, a descoordenação da economia internacional e o papel do Estado na regulação da concorrência só tinha sido feita num plano geral, em discursos solenes ou na apresentação das contas anuais do Estado. Com o estudo sobre a indústria de conservas, tornava-se claro que a intervenção pública não se ia limitar ao equilíbrio macroeconómico das finanças públicas mas também penetrar na vida social e económica das indústrias e das empresas.

Não é fácil perscrutar a reacção ao estudo de Salazar entre os industriais conserveiros. O principal jornal a fazer eco do relatório e a publicar nove entrevistas a industriais foi o *Diário da Manhã*, que além de situacionista, era visado pela censura,

⁹⁹ De resto, esta opção de constituição de um monopólio administrativo, em alternativa a cartéis privados ou grupos de auto-regulação, vem exposta noutros textos de Salazar. Alfredo Marques cita, neste sentido, outro texto no mesmo período: “As vantagens atribuídas à concorrência são duvidosas [...] Para ultrapassar estes últimos, surge o monopólio sob as suas diferentes formas. Algumas destas são, no entanto, portadoras de abusos e despotismos, pelo que são condenáveis, mas o princípio de monopólio como forma de control e como alternativa à concorrência é a melhor solução para a organização do mercado e para o funcionamento da economia, desde que o poder do monopólio possa ser contrabalançado e doseado pela intervenção do Estado.V. Alfredo Marques. *Política económica e desenvolvimento em Portugal (1926-1959). As duas estratégias do Estado Novo no período de isolamento nacional* (Lisboa: Livros Horizonte, 1988), 98.

como a restante imprensa escrita. À primeira vista, o estudo foi louvado por unanimidade; perante a gravidade dos problemas do comércio e da indústria, todos reconheceram a intervenção do Estado como imprescindível. Mas uma segunda leitura desperta a atenção para os receios e as hesitações da iniciativa privada quanto à monopolização estatal das exportações. Numa missiva colectiva, quatro empresas de Setúbal afirmavam que o monopólio do comércio externo entraria em conflito com as «situações de vantagem» adquiridas pelos melhores produtores¹⁰⁰. A concorrência leal e honesta, argumentavam, seria indispensável ao aperfeiçoamento da produção. Já Fernando de Matos, gerente da empresa Lopes, Coelho e Dias e antigo presidente da União de Conserveiros de Matosinhos, recusava a ideia de cartel e propunha antes a formação de concentrações regionais da indústria e uma Federação Geral das Conservas¹⁰¹. Mais explícitas, ainda, foram as respostas dos exportadores. Numa exposição entregue ao Ministro das Finanças, requeriam, entre outras medidas, que não se alterassem os formatos das latas nem se restringisse o número de marcas. Defendiam a permanência do fabrico de latas brancas ou de *remplissage* (ilustradas com marcas estrangeiras), bem com as suas próprias marcas, «partículas inalienáveis da riqueza nacional»¹⁰². Pelo contrário, Fernando Miranda Gomes, presidente da Brandão, Gomes e C^a, concordava com a proibição de marcas estrangeiras que inevitavelmente favoreciam os importadores e prejudicavam os conserveiros nacionais¹⁰³. De forma mais consensual, industriais e exportadores viam com bons olhos a possibilidade de reforçar os mecanismos de atribuição de crédito a curto prazo a partir das mercadorias depositadas em armazéns oficiais. Mas, mesmo neste caso, as mudanças eram observadas com cautela. Miranda Gomes, por exemplo, aconselhava o uso parcimonioso do crédito, através de percentagens reduzidas do valor da mercadoria depositada, para criar o efeito perverso de *stocks* excessivos em períodos de arrefecimento da procura externa¹⁰⁴. Este receio era certamente inspirado pela conjuntura de final de 1931, quando a retração súbita do mercado francês e a introdução de contingentes começava a criar grandes reservas de conservas no país.

¹⁰⁰ «A opinião das firmas Araujo ¶ Bastos Ltda., Carlos Schmidt & C^a Ltda, Conservas S. Pedro e Viegas Dias & C^a Lda», *Diário da Manhã*, 12.12.1931, 3.

¹⁰¹ Um problema momentoso. O Sr. Dr. Fernando de Matos, de Matosinhos fala-nos sobre a necessidade de organizar a industria de conservas», *Diário da Manhã*, 12.11.1931

¹⁰². « Os exportadores de conservas reuniram-se ontem (...) entregado representação ao Sr. Ministro das Finanças », *Diário da Manhã*, 17.12.1931.

¹⁰³ *Diário da Manhã*, 11.12.1931 (entrevista a Fernando Miranda Gomes).

¹⁰⁴ Idem.

As entrevistas expõem a heterogeneidade de interesses e rivalidades que continuavam a povoar o sector das conservas. O elenco de opiniões diversas contrastava, utilmente, com o pensamento unívoco de Salazar. Na sequência da publicação do relatório, os industriais procuraram, quase freneticamente, interferir no processo que levaria à criação da organização. Poucos dias depois da publicação, reuniu-se na AIP uma assembleia de industriais que aprovou as «Bases para a Cooperativa Nacional das Conservas». Uma comissão de industriais seria recebida por Salazar para discutir a proposta¹⁰⁵. Os industriais previam executar o programa do Ministro das Finanças e lançar a assistência social nos centros conserveiros, contando com a presença de um Delegado de Governo e a cobrança de uma taxa de 25 centavos por quilo de conservas exportadas¹⁰⁶. Os exportadores, reunidos na Associação Comercial de Lisboa, opuseram-se às propostas dos industriais e preconizaram a formação de um Grémio de Exportadores independente, que asseguraria a liberalização do comércio e cobraria uma taxa de exportação de apenas dois centavos por quilo¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Ver os diversos artigos publicados no *Diário da Manhã* entre 17 e 20 de Dezembro de 1931.

¹⁰⁶ Um dos relatos mais interessantes sobre a hostilidade dos exportadores à solução encontrada por Salazar e Sebastião Ramires encontra-se no testemunho de Alberto da Cunha Dias, *Conservas de Peixe. Subsídios para um estudo de um Problema Nacional*. Lisboa: Edições Delta, 1932.

¹⁰⁷ “Os exportadores de conservas reuniram ontem tendo resolvido abandonar a Associação Comercial de Lisboa e fundar o Grémio de Exportadores.”, *Diário da Manhã*. 24.12.1931.

2.4. Coordenação económica: o Consórcio Português das Conservas de Sardinha.

A organização idealizada por Salazar previa não só uma mudança na representação profissional do sector, mas também a transformação radical do funcionamento da indústria. Os princípios fundamentais seguidos na criação do Consórcio Português das Conservas de Sardinha, em 1932, ilustram a ideia de coordenação económica¹⁰⁸ e a forma como esta precedeu a criação da organização corporativa.

Existem poucas dúvidas sobre a ideia de o Estado Novo ter introduzido um novo enquadramento institucional nas atividades agrícolas e industriais. As leis protecionistas do período entre guerras, como a pauta de 1930 e o Ato Colonial, acompanhadas da Lei de Reconstituição Económica, de 1935, dos Planos de Fomento no segundo pós-guerra e o condicionamento industrial são indicados como os principais instrumentos de política económica¹⁰⁹. Cremos, no entanto, que por vezes tem sido subestimado o impacto da coordenação económica no desempenho das actividades económicas. Se as leis e planos acima citados constituem as instituições formais que enquadraram o funcionamento da economia, os organismos de coordenação económica foram o complemento que, todavia, se tornou na essência da intervenção do Estado. A intervenção estatal espraiou-se pelos sectores estratégicos da economia portuguesa e incidiu numa abordagem microeconómica sobre os fluxos de produção e distribuição, com a gestão dos preços em cada etapa das cadeias de valor, e por vezes com os organismos a actuarem directamente nos mercados como produtores, vendedores e compradores de mercadorias¹¹⁰.

Como sublinhou Manuel de Lucena, o problema da coordenação económica surgiu quando se discutia a futura natureza do Estado e as relações com a sociedade

¹⁰⁸ Sobre o advento da coordenação económica, os seus problemas de instalação numa perspectiva intersectorial e o efeito das conjunturas no crescimento do aparelho do Estado, continua a ser referencial o estudo de Manuel de Lucena, «Sobre a evolução dos organismos de coordenação económica ligados à lavoura (I)». *Análise Social*, XIV, nº 56 (1978): 817-862.

¹⁰⁹ Para um balanço geral, ver Anabela Nunes e J. M. Brandão de Brito, «Política económica, industrialização e crescimento». Em *Nova História de Portugal*, Vol. XII – *Portugal e o Estado Novo (1930-1960)*, org. Fernando Rosas. Lisboa: Editorial Presença, 1992.

¹¹⁰ Esta nuance é recordada por José da Silva Lopes em «Intervencionismo económico», em *Dicionário de História de Portugal*, org. António Barreto e Maria Filomena Mónica, vol 8 (Lisboa: Figueirinhas, 1999), 292-294.

civil¹¹¹. Apesar de esta discussão ser feita no âmbito da difusão dos corporativismos, em particular pela receção da obra de Manoilescu, a criação das primeiras organizações de coordenação exibiam um modelo de centralização do poder no Estado. O problema de acudir aos sectores em crise, em particular aqueles mais orientados às exportações, precede a institucionalização da economia corporativa, formalizada na Constituição de 1933 e no Estatuto do Trabalho Nacional. Na indústria de conservas, os diplomas fundacionais estabelecem a disciplina e a cooperação entre produtores de cima para baixo. Em 1935, a organização corporativa vai emanar da estrutura de coordenação económica criada em 1932. A «fraude» do corporativismo de associação não deixará de ser sentida pelos industriais que, com uma forte tradição de representação profissional, se viram arredados das esferas de decisão.

A 27 de Agosto de 1932 publicaram-se os três diplomas que mudaram o enquadramento institucional da indústria de conservas de sardinha e cujo funcionamento se estenderia até 1974. A partir da estrutura de coordenação económica e, mais tarde, a articulação com a organização corporativa, o Estado penetrou na vida quotidiana do funcionamento da indústria, criando um poder «infraestrutural» com regras aplicáveis a todas as fases de produção e às relações industriais entre trabalhadores e industriais¹¹². Os novos diplomas incluíam mecanismos de controlo de concorrência, uma nova fiscalidade, a regulação no acesso aos recursos, a criação de um sistema de crédito a curto prazo e práticas sancionatórias para quem não cumprisse a adesão compulsiva à nova organização.

Dos três diplomas, o primeiro, dedicado à «regulamentação da indústria de conservas», é o mais relevante. Nota-se à partida a ambição de controlar o comércio, desde a garantia da qualidade dos produtos à fixação de preços e criação de modelos de marcas e formatos, e a produção, que inclui o crédito industrial, o defeso do fabrico nos meses de inverno e a modificação do regime de compra da sardinha na lota. Para justificar uma intervenção tão ampla, o legislador recordava os apoios dados à indústria desde 1930, nomeadamente a isenção de direitos de exportação e a desvalorização do escudo, que não serviram para remediar os problemas. A «profunda desorganização» e a «imprevidência dos interessados», mais do que os efeitos da crise

¹¹¹ Lucena, *Sobre a evolução...*, I, 821-827.

¹¹² V. Michael Mann, «The autonomous power of the state : its origins, mechanisms and results», *European Journal of Sociology*, n° 25-2 (1984): 185-213.

internacional, seriam os principais culpados. Perante os desvarios da concorrência entre particulares, seria missão do Estado intervir «pelo direito que lhe pertence e pelo dever que lhe cabe de assegurar aos vários sectores da economia nacional as condições de vida indispensáveis».

Na realidade, a invocação dos direitos e deveres do Estado ocorria num vazio constitucional, pelo que deve ser entendida como um anúncio premonitório do novo projecto constitucional, em preparação, e que o primeiro governo de Salazar tomaria como uma das suas prioridades¹¹³. Na segunda parte do primeiro diploma, vêm espelhadas quatro características desse processo de extensão dos poderes públicos cuja matriz essencial foi a restrição das liberdades individuais e a obrigatoriedade de adesão à nova organização. Em primeiro lugar, a criação do CPCS revertia a ideia inicial de ser criado um monopólio das exportações mas, em contrapartida, tornava obrigatória a inscrição de todos os industriais e exportadores. Para melhorar a qualidade proibiu-se o fabrico de conservas com o chamado peixe de inverno, capturado nos meses em que a sardinha se considerava imprópria para a conserva. As exportações passaram a carecer de um certificado de qualidade emitido pelo CPCS. Em segundo lugar, a organização implicava a criação de novos mecanismos de intervenção nos mercados, em particular a competência de estabelecer os preços mínimos de exportação das conservas. No que respeita à oferta de crédito industrial a curto prazo, através da *warrantagem*¹¹⁴, a lei previa que o velho sistema de armazéns formado durante a República fosse integrado na orgânica do novo «organismo de interesse público especializado». Finalmente, o diploma revelava uma faceta menos compulsiva de defesa dos industriais nas relações intersectoriais, com a promessa de modificar o regime da lota, em particular as diferentes medidas utilizadas para a venda do pescado nos diferentes portos sardinheiros. Apesar da bondade da medida, a instalação de unidades fixas de compra da sardinha só seria adoptada em 1954.

Resta-nos sublinhar que a parte final do decreto 21:621 preconizava um verdadeiro novo código industrial: do fabrico à exportação, do funcionamento dos

¹¹³Paula Borges Santos, «O modelo político do Estado autoritário português: a ideia corporativa na constitucionalização do regime (1931-1933)», *Espacio, Tiempo y Forma*, nº 27 (2015): 59-84.

¹¹⁴A *warrantagem* consistia no depósito de mercadorias em armazéns oficiais e a concessão de um empréstimo de curto prazo sobre o valor das mercadorias. Inicialmente foi apenas aplicado às conservas de sardinha, mas seria alargado a conservas de outras espécies e a matérias –primas como a folha-de-flandres e o azeite.

armazéns à venda do peixe, tudo seria regulamentado com minúcia. Presumia-se que a nova estrutura burocrática, para ser eficaz, deveria não só ocupar todos os segmentos de produção mas também criar um todo orgânico em que as diferentes fases do processo dependiam do cumprimento das normas anteriores. Assim, por exemplo, para determinar que a exportação para os mercados mais exigentes só admitia conservas de qualidade superior, a organização devia primeiro formar um sistema de certificação e fiscalização aplicado a todas as fábricas. Esse sistema de controlo da qualidade servia também como critério para as percentagens de desconto atribuídas às mercadorias em *warrantagem*¹¹⁵. No comércio, os «preços mínimos» incluíam «o lucro da actividade exportadora, a comissão de agência, bónus e concessões especiais.»¹¹⁶. Ao mesmo tempo, proibiam-se as vendas à consignação e a entrega de qualquer indemnização aos importadores, bem como a posse de mais do que um agente exclusivo em cada praça estrangeira. As multas para os infractores podiam atingir os 200 contos, a suspensão temporária ou definitiva.

Os restantes diplomas deram o enquadramento institucional às medidas preconizadas no decreto 21:621, com a criação do CPCS e a regulamentação do condicionamento da indústria de conservas¹¹⁷. O decreto 21:622 definia o CPCS como o organismo executor do programa de reorganização industrial; as

¹¹⁵ Todas as mercadorias para exportação careciam de um certificado de qualidade e da inscrição prévia do industrial ou exportador; o certificado era emitido após verificação do lote na alfândega (arts. 10º a 13º). Quanto ao crédito, os *warrants* eram emitidos pelo CPCS, mas o depósito de mercadoria nos armazéns dependia da passagem do certificado de qualidade (art. 21º). A classificação das mercadorias era rigorosa:

« Art. 5º Toda a conserva deverá ser classificada pelo CPCS e pela forma seguinte:

- a) Como mercadoria «Extra-fino» a conserva em azeite ou molhos similares que satisfaça as condições seguintes: Peixe fresco e gordo, de igual tamanho, de primeira escolha, sem defeito em qualquer das camadas, sem sinais de grelha, não apertado, bem enlatado, carne branca levemente rosada, espinha facilmente delível, em azeite puro de oliveira, claro e sem gosto a fruto, ou em outros molhos compostos de produtos de qualidade extra, cobrindo o molho, perfeitamente, o peixe.
- b) Como «Extra» a conserva que satisfaça às condições seguintes: Os peixes da primeira camada devem corresponder, sensivelmente, às condições de aspecto dos peixes da qualidade «Extra-fino» mas permitindo, nas outras camadas, peixes com pequenos defeitos, carne branca levemente rosada, espinha facilmente delível, azeite claro ou molhos de primeira qualidade.
- c) Como mercadoria «Bom-corrente» a que satisfaça as seguintes condições: Peixes com defeitos resultantes das operações de manipulação, carne branca ou levemente rosada, azeite, óleo claro ou molhos de primeira qualidade.
 1. O azeite e o óleo devem ainda satisfazer, no que se refere a acidez, qualidades organolépticas e características, às condições que pelo CPCS forem estabelecidas.
 2. Na classificação de especialidades, como toutiços, filetes ou outras, serão exigidas todas as condições indicadas neste artigo que forem aplicáveis.».

¹¹⁶ *Diário de Governo*, Decreto 21:621, art. 16º.

¹¹⁷ Ver, respectivamente, os decretos 21:622 e 21:623.

competências diversas, que antes estariam distribuídas por vários ministérios, eram agora centralizadas numa estrutura de coordenação económica com personalidade jurídica e órgãos directivos nomeados pela tutela ministerial. Por outro lado, o CPCS estabelecia uma taxa de 25 centavos por quilograma de conserva de sardinha exportada, passando assim a lei a proposta «maximalista» formulada na assembleia de industriais da AIP, em 1932, e preterindo a proposta dos exportadores. A cobrança dessa taxa era, implicitamente, legitimada pela série de benefícios garantidos aos industriais: o acesso ao crédito, as políticas de qualidade e o contributo para os fundos sociais destinados a subsidiar os operários nos períodos de defeso de fabrico. Finalmente, sob o pretexto de criação de «Marcas Nacionais», o CPCS assumia-se ainda como um «poderoso organismo de acção» que poderia intervir directamente no mercado com serviços próprios de vendas e «propaganda», bem como lançar as indústrias subsidiárias de óleos e farinhas, fornecer matérias-primas e encomendar o fabrico de «marcas nacionais»¹¹⁸.

O terceiro e último decreto, sobre o condicionamento da indústria de conservas, revela, pelo seu detalhe, que os investimentos das empresas e a concorrência interna teriam uma regulamentação tão densa quanto o fabrico e a exportação de conservas. Em teoria, não sobravam áreas de funcionamento da indústria que tivessem ficado à margem da lei e permitissem aos industriais iludir as normas criadas pela coordenação económica. É certo, no entanto, que os empresários contornaram os limites impostos pelo condicionamento industrial. Nos mercados externos, como veremos, estiveram em permanente conflito com os «preços mínimos» oficiais.

Além da legislação, é importante traçar um quadro geral sobre a situação financeira do CPCS e do organismo de coordenação económica que lhe sucedeu, o Instituto Português das Conservas de Peixe (IPCP). A visão geral sobre as contas permite-nos saber se a organização dispôs de meios para executar as múltiplas tarefas a que se propôs. Neste sentido, uma primeira leitura revela um certo desafogo

¹¹⁸ Ver *Diário de Governo*, Decreto 21:622, capítulo «Atribuições e fins do Consórcio – Marcas Nacionais». O legislador esclarecia que as «marcas nacionais» seriam propriedade exclusiva do Consórcio, e a partir de 1934 as «marcas nacionais» seriam obrigatoriamente fabricadas por todos os industriais, na percentagem de cinco por cento da sua produção normal (arts. 14º e 15º). Todavia, as marcas nacionais só surgiram em 1940, no contexto particular do comércio na Segunda Guerra Mundial.

financeiro, com saldos anuais positivos, assegurados logo em 1933 e repetidos no final da década (Quadro 2.5). A principal causa é o volume de receita adquirido pelas taxas sobre a exportação, cuja cobrança se estendeu a outras conservas de peixe a partir de 1935¹¹⁹. A operação de *warrantagem* também se revelava lucrativa, ainda que a percentagem do valor da mercadoria atribuído em empréstimo fosse bastante conservadora para não substituir a procura do mercado. Por outro lado, entre as despesas, é notável o peso das rubricas «Inspeção Geral de fiscalização» e «Despesas com pessoal e material» que absorvem mais de dois terços do total e confirmam o peso burocrático da vigilância sobre a produção. A «propaganda e publicidade» nos mercados externos, um dos principais desideratos da acção do CPCS e do IPCP, ocupou uma posição secundária no total de despesas. Finalmente, deve ter-se em conta que os encargos com a assistência ao operariado, onde se incluem os subsídios do defeso, foram comparticipados por transferências do Comissariado do Desemprego, aliviando a estrutura de coordenação económica.

¹¹⁹ Existe um certo entusiasmo em torno do sistema de crédito instituído pelo CPCS. Num relatório apresentado pela organização para o período 1933-34, o crescimento dos depósitos nos armazéns do CPCS em Portugal contrastava com a tendência de queda dos depósitos de conservas no estrangeiro - método que, em princípio, favorecia a descida dos preços. Com baixas taxas de juro e uma comissão de 0,5% reembolsável se a mercadoria fosse vendida em 30 dias e com pagamento célere, o CPCS lisonjeava-se com o facto de as “férias de sábado” poderem ser pagas com a mercadoria fabricada na quarta-feira (CPCS, *Relatório...*, 168.). No entanto, em 1935, menos de um quarto dos industriais tinham recorrido aos serviços de crédito do CPCS.

Quadro 2.6. Contas de Gerência do Consórcio Português das Conservas de Sardinha (CPCS) e do Instituto Português das Conservas de Peixe (IPCP), 1933-1938.

	1933 (CPCS)	1934 (CPCS)	1937 (IPCP)	1938 (IPCP)
Receitas (em contos)	2426	2012	5881	5978
Fundo de Organização e Propaganda (taxas de exportação)	2336	1780	4790	4728
<i>Warrantagem</i>	61	186	196	162
Juros de depósitos	26	41	(a)	(a)
Outros	2	5	895 (b)	1088 (b)
Saldo ano anterior	-	1179	770	1026
Despesas (em contos)	1247	1774	5625	4799
Inspecção Geral de fiscalização	176	313	424	248
Despesas com pessoal e material	980	1308	3698	2909
Propaganda e publicidade	91	45	1051	771
Outros	-	107	452	871
Assistência Social (em contos)	2892 (c)	3934 (c)	-	2436
Saldos do “Fundo de exercício” (em milhares de contos)	1179	1419	1026	2205
Activos (em milhares de contos)	11,182	27,572	-	-

- a) Receitas não especificadas.
- b) Inclui as receitas de venda de óleos e farinhas produzidos na fábrica do IPCP (1937: 686 contos; 1938: 914 contos).
- c) Subsídios pagos pelo CPCS durante o período de defeso.
- d) Salários pagos pelo CPCS para a produção de vazio e obras nas fábricas, em comparticipação com o Comissariado de Desemprego.

Fontes: Elaboração própria a partir de CPCS, *Relatório...*, 138-146; e Arquivo do Tribunal de Contas, «Instituto Português das Conservas de Peixe (1937-1938)».

Podemos, enfim, considerar que a intervenção do Estado sobre a indústria de conservas enquadra-se no problema da génese da coordenação económica. Em 1978, Manuel de Lucena instigava os seus leitores a compreenderem como a crise internacional e a conjuntura europeia autoritária implicavam um recuo sobre os ideais de instalação de um corporativismo de associação e a democracia orgânica¹²⁰. Em 1932, a obra legislativa do ministro Ramires enunciava os problemas criados pela crise na economia portuguesa. Após tomar posse em Julho, Ramires regulou as

¹²⁰ Lucena, *Sobre a evolução...*, 829/830.

importações de trigo, fixou preços aos produtores e garantiu a distribuição de trigo à indústria de moagem; um mês mais tarde, ocupou-se da indústria de conservas e, em Novembro, criou a Casa do Douro. O comércio de bacalhau e arroz, os vinhos comuns e as frutas seguiram-se na criação de organismos de coordenação vertical e horizontal da produção¹²¹. Esta obra era a resposta a uma série de reivindicações, grupos de interesse regionais e oposições intrasectoriais que antecederam as soluções autoritárias do Estado Novo¹²².

Nos vinhos comuns, o impacto da crise internacional foi acentuado pelo efeito de sobreprodução causado por anos de boas colheitas. Contudo, a *questão vinícola* datava, pelo menos, de finais do século XIX. As oposições entre a produção de vinhos de consumo e de aguardentes para beneficiar o vinho do Porto, por exemplo, e o conflito «latente e insolúvel» entre produtores e comerciantes precedia a crise internacional no «país vinícola»¹²³. O vinho do Porto merece uma atenção especial por ser, à semelhança das conservas, um produto exclusivo de exportação¹²⁴. Os produtores de vinho do Porto tinham estruturas frágeis de controlo da qualidade e armazenamento dos *stocks*. A representação de interesses dos vitivinicultores do Douro estava organizada, pelo menos desde 1907, em comissões locais respaldadas por poderes municipais. No início dos anos trinta, a quebra das exportações acentuou os conflitos entre produtores e exportadores, com os primeiros a proporem a «sindicalização obrigatória» dos viticultores. A Casa do Douro, criada em 1932 como uma «federação sindical de viticultores» de inscrição obrigatória, afirmava a necessidade de proteger o lavrador duriense dos preços praticados pelos exportadores e lançar créditos a curto prazo a partir de mercadorias armazenadas¹²⁵. Curiosamente,

¹²¹ Ver as análises de Dulce Freire, *A questão do vinho no Estado Novo* (Lisboa:Âncora, 2010), Álvaro Garrido, *O Estado Novo e a Campanha do Bacalhau* (Lisboa: Temas e Debates, 2010), e Leonardo Aboim Pires, «A Junta Nacional das Frutas: corporativismo, desenvolvimento industrial e modernização agrícola no Estado Novo (1936-1974)». Tese de Mestrado, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, 2018.

¹²² Um dos fundos documentais que melhor documenta este processo de organização compulsiva dos interesses pertence ao Ministério do Comércio e Indústria (1933-1940), depositado na Torre do Tombo. Encontra-se sem tratamento arquivístico.

¹²³ Freire, *A questão do vinho...*, 93-105. Neste sentido, notam-se pelo menos duas coincidências com a indústria de conservas: o ciclo de sobreprodução e a dificuldade de colocação de excedentes; o recurso ao armazenamento como solução promovida do Estado para regular a oferta e introduzir uma política de verificação da qualidade.

¹²⁴ Existe copiosa bibliografia sobre o Douro e o vinho do Porto assente na ideia que o seu comércio serviu de base às relações económicas externas portuguesas num longo prazo, em particular com Inglaterra. Para uma síntese recente, ver François Guichard, Philippe Roudié e Gaspar Martins Pereira, org. *O vinho do Porto e o Douro no século XX e início do século XXI*. (Porto: Afrontamento, 2019).

¹²⁵ V. *Diário do Governo*, Decreto 21:883.

a intervenção estatal justificava-se com a tradição mercantilista do Marquês de Pombal, que centralizara as exportações de vinho, e contradizia o ideal de auto-regulação do corporativismo doutrinário¹²⁶. O legislador reproduzia ainda a ideia de «atraso» da iniciativa particular, condenada a um cultivo dispendioso e de baixa produtividade, que a impedira de reunir capitais para exercer o comércio e ficara dependente das condições impostas pelos comerciantes ingleses.

A atenção pública ao vinho do Porto e às conservas de sardinha permite-nos ir mais longe e sugerir que o Estado assumiu uma nova missão exportadora. Entre 1930 e 1932, os dois produtos valeram 42% das exportações¹²⁷. Ao tomar para si a resolução dos problemas de cada um dos sectores, o governo de Salazar não só tornava as conservas e o vinho do Porto num objeto político, mas também assumia a insuficiência do modelo de autarcia. Por maior sucesso que tivesse a substituição de importações, não era possível isolar a economia nacional das trocas com o exterior. Através de novas organizações, o Estado tentou ocupar o lugar dos comerciantes, «classe» mais fragmentada do que os produtores, e intervir diretamente no mercado. Numa visão de típico nacionalismo económico, o governo de Salazar vai sentir-se no poder de determinar os preços de venda nos espaços de consumo. Uma pretensão que se revelou mobilizadora mas ilusória.

¹²⁶ Vital Moreira sublinha a persistência no longo prazo do princípio de regulação na produção e comércio de vinho do Porto, por oposição à liberdade de comércio; dentro do princípio de regulação, desenvolve em que medida se desenvolveram a regulação estadual e a auto-regulação profissional e regional. V. *O governo de Baco: a organização institucional do vinho do Porto* (Porto: Afrontamento, 1998), 69 e ss.

¹²⁷ As conservas 20,1% e o vinho do Porto 21,9%; v. *Estatística Comercial*, INE.

2.5. Conclusão: um novo paradigma.

Ao longo do capítulo procurámos estabelecer os nexos entre as conjunturas que justificaram a reorganização da indústria conserveira em 1932. Não existe uma relação causal com cada uma das três variáveis: a crise internacional, a «captura» das instituições pelos grupos de interesse ou a ação autónoma de Salazar e do seu primeiro governo. São as relações entretecidas por estes fenómenos que, na sua historicidade, trouxeram as conservas de sardinha para o centro do debate político. Como dependia exclusivamente das exportações, a indústria sofreu com o recuo do comércio internacional, o encerramento de fábricas e o aumento do desemprego nos centros industriais. Em comparação com outros países produtores, a indústria portuguesa manteve a orientação para as exportações devido à ausência de alternativas no mercado interno. O consumo alimentar, concentrado no peixe fresco ou salgado, e a procura agrícola, com a produção de adubos por grandes empresas que impediam a valorização das farinhas de peixe, ofereciam escassas possibilidades de diversificação. Mas esta explicação não é suficiente. No início dos anos trinta, as dificuldades impostas no comércio internacional inspiraram não só os industrialistas a lançar projectos de substituição das importações, mas também revelaram a importância de aumentar as exportações como fonte de divisas estrangeiras e equilíbrio das balanças de comércio e pagamentos, em particular após a quebra das remessas do Brasil. Foi a atenção estratégica ao comércio exportador, quase simultânea do abandono do padrão-ouro e a desvalorização do escudo, que atraiu Salazar a estudar o «problema das conservas» em 1931.

Segundo esta perspectiva, a tese de «captura» das novas instituições pelos grupos de interesse perde vigor. É certo que, primeiro com a crise de escassez da sardinha e, mais tarde, com a abundância da pesca e a sobreprodução, as associações liberais mobilizaram-se, criaram organizações de auto-regulação e preconizaram, junto da AIP, as primeiras soluções autoritárias. Todavia, estes acontecimentos não indicam uma absoluta sincronia com o novo regime; a «sindicalização obrigatória» não parece ser apenas um resultado da pressão exercida pelos agentes económicos, ou a resolução duradoura dos problemas de uma «economia desarticulada», povoada de conflitos entre produtores e comerciantes, que levava ao colapso democrático da

Primeira República¹²⁸.

Para contrariar esta interpretação, devemos ter em conta duas ideias: em 1932, a intervenção do Estado foi legitimada pela dita «anarquia» entre os conserveiros, o que se deve traduzir pela existência de um pluralismo representativo no sector, a que se somavam as diferenças sociais e ecológicas entre os núcleos regionais. Em segundo, a criação do Consórcio implicava uma restrição das liberdades individuais que vinha, com toda a clareza, enunciada no decreto fundador. Mas essa restrição supunha a adesão prévia dos industriais ao projecto do Estado Novo. Logo em 1932, por exemplo, o Ministro Ramires convidou as associações industriais a proporem os nomes de representantes para o conselho de administração do futuro Consórcio; porém, ao mesmo tempo, escrevia aos governadores civis e administradores concelhios, fiéis à «situação», para vigiarem o processo e comentarem as escolhas feitas pelos industriais¹²⁹.

A intervenção sobre a indústria de conservas, ainda que justificada pelas circunstâncias aqui desenvolvidas, é a expressão de algo maior: o processo de extensão dos poderes e estrutura do novo Estado. Neste sentido, a coordenação económica desempenhada por novas organizações tornou-se uma função essencial do poder público. Como estruturas «paraestatais», os organismos de coordenação económica sublinhou Manuel de Lucena, os organismos de coordenação económica coexistiram ao lado dos órgãos da administração central e subtraíram competências relevantes como a fiscalização da qualidade dos produtos ou o licenciamento das operações comerciais. Com a criação do Consórcio, era estabelecido um novo paradigma em que se estreitavam as relações entre os indivíduos e o Estado. A tomada de decisão nas empresas ou o aproveitamento das oportunidades nos mercados externos careciam da interpretação que os poderes públicos fizessem sobre o sector. Uma mudança radical que influenciou o rumo da indústria nas décadas seguintes.

¹²⁸Ver Kathleen Schwartzman, *The social origins of democratic collapse : the first portuguese republic in the global economy* (Kansas: University Press of Kansas, 1989), 83-90.

¹²⁹ ANTT, MCI, Cx. 1 (Gabinete do Ministro, Correspondência Expedida, 1932).

3. A coordenação económica estatal (1933-1939).

Após a criação de um novo paradigma institucional, a «organização» tinha a missão de recuperar as exportações de conservas. Todavia, entre 1930 e 1933, as condições dos mercados externos mudaram drasticamente. Foi neste período que se consumaram as principais estratégias protecionistas para reduzir as importações de conservas, proteger as indústrias domésticas e procurar, em alternativa, a intensificação das relações comerciais com os espaços coloniais.

A questão central que se colocou neste período foi a eficácia do Estado, através da coordenação económica, gerir os preços de exportação. A cartelização estatal teve uma evolução negativa no sector das conservas: partindo do objectivo ambicioso de fixar um «preço justo» que correspondesse ao custo de produção, a situação evoluiu para uma prática generalizada de fraude e, por extensão, levou à descredibilização da organização. As outras medidas previstas no plano do Consórcio foram em grande medida secundarizadas pelo problema da gestão dos preços.

Neste capítulo começamos por colocar em perspectiva comparada a intervenção pública no sector das conservas. Na realidade, existe um paralelismo com outras indústrias congéneres europeias, mas nenhuma parece ter tido uma doutrina de renovação política como o caso português. Em segundo lugar, identificamos as principais alterações nos mercados consumidores e a forma como os preços se tornaram o problema principal.

Na segunda metade da década, a estrutura de coordenação económica foi adaptada à nova orgânica corporativa. Além de analisarmos o processo segundo a evolução legislativa, focamo-nos sobretudo na forma como os industriais viram as suas expectativas de representação profissional serem defraudadas. Por outro lado, os engenheiros que apoiaram uma visão «industrialista» para o Consórcio também viram as suas estratégias adiadas, em grande parte devido à burocratização do comércio exportador.

3.1. Uma iniciativa isolada?

Em 1941, António Pinto Barbosa defendia, na sua tese de doutoramento, que a organização da indústria de conservas em Portugal era uma inovação à escala internacional¹³⁰. Se a afirmação é verosímil para os países que produziam conservas de sardinha, levanta algumas dúvidas quando comparamos com outras congéneres europeias. Nos anos trinta nasceram múltiplas organizações criadas pelos governos para reorganizar as indústrias da pesca, protege-las dos efeitos de sobreprodução e responder às tendências do comércio internacional, na Noruega, Dinamarca, Inglaterra e outros países setentrionais. Qual seria o denominador comum nesta intervenção? Em primeiro lugar, a atenção política excedia a importância relativa que as indústrias da pesca e conservas tinham nas respectivas economias. Mas, quer pelo seu carácter simbólico, quer pela exposição ao comércio internacional, tornaram-se espaços de uma privilegiada intervenção estatal. Em segundo lugar, os países em que os produtos da pesca ocupavam uma posição mais relevante na estrutura das exportações foram os que receberam uma intervenção pública mais profunda. Finalmente, a pesca e transformação de peixe, sobretudo de pequenos pelágicos como o arenque e a sardinha, era desempenhada por empresas de pequena escala com bases económicas frágeis, sem controlo do comércio, dependentes de vendas a curto prazo e de trabalho intensivo nas regiões do litoral, onde são os principais empregadores. A intervenção do Estado sobre essas comunidades significará, sem prejuízo das diferenças entre regimes, a conquista de bases de apoio social para o exercício político.

Num primeiro plano encontram-se os países nórdicos: Dinamarca, Noruega e Islândia. A pesca na Dinamarca tinha uma importância residual no conjunto do PIB (0,6%) e nas exportações, inferiores a 4% do total entre 1923 e 1938¹³¹. Em meados dos anos vinte, o sector entrou em crise e revelou a necessidade de uma mudança estrutural: na produção primária, os preços caíram 40%, agravado pela retração do mercado alemão com a desvalorização galopante do marco e ainda as medidas protecionistas no mercado inglês. Com o sector em crise, estabeleceu-se um debate público sobre a necessidade de criar uma indústria transformadora capaz de

¹³⁰ Barbosa, *Sobre a indústria...*, 36.

¹³¹ Morten Sondergaard, «The State and the formation of the fishing industry: Denmark in the interwar period», em *Managing Crises and De-Globalisation. Nordic Foreign Trade and Exchange, 1919-1939*, org. Sven-Olof Olsson (Londres: Routledge, 2010),175.

diversificar os mercados e aumentar a oferta de emprego¹³². Em 1929, o governo social democrata de Thorvald Stauning criou uma *Comissão de Novos Mercados* que recomendou a criação de um banco cooperativo, a prospecção de novos mercados e um laboratório para melhorar a qualidade dos produtos. Mas o *Conselho de Pescas*, incumbido de concretizar as estratégias de modernização, viu a sua tarefa interrompida pelas consequências da Grande Depressão¹³³. A introdução de quotas na exportação para os mercados de Inglaterra e Alemanha mobilizaram a acção do *Conselho de Pescas* que passou a ser o responsável pela distribuição das oportunidades de exportação entre os produtores. Em todo o caso, as transformações na oferta foram obtidas com acordos voluntários para decidir quais as espécies de peixe que deveriam ser seleccionadas para exportação.

Na Noruega e na Islândia, apesar das semelhanças nos dois países entre a estrutura industrial, a produção e a participação nos mercados internacionais, as medidas protecionistas tiveram resultados diferentes¹³⁴. A indústria de pesca dos dois países representava, em 1930, cerca de um terço da produção europeia com uma dependência dos mercados externos - 80 a 90% da produção era exportada. Na Islândia, a economia da pesca tinha uma importância inusitada pois representava cerca de 90% das receitas de exportação. À semelhança do que ocorreu na Dinamarca, os primeiros anos vinte foram de expansão, com pequenas empresas que se viram estranguladas com a descida dos preços e as barreiras protecionistas nos anos trinta, em particular nos países mediterrânicos, para onde exportavam o bacalhau salgado¹³⁵. Na Noruega, as tentativas goradas de acordos voluntários para fixação de preços mínimos entre associações de produtores foi ultrapassada em 1932 com a aprovação

¹³² Sondergaard, *The State...*, 176-179. A mudança estrutural foi, em parte, concretizada com o expressivo aumento da produção de conservas de peixe entre 1931 (969 toneladas) e 1939 (5300 toneladas). O principal destino das conservas era o mercado doméstico.

¹³³ Sondergaard, *The State...*, 183-185. A diferença fundamental é que Inglaterra impôs quotas sobre o peso das importações, enquanto a Alemanha fê-lo sobre o valor das importações. Esta medida permitiu que, no comércio bilateral com Inglaterra, as exportações reduzissem o peso mas aumentassem o seu valor, induzidas pelos limites das quotas. V. Chris Reid e Morten K. Sondergaard, «Bilateral Trade and Fisheries Development: the Anglo-Danish Trade agreement, 1933», *Scandinavian Journal of History*, 37, 1 (2012): 108-128.

¹³⁴ Jonsson, *Comparing...*, 127.

¹³⁵ Jonsson, *Comparing...*, 132-137. No comércio de bacalhau existe uma verdadeira retaliação entre exportadores e importadores, polarizada entre os países nórdicos e mediterrânicos, respectivamente. V. Álvaro Garrido, «Political Economy and International Trade: the Portuguese Market for Salt Cod and its institutions in the Interwar Period». *International Journal of Maritime History*, nº 17 (2005): 61-85.

no parlamento do *Klipfish Act*, um cartel estatal para o comércio, quotas de exportação e obrigação de compra de bacalhau aos produtores nacionais. Na produção de arenque, a intervenção do Estado dirigiu-se ao mercado interno com quotas para as diferentes actividades transformadoras. A indústria conserveira, duramente atingida pelo proteccionismo norte-americano, foi dos subsectores mais regulados com organizações especializadas em cada produto e fixação de preços à produção e exportação. A *Brislingcentral*, por exemplo, era vista em Portugal como tendo sido criada à imagem do Consórcio Português das Conservas de Peixe¹³⁶. Na Islândia, a exportação de arenque esteve sujeita a um monopólio estatal desde 1928.

Num segundo plano temos os países anglo-saxónicos, a Inglaterra e os Estados Unidos, onde a influência das pescas no conjunto da economia é menor. Apesar da sua tradição liberal, os dois países revelam mudanças nas políticas sobre o sector. Nos Estados Unidos, a protecção à indústria da pesca não foi inicialmente uma prioridade; a tarifa Smoot-Hawley, de 1930, desenhada para proteger a produção agrícola, teve um pequeno impacto nas importações de produtos da pesca. As conservas da Noruega, seguidas pelas portuguesas, continuaram a aumentar as exportações até 1936, aparentemente devido à incapacidade da indústria do Maine competir com a qualidade e preferência dos consumidores pelos produtos estrangeiros¹³⁷. Do lado da oferta, as mudanças foram mais substanciais: a indústria de conservas foi abrangida pelos códigos de «concorrência justa» aplicados a diversos sectores industriais, ao abrigo do *National Recovery Act*. O impacto das medidas então adoptadas, como a fixação de preços de venda no mercado interno, é ainda pouco claro¹³⁸. É certo, porém, que a indústria da Califórnia encontrara na produção de farinhas de peixe uma alternativa à criação de excedentes que pudessem criar uma descida abrupta dos preços; além disso, também mostrou uma maior capacidade de entrada nos mercados dos países latino-americanos, especialmente depois das medidas protecionistas levantadas às conservas espanholas e italianas. Em Inglaterra, as barreiras administrativas às importações de produtos da pesca foram pouco eficazes, em especial com a Dinamarca. Entretanto, no parlamento britânico, a discussão sobre a «reorganização industrial» ganhou força como uma estratégia para enfrentar a crise

¹³⁶ *Diário da Manhã*, 22.05.1933.

¹³⁷ Crocker, *Governor Nelson...*, 631.

¹³⁸ Ver Jason Taylor, *Deconstructing the monolith: The microeconomics of the National Industrial Recovery Act* (Chicago: The University of Chicago Press, 2019), em particular o segundo capítulo.

internacional. O debate político referia-se não só à necessidade de aumentar a eficiência das indústrias domésticas mas também promover o emprego e a estabilidade social¹³⁹. No domínio das pescas, a maior inovação ocorreu no subsector do arenque, cuja produção e exportação atravessava um período de decadência desde o final da Primeira Guerra Mundial. A perda de mercados, a concorrência internacional e o crescimento do proteccionismo conduziram à formação do *Herring Industry Board*, em 1935, com o objectivo de intervir nos mercados com a fixação de preços mínimos. Ao mesmo tempo, a nova organização implementou mecanismos de aumento da produtividade, decantados das políticas agrícolas britânicas, e concedeu apoios técnicos e financeiros à modernização das frotas. Apesar de conseguir a retoma de vendas no mercado britânico, a indústria não resolveu o problema da criação de excedentes e da subutilização das capturas¹⁴⁰.

Finalmente, importa mencionar os casos de Espanha e França no que concerne à organização do subsector da indústria de conservas. Em Espanha, nos anos anteriores à depressão económica, a escassez e preços altos da matéria-prima levaram a um reforço dos acordos entre empresas sobre preços e mercados, sempre num âmbito regional¹⁴¹. Com a ditadura do general Primo Rivera, os conserveiros das diferentes regiões foram convocados a estabelecer uma organização corporativa nacional, capaz de superar as diferenças sócio-ecológicas entre os diversos centros, mas a iniciativa não chegou a concretizar-se antes da instalação da Segunda República.¹⁴² Subsistiram, no entanto, poderosas associações regionais com um perfil de defesa da produção local: a *Federación de Conservas del Litoral Cantábrico* na produção de anchovas, A *Unión de Fabricantes de Galicia* no fabrico de sardinhas e o *Consórcio Nacional-Almadrabetero*, na Andaluzia, que reuniu todas as artes de captura e fabricantes de conserva de atum vermelho e em 1930-31 era já responsável por 12 a

¹³⁹ Julian Greaves, *Industrial reorganization and government policy in interwar Britain* (London: Routledge, 2017), 2-4.

¹⁴⁰ Chris Reid, «Underutilization, Undersupply, and Overfishing in the Herring Industry 1930-1980: A Case Study in the Evolution of Britain's Productivist Fisheries Policy», em *Too valuable to be lost: overfishing in the North Atlantic since 1880*, org. Álvaro Garrido e David Starkey (Berlim: De Gruyter, 2020), 89-91.

¹⁴¹ Xan Carmona Badía. *Crecimiento y competitividad ...*, 106.

¹⁴² Projecto que contava com a sindicalização obrigatória de todos os conserveiros. Ver Carmona, *Crecimiento y competitividade...*, 109.

18% do total da produção de conservas espanholas¹⁴³. Após a Guerra Civil, o primeiro franquismo se viu-se das associações empresariais para implementar um programa de intervenção na indústria. A união dos fabricantes galegos, por exemplo, foi responsável pela distribuição das matérias-primas a partir de 1940, num contexto de escassez, e determinava grande parte dos custos de produção das empresas¹⁴⁴.

Se o caso de Espanha mostra que a organização corporativa não foi uma condição essencial para a coordenação económica da indústria de conservas, em França temos o seu contrário: o corporativismo parece ter funcionado como sistema de representação de interesses e resolução de conflitos intrasectoriais sem que o regime pudesse ser classificado como autoritário. Como descreve Pinto Barbosa, a partir de 1935 a representação de interesses esteve organizada a partir de organismos de base, sindicatos regionais, reunidos numa união de conserveiros que, por sua vez, participava num conselho nacional onde tinham assento os produtores das indústrias subsidiárias¹⁴⁵. Organização que subsistia, em grande medida, em meados dos anos cinquenta¹⁴⁶.

Este retrato colectivo permite-nos retirar duas conclusões. A primeira é que a ideia de «cartelização» pública, ou de intervenção directa dos governos sobre os preços nos mercados internacionais, foi uma tendência transnacional, aplicada com diferentes intensidades em regimes autoritários ou democracias liberais. Em todos eles subjaz não só a vontade de atenuar as consequências sociais e económicas provenientes da crise das exportações, mas também a convicção que era possível disciplinar os mercados, controlar os mecanismos complexos de formação dos preços e regular a distribuição de recursos e das quotas de exportação. Esta burocratização do comércio, de que resulta a formação de novas organizações ou a adaptação de antigas associações liberais ao controlo do Estado, prolongou-se para além dos anos trinta. O Instituto Português das Conservas de Peixe, tal como o *Herring Industry Board*, sobreviveram longas décadas após a Segunda Guerra Mundial até que a regulação sobre a pesca e a indústria transformadora foram transferidas, em grande medida, para

¹⁴³ Ríos, Segundo. «La gran empresa almadarbero-conservera andaluza entre 1919 y 1936». *Historia Agraria*, nº 41 (2007), 59.

¹⁴⁴ Xan Carmona Badía, «Desarrollo industrial y asociacionismo empresarial en la historia del sector conservero gallego», em *100 años de unión conservera, 1904-2004*. (Vigo: Anfac, 2004), 111-114.

¹⁴⁵ Armadores de pesca, fabricantes de folha de flandres e agentes distribuidores. V. Barbosa, *Sobre a indústria...*, 36/37.

¹⁴⁶ Avigneau, *L'industrie...*, 387-399.

as instituições europeias. Frank Dobbin sugeriu que as políticas conjunturais tomadas durante a Grande Depressão foram efémeras porque contrariavam, em grande medida, a tradição da economia política de cada um dos países¹⁴⁷. Porém, ao contrário do que é sugerido por este autor, as rupturas institucionais no sector das pescas parecem ter uma importante longevidade. Ao integrarem-se no funcionamento quotidiano das indústrias tornaram-se cada vez mais indispensáveis ao seu funcionamento.

3.2.Mercados e proteccionismo comercial.

A evolução dos mercados de conservas de sardinha durante os anos trinta ilustra o processo de «desglobalização» do comércio externo em curso desde 1929. Com a exceção de Inglaterra, os países que importavam conservas portuguesas deixaram de ter um ambiente concorrencial livre entre os diferentes produtores internacionais. O sucesso comercial passou a depender de condições previamente estabelecidas por acordos comerciais ou de pagamentos. Apesar da imprevisibilidade criada sobre os agentes económicos, as novas formas de comércio trouxeram oportunidades que foram aproveitadas pela indústria conserveira.

Em primeiro lugar, é necessário comparar a evolução das exportações de conservas portuguesas com o total internacional e, de seguida, comparar a exportação de conservas com o conjunto das exportações portuguesas (Quadro 3.1.). Os anos de abundância na pesca em 1930-31 e a descida de preços das conservas criaram uma situação paradoxal em que a exportação atingiu um máximo de 45 mil toneladas em 1931, o valor mais alto desde 1923. Na realidade, 1933 é o ano em que se sente pela primeira vez o impacto da depressão internacional nas quantidades da exportação: a redução de 14 mil toneladas, face a 1932, foi causada principalmente pela política de quotas em França, o principal mercado português. Ainda assim, a partir de 1934, a exportação de conservas de sardinha cresceu em quantidades superiores à média anual de 1927-1929. Neste período distinguem-se duas fases: a recuperação inicial, entre 1934 e 1936, e uma nova queda, entre 1936 e 1938¹⁴⁸ – ano em que as exportações

¹⁴⁷ Frank Dobbin, «The Social Construction of the Great Depression: Industrial Policy during the 1930s in the United States, Britain and France», *Theory and Society*, nº 22: 1-56.

¹⁴⁸ O recuo das exportações entre 1936 e 1938 não se deveu, aparentemente, a uma maior escassez de sardinha. É certo que as capturas tiveram uma queda desde um máximo em 1935 (141 mil toneladas) para 1938 (113 mil toneladas). Contudo, estes valores eram superiores, em geral, às capturas da década anterior e o consumo de sardinha fresca não constituía ainda um forte elemento de procura como veio a

recuam ao nível do ano malgrado de 1932.

Esta flutuação a meados da década contrasta com o crescimento contínuo das exportações globais¹⁴⁹. Com o aumento da oferta de conservas de sardinha no mercado internacional, as conservas portuguesas tiveram dificuldade em manter a sua posição. Note-se, ainda, que apesar das flutuações no produto total da exportação de conservas, a percentagem deste produto no comércio externo português estabilizou em torno de um sexto do total, recuando em relação aos anos anteriores (1930-32), em que tinha representado cerca de 20%. Entre 1934 e 1939 as exportações portuguesas recuperaram sobretudo nos países europeus, em particular na Alemanha¹⁵⁰.

3.1. Evolução comparada das exportações de conservas de sardinha e similares no mercado externo, 1933-1938.

Países/ Anos	França (1934=100)		Noruega (1934=100)		Portugal (1934=100)		EUA (1934=100)		Canadá (1934=100)	
	QtDs.	Preços médios	QtDs.	Preços médios	QtDs.	Preços médios	QtDs.	Preços médios	QtDs.	Preços médios
1933	90,4	145	117,7	-	85,1	95,6	-	-	61,1	97
1934	100	100	100	-	100	100	100	100	100	100
1935	87,4	109,2	123,3	-	114,8	96	137,2	102,5	111,3	105,1
1936	73,4	137,4	134,2	-	123,8	96,5	128,7	101,5	111,3	110,7
1937	100,9	133	128,8	-	114,2	126,4	156,8	114,0	161,8	112
1938	106,1	152	-	-	88,6	142,7	-	-	-	-

Nota: Índices elaborados sobre preços correntes.

Fontes: Barbosa (1941); Avigneau (1958); Parreira (1935); Imperial Economic Committee. Survey of the Trade in Canned Food. [S.n.]: [S.l.], 1939.

Em segundo lugar, a distribuição das exportações mostra-nos que Portugal manteve o seu principal foco nos mercados europeus com ligeiros sinais de diversificação entre 1935 e 1937 (Quadro 3.2.). Os principais mercados – Alemanha, França e Inglaterra – absorveram 69% do valor das exportações em 1932-34 e 66% entre 1935-1937. Além da concentração, o aspecto mais notável é a substituição da França pela Alemanha como principal destino das exportações. As importações em Inglaterra foram estáveis, em torno das 5 mil toneladas anuais até 1938. Além do crescimento do consumo das conservas no mercado britânico, uma das causas para a

ser após a segunda guerra mundial. V. Instituto Português de Conservas de Peixe. *Compilação de elementos estatísticos sobre conservas de peixe*. (Lisboa: IPCP, 1955), 24.

¹⁴⁹ Além dos países incluídos no quadro 3.1., devemos também referir o Japão, que teve um aumento das exportações de conservas de sardinha de 300% entre 1934 e 1937. V. Barbosa, *Sobre a indústria...*, 194.

¹⁵⁰ José de Araújo Correia, *Portugal económico e financeiro* (Lisboa: Imprensa Nacional, 1938), .

estabilização da procura era a presença de «marcas acreditadas», sobretudo a *Marie Elisabeth*, da empresa Júdice Fialho, que em 1938 fora responsável por um quarto das exportações.

Quadro 3.2. Distribuição das exportações de conservas de sardinha portuguesas, 1923-1937 (em percentagem do valor total).

Países/Anos	1923-1925	1926-1928	1929-1931	1932-1934	1935-1937
Alemanha	16	27	24	32	31
Brasil	2	4	1	2	2
EUA	6	7	7	12	4
França	36	30	33	23	21
Grã-Bretanha	11	14	13	14	14
Itália	8	7	5	3	3
Outros países	20	12	17	15	25
Total	100	100	100	100	100
Principais países europeus	71	78	75	72	69

Fonte: *Estatísticas do Comércio Externo*, INE.

O comércio com a França e a Alemanha exemplifica bem os limites e as oportunidades do comércio bilateral. A quebra de liderança das conservas portuguesas no mercado francês foi, provavelmente, o problema mais delicado para a nova organização do Estado Novo. Importa recordar que uma parte das empresas conserveiras em Portugal era francesa e vários pequenos industriais fabricavam por encomenda marcas francesas. Em 1931, o governo francês impôs restrições quantitativas às conservas portuguesas e espanholas que tinham inundado o mercado interno. A partir dessa data e até pelo menos 1937, Portugal e França disputaram um conflito aduaneiro caracterizado por respostas consecutivas à elevação dos direitos e taxas discriminatórias sobre os produtos de cada país. Como recordava Lucien-Graux, diplomata francês atento à realidade portuguesa, a França exportava uma grande variedade de produtos essenciais, enquanto Portugal exportava sobretudo vinho, cortiça e conservas de sardinha. Portugal devia, por isso, adoptar um “proteccionismo pragmático” que, salvaguardando a colocação das exportações, permitisse também a

importação de bens essenciais, como o bacalhau, para colmatar as insuficiências das políticas autárquicas¹⁵¹.

Em 1934 foi assinado um acordo de comércio bilateral com a França. O ministro Ramires, chefe da missão diplomática, foi louvado por dezenas de industriais conserveiros¹⁵². O presidente do Consórcio das Conservas, Luís de Azevedo Coutinho, participou nas negociações. O acordo assegurava, à partida, condições favoráveis para as conservas portuguesas, com 78,44% do contingente total de importações deste produto. Porém, a indústria francesa tinha já adoptado estratégias de adaptação à crise e procurou desenvolver relações com os espaços coloniais. As exportações de conservas de Marrocos e Argélia para França continuaram a crescer sem interrupções e com a isenção de direitos até aos cinquenta mil quintais¹⁵³. A retração das exportações portuguesas não era justificada pelo consumo, que continuava a crescer. Segundo um relatório enviado ao Consórcio pelos importadores franceses, os produtores franceses deixavam de produzir conservas em azeite, a não ser na Bretanha e dirigidas ao mercado de luxo, devido ao alto custo do azeite. As conservas portuguesas em azeite “bom corrente” eram procuradas nos mercados de Paris, Normandia e norte de França, enquanto as marroquinas, fabricadas em maioria com óleos vegetais, se distribuía pelo sul do país¹⁵⁴. O potencial de crescimento das exportações estava, contudo, truncado pelo proteccionismo comercial. A gestão interna das quotas impostas por França seria um teste à eficácia da coordenação económica do novo regime.

A Alemanha, por sua vez, reuniu condições surpreendentes para o crescimento das exportações de conservas. Após o ciclo de hiperinflação e o pagamento das reparações de guerra imposta em Versalhes, a política comercial do terceiro Reich vai procurar a estabilidade monetária através de diversos mecanismos. Um desses mecanismos é o acordo de *clearing* estabelecido em acordos de comércio bilateral, isto é, o equilíbrio entre pagamentos internacionais a que deveria corresponder um equilíbrio nas balanças de comércio. Acresce a isto que, a partir de 1934, os planos de reindustrialização da Alemanha assentam na intensificação das relações comerciais

¹⁵¹ Lucien Graux, *Le Portugal économique. Rapport à Monsieur le Ministre du Commerce et de l'industrie* (Paris: Étienne Chiron, 1937), 193-198. E Silveira, *Alguns aspectos...*, 381-382.

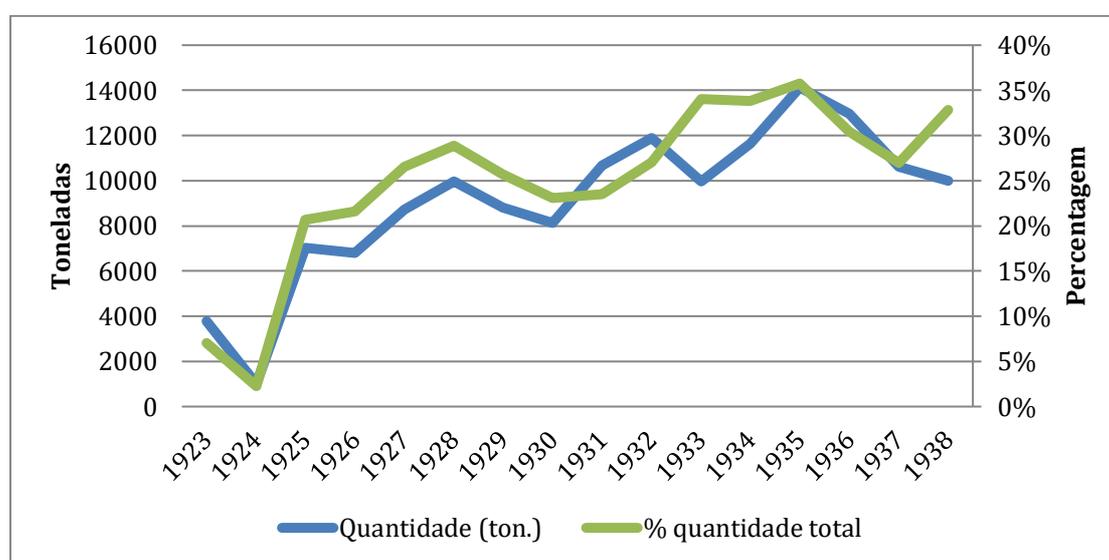
¹⁵² V. ANTT, MCI, Cx. 40 (Correspondência Expedida, Secretaria Geral, nº 9).

¹⁵³ Em 1938, apesar do efeito positivo que a valorização do franco e o aumento do consumo poderiam ter sobre as importações, 70% do aprovisionamento era já ocupado pela produção nacional, marroquina e argelina. Ver «Conservas em França», *Conservas*, nº 26 (1938): 18 a 20.

¹⁵⁴ DGRM, IPCP, *Mercados Internacionais* (França).

com os países do sudeste europeu que forneciam matérias-primas e consumiam as manufacturas alemãs¹⁵⁵. A relação comercial com Portugal, na periferia «ocidental» europeia, não difere muito deste equilíbrio com outros países. As restrições iniciais às trocas, como a aquisição de cambiais de exportação em 1932, foram superadas com um acordo cambial em 1934¹⁵⁶. As exportações de conservas para a Alemanha cresceram de forma sustentada (Gráfico 3.3.)

Gráfico 3.3. – Evolução das exportações de conservas de sardinha para a Alemanha, 1923-1938.



Fonte: *Estatísticas do Comércio Externo*, INE.

O crescimento das exportações na Alemanha foi especialmente positivo porque as conservas portuguesas não concorriam com a produção alemã. Mais uma vez, o Consórcio recebia dos importadores de Hamburgo uma informação detalhada: as conservas de sardinha em azeite eram preferidas ao *sprat* norueguês, confeccionado com molhos de tomate, que concorria directamente com as conservas de *sprat* e arenque alemãs¹⁵⁷. Adolfo Dircks, um dos maiores agentes neste mercado, dizia por outro lado que desde a primeira grande guerra que os alemães se

¹⁵⁵ Aldcroft, *Europe's Third world...*,60 e ss.

¹⁵⁶ ANTT, AOS, *Exportação de conservas de peixe para a Alemanha, dificuldades na cobrança devida ao contingentamento alemão na aquisição de cambiais*V. Também ANTT, AOS, *Acordo cambial entre Portugal e a Alemanha* . Em 1937, os acordos de *clearing* tenderam para um desequilíbrio porque as importações portuguesas para a Alemanha, na sequência da Guerra Civil de Espanha, tinham aumentado em maior proporção do que as exportações alemãs para Portugal.

¹⁵⁷ DGRM, IPCP, *Mercados Internacionais* (Alemanha).

acostumaram a consumir as conservas de sardinha portuguesas, e que a expansão do consumo se fazia entre as «classes sociais» que preferiam uma comida popular e de fácil acesso¹⁵⁸.

Além dos mercados francês e alemão, o comércio português teve dificuldades de comercialização e concorrência internacional que impediram uma maior expansão nos principais mercados consumidores. Em Inglaterra e nos Estados Unidos, existem vários indícios de que os produtos portugueses não se vendiam em maior quantidade não por falta de qualidade, mas pela dificuldade em comercializar o produto. Numa carta enviada a Salazar, António Santos Mendonça, antigo conserveiro e representante da casa de Portugal em Londres, descrevia o mercado britânico e o sucesso de vendas das conservas da Noruega, as «*Skippers*», nas lojas *Mark&Spencer* e *Woolworth*. A publicidade nas vendas a retalho, argumentava, permitiu-lhes triunfar sobre a concorrência¹⁵⁹. Por outro lado, as conservas portuguesas viram limitadas as hipóteses de expansão fora da Europa, designadamente nos países sul americanos e a oriente. Os grandes produtores mundiais ocuparam as áreas onde as conservas portuguesas tinham ainda uma presença tímida. O Canadá triplicou as exportações de *pilchard*, com 90% destinadas a África do Sul, Austrália e Nova Zelândia. O Japão, com um desempenho semelhante, passou a dominar os mercados do extremo oriente e só colocava 3% das suas exportações na Europa. Os países latinoamericanos, para onde se tinham reduzido as exportações espanholas, aumentaram consideravelmente o seu protecionismo pautal e receberam também os excedentes da produção de sardinha da Califórnia, que nestes anos atingiu o seu máximo. Neste contexto, a indústria portuguesa tendeu a manter a tradicional distribuição geográfica das suas exportações. A ação do Consórcio e das empresas dirigiu-se mais aos mercados em contração do que a novos mercados e a defesa dos preços tornou-se, por isso, a questão crucial.

Talvez a ideia central a reter é que o comércio bilateral nem sempre trouxe resultados negativos às exportações. Se em França os resultados foram prejudiciais, na Alemanha os produtores de conservas adquiriram vantagens com a prática comercial do *clearing*. Além disso, subsistiram outros problemas, como a distribuição e comercialização das conservas, que penalizavam as exportações. Fora da Europa, as medidas protecionistas e o crescimento da produção japonesa e norte-americana

¹⁵⁸ Revista *Conservas*. p. 22-24, nº 28, Abril de 1938.

¹⁵⁹ V. ANTT, AOS, EC-12, cx. 75, capilha 1, “Situação da indústria de conservas de peixe” (1939 – 1953).

limitaram as possibilidades de diversificação. A acção do Estado concentrou-se, por isso, nos tradicionais mercados europeus.

3.3.A gestão pública do comércio exportador.

Recorde-se que a formação do Consórcio de Conservas se legitimou pelo combate à «anarquia» entre os industriais e a crítica às formas de comércio no exterior. Os decretos tinham dado amplos poderes ao Consórcio para disciplinar a produção e intervir no mercado nas mais diversas formas: como agente de concessão de crédito, comprador e distribuidor de matérias-primas; como vendedor de «marcas nacionais»; e ainda, sobretudo, como entidade capaz de fixar preços mínimos de exportação. Esperava-se que a transformação da oferta resultasse numa valorização das exportações nos países de consumo que se adaptariam a produtos de melhor qualidade e com menor diversidade de formatos, pesos e marcas. As circunstâncias e os arquivos do CPCS sugerem, no entanto, um caminho inverso. Se o propósito de instaurar um modelo de coordenação económica não foi abandonado, este ficou, no entanto, refém das condições que os países impuseram aos industriais e exportadores portugueses.

Ao cotejarmos as primeiras circulares e actas dos órgãos gerentes do Consórcio, verificamos que o problema das quotas em França mobilizou quase todos os recursos da nova organização. A exportação, que antes se fazia num regime livre, era agora condicionada por limites quantitativos em cada trimestre e o CPCS, recém-criado, encarregou-se da complexa tarefa de distribuir as oportunidades de exportação por cada centro conserveiro e por cada industrial e exportador¹⁶⁰. O critério de distribuição, baseado nas exportações dos anos anteriores, impedia a entrada de novos agentes no comércio exportador e incluía outras obrigações oficiais, como ter em dia o pagamento da contribuição industrial - imposto directo do Estado cuja cobrança passava a ser vigiada pelo Consórcio. O protecionismo francês produziu, sobretudo, uma maior conflitualidade intrasectorial e serviu de teste ao ideal de cooperação que inspirava a nova organização. De um lado, perante a escassez de oportunidades, os industriais reclamavam a distribuição exclusiva das quotas a quem produzisse conservas; do outro, os exportadores contestavam a dispersão das quotas para vender

¹⁶⁰ Ver as primeiras sete circulares do CPCS, entre 15 de Novembro e 19 de Dezembro de 1932, em DGRM, CPCS, *Circulares*.

conservas, que provocaria a desconfiança nas relações comerciais, bem como a dificuldade de responder às encomendas das marcas dos importadores franceses¹⁶¹. A controvérsia arrastou-se até à formação da organização corporativa em 1934: os Grémios de Industriais seriam acometidos da responsabilidade de distribuir as quotas e o Grémio de Exportadores, a quem se atribuía uma quota única, deveria eliminar a inscrição de empresas que não cumprissem um valor mínimo de vendas¹⁶². Por outro lado, o proteccionismo francês condicionava uma das políticas mais queridas ao Consórcio: a eliminação gradual dos depósitos de conservas no estrangeiro. Face à imprevisibilidade do número de quotas estabelecido pelas autoridades francesas, os conserveiros e exportadores antecipavam a colocação das mercadorias no estrangeiro antes que estas sofressem novas restrições. Os depósitos no estrangeiro, em vez de descerem, subiram pelo menos até 1935¹⁶³ e dificultaram a fiscalização dos preços mínimos de exportação.

O problema das quotas expunha, em suma, as dificuldades em implementar a coordenação económica num sector exposto a condições exógenas que não podia controlar. A acção do Consórcio dirigiu-se, no entanto, a diminuir ao máximo os desequilíbrios que o comércio bilateral podia induzir na estrutura industrial. Ao mesmo tempo que se acudia às urgências do comércio, o Consórcio instituiu paulatinamente um novo código industrial através da emissão de circulares com normas que os industriais deviam acatar compulsivamente e que abarcavam todo o circuito de produção. O Consórcio concretizou, por exemplo, a obrigatoriedade de todos os produtores declararem os seus *stocks*, os movimentos de importação de matérias-primas, o registo das marcas e a identificação dos agentes exclusivos¹⁶⁴. A extensão da vigilância do Estado ao quotidiano das empresas não foi pacífica: os industriais resistiram à declaração dos *stocks* e, em resposta, a organização não

¹⁶¹ Para limitar o fabrico de marcas francesas em Portugal e promover a sua substituição por marcas nacionais, a exportação de latas *reemplissage* não poderia ser inferior a 500 caixas (cada caixa continha 100 latas). Contudo, devido à natureza fragmentária das quotas, os exportadores tinham dificuldade em realizar contratos com um volume elevado de mercadorias. Sobre a questão das quotas e os conflitos entre industriais e exportadores, ver: DGRM, CPCS, *Conselho de Gerência*, 7ª sessão (07.02.1933), 9ª sessão (11.03.1933) e 10ª sessão (21.03.1933); *Conselho de Administração*, 1ª Sessão (11.1932), 2ª Sessão (s.d.).

¹⁶² *Diário do Governo*, Dec. 24:497, art. 80. A ideia subjacente era a substituição dos pequenos exportadores não fabricantes pelas vendas directas dos industriais ou, em última instância pelo próprio CPCS. Em 1935, o CPCS afirmava que essa tendência de substituição já estava em curso. Se em 1929 os exportadores não fabricantes tinham sido responsáveis por 36,5% das vendas, em 1934 tinham reduzido a sua quota para 24,8%. V. CPCS, *Relatório...*, 290.

¹⁶³ CPCS, *Relatório...*, 283/284.

¹⁶⁴ DGRM, CPCS, *Circulares*. Ver, respectivamente, as circulares CPCS/10, de 20.12.1932, e CPCS/50, de 08.04.1933; CPCS/23, s.d.; CPCS/60, de 26.5.1933

hesitou em divulgar os nomes dos infratores e as multas que lhes eram endereçadas¹⁶⁵. O objectivo da organização não era apenas a reunião de informação para produzir uma malha regulatória mais fina. Em Maio de 1933, a organização já intervinha na exportação de conservas com a seleção prévia das mercadorias que, de acordo com a categoria definida nos certificados de qualidade, podiam vender-se nos mercados mais exigentes. E, no final do ano, afirmava-se como agente comercial e planeava as primeiras encomendas das «marcas nacionais» que se encarregaria de vender no exterior¹⁶⁶.

Este controlo sobre a produção, que se pode apelar de «totalizante», foi comum a outros sectores estratégicos do comércio externo. Na indústria de conservas colocavam-se dois problemas de difícil resolução: a interrupção do fabrico de conservas nos meses de inverno, que implicava a paralisação das fábricas até quatro meses; e os desequilíbrios regionais na produção. Curiosamente, o Consórcio procurou encontrar uma solução de conjunto para os dois problemas. O defeso tinha ligeiras variações temporais em cada região de acordo com a variação dos índices de gordura da sardinha. Além desta diferença, as mudanças nos mercados afectavam de forma diferente cada centro. A retração do mercado francês penalizou sobretudo os centros conserveiros tradicionais de Olhão e Setúbal, enquanto Portimão produzia sobretudo para o mercado britânico e Matosinhos acompanhava o crescimento do mercado alemão (Quadro 3.3.). Na prática, o defeso teria um maior impacto em Setúbal, o centro com maior número de fábricas e operárias, onde a conjuntura era duplamente negativa: à retração do mercado francês acrescentou-se a queda nas capturas de sardinha.

Quadro 3.4. Distribuição das exportações, por países, nos centros conserveiros, 1934.

Centros	Exportação (milhares de toneladas)	Destinos (em percentagem)					
		Alemanha	França	Inglaterra	EUA	Bélgica	Outros

¹⁶⁵ DGRM, CPCS, *Circulares*, CPCS/101, de 21.04.1934.

¹⁶⁶ DGRM, CPCS, *Circulares*, CPCS/61, de 30.05.1933. Antes da Segunda Guerra Mundial, a participação do organismo de coordenação económica (já transformado em IPCP) como agente comercial alcança a sua expressão máxima em 1938, quando o IPCP assina contratos de venda exclusiva de conservas para os EUA. Ver DGRM, IPCP, *Actas do Conselho Geral*, 10 a 13.08.1938.

Matosinhos e Aveiro	7,5	58,2	16,5	5	(a)	3,6	16,7
Peniche e Lisboa	4,2	36,5	15,1	10,3	(a)	4,7	33,4
Setúbal	15,8	29,3	35,6	8	2	10	15,1
Lagos	0,6	33,5	15	20,5	(a)	11,5	19,5
Portimão	4,8	16,7	9,3	58,4	7,5	3,3	4,8
Olhão	3,1	30	22,9	8	(a)	4,9	34,2

Fonte: CPCS, *Relatório...*, Gráfico 42.

As reacções à imposição do defeso em 1933 foram, por isso, virulentas, em particular em Setúbal, onde o movimento operário inspirado no anarcosindicalismo ainda tinha uma forte presença. No final da safra de 1933, o Consórcio decidiu congelar os quadros de pessoal das empresas para conter a distribuição dos subsídios durante o defeso, mas o número de operários continuou a aumentar¹⁶⁷. Em 1934, depois de imposto o defeso, os subsídios a entregar aos operários sofreram um atraso de duas semanas que causou diversos tumultos, feridos e a morte de um homem¹⁶⁸. Já em 1936, o recém-criado IPCP reconheceu as dificuldades da paralisação das fábricas e ensaiou uma alternativa: a produção de conservas de *peixe magro*, durante os meses de inverno, com a marca «Gremium» que só poderia ser vendida em mercados secundários fora da Europa. As conservas «Gremium» eram confessadamente um «fabrico social» destinado a ocupar o maior número possível de operários durante o defeso. Para os países da Ásia oriental, as conservas deveriam ser fabricadas em formato oval de maior dimensão, semelhante às conservas japonesas e norte-americanas, cujo fabrico ocuparia mais operários do que o formato tradicional das conservas de *¼ club*. A produção da «Gremium» viria a ser deficitária e a maioria dos stocks acumularam-se em Setúbal sem compradores no estrangeiro. As transferências dos fundos corporativos de outros centros, nomeadamente de Matosinhos, para compensar os prejuízos de fabrico da «Gremium» em Setúbal criaram novas animosidades regionais. Ao mesmo tempo, porém, os industriais procuravam

¹⁶⁷ Ver CPCS, *Relatório...*, 178.

¹⁶⁸ ANTT, MCI, Cx. 9. A 8 de novembro de 1935, Francisco Luiz Supico, governador civil de Setúbal, descrevia ao Ministro do Comércio e Indústria os graves problemas em Setúbal, como os «escandalosos abusos, principalmente de mulheres que foram feitas operárias 8 ou 15 dias antes do início do defeso» e o perigo da expansão de «ideias bolchevistas» entre os operários

soluções para combater o problema da escassez de sardinha na região de Setúbal, sobretudo por via do aumento do esforço de pesca com a transferência de traineiras do porto de Leixões, mas a medida solidária contou também com a oposição dos conserveiros do norte.

A coordenação económica apresenta-se, em suma, como uma espada de dois gumes. Por um lado, é de admitir que a estrutura burocrática ajudou à manutenção dos mercados onde as medidas protecionistas foram mais exigentes. Podemos questionar se teria sido possível manter as exportações para França sem uma distribuição mais ou menos equitativa das quotas no mercado interno, o que permitiu manter em funcionamento um grande número de empresas. Outras medidas, como a melhoria de qualidade imposta às conservas exportadas para os EUA, também contribuíram para a manutenção desse mercado. Todavia, a coordenação parece ter perdido eficiência quando a organização se quis adentrar na produção industrial ou nas decisões tomadas pelas empresas. A acumulação de *stocks* das conservas «Gremium» e a oposição dos conserveiros em que se deslocassem as traineiras de Matosinhos para Setúbal são provas de ineficiência na criação de sistemas de cooperação interregional. Para manter a sua competitividade, as empresas conserveiras utilizaram a estratégia clássica de deslocalizar as fábricas de Setúbal e dos centros do Algarve para Matosinhos, onde as capturas de sardinha eram cada vez mais regulares e abundantes.

3.4.Os preços mínimos de exportação.

A fixação de preços administrativos foi uma das práticas mais recorrentes na política económica do Estado Novo. O precedente do «pão político», durante a crise de subsistências que assolou a República no final da Primeira Guerra Mundial, foi estendido aos sectores mais importantes de abastecimento do país. Note-se, aliás, que Salazar, enquanto jovem professor de Finanças Públicas na Universidade de Coimbra, já advogara a criação de um Estado «ditador de víveres». Com o desenvolvimento do Estado Novo, a fixação de preços abrangeu os diversos sectores da produção nacional para evitar os desequilíbrios mais frequentes: os preços elevados nas situações de monopólio ou oligopólio da produção; nos bens de consumo essencial, com fixação de preços baixos ao consumo, compensados aos produtores por taxas cobradas sobre as importações; e ainda em diversos sectores da agricultura e indústria, nas fases intermédias dos circuitos de produção e venda por grosso e a retalho, para regular as

margens obtidas entre os diversos agentes económicos privados. O controlo de preços funcionou como mecanismo central no controlo da inflação acompanhado por outras medidas, como o controlo salarial a partir da contratação colectiva, também fortemente controlada pelo Estado¹⁶⁹.

Na realidade, o controlo dos preços estendeu-se do mercado interno aos principais produtos de exportação. Os preços das exportações de conservas e vinhos do Porto foram os primeiros a serem alvo de uma intervenção profunda, quase evangelizadora sobre os mercados externos. Em 1934, na véspera da greve insurrecional de 18 de Janeiro, Sebastião Ramires discursou no teatro São Carlos sobre as «soluções corporativas no comércio e indústria». Para o ministro, após a definição do quadro institucional do Estado Novo, o governo tinha a missão de conter os abusos da liberdade individual e estabelecer o máximo equilíbrio entre a produção e o consumo. Os preços, dizia Ramires, deviam ser «funções do custo das respectivas produções e não da concorrência»¹⁷⁰. Nesse sentido, opunha o «preço baixo» determinado pela livre concorrência ao «preço justo» que o Estado tinha a faculdade de fixar em nome do interesse nacional¹⁷¹. O exemplo a dar seriam as conservas, onde os preços mínimos fixados em Março de 1933 já teriam provocado a subida das cotações internacionais e também permitido a valorização da sardinha vendida em lota. Note-se, de facto, que o CPCS tomou a fixação dos preços mínimos como instrumento axial da coordenação económica, contando com o apoio inicial dos mais importantes industriais¹⁷². Em 1935, no relatório que expunha a acção do Consórcio, as estratégias para o cálculo dos preços mínimos eram divulgadas com o máximo detalhe, revelando a convicção que era possível dominar todas as variáveis que determinavam o custo de produção e o transporte e distribuição das conservas até à venda do consumidor¹⁷³. A «cartelização» fora um dos objectivos gorados das associações liberais de Setúbal e Matosinhos e que o novo Estado prometera cumprir.

Mas os preços mínimos de exportação enfrentavam dois problemas fundamentais. Em primeiro lugar, a dinâmica da procura internacional. Se os preços oficiais fossem superiores aos preços oferecidos no mercado, as conservas

¹⁶⁹ Sobre a estrutura artificial de preços no mercado interno, v. José da Silva Lopes, *A economia portuguesa no século XX*. (Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2004), 141-143.

¹⁷⁰ Ramires, «Soluções corporativas no comércio e indústria», 15.

¹⁷¹ Ramires, *Soluções corporativas...*, 18/19.

¹⁷² DGRM, CPCS, *Conselho de Administração* (intervensões de Agostinho Fernandes, Júdice Fialho e outros).

¹⁷³ CPCS, *Relatório...*, 272-284.

portuguesas corriam o risco de não se venderem. O problema, mais uma vez, colocou-se com maior acuidade em França onde a concorrência, o proteccionismo e a instabilidade monetária promoveram uma descida dos preços. Em Setembro de 1936, o governo da Frente Popular decretou o abandono do padrão-ouro e o franco teve uma desvalorização significativa. O aumento dos preços médios das importações, que quase duplicaram, revela bem a diminuição de poder de compra em França. Por outro lado, as conservas marroquinas, com uma quota de importações isenta de direitos e condições de oferta competitivas, pressionavam a descida dos preços portugueses. Surpreendentemente, contra a tendência do mercado, os preços oficiais não só não desceram, como acabaram por subir, com o argumento que os custos das matérias-primas em Portugal - sardinha e sobretudo o azeite - tinham aumentado¹⁷⁴.

Por outro lado, mesmo que os preços fossem impostos no mercado interno, podiam ser alterados no exterior. A dificuldade estava na fiscalização. Do lado da oferta, a direcção do Consórcio presumia que os custos de produção não variavam substancialmente entre as diferentes regiões e podiam ser calculados a partir de uma recolha exaustiva de informação junto das empresas. O cálculo do preço mínimo seria feito de acordo com o custo da mercadoria, o lucro do exportador, as despesas de transporte, com os fretes e seguros marítimos incluídos, a comissão de agência e os encargos bancários¹⁷⁵. Para dominar estas variáveis o Consórcio desdobrou-se em pedidos e ordens às empresas para o registo dos contratos de exportação, a revelação dos custos com a importação de matérias-primas e a unificação dos fretes e seguros de transporte marítimo cobrados em cada porto¹⁷⁶. Todavia, nos países de consumo, não havia uma fiscalização comparável. Os preços mínimos tinham o ensejo de fixar um valor ligeiramente superior às transacções dos anos anteriores e poder, assim, contribuir para a valorização das exportações e reclamar a descidas das tarifas alfandegárias.

¹⁷⁴ Sobre as mudanças no mercado francês, v., Avigneau, *L'industrie...*, 329-342; e também o relatório de José Lemos, «Relatório da viagem à França e à Bélgica, precedido de breves considerações sobre a indústria e comércio de conservas de peixe (Janeiro de 1939)», (AHP,AN,Cx. 70, nº 1). Entre 1934 e 1937, o preço de uma caixa *¼ club* de conservas de sardinha de qualidade «bom corrente» subiu 93\$50 para 98\$25.

¹⁷⁵ À primeira venda das conservas não era imposto um preço mínimo, nem à exportação de espécies similares da sardinha. V. CPCS, *Relatório...*, 278.

¹⁷⁶ Ver as diversas circulares emitidas sobre os preços mínimos. DGRM, IPCP, *Circulares* (1933 a 1938).

Em teoria, o cumprimento dos preços mínimos seria uma vantagem para os industriais que tinham, através de uma prática administrativa, as suas margens de lucro asseguradas. Contudo, a fraude aos preços mínimos tornou-se a regra geral. A partir de 1933, multiplicaram-se as denúncias dos industriais que não estavam dispostos a acatar as novas regras. A fraude era cometida pelos agentes comerciais que, sob pressão do importador no país estrangeiro, vendiam a mercadoria abaixo do preço mínimo. Entre 1933 e 1934, foram abertos 40 processos de contencioso sobre os preços mínimos no Consórcio¹⁷⁷. As tensões intrassectoriais voltaram a agudizar-se: os exportadores exigiam a fixação da comissão de venda para assegurar que os seus lucros não seriam comprimidos e os industriais pediam a fixação do preço de venda ao exportador, argumentando que tal medida ajudaria a regularizar os preços da sardinha em lota¹⁷⁸. A tensão evoluiu para uma oposição mais ou menos concertada, quer no seio da organização, quer na imprensa escrita. Em 1934, os industriais de Matosinhos apresentaram um abaixo assinado contra a circular que impunha o cumprimento dos preços mínimos. Na revista *Conservas*, publicada em Matosinhos, e no jornal *A Indústria*, de Setúbal, as críticas aos preços mínimos generalizaram-se, questionando a missão do Consórcio e a sua utilidade na defesa dos interesses conserveiros. Em resposta, os serviços de censura foram alertados pelo gabinete do Ministro para informarem previamente sobre todos os artigos relativos à matéria em causa¹⁷⁹. A reação oficial não foi menos enérgica: multiplicaram-se as multas e sanções, a publicitação do nome dos exportadores expulsos da organização e o convite à delação compensada com 25% do valor da multa a cobrar ao prevaricador¹⁸⁰.

O carácter punitivo do Consórcio teve um endurecimento em 1936, quando deu lugar à formação do Instituto Português das Conservas de Peixe (IPCP). O clima da guerra civil de Espanha, além de afetar a produção e a concorrência internacional,

¹⁷⁷ CPCS, *Relatório...*, 192.

¹⁷⁸ DGRM, IPCP, *Actas do Conselho Geral*, 26.06.1936.

¹⁷⁹ Ver os resumos semanais dos serviços de censura apresentados ao Ministro do Comércio e Indústria entre 1936 e 1940 (ANTT, MCI, Cx. 23, pt. 9); e a correspondência de Cancela Abreu, chefe de gabinete do ministro, com a comissão de censura, a exigir o conhecimento prévio das notícias a publicar sobre o Consórcio, depois do Ministro ter considerado «absolutamente inconveniente» a publicação de notícias sobre pescas e conservas no jornal *A Revolução*, em Junho de 1933 (ANTT, MCI, Cx. 15, pt.3).

¹⁸⁰ DGRM, IPCP, *Actas do Conselho Geral*, (9ª sessão, Março de 1936).

inspirou uma grande intransigência na obediência às medidas legais¹⁸¹. O IPCP aprimorou as faculdades de vigiar e punir: instalou agentes secretos na Bélgica como compradores de conservas, que apanharam exportadores portugueses em flagrante delito, e deu novos apoios aos delatores. Em 1937 surgiu a medida mais ousada: o director do IPCP, Luís de Azevedo Coutinho, promoveu a sindicalização obrigatória dos importadores estrangeiros nas principais praças europeias. Em Bordéus, depois do assentimento inicial, os comerciantes rejeitaram em grupo a imposição do IPCP. Em Londres, entretanto, os acontecimentos foram ainda mais relevantes. Como relatava António Mendonça a Salazar, a *Associação de Sardinhas Portuguesas*, fundada em 1937, não tinha impedido a queda dos preços verificada desde essa data¹⁸². Antes da sua dissolução, deu-se uma assembleia geral extraordinária que contou com a presença de Azevedo Coutinho. Os importadores britânicos não só se opuseram a fiscalizar os preços mínimos como também alertaram para a existência de importadores de conservas fora da *Associação de Sardinhas Portuguesas*. Perante as insistências de Azevedo Coutinho, alertaram o director do IPCP para o facto de, em Inglaterra, se negociar com liberdade e que era impossível impor os preços mínimos às exportações portuguesas. A julgar pela acta da reunião, Azevedo Coutinho saiu humilhado de Londres, ao mesmo tempo que a *Associação* se dissolvia. Meses mais tarde, apresentaria a demissão como director do IPCP.

As críticas mais contundentes chegaram, no entanto, do seio da própria organização. José Lemos, director dos serviços comerciais do IPCP, ofereceu um relato desassombrado sobre as vendas no exterior depois de uma viagem de estudo à França e Bélgica. Em Paris, dizia, «os agentes confessam francamente o fracasso que aguardará todo aquele que procure trabalhar com os preços mínimos do IPCP»¹⁸³. Na Bélgica, alertava que os agentes estavam a substituir as conservas portuguesas pelas conservas de outros países que as vendiam por preços mais baratos. Note-se que Lemos, numa demorada introdução ao seu relatório, demonstrava um entendimento profundo dos mercados conserveiros, o desenvolvimento da concorrência internacional e as vantagens comparativas de cada país. Não tinha dúvidas em afirmar que a concorrência era a única determinante do preço no mercado internacional e «a

¹⁸¹ Lucena, *Sobre a evolução...*, II, 126-129.

¹⁸² ANTT, AOS, EC-12, cx. 75, capilha 1«Situação da indústria de conservas de peixe» (1939 – 1953)».

¹⁸³ AHP,AN,Cx. 70, nº 1, *Relatório da viagem à França...*, 103.

hora presente caracteriza-se, pois, pelo predomínio do preço sobre a qualidade»¹⁸⁴. Propunha, sem se compatibilizar com a organização, que a única forma de dispor de um melhor preço seria a criação de marcas fortes que, pela regularidade e boa qualidade, ganhassem a confiança do consumidor¹⁸⁵. Num outro plano, os industriais procuram alternativas à gestão comercial do IPCP, interpelando directamente o Presidente do Conselho. Caetano Feu, decano dos conserveiros de Portimão, incitava ao regresso à ideia inicial de Salazar concentrar as exportações num organismo ou «Bolsa de Conservas», em que os industriais recuperavam a autonomia na decisão sobre os preços e a selecção dos mercados de acordo com a qualidade das conservas¹⁸⁶. Nas vésperas da Guerra Mundial, os conserveiros demonstravam um claro desalento com a forma como evoluíra a organização corporativa e a coordenação económica da indústria.

3.5. A organização corporativa: expectativas e realidade.

À medida que a institucionalização da economia corporativa avançou, maior foi o distanciamento dos industriais conserveiros em relação ao Estado Novo. Como caracterizar este processo? Como ponto de partida, devemos ter em conta que a política de preços mínimos hostilizou muitos industriais que não conseguiram exportar as mercadorias com os preços que lhes eram impostos. Em segundo lugar, devemos admitir que a oposição à organização corporativa deveu-se a uma certa incompreensão sobre a representação «orgânica» dos interesses e o princípio de regular as relações industriais a partir de novos organismos e convenções como os contratos colectivos de trabalho¹⁸⁷. Porém, no caso das conservas, a hipótese que nos parece mais plausível é que os industriais - pelo menos aqueles que exprimiram as suas ideias na imprensa e ocuparam as direcções dos organismos corporativos -

¹⁸⁴ Idem, p. 7 e ss.

¹⁸⁵ Idem, p. 25. Em alternativa aos preços mínimos, sugeria que o IPCP aprofundasse a criação de «marcas nacionais» de acordo com as competências que lhe foram atribuídas pelo Decreto 21:622 (arts. 14º a 17º).

¹⁸⁶ Ver «Estudo e propostas, elaborados por Caetano Feu, sobre o desenvolvimento da indústria de conservas de peixe e a sua exportação» (ANTT, Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros [SGPCM], cx. 15, proc. 227/7;) e «Relatório do Instituto Português de Conservas de Peixe relativo a um projecto da criação da “Bolsa das Conservas» (ANTT, SGPCM, cx. 36, proc. 342/18, nº 8.

¹⁸⁷ Para uma análise sobre as resistências à organização corporativa no sector agrícola, v. Dulce Freire, «Sector vinícola contra a organização corporativa», *Ler História*, 42, 175-198.

tiveram a consciência que foram gradualmente arredados dos centros de tomada de decisão. A ideia de «cooperativa industrial», vagamente anunciada no relatório de Salazar em 1931, degenerou num modelo de gestão autoritária e centralizada. Mas esse processo não só não foi imediato como se revestiu de resistências, protestos e medidas repressivas.

Numa perspectiva do novo poder estrutural do Estado, colocaram-se dois desafios à organização da indústria de conservas: harmonizar os diversos grupos de interesse regionais com a cooptação das elites num organismo suprarregional e conceder vantagens aos agentes económicos em troca da sua arregimentação compulsiva em organizações criadas pelo Estado. A transição do pluralismo representativo das associações liberais para uma representação institucional de interesses é uma questão central na formação dos novos regimes corporativos¹⁸⁸. Na indústria de conservas podemos inquirir este processo através da leitura cruzada de diversas fontes primárias: a legislação, a organização financeira dos organismos e a participação dos industriais nos organismos através das suas actas.

No que diz respeito à construção jurídica do enquadramento corporativo da indústria, podemos distinguir três fases. A primeira, em Agosto de 1932, começou com a criação do CPCS. A formação do Consórcio distinguia-se de uma associação liberal tanto no plano doutrinário como na prática, na medida em que impôs a inscrição obrigatória de todos os industriais e exportadores que quisessem continuar a exercer a sua actividade. No seu decreto fundador, o preâmbulo definia-o como uma «configuração nova», distinta de uma associação ou sociedade comercial, ainda que promovesse a representação dos interesses da indústria e pudesse ser um agente exportador de conservas. Era, porém, a definição de "instituição de interesse público", cuja missão e atribuições era fixada por lei, que distinguia o Consórcio da anterior tradição liberal:

«O Consórcio, porque é uma instituição de interesse público, pode impor a sua autoridade a todos os industriais e exportadores, aplicar multas e outras sanções. Pela mesma razão são

¹⁸⁸Ver, como referência, os estudos de Álvaro Garrido (2016), António Costa Pinto (2017) e as análises clássicas de Philippe Schmitter (1999).

inaplicáveis as regras de direito comum para recursos das deliberações dos órgãos directivos, estabelecendo-se na lei disposições especiais»¹⁸⁹.

Esta mudança era, no entanto, temperada com promessas de representação. As associações industriais foram convidadas a apresentar os nomes que constituíram a lista de nomeação para os órgãos do Consórcio. O Conselho de Gerência deveria ser ocupado por industriais e o Conselho de Administração, composto por delegados de todos os centros industriais, tinha amplos poderes deliberativos. Porém, logo em Novembro de 1933, após a entrada em vigor da nova Constituição, deram-se os primeiros acertos na representação «orgânica»: à margem do Conselho de Administração foi criada uma Comissão Delegada, onde se concentram os poderes do primeiro Conselho de Administração, e o conselho de Gerência passou a ser composto por nomeação ministerial e com a presença de um delegado de governo¹⁹⁰.

Quadro 3.5. Fases de constituição da organização corporativa da indústria de conservas de peixe (1932-1974).

1 ^a (1932-	Fase	Pré-corporativa	Consórcio Português das Conservas de Sardinha.
--------------------------	------	-----------------	--

¹⁸⁹ *Diário do Governo*, Decreto 21:622. Na distinção que o legislador faz entre o Consórcio e um modelo de sociedade comercial, a inspiração autoritária é também clara: «A sociedade comercial supõe um contrato de que é elemento essencial o livre consentimento e neste caso tudo é imposto: a inscrição, a subscrição do fundo social, o quantitativo atribuído a cada associado, a forma de escolher os corpos gerentes, o modo de representação, a divisão dos lucros, as regras de funcionamento interno, a dissolução, em uma palavra, tudo o que normalmente compete definir aos sócios de qualquer sociedade.».

¹⁹⁰ *Diário do Governo*, Decreto 23:198.

1935)		
2ª Fase (1935-1936)	Corporativa	Consórcio Português das Conservas de Peixe / União dos Industriais e Exportadores das conservas de peixe. 4 Grémios de industriais (Norte, Centro, Setúbal e Sul). 1 Grémio de Exportadores.
3ª Fase (1936-1974)	Corporativa e coordenação económica	Instituto Português das Conservas de Peixe 5 Grémios de industriais (Norte, Centro, Setúbal, Barlavento e Sotavento do Algarve). 1 Grémio de Exportadores.

Fonte: *Diário do Governo*.

A segunda fase decorreu da adaptação do Consórcio à nova orgânica corporativa, tendo em conta o decreto-lei 23:049, de 23 de Setembro de 1933, que criou os grémios de inscrição obrigatória e previa, no seu artigo 10º, que as associações patronais fossem integradas no novo modelo. A acção da organização alargou-se à indústria de conservas de outras espécies, além da sardinha, e as delegações regionais do Consórcio deram lugar à criação de quatro Grémios de Industriais e um Grémio de Exportadores. O CPCS, passando a denominar-se Consórcio Português das Conservas de Peixe (CPCP), foi igualmente designado como organismos intermédio da organização corporativa com o nome de União de Industriais e Exportadores de Conservas de Peixe. Esta adaptação da estrutura «pré-corporativa» não trouxe alterações às atribuições conferidas inicialmente ao Consórcio. Porém, no caso concreto da representação profissional, era dado mais um importante passo na burocratização dos centros de decisão e a separação dos interesses industriais. Segundo o decreto 24:947, a direcção do CPCP era acrescida de poderes e passava a estar vedada aos industriais. O principal argumento era a necessidade de manter uma direcção independente dos interesses industriais, capaz de defender o interesse nacional e que respondia apenas perante o ministro, sem correr o risco de julgar em causa própria.

A terceira fase, que se prolonga entre 1936 e 1974, caracteriza-se pela fundação do organismo de coordenação económica, o IPCP, que passa a coexistir com cinco Grémios de Industriais e um Grémio de Exportadores, todos de inscrição

obrigatória. A criação do IPCP correspondia à institucionalização da coordenação económica feita pelo decreto-lei 26:757, em Julho de 1936. Na prática, as atribuições do IPCP serão as mesmas que foram atribuídas ao Consórcio, como testemunha, aliás, a continuidade documental entre os seus arquivos históricos. Mas esta estrutura definitiva revelava outro pormenor relevante. Aos Grémios era atribuída, além de diversas competências, a missão de prestar assistência aos operários no período de defeso e distribuir os créditos aos industriais sobre as mercadorias armazenadas. Essas operações seriam feitas com recurso aos fundos corporativos e de previdência social, constituídos por taxas provenientes da exportação de conservas, e cuja aplicação era solidária entre os diversos centros industriais. Todavia, por meio de uma complexa redistribuição, os Grémios tinham autonomia sobre apenas 15% dos fundos. A aplicação da grande maioria, 85%, era decidida pelo IPCP¹⁹¹. Com a fundação do IPCP ficou também consolidada a nova fiscalidade corporativa sobre as empresas e o conjunto da produção. Em 1938, por exemplo, o valor das taxas cobradas sobre todas as conservas de peixe foi superior a 9 mil contos, o que correspondia a 5,4% do valor das exportações nesse mesmo ano. Em 1973, o relatório sobre a indústria de conservas encomendado à consultora Mckinsey afirmava que as contribuições corporativas ocupavam um terço das margens líquidas dos industriais¹⁹². Além dos projectos industriais foram financiados com os fundos corporativos dos Grémios, a maior fatia das taxas entregues ao IPCP era dirigida ao fundo de Assistência e Previdência Social. Este, por sua vez, apesar das múltiplas aplicações com carácter assistencial mas também solidário com outros organismos de de enquadramento social, como a FNAT e as Casas dos Pescadores, era sobretudo destacado para financiar o defeso do fabrico e a assistência aos operários doentes (Quadro 3.6.).

Quadro 3.6. Aplicação do Fundo de Assistência e Previdência Social em 1945.

Assistência e Previdência	Valor (em contos)
---------------------------	-------------------

¹⁹¹ Aparentemente, a distribuição das receitas as taxas de exportação favorecia os grémios (60%) em vez do organismo de coordenação económica (40%). Note-se, no entanto, que a distribuição das receitas nos Grémios tinha a seguinte ordem: fundo de exercício (5%), fundo corporativo (45%) e fundo de Previdência Social (50%). No fundo de Previdência Social, apenas 15% podia ser utilizado livremente por cada Grémio, enquanto 85% carecia de autorização do Subsecretário de Estado e o aval do IPCP. A aplicação dos fundos corporativos, com a excepção das operações de crédito a curto prazo dentro dos limites estabelecidos pelo IPCP, carecia também da autorização do organismo de coordenação económica.

¹⁹² Mckinsey, *A strategy for the Portuguese canning industry* (Lisboa: Fundo de Fomento de Exportação, 1973), 2-2 .

Dos Fundos do IPCP		637,4
FNAT	66	
Casa dos Pescadores	12	
Legião Portuguesa	0,6	
Mocidade Portuguesa	0,6	
Assistência médica a funcionários e antigos industriais	181	
Diversos	6,9	
Dos Fundos dos Grémios (Previdência 85%)		4483,9
Defeso	2708,6	
Assistência a Operários doentes	1724	
Indemnizações a soldados despedidos	25,6	
Juros p/ Fundo Corporativo	25,5	
Dos fundos da Caixa de Auxílio à família dos funcionários		530,1
Caixa de Abono de Família	120,5	
Subsídio de Família	350,7	
Subsídio de Transporte	58,7	
		5301,4

Fonte: AMO, GICPSA, *Relatório dos Fundos de Previdência Social dos Grémios dos Industriais de Conservas de Peixe, 1932-1949*.

A autoridade do organismo de coordenação económica vem confirmada não só pela força da lei, mas pela distribuição financeira que anquilosou o funcionamento quotidiano dos organismos primários. No entanto, a capacidade de os industriais se oporem a este modelo foi relevante. Em Setúbal, a insuficiência das verbas atribuídas para pagar aos operários durante os meses de defeso criou graves conflitos, em 1935, e a confrontação directa entre os directores do Grémio e a autoridade exercida pelo IPCP, de que resultou o afastamento de Mariano Coelho, um dos mais importante industriais da cidade¹⁹³. Em Olhão, em 1938, um «incidente» entre a direcção do Grémio de Industriais do Sotavento e o IPCP provocou a imediata exoneração da direcção¹⁹⁴. No Grémio do Centro, com sede em Peniche, Agostinho Fernandes

¹⁹³ José Lopes e Alberto Sousa. *A indústria de conservas de peixe em Setúbal* (Santa Maria da Feira: Estuário, 2015), 121-134.

¹⁹⁴ AMO, GICPSA, (Pasta «Incidente IPCP, 1938»).

aproveitou os relatórios anuais para tecer duras críticas ao funcionamento da organização e à teimosia com que eram impostos os preços mínimos de exportação¹⁹⁵.

A organização corporativa da indústria de conservas revela, em suma, que a adesão das «forças-vivas» não se fez apenas com um equilíbrio entre a fiscalidade corporativa e a concessão de privilégios aos industriais ou do enquadramento compulsivo dos operários da indústria em sindicatos nacionais e em convenções de trabalho colectivas. A criação dos contratos colectivos de trabalho na indústria de conservas, em 1936, mecanismo habitualmente entendido como factor de contenção dos custos de trabalho, foi inicialmente recebida com um forte protesto dos industriais que sublinhavam que uma indústria sazonal não podia garantir trabalho fixo à maioria dos seus trabalhadores¹⁹⁶. Subsistia uma força representativa «liberal», consentida na imprensa conserveira, em particular na revista *Conservas*, fundada em 1936 em Matosinhos, e no jornal *A Indústria*, em Setúbal. Em simultâneo, a corporativização do sector foi acompanhada de uma clara repressão composta pela censura, as exonerações imediatas, acompanhadas de acusações «bolchevistas» que ganhavam peso na conjuntura de temor criada pela Guerra Civil de Espanha. Todas estas ações tornaram os membros dos Grémios menos livres e mais dependentes do Estado.

3.6. Um industrialismo latente.

Em 1947, na Assembleia Nacional, quando a comissão de inquérito aos elementos da organização corporativa fez uma análise exaustiva do funcionamento dos organismos de coordenação económica, o IPCP enviou uma série de estudos de engenharia de que se orgulhava ter sido o promotor¹⁹⁷. Os estudos incluíam análises sobre a possibilidade de fabricar os subprodutos da indústria de conservas, as farinhas e os óleos de animais marinhos. Outra série de estudos incluía relatórios sobre a presença de chumbo nas latas de conservas, a estanhagem das grelhas de cozedura instaladas nas fábricas, a variação anual do teor de gordura da sardinha e um estudo

¹⁹⁵ Ver os relatórios e contas anuais do GICPC, escritos por Agostinho Fernandes, em particular nos anos de 1937 a 1939.

¹⁹⁶ Ver, por exemplo, «Salários», *A Indústria*, 9.10.1936. Neste periódico de Setúbal é visível a oposição dos industriais à assinatura das convenções que fixavam uma diferença salarial entre os centros de Setúbal e Matosinhos, onde os salários mínimos dos contratos colectivos de trabalho eram inferiores. Os industriais exortam a direção do Grémio a não assinar as convenções.

¹⁹⁷ AHP, AN, Cx. 69, nº4.

para determinar o prazo mínimo ideal de maturação das conservas, antes do seu consumo. Os objectivos eram reduzir o desperdício, assegurar a qualidade dos produtos e garantir a «segurança» dos consumidores.

A formação do Consórcio, em 1932, foi inegavelmente acompanhada de um impulso industrialista, a que não era alheio o ministro Sebastião Ramires, engenheiro formado no Instituto Superior Técnico que, na sua juventude, se ocupara em estudar um modelo para melhorar a organização técnica das fábricas de conservas no Algarve. A formação de quadros de engenheiros, a crise internacional e o forte impulso dado às obras públicas no início dos anos trinta deram uma nova projecção pública aos engenheiros enquanto grupo social com a autoridade do conhecimento e a vontade de acção¹⁹⁸. Na indústria de conservas, a procura pelos serviços de engenharia centrava-se em três necessidades. A primeira, e mais premente, era a fiscalização da qualidade das conservas, o que requeria não só a formação de um laboratório, mas também a aplicação de conhecimentos de química aplicados ao pescado e aos molhos que compunham as conservas. Em segundo, era solicitado aos engenheiros que desenvolvessem projectos de «fábricas corporativas»: quer para o aproveitamento dos resíduos e transformação em subprodutos, quer para a produção de folha-de-flandres, cuja substituição das importações era vista como uma oportunidade estratégica de aproveitamento dos recursos minerais, nomeadamente o estanho¹⁹⁹. Em terceiro, os engenheiros são chamados a pronunciarem-se sobre os pedidos de condicionamento industrial e a fazer vistorias às fábricas para assegurar que todas as normas impostas pelo CPCS estavam a ser executadas. Em síntese, a acção dos engenheiros era imprescindível para o CPCS aplicar a sua política de qualidade. No relatório publicado em 1935, o Consórcio fazia um autoelogio ao considerar que os parâmetros de qualidade das conservas portuguesas tinham sido adoptados pelos seus países concorrentes. A investigação sobre as propriedades químicas das conservas acompanhava a tendência seguida na Noruega onde também se instalou um laboratório químico dedicado à indústria.

O laboratório do CPCS começou a funcionar logo em Julho de 1933 e fez milhares de análises aos azeites, à sardinha e, sobretudo, ao problema do chumbo presente nas latas depois de esterilizadas. A fiscalização dos lotes de conservas para

¹⁹⁸ Tema já bastante desenvolvido por Rollo (2002); Brito (1989); Madureira (2002); Rodrigues (1999).

¹⁹⁹ Charles Lepierre, *Estudo da folha de flandres (ferro estanhado) usada na indústria de conservas de peixe*. (Lisboa: [S.n.], 1939).

exportação permitia detectar fraudes mas também comprovar a qualidade dos produtos. Em 1935, por exemplo, o Consórcio recebera uma queixa de importadores da Bélgica que afirmavam ter recebido um lote com azeite adulterado – misturado com óleo de amendoim, uma das «fraudes» mais comuns – mas, após as análises feitas no laboratório, provou-se que as conservas tinham apenas azeite e «a boa fé dos industriais portugueses»²⁰⁰. Por outro lado, o fabrico de óleos e farinhas, e as expectativas de crescimento dos mercados externos destes produtos, foram analisadas por Henrique Parreira, director dos serviços industriais e antigo colega de Ramires no Instituto Superior Técnico; do seu labor resultou a criação da fábrica experimental de Matosinhos, anunciada como um projecto industrial de vanguarda²⁰¹. De uma maneira geral, podemos defender que os engenheiros não tiveram uma presença passiva, reservada às suas funções burocráticas, mas quiseram influenciar e propor a difusão dos melhores princípios técnicos e científicos, sobretudo no que dizia respeito ao à apresentação e higiene do fabrico. Charles Lepierre, director do laboratório, professor no IST e reputado químico, resumia, em 1938:

"A fábrica de conservas deve ser um verdadeiro laboratório de microbiologia – ou melhor – pode-se comparar a uma sala de cirurgia onde o operador emprega todos os meios para que o doente não seja infetado. O mesmo problema realmente existe na conserva: é indispensável um asseio rigoroso em todas as manipulações porque o peixe, cuja substância é eminentemente sensível, está sempre sujeito a ser contaminado"²⁰².

Em todo o caso, podemos considerar que o industrialismo esteve apenas latente na indústria de conservas durante os anos trinta. Em comparação com outros produtos, como o trigo, submetido a projectos científicos de criação de novas espigas que estiveram no centro de uma «modernidade fascista», segundo Tiago Saraiva, ou até mesmo com a presença dos engenheiros em grandes projectos industriais no primeiro franquismo²⁰³, o caso das conservas teve pouca expressão. Além dos

²⁰⁰ CPCS, *Relatório...*, 197-198.

²⁰¹ Henrique Parreira, *Fábrica experimental de farinha de peixe de Matosinhos : relatório de contas do Io exercício* (Lisboa: IPCP, 1938).

²⁰² Charles Lepierre, «A química da conserva», em *Livro de Ouro das Conservas de Peixe* (Lisboa: IPCP, 1938).

²⁰³ Tiago Saraiva, *Fascist pigs. Technoscientific organisms and the history of fascism*. (Cambridge: The MIT Press, 2016), e Lino Campubrí, *Los ingenieros de Franco. Ciencia, catolicismo y guerra fría en el Estado franquista* (Barcelona: Crítica, 2017).

subprodutos, não se promoveu a criação de novos tipos de conservas nem, até ao segundo pós-guerra, a evolução na organização técnica das fábricas. Esta secundarização foi, em parte, provocada pelas circunstâncias nos mercados externos. No verão de 1933, em Inglaterra, e no início de 1934 nos Estados Unidos da América, foram apreendidos lotes de conservas portuguesas (e também norueguesas) por conterem um número de sais de chumbo superiores ao autorizados pelas leis sanitárias. A paralisação dos mercados, sobretudo o norte-americano, obrigou o laboratório a concentrar todos os esforços em identificar as origens do chumbo nas conservas portuguesas²⁰⁴. Enquanto se desenrolava um diferendo diplomático com os EUA, o CPCS instituiu novas medidas de segurança e higiene em todas as fábricas, como a obrigatoriedade de revestir as grelhas de cozedura das sardinhas com estanho puro e a recomendação de utilizar autoclaves em separado para os processos de cozedura do peixe e esterilização das latas. A investigação concluiu que seria impossível eliminar qualquer vestígio de chumbo nas conservas, a menos que a folha de flandres não tivesse qualquer presença de chumbo e os processos de soldadura das latas deixassem de ser manuais. As autoridades americanas acabaram por relaxar as medidas restritivas, mas o Consórcio não apelou à mecanização do fabrico das latas, medida que teria um forte impacto sobre a redução dos trabalhadores masculinos nas fábricas.

Neste trabalho não pretendemos analisar o alcance da investigação científica em torno da sardinha e da composição química das conservas. Sublinhamos apenas que o Consórcio conseguiu mobilizar, inicialmente, alguns dos mais reputados cientistas neste campo em exercício em Portugal. Porém, a difusão dos resultados junto dos industriais ficou aquém do previsto. Daniel Wagner, num tom especialmente crítico, repudiava a insistência dos fabricantes no «empirismo», indiferentes aos avanços da investigação²⁰⁵. A este problema de divulgação somava-se uma ausência maior sobre a investigação em torno da produtividade industrial, a redução dos tempos e custos de fabrico e, eventualmente, a mecanização de alguns segmentos da linha de produção. Estas preocupações colocar-se-ão no segundo pós-guerra quando se tornou evidente a perda de competitividade externa da indústria portuguesa. Neste período – talvez por «defeito» das fontes primárias, que não devemos deixar de ler criticamente – paira uma certa ideia de ciência militante, ao

²⁰⁴ CPCS, *Relatório...*, 203-213.

²⁰⁵ AHP, AN, Cx. 69, n.º 4.

serviço do organismo paraestatal, sem autonomia para produzir resultados disruptivos. Essa postura é exibida subtilmente, por exemplo, no discurso encomiástico sobre as qualidades únicas das conservas portuguesas que Charles Lepierre descrevia, em 1938, como um «alimento perfeito» capaz de aumentar em 67% o valor alimentar (medido em número de calorias por 100 gramas) da sardinha consumida em fresco²⁰⁶.

²⁰⁶ Lepierre, *A química da conserva...*

3.7. Conclusão: o fracasso da «cartelização estatal».

A segunda metade dos anos trinta foi um período de importantes mudanças nos planos nacional e internacional. Nos mercados de conservas, as medidas protecionistas tiveram impacto nas exportações portuguesas. Enquanto certos países substituíam as importações a favor de uma maior integração da produção doméstica e colonial, outros continuaram a preferir as conservas portuguesas, quer pela preferência e aumento do seu consumo, quer pela necessidade de compensar as relações comerciais bilaterais estabelecidas com Portugal. Foi este cenário, marcado pela actuação dos governos e da diplomacia económica, que determinou os primeiros passos da coordenação económica executada pelo Consórcio Português de Conservas de Sardinha. Do ímpeto reformista enunciado nos diplomas legais em 1932, o Consórcio passou a ocupar-se de um expediente burocrático de distribuição das quotas de exportação e controlo da qualidade dos produtos. A sua principal missão seria pugnar pelo cumprimento dos preços mínimos de exportação. Contudo, as fontes primárias demonstram como a «cartelização» pública foi um logro. Incapaz de controlar o comércio nos países consumidores, o Consórcio pôs à prova a sua credibilidade e, por extensão, a possibilidade de o Estado empreender a «missão exportadora» de reabilitar as exportações portuguesas.

O fracasso da «cartelização» não significa, porém, a ausência de coordenação económica no sector. Pelo contrário: a evolução do comportamento da organização conserveira revela dois paradoxos. O primeiro é que, enquanto os organismos se revelavam incapazes de controlar os preços mínimos de exportação no estrangeiro, os custos de produção da indústria dependiam cada vez mais das decisões tomadas pelo governo. A decisão sobre os investimentos nas fábricas, a compra de matérias-primas e a regulamentação do trabalho foram transferidas para a administração central e para o organismo de coordenação económica que, a partir de 1936, distribuiu competências executivas entre os Grémios de industriais. O segundo paradoxo é o da «corporativização»: à medida que, entre 1932 e 1935, se institucionalizou a ordem corporativa e a criação dos organismos da indústria conserveira, os industriais foram perdendo o seu poder de decisão na auto-regulação da actividade económica. Os protestos, indícios e demissões revelam não só o défice de representatividade das novas instituições, mas também a relutância em compreender e aceitar a extensão dos

poderes infraestruturais do Estado sobre a vida quotidiana da indústria. Absorvida por um expediente burocrático de distribuição de recursos e quotas, a «Organização» deixou latente o industrialismo dos engenheiros que foram chamados a participar na direcção do CPCS e do IPCP.

Daqui resulta que a criação do Consórcio, ou a assunção de uma política de coordenação económica, não se destinava apenas a aumentar a eficiência da indústria, mas também a mobilizar política e socialmente os industriais e os trabalhadores. Todavia, a entropia na actuação do organismo colocava um problema de credibilidade sobre a capacidade de o Estado promover o comércio externo. Nas vésperas da Segunda Guerra Mundial, na Assembleia Nacional, a actuação dos organismos de coordenação económica era alvo de escrutínio e revelava excessos de burocracia, uma tributação desadequada sobre as actividades que regiam e a dificuldade de adaptar os preços oficiais às alterações constantes do consumo interno e externo²⁰⁷. As críticas adequavam-se ao sector das conservas; mas o conflito mundial daria uma oportunidade à «organização» de provar a sua utilidade.

²⁰⁷ *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, nr. 32, 07.02.1939 (intervenções de Cincinato da Costa e Sebastião Ramires).

4. A Guerra (1939-1945).

A Segunda Guerra Mundial transformou a pesca costeira da sardinha e a indústria de conservas. Em grande medida, a experiência foi diferente da Primeira Guerra Mundial. Em 1914-1918, e nos anos seguintes, houve um extraordinário crescimento da produção, do número de fábricas e do volume das exportações. Pelo contrário, na Segunda Guerra Mundial deu-se uma estabilização no volume da produção, acompanhada de uma contenção no número de novas fábricas. Como se explica esta diferença? A primeira razão tem a ver com o facto de a indústria nos anos trinta ter passado por uma fase de consolidação na sua distribuição territorial, ao contrário do que sucedia em 1914. Por outro lado, as circunstâncias em que Portugal participou na guerra, como país neutral, influenciou sobremaneira o comércio das conservas.

Neste capítulo desenvolvemos a hipótese que as exportações de conservas foram uma das garantias da neutralidade portuguesa e o mais valioso produto das exportações, pelo menos segundo as estatísticas oficiais. Além de as conservas serem um produto estratégico para as operações militares, a disputa pelas conservas feita pelos países beligerantes provocou a sua hipervalorização e permitiu a importação das matérias primas necessárias ao seu fabrico.

Depois de discutirmos os conceitos de neutralidade e comércio estratégico, argumentamos como a produção de conservas se tornou um agente indispensável da neutralidade portuguesa. Em segundo lugar, caracterizamos a estatização do comércio conserveiro realizada pelas instituições oficiais, com destaque para a celebração dos contratos de vendas colectivas, uma inovação institucional que garantiu a sobrevivência do comércio. Finalmente, indagamos sobre se a guerra constituiu ou não uma etapa de inovação empresarial no sector, por um lado, e uma oportunidade para a integração económica com outras indústrias portuguesas, nomeadamente para a produção de bens intermédios que as conserveiras necessitavam.

4.1. Neutralidade e comércio estratégico.

A Segunda Guerra Mundial, nas palavras de Eric Hobsbawm, foi uma «guerra total» que mobilizou a maior parte da sociedade civil, modificou as economias para o fabrico massivo de armas e produziu uma destruição inédita que transformou as vidas e instituições dos países participantes²⁰⁸. Na interpretação clássica de Alan Milward, o estudo das economias de guerra deve ter em conta não só o potencial de uma economia se preparar para a guerra, mas também a «síntese estratégica» que permitiu, em cada país, mobilizar os recursos de maneira eficiente para alcançar a vitória militar²⁰⁹. Na Alemanha, a preparação de uma economia de guerra foi conjugada com o expansionismo territorial do Terceiro Reich. Nos anos trinta, à medida que o investimento nos planos quadrienais se dirigiu ao rearmamento e à preparação das ofensivas militares (*Blitzkrieg*), medrou o projecto de uma «Nova Europa» autossuficiente e politicamente autónoma. Hitler, porém, debateu-se com as insuficiências dos territórios ocupados – quer no fornecimento de bens e serviços, quer na expansão das culturas agrícolas, que careciam de uma mão-de-obra intensiva – e, perante o avanço dos Aliados, prescindiu do colaboracionismo e mobilizou todos os meios para a vitória final²¹⁰. Por outro lado, no Reino Unido, e sobretudo nos EUA e na União Soviética, o início da guerra não teve uma «síntese estratégica». Em grande medida, o bloqueio continental britânico resultou da expansão «napoleónica» do Terceiro Reich, a que se seguiram outras medidas, como uma intensa relação comercial com os países neutrais. A evolução do conflito criou um enorme défice orçamental com despesas militares britânicas superiores às da Alemanha, mesmo depois de a União Soviética e os Estados Unidos terem entrado na guerra²¹¹.

No jogo de forças entre os beligerantes, os países neutrais desempenharam um papel crucial enquanto prestadores de serviços, de capital e de trabalho e como parceiros no comércio de bens essenciais. Note-se que o princípio da neutralidade jurídica, estabelecida pelo direito dos tratados e pelo costume internacional, foi subvertido pelo desenvolvimento da «guerra total». Nas vésperas do conflito, catorze

²⁰⁸ Eric Hobsbawm, *Historia del Siglo XX* (Barcelona: Crítica, 1995), 52.

²⁰⁹ Alan Milward, *War, economy and society : 1939-1945* (Middlesex : Penguin, 1987), 19 e ss.

²¹⁰ Mark Mazower, *Dark continent : Europe's twentieth century* (London : Penguin Books, 2018).

²¹¹ David Edgerton, «Controlling resources. Coal, iron ore and oil in the Second World War» em *The Cambridge History of the Second World War*, org., Michael Geyer e Evan Mawdsley (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), 135-140.

países declararam a neutralidade, mas cerca de um terço foi ocupado, invadido ou tornou-se voluntariamente beligerante²¹². Não existe, portanto, uma neutralidade colectiva, por oposição a um estatuto de beligerante ou «não beligerante». Mas é possível comparar as relações entre os países neutrais e os beligerantes, tendo em conta as condições que os primeiros tinham para dissuadir, ou cooperar, com os segundos. Na sua maioria, os países que mantiveram a neutralidade tiveram no comércio um factor decisivo²¹³.

Quais foram os factores determinantes da neutralidade portuguesa? A posição de Portugal na Segunda Guerra Mundial foi amplamente discutida e não é nosso objectivo fazer aqui um balanço sobre as diferentes perspectivas de análise. Podemos, no entanto, destacar três leituras sobre a neutralidade que, mais do que oporem-se, são complementares. A primeira debruça-se sobre a ação dos diplomatas portugueses em Lisboa, Madrid e Londres. Pedro Teotónio Pereira teria o mérito de controlar as tendências germanófilas do franquismo e as pressões anexionistas sobre Portugal após a ocupação de França e a entrada de Itália na guerra²¹⁴. Em Londres, Armindo Monteiro estabeleceu um diferendo com Salazar, consciente da tensão em redor da aliança britânica e a postura equidistante cultivada pelo chefe de governo até final de 1942²¹⁵. Segundo esta linha, Salazar nunca teria deixado de tomar as principais decisões através das informações diplomáticas, usando a sua intuição e a capacidade de entender a evolução do conflito²¹⁶. Uma segunda interpretação sublinha a condição geoestratégica de Portugal. Sem um dispositivo militar dissuasor, a posição geográfica do continente e das ilhas portuguesas permitiu, por um lado, o afastamento do expansionismo territorial da Alemanha e, por outro, um trunfo no controlo do Atlântico²¹⁷. A partir de 1943, a cedência de «facilidades» militares aos Aliados no

²¹² Wylie Neville, org. *European neutrals and non-belligerents during the Second World War* (Cambridge: CUP, 2002).

²¹³ Golson, Eric. «The Economics of Neutrality: Spain, Sweden and Switzerland in the Second World War». Tese de Doutoramento, Londres, London School of Economics and Political Science, 2011.

²¹⁴ Ver Castro Fernandes, José. «A política externa portuguesa e a neutralidade peninsular na II Guerra Mundial (1939-1942)». Tese de Doutoramento em Relações Internacionais, Lisboa, Universidade Lusíada de Lisboa, 2016.

²¹⁵ Ver Pedro Aires Oliveira, *Armindo Monteiro. Uma biografia política (1896-1955)*. (Venda Nova: Bertrand, 2000), sobretudo o capítulo VI.

²¹⁶ Filipe Ribeiro Menezes, *Salazar. Uma Biografia política* (Alfragide : Dom Quixote, 2014), capítulo V.

²¹⁷ Luís Andrade, «A neutralidade e os pequenos estados. O caso de Portugal (1939-1945)». *Arquipélago. História*, 1 -1 (1995).

arquipélago dos Açores foi decisiva na definição da «neutralidade colaborante» e garantiu, pelo menos, o consentimento sobre a continuidade do regime autoritário após a vitória das democracias. Finalmente, o comércio externo foi também um mecanismo de neutralidade. O controlo das importações britânicas sobre Portugal e, sobretudo, as exportações de produtos estratégicos para o Eixo e os Aliados permitiram um equilíbrio da posição neutral²¹⁸.

Em comparação com outros neutrais, faltavam a Portugal condições para oferecer trabalho e capital aos países beligerantes mas, em contrapartida, poderia dispor de mercadorias estratégicas e, ocasionalmente, serviços de transporte marítimo²¹⁹. Note-se, em 1940, os acordos entre os diplomatas portugueses, ingleses e espanhóis para o fornecimento de trigo e produtos coloniais a Espanha, com navios portugueses, como forma de combater a escassez de alimentos no país dilacerado pela guerra civil e também dissuadir as tendências germanófilas. Desde 1939, Portugal e Inglaterra estabeleceram favoráveis condições de pagamentos que permitiram a concentração do comércio externo com Inglaterra e a acumulação de um saldo positivo no comércio bilateral²²⁰. Na balança comercial, a subida do valor das exportações foi superior às importações, provocando um inusitado *superavit* entre 1941 e 1943. Tradicionalmente, essa transformação é atribuída ao comércio de volfrâmio que representou cerca de 40% das exportações entre 1942 e 1943. Todavia, é possível distinguir outros cinco produtos – algodão, cortiça, conservas de peixe, estanho e resinosos - que ocuparam o pódio das exportações e representaram, em conjunto, entre 63 e 90% das exportações (Quadro 4.1.). Entre esses produtos, avultam as conservas de peixe como o mais valioso em 1939 e de 1943 a 1945.

²¹⁸ Para uma análise do comércio externo durante a Segunda Guerra Mundial, em conjugação com outros factores, ver Fernando Rosas, *Portugal entre a paz e a guerra: estudo do impacte da II Guerra Mundial na economia e na sociedade portuguesa (1939-1945)* (Lisboa: Estampa, 1990); António Telo, *A neutralidade portuguesa e o ouro nazi*. (Lisboa: Quetzal, 2000), e Eric Golson, « The Allied Neutral? Portuguese Balance of Payments with the UK and Germany in the second world war, 1939-1945». *Revista de Historia Económica*, 38-1 (2020): 79-110.

²¹⁹ Golson, *The Allied Neutral...*, 79.

²²⁰ Abreu, Marcelo de Paiva. «A 'blank cheque'? Portuguese Second World War sterling balances, 1940-73». *The Economic History Review*, 67 - 2 (2014): 535-555.

Quadro 4.1. Principais produtos da exportação portuguesa, em percentagem do valor. 1939-1946.

Anos	1º		2º		3º		6 produtos estratégicos
	Produto	% Total	Produto	% Total	Produto		% Total
1939	Conservas de Peixe	24,1	Cortiça	21	Resinosos	8,7	63,3
1940	Cortiça	25,8	Conservas de Peixe	20,6	Algodão	7,2	64,8
1941	Volfrâmio	24,2	Conservas de Peixe	23,4	Cortiça	21,7	90,1
1942	Volfrâmio	39,7	Cortiça	15,6	Conservas de Peixe	12,9	90,4
1943	Conservas de Peixe	28,6	Volfrâmio	26,8	Estanho	11,3	89,5
1944	Conservas de Peixe	31,5	Volfrâmio	15	Algodão	10,6	74,4
1945	Conservas de Peixe	26,5	Cortiça	23,8	Algodão	19,5	81,1

Nota: A rubrica “Cortiça” refere-se à soma de produtos em bruto e manufacturados. A rubrica “Algodão” refere-se a fios e tecidos.

Fonte: Elaboração própria a partir de *Estatísticas do Comércio Externo*, INE; cit. por Telo, *A neutralidade portuguesa...*, 148.

O quadro revela que, a partir de 1941, as exportações dos seis produtos estratégicos ocuparam a quase totalidade do comércio externo. Entre estas, destacam-se as conservas de peixe, o produto mais valioso e, 1939, de 1943 a 1945 e no conjunto total dos anos da guerra. Com efeito, o comércio de conservas tem um perfil diferente da «euforia» do volfrâmio, a que regressaremos adiante. Desde o início do conflito até ao seu estertor, a procura pelas conservas portuguesas foi gerida politicamente e tornou-se um agente da neutralidade portuguesa.

4.2. As conservas como agente da neutralidade portuguesa.

A principal hipótese que desenvolvemos neste capítulo é a venda de conservas ter sido um agente fundamental da neutralidade portuguesa. A produção regular de conservas, que não se verificou noutros países devido aos constrangimentos da guerra, permitiu satisfazer a procura dos países beligerantes. Os destinos das exportações variaram de acordo com as dinâmicas da neutralidade. Em 1939, o valor das conservas já dava sinal de um franco crescimento (Quadro 4.2.): as exportações valeram 249 mil contos, em preços correntes, enquanto no triénio 1936-38 tinham

valido, em média, 196 mil contos. Mas o maior crescimento deu-se nos anos seguintes: 523 mil contos, em 1941, e um máximo de 904 mil contos em 1943, com tendência para descer até 1945. No mesmo quadro podemos ainda ver a distribuição das exportações de conservas segundo o país de destino e a percentagem ocupada pelas conservas nas exportações totais para cada país. No que toca à distribuição das exportações, o aspecto mais notável é a bipolarização do comércio entre a Inglaterra e a Alemanha. Se em 1939 os dois países absorveram cerca de 40% das exportações, em 1942 absorveram mais de dois terços e em 1943 a quase totalidade das vendas. A proporção das conservas nas exportações para os beligerantes é também assinalável: para a Alemanha, 40 e 45% em 1943 e 1944, respectivamente; e para Inglaterra, 41% em 1941 e 45% em 1944 e 1945. Os Estados Unidos, por sua vez, mantiveram uma reduzida quota nas exportações, com exceção de 1945, onde alcançam quase os 10%.

Quadro 4.2. Evolução das exportações de conservas de peixe e importância relativa nas exportações para países beligerantes, 1936-1945.

Períodos	Anos	Exportações Conservas de Peixe		Destino das exportações (em percentagem do valor)					
		Valor (milhares de contos)	% Exportações	Alemanha		Inglaterra		EUA	
				Conservas	Total Exports.	Conservas	Total Exports.	Conservas	Total Exports.
Pré-Guerra	1936-38(a)	196,2	18						
Neutralidade «benévola»	1939	249	24,2	2,7	5	36,7	22	7,8	14
	1940	234,4	20,6	-	-	48,2	20	13	11
Neutralidade «geométrica»	1941	523,1	23,4	22	18	46,2	41	4,6	4
	1942	417,5	13	58,1	20	21,4	6	-	-
Neutralidade «colaborante»	1943	904,3	28,7	43,4	40	46,2	30	0,4	1
	1944	674,1	31,5	27,4	45	59,5	45	3,8	3
	1945	562,5	26,5	-	-	65	45	9,8	7

(a) Média anual.

Obs. Preços correntes.

Fonte: *Estatística do Comércio Externo*, INE. Anuário Estatístico. Vieira Rodrigues II, p. 90.

Se, por um lado, as exportações dependeram do posicionamento político de Portugal, por outro, foi a capacidade de as conservas substituírem produtos essenciais nos países beligerantes que ditaram o seu sucesso.

Numa primeira fase de neutralidade «benévola» e conveniente para os dois lados da contenda²²¹, a exportação de conservas cresceu 30% em quantidade face a 1938. O crescimento deveu-se, sobretudo, à crescente procura inglesa, cujas importações, que rondavam as cinco mil toneladas anuais, subiram para 14,6 mil toneladas em 1939. No mesmo ano, as conservas representavam já 22% do total das exportações para Inglaterra²²². Em curso estava uma das práticas mais importantes da guerra económica: as compras preventivas dos bens alimentares e estratégicos que poderiam ser vendidos ao inimigo. Em Inglaterra, a criação do *Ministry of Economic Warfare* institucionalizou o bloqueio económico à Alemanha a partir de compras preventivas, a divulgação de “listas negras” das empresas que negociavam com o Eixo e o controlo do comércio marítimo através da emissão de *navicerts*²²³. O projecto de acordo comercial luso-britânico em 1939 exprimia bem a intransigência e ambição do bloqueio: as exportações para a Alemanha deveriam reduzir-se a 1/12 da média de 1934-1938 e Lisboa receberia um entreposto de comércio colonial, em troca do fornecimento de contingentes trimestrais de produtos essenciais e vantajosas condições de pagamento²²⁴.

Note-se, entretanto, que a Inglaterra tinha de fornecer folha-de-flandres, que Portugal não produzia, para importar as conservas de sardinha. Como referiu Medlicott no seu relato sobre o bloqueio económico, as conservas, a par do estanho e do volfrâmio, estiveram entre as principais compras preventivas. No que diz respeito à folha, a Alemanha tinha-se tornado uma das fornecedoras a Portugal nos anos anteriores à guerra; Inglaterra tinha, por isso, a missão de substituir as importações da Alemanha e fornecer o país com pelo menos 21 mil toneladas anuais. Até 1942, o

²²¹ A beligerância portuguesa era inconveniente a 3 níveis: Portugal não precisava de legitimidade política, estado consolidado, apoios do exército, Hitler não ameaçava colónias; Eixo, Alemanha, interessados na neutralidade para manter certas ligações comerciais; Inglaterra não queria que Portugal se declarasse beligerante com receio da reacção de Franco e dos seus sectores germanófilos, no rescaldo da guerra civil. Ver, entre outros, Oliveira, *Armindo Monteiro...*, 202/203.

²²² Em 1940 houve ainda uma considerável exportação para França: de 3 mil toneladas em 1939 para 6,5 em 1940. Em abril de 1940, encontrava-se em Lisboa uma missão francesa em representação do *Ravitaillement* com o objectivo de comprar conservas no valor de 70 milhões de francos. Ver DGRM,IPCP, *Actas do Conselho Geral*, 1 a 3.04.1940.

²²³ Milward, *War, economy...*, 295 e ss; e W. N. Meddlicott, *The Economic Blockade* (London: Longmans, 1952), 524 e ss.

²²⁴ ANTT, AOS, NE-2E, cx. 430, pt. 26.

comércio e eficiente distribuição da folha-de-flandres seria o principal desafio da indústria portuguesa. Por um lado, a política de contingentes trimestrais britânicos não se adaptava à sazonalidade da indústria conserveira e à irregularidade da pesca. Por outro, a retoma das capturas de sardinha aumentou a procura por folha-de-flandres - que a Alemanha estava disposta a fornecer. Ainda que as estatísticas oficiais não apresentem dados sobre a exportação para a Alemanha em 1940, é de estimar que, a partir do Verão desse ano, as vendas tenham aumentado consideravelmente, depois da proposta alemã para aquisição de 2,5 milhões de caixas²²⁵. Finalmente, Inglaterra respondeu na mesma linha: em 1941, firmou um contrato com o governo português para a aquisição de 1,5 milhões de caixas de conservas de sardinha²²⁶.

Na realidade, a compra de conservas portuguesas não foi meramente preventiva; a Inglaterra, o país europeu que mais dependia do comércio internacional, era ameaçada pela guerra submarina e denotava graves problemas de abastecimento alimentar. Nos produtos da pesca, a dependência das importações era muito significativa²²⁷. As importações de conservas de salmão e «pilchard» do Canadá, EUA e Japão, bem como as conservas de arenque da Noruega, sofreram um comportamento oscilante de acordo com o desenvolvimento do conflito: a entrada do Japão no conflito e a guerra submarina no Atlântico, que provocou uma inicial quebra nas exportações de salmão, foi compensada pela subida das exportações de «pilchard» da Califórnia e de salmão do Canadá, após a entrada dos EUA na guerra, bem como as exportações de arenque²²⁸ (Quadro 4.3.). Note-se que, no caso das conservas de sardinha, Portugal tornou-se o fornecedor quase exclusivo do mercado britânico, depois de a França e a Noruega²²⁹ terem sido ocupadas pela Alemanha e Espanha estar a recuperar da guerra civil (Quadro 4.4.).

²²⁵ Medlicott, *The Economic Blockade...*,525.

²²⁶ Medlicott, *The Economic Blockade...*,525. Em Fevereiro de 1941, a embaixada britânica garantia estar a tratar a exportação de folha inglesa e norte-americana com urgência e, em Julho do mesmo ano, seria assinado um acordo de venda de conservas com o objectivo de regularizar o acesso à folha – v. ANTT, AOS, NE-2E, cx. 430, pt. 29 (Subpasta 59 – memorandum da embaixada britânica, 24.06.1941; Subpasta 64 – acordo de fornecimento de conservas, 15.07.1941). A concorrência interna pela folha-de-flandres é visível através das listas de atribuição de *navicerts*. Algumas das maiores empresas conserveiras, como a Júdice Fialho e a Algarve Exportador, concorriam com empresas de outros sectores industriais como a Shell, Vaccum Oil, Nestlé ou a União Industrial de Graxas.

²²⁷ V. Imperial Comité, *Survey on Trade...*, .

²²⁸ Ver Ministry of Agriculture and Fisheries, *Fisheries in Wartime* (London: [S.n.], 1946), 21. Agradeço a Martin Wilcox pela orientação na pesquisa sobre as fontes relacionadas com a indústria britânica na Universidade de Hull.

²²⁹ Antes da ocupação alemã, a Noruega estava preparada para exportar milhões de caixas de conservas de *brisling* para o Reino Unido. V. Medlicott.

Quadro 4.3. Importações de conservas de peixe no mercado britânico, 1939-1944 (em cwt).

Anos	Total	Salmão	Arenque	«Pilchard»	Sardinha
1939	1696,6	1118,2	27,5	73,7	216,3
1940	1954,7	1039	154	368,5	219
1941	1591,3	559	267,4	364,7	306
1942	2711,4	1082,6	508,3	873,5	156,3
1943	2971,5	1004,9	306,3	1171,3	202,6
1944	1254,1	457,8	264,9	209,3	244,5

Fonte: Ministry of Agriculture and Fisheries, *Fisheries in Wartime...*, 96-105.

4.4. Importação de conservas de sardinha no mercado britânico, 1939-1944 (em cwt).

Países/Anos	1939	1940	1941	1942	1943	1944
Espanha	144	30	-	-	679	-
França	11007	2860	68	-	-	-
Marrocos	20903	4633	35	-	21836	9712
Noruega*	44164	19497	195	-	-	-
Portugal	184120	211896	305899	156266	180036	234744

Nota: os dados da Noruega referem-se à importação de *brisling*.

Fonte: Ministry of Agriculture and Fisheries, *Fisheries in Wartime...*, 95-98.

Em suma, podemos sugerir que no mercado britânico o esforço para manter e até aumentar as importações de conservas de peixe respondeu ao objectivo de substituir a escassez de outros produtos alimentares. A indústria de pesca inglesa, dependente dos recursos em águas longínquas e com as frotas mobilizadas para o esforço de guerra, estava à beira da ruína no final da Guerra²³⁰. Mancur Olson, numa análise pioneira sobre a economia de guerra britânica, sugeriu que todos os produtos eram potencialmente substituíveis através de estratégias de adaptação da oferta ou de consumo de produtos alternativos²³¹. Esta premissa significa que as ofensivas inimigas destinadas a enfraquecer o adversário, como os bloqueios comerciais ou o ataque a fábricas de armamento, foram menos danosas porque existiu uma capacidade

²³⁰ Martin Wilcox, «"To save the Industry from Complete Ruin": Crisis and Response in British Fishing, 1945-1951». *Business History*, 63:3 (2019): 353-377.

²³¹ Mancur Olson. *The economics of the wartime shortage: A history of food supplies in the Napoleonic War and in World Wars I and II*. (Durham: Duke University Press, 1963). Sobre a recepção da obra de Olson, ver também Stephen Broadberry, e Mark Harrison, org. *Second World War: Seventy-Five Years On*. (London: CEPR Press, 2020), 59 e ss.

de substituir os bens considerados estratégicos. A manutenção do comércio de conservas com Portugal, país neutral, com a contrapartida de aumentar os fornecimentos de folha-de-flandres, é um excelente exemplo da capacidade de adaptação da economia de guerra.

A ocupação de França no verão de 1940 e a entrada de Itália na Guerra deram ao Eixo uma aura de invencibilidade que transformou o jogo de forças internacional e a posição relativa dos neutrais. Salazar, empenhado na afirmação de uma «neutralidade geométrica» para garantir que a Península Ibérica não entrava directamente no conflito, dispôs-se a aceitar acordos económicos com a Alemanha. Inicialmente, os acordos especiais de «armas por conservas» ajudaram a compensar os défices na balança de pagamentos bilateral que a Alemanha mantinha com Portugal²³². Note-se que, depois da expansão a Ocidente, Hitler começou a planear a invasão da União Soviética. O fornecimento de conservas ganhou um lugar preponderante nas negociações diplomáticas. Em Março de 1941, a Alemanha desejava a exportação de conservas de sardinha no valor de 20 milhões de marcos, a que as autoridades portuguesas prontamente se recusaram, em virtude do bloqueio inglês, mas também da capacidade de produção da indústria conserveira²³³. Enquanto os ingleses ameaçavam com a paralisação dos *navicerts* concedidos à folha-de-flandres e às oleaginosas coloniais portuguesas, a Alemanha avançava com propostas confidenciais de fornecimento de folha com a condição de as conservas fabricadas não serem exportadas para os países aliados. Em simultâneo, mantinham-se as tensões com a Alemanha. O ataque dos submarinos a navios portugueses levaram a opinião pública a insurgir-se contra o III Reich e a oposição do regime a denunciar as práticas de contrabando. Quase em simultâneo, Salazar negociava importantes abastecimentos alemães e a forma de iludir o bloqueio inglês, obter a anuência das autoridades espanholas no transporte de mercadorias e garantir “termos razoáveis” no fornecimento de bens essenciais²³⁴.

²³² Para uma reinterpretação do desfazamento entre os défices comerciais de Portugal com a Alemanha e a Suíça e a quantidade de ouro recebida por estes países, com alusão às práticas de contrabando, v. António Louçã, *Hitler e Salazar. Comércio em tempos de guerra, 1940-1944* (Lisboa, Terramar, 2005), 12 e ss.

²³³ ANTT, AOS, NE-7, cx. 360, capilhas 24 e 28 (1941).

²³⁴ ANTT, AOS, NE-7, cx. 360, capilha 28 (05.02.1941 e 31.10.1941).

Em 1942 e 1943, o interesse pelas conservas de sardinha acentuou-se e a Alemanha tornou-se o principal destino das exportações²³⁵. Além das diversas frentes de guerra, começava a ser evidente que a estratégia alemã de constituir um espaço vital (*Liebensraum*) a partir dos territórios ocupados era insuficiente para suprir todas as necessidades de abastecimento. Em 1943, o comércio de conservas de sardinha alcançou as 18,4 mil toneladas com a Alemanha e 17,2 mil toneladas com a Inglaterra, isto é, 49,2% e 45,8% do total das exportações, respectivamente. O comércio conserveiro, bipolarizado entre os dois países e coordenado ao milímetro pelo Estado através de contratos colectivos de vendas, exprimia a «neutralidade geométrica» empreendida pelo governo português. Note-se que, além de o comércio com a Alemanha ser um fiador da neutralidade portuguesa, a manutenção desta via de comércio contrapartida aos aumentos unilaterais dos preços das importações inglesas – ou em alguns casos, da sua proibição²³⁶. O rumo da Guerra tendia, no entanto, para o lado dos aliados. A entrada dos EUA no conflito em Dezembro de 1941, o sucesso da operação Torch no norte de África e a resistência soviética em Estalinegrado deram o sinal de viragem.

O comércio «geométrico» beneficiava a indústria de conservas que assistia ao crescimento das encomendas e a elevação dos preços. Apesar da relutância de Salazar em abandonar a “neutralidade geométrica”, por crença na batalha do Eixo contra o “bolchevismo” ou a convicção numa paz de compromisso, a política externa portuguesa acabou por ceder importantes «facilidades» militares aos aliados no arquipélago dos Açores. Após a concessão, as autoridades alemãs supuseram a entrada de Portugal na guerra, apresentando um protesto formal. O diplomata Teixeira de Sampaio aludia à “neutralidade colaborante” como uma obrigação de respeitar os prévios acordos da aliança luso-britânica, o que não deveria ser confundido com

²³⁵ ANTT, AOS, NE-7, cx. 360, capilha 33 (documentos de 23.03.1942 e 07.05.1942). À semelhança das conservas de sardinha, Francisco de Paula Brito alertava para os pedidos de importação de estanho acima das medias de produção nacional.

²³⁶ Caso, por exemplo, do sulfato de amónio, de grande importância para a viticultura. V. Telo, *A neutralidade portuguesa*, p. 147/148. Uma das formas mais nítidas de esclarecer o pensamento político de Salazar sobre o futuro da Guerra é transmitido, ainda que de forma indirecta, nas investidas epistolares estabelecidas com Armindo Monteiro, embaixador português de Inglaterra. Nesse sentido, em 1942, já o embaixador renunciava uma paz “yankee-britânica” e instava o chefe de governo a manter uma posição firme face aos Aliados para beneficiar das negociações do período de paz. Todavia, nas conversações com os diplomatas alemães em 1943, apesar dos recuos na frente oriental, era ainda perceptível a hipótese de uma vitória do III Reich. Salazar não comungava desse optimismo mas também não recusava liminarmente a hipótese. V. ANTT, AOS, NE-7, cx. 360, capilha 39.

qualquer hostilidade²³⁷. Se o embargo político das exportações de volfrâmio pareceu uma inevitabilidade, o comércio conserveiro ainda permaneceria activo, bem como a importação de ferro alemão. Em Lisboa, a empresa J. Wimmer continuava a representar os compradores alemães de conservas, mas as negociações terminariam no início de 1945, devido à paralisação das operações financeiras entre o III Reich e os bancos comerciais portugueses²³⁸.

Deste breve excurso podemos concluir: a venda de conservas, como produto estratégico, foram um dos garantes da neutralidade portuguesa. Numa fase inicial, «benévola» e respeitadora da aliança britânica, as exportações para Inglaterra dominaram o comércio conserveiro. Entre finais de 1940 e 1942, enquanto Salazar quis manter uma equidistância das potências militares, a repartição das exportações pela Alemanha e Inglaterra representou o equilíbrio preconizado pelas autoridades portuguesas. A partir de 1943, e até ao final da Guerra, a manutenção do comércio conserveiro com a Alemanha teve benefícios evidentes: permitiu a importação de bens essenciais e reduzir a dependência do mercado inglês, nomeadamente nos preços pagos às exportações, além de demonstrar uma prudente distância face aos países aliados democráticos.

A partir de 1945, com a Inglaterra como único comprador das conservas portuguesas, o produto terá uma forte desvalorização. O que valorizou as conservas de peixe não foi a aliança britânica, mas a possibilidade de serem adquiridas pelo adversário. A concorrência entre os beligerantes inflacionou a intervenção do Estado no comércio.

4.3. A estatização do comércio.

A guerra obrigou a uma maior intervenção do Estado na economia para assegurar o abastecimento dos bens essenciais à população e o regular funcionamento das actividades agrícolas e industriais. De um ponto de vista legal e doutrinário, a conjuntura obrigou a um esclarecimento sobre a função dos organismos de coordenação económica e dos grémios corporativos que tinham sido criados para dirigir a economia sem substituírem a iniciativa privada ou desempenharem um papel

²³⁷ ANTT, AOS, NE-7, cx. 360, capilha 44 (conversa de Teixeira de Sampayo com Barão de Huene).

²³⁸ ANTT, AOS, NE-7, cx. 360, capilha 40 (1945).

activo no mercado. Durante o conflito, a rede de organismos cresceu quer em número, quer na extensão das competências já consagradas na lei. Entre essas competências, assumiram funções de racionamento, fixação de preços, aquisições e distribuição de matérias-primas. O acréscimo de responsabilidades teve, porém, consequências: multiplicaram-se as críticas de prepotência, nepotismo e corrupção, sobretudo com o agravamento das condições de vida, a escassez de bens essenciais e a desvalorização dos salários reais. Em 1945, os esforços do Ministro da Economia, Supico Pinto, em sublinhar os méritos da organização corporativa no abastecimento do país eram um sintoma da contestação generalizada sobre a «organização»²³⁹. Em 1947, a Comissão de Inquérito criada na Assembleia Nacional veio dissecar muitos dos problemas, abusos e distorções criadas pelo funcionamento dos organismos durante a Guerra, funcionando como uma espécie de depuração do sistema, mas sem nenhuma consequência política²⁴⁰.

Não por acaso, o relatório final da Comissão de inquérito pouco ou nada diz sobre a actuação do Instituto Português das Conservas de Peixe, ainda que tenha sido entregue uma extensa documentação pelo organismo de coordenação económica e os grémios de industriais e exportadores. A primeira causa é mais ou menos óbvia: as críticas debruçavam-se, principalmente, sobre o mercado interno, nas tarefas de distribuição e racionamento, em momentos que a organização se arrogou como agente económico, comprando e vendendo mercadorias com a obtenção de lucros. Ora, no caso do IPCP, como de outros sectores, a missão era prosseguir com as exportações num cenário de verdadeira disrupção do comércio internacional. A segunda causa para a ausência do IPCP no dito relatório parece-nos ser o relativo sucesso com que o organismo geriu a distribuição dos bens intermédios à indústria e coordenou a exportação de conservas com os beligerantes. Em 1939, o Estado já tinha reservado uma ampla capacidade de manobra, admitindo a necessidade de autorização prévia das importações e exportações e a realização de contratos de vendas colectivas²⁴¹. Em 1942 seria regulamentada a possibilidade de celebrar os contratos colectivos,

²³⁹ Luís Supico Pinto, *Organização corporativa : entrevistas concedidas ao Diário de Notícias*. Lisboa : Império, 1945.

²⁴⁰ Sobre a Comissão de Inquérito e as críticas e desalentos de alguns corporativistas neste período, v. Lucena, *Sobre a evolução...*, ; e Fernanda Rollo, «Desmandos da organização corporativa e reencontros do corporativismo no rescaldo da II Guerra. O Inquérito à Organização Corporativa de 1947» em *Corporativismo, Fascismos, Estado Novo*, org. Fernando Rosas e Alvaro Garrido (Coimbra: Almedina, 2012), 190-227.

²⁴¹ *Diário do Governo*, Decreto 30:137 (14.12.1939).

salientando que, em cada sector, “o organismo de coordenação intervém [...] como agente do Estado”²⁴².

Desde o início da guerra, em Setembro de 1939, o IPCP obrigou a que todas as vendas fossem realizadas a crédito aberto irrevogável, em Portugal e no estrangeiro; em Junho de 1941, o Conselho Geral, com a presença da direcção, pronunciou-se a favor da abolição dos preços mínimos. Na mesma sessão, passou a ser obrigatório o registo de todas as transações comerciais de conservas no IPCP²⁴³. A evolução do conflito e a necessidade de assegurar o fornecimento de folha-de-flandres levou, entretanto, à formação dos contratos de vendas colectivas. Os contratos eram, antes de mais, uma resposta aos pedidos dos beligerantes coordenados por entidades oficiais – como a United Kingdom Commercial Corporation – que procuravam um interlocutor ao mesmo nível em Portugal. Com a atenta participação do Ministro da Economia, o IPCP passou a ser o fiel executor dos contratos: responsável pela distribuição da folha-de-flandres nos centros industriais; coordenação da produção de uma «Marca Nacional»; e responsável, com os representantes do sector da pesca, em estabelecer preços à produção primária que permitissem cumprir os preços acordados com as missões estrangeiras²⁴⁴.

Todos os contratos tinham uma cláusula em comum: para o fabrico das conservas, o cliente tinha de fornecer a quantidade necessária de folha-de-flandres, mais 50% que seria distribuído no país para outros usos. Na realidade, a indústria conserveira passava a dispor de uma condição preferencial em relação a outras indústrias porque absorvia 75% das importações de folha, enquanto nos anos anteriores importava cerca de metade²⁴⁵. Os contratos tinham outras vantagens: aos beligerantes, davam a oportunidade de comprar grandes quantidades de conservas e a garantia que a folha vendida a Portugal não seria utilizada para outros fabricos; a Portugal, país neutral, davam uma maior capacidade negocial, garantiam o abastecimento de folha e alguma estabilidade dos custos de produção. A documentação do Arquivo Histórico Parlamentar permite-nos verificar se os contratos foram eficazes (Quadro 4.5.). Vejamos, em primeiro lugar, a capacidade de cumprir com as encomendas. Na safra de 1942/43, a capacidade de resposta da indústria

²⁴² *Diário do Governo*, Portaria 10:497 (20.09.1943).

²⁴³ DGRM, IPCP, *Actas do Conselho Geral*, 05.06.1941.

²⁴⁴ *Idem*.

²⁴⁵ As minutas dos contratos mostram que, da quantia de 50% remanescente de folha de flandres, 25% era distribuída pelo IPCP e 25% entregue à Comissão Reguladora de Comércio de Metais. Ver AHP, AN, Caixa 70, nº 1.

conserveira foi sobrestimada; apesar de ter sido um bom ano de capturas, a produção não foi suficiente para a totalidade de caixas contratualizadas e os armazéns, vazios desde 1941, não puderam disponibilizar *stocks*²⁴⁶. Note-se que, em média, a produção anual fixava-se em cerca de 2 milhões de caixas de conservas e os contratos de vendas colectivas somavam a quantia de 2,352 milhões de caixas. Em teoria, com o aumento das capturas, a produção poderia alcançar estes níveis com uma utilização mais intensiva do equipamento industrial; mas, mais uma vez, o problema colocou-se a montante, com inúmeras dificuldades para a entrega da folha-de-flandres inglesa, quer por escassez, quer pela relutância em atribuir *navicerts* a mercadorias que pudessem ser utilizadas em benefício dos adversários²⁴⁷. Dificuldades que justificam, aliás, a reduzida percentagem de cumprimento do contrato inglês (48%) face ao alemão (76%). A situação, entretanto, melhorou na safra de 1943/1944 – no período decisivo do conflito, a abundância de sardinha e o acesso regular à folha-de-flandres permitiram cumprir os contratos e facturar excedentes. Na última safra, 1944/1945, as exportações iniciaram um novo ciclo, dominadas pelo controlo quase monopolista de Inglaterra e dos EUA; a Alemanha recebeu apenas 12% das encomendas. De resto, as ligeiras variações nos preços (Quadro 4.6.) também demonstram o jogo de forças entre o Portugal neutral e os beligerantes: a Alemanha, com excepção de 1942/43, esteve sempre disposta a pagar mais pelas conservas de sardinha, enquanto a Inglaterra, à medida que se perfilava como único comprador, pressionou para a descida dos preços. Note-se, por último, os preços das conservas no mercado «livre», que atingiram quase o dobro dos preços dos contratos. Todavia, este mercado estava, em tempos de guerra económica, reduzido a quantidades insignificantes: exportações por encomenda postal a particulares, até 10 quilogramas, e de outras conservas que não a sardinha, reservadas aos exportadores que, com a estatização do comércio, tinham visto a sua actividade paralisada.

No final da guerra, com as economias europeias em processo de recuperação, as exportações iniciaram um novo ciclo que se prolongou até ao último contrato assinado com Inglaterra em 1952. Os Aliados continuaram, a partir de organizações oficiais, a comprar grandes quantidades de conservas que distribuíram por populações carenciadas, sobretudo na Europa. Mas os contratos de vendas colectivas,

²⁴⁶ GICPC, *Relatório e Contas*, 1941.

²⁴⁷ Ver DGRM, IPCP, *Actas do Conselho Geral*, . Houve, de resto, contratos com outros países que foram cancelados por estes não conseguirem assegurar o fornecimento de folha a Portugal.

que em tempos de guerra asseguraram a continuidade do comércio estratégico, perderam as suas vantagens comparativas. Com a crise de escassez de sardinha em 1947-1948 a pressionar a subida dos custos de produção e a diplomacia inglesa a impor preços baixos, a manutenção dos contratos levantou duras críticas de exportadores e industriais que clamaram pela restituição de um comércio livre com a Inglaterra.

Quadro 4.5. Contratos de vendas colectivas de conservas, 1942-1945.

Destinos	1942/1943			1943/1944			1944/1945		
	(em milhares de caixas)			(em milhares de caixas)			(em milhares de caixas)		
	Encomendas	Entregas	%	Encomendas	Entregas	%	Encomendas	Entregas	%
Alemanha	1100	831,6	76	900	963,8	107	900	112	12
Inglaterra	1250	599	48	900	1007,1	112	1000	1252	125
Outros	22,3	20,5	92	91	90	99	-	-	-

Fonte: AHP, AN, Cx. 70, nº 1.

Quadro 4.6. Preços médios dos contratos de vendas colectivas, 1942-1945.

Preços médios por caixa de conservas (em escudos)			
	1942/1943	1943/1944	1944/1945
Alemanha	326,4	333,9	327,4
Inglaterra	330,9	314,9	279,7
Mercado «livre»	630	695	600

Fonte: AHP, AN, Cx. 70, nº 1.

Nota: 1942/1943 agrupa Inglaterra e EUA.

Outros: 1943/1943 - França; 1943/44 - Bélgica, Holanda, Palestina e « Diversos ».

Preços mercado livre: Média de Preços de Exportação FOB apresentados pelo IPCP à Comissão de Inquérito dos Organismos Corporativos.

Podemos, enfim, considerar que os contratos surgem como uma estratégia eficaz de manutenção do comércio de conservas, com a condição de o Estado se tornar um agente económico que recebe e distribui as matérias-primas, estabelece as quotas de produção e as normas de fabrico e, finalmente, a exportação, incluindo os preços. Nos anos da guerra, o IPCP cresceu em número de funcionários: de 163, em 1939, para 237 em 1944. As receitas do Instituto, se em 1939 alcançaram os 4,5 mil contos, em 1944 mais do que duplicaram, com 10,4 mil contos²⁴⁸. Note-se, no entanto, que uma parte considerável desta receita será absorvida pelos subsídios entregues ao elevado número de operários; e outra parte, como veremos, será entregue aos organismos responsáveis pela regularização do abastecimento alimentar no pós-guerra.

Poderíamos, além disso, questionar se os contratos colectivos teriam sido mesmo necessários para o sucesso das exportações de conservas durante a guerra. A comparação mais óbvia a fazer é com o comércio de volfrâmio: uma mercadoria que atinge uma sobrevalorização em tudo semelhante às conservas, mas com características de produção e comércio muito distintas. A história é bem conhecida: o interesse sobre o volfrâmio português (e espanhol) cresceu em 1941, com a entrada da União Soviética na guerra e a interrupção dos fornecimentos de minério à Alemanha provenientes do oriente. Até essa data, o Estado português não impôs limites à extracção e exportação do minério, mas em Dezembro do mesmo ano viu-se obrigado a controlar a emissão de licenças e regular todo o circuito de exportação a partir da Comissão Reguladora de Comércio de Metais²⁴⁹. Todavia, em 1942, as restrições foram levantadas e multiplicaram-se as «concessões provisórias». É neste período que se multiplicam os volframistas que de forma espontânea percorreram as serras do interior e alcançaram fortunas com a extracção de pequenas pedras. O governo de Salazar, por sua vez, esticou ao máximo o comércio com a Alemanha, mesmo no período em que a neutralidade portuguesa se afirmava plenamente «colaborante». Nas conservas, o processo foi inverso. Partindo de um nível alto de regulamentação nos anos trinta, a indústria nunca deixou de estar fortemente controlada pelo Estado. Para

²⁴⁸ *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, nº 96, 1947 [Suplemento – *Relatório Geral da Comissão de Inquérito à Organização Corporativa*].

²⁴⁹ João P. Avelãs Nunes, «Corporativismo e economia de guerra: o salazarismo e a Segunda Guerra Mundial». Em *Corporativismo, Fascismos, Estado Novo*, org. Fernando Rosas e Álvaro Garrido. (Coimbra: Almedina, 2012).

manter o fabrico, as importações de folha-de-flandres e a distribuição dos «molhos», azeite e óleos – produtos escassos no mercado interno – tornou-se indispensável. Em vez de permitir a multiplicação de produtores, o IPCP proibiu a entrada de novos agentes e monopolizou o comércio exportador. Os produtores de peixe salgado, em particular, viram a sua actividade limitada para que o recurso da sardinha pudesse ser alocado à indústria de conservas e ao consumo público. Em suma, a intervenção do Estado, de que a actividade comercial é apenas o resultado final, permitiu que vários recursos escassos e irregulares fossem mobilizados para o fabrico de uma mercadoria de guerra que se tornou no principal produto de exportação.

4.4. As empresas.

Em Junho de 1940, o director do IPCP anunciava aos industriais o final da liberdade de comércio. Os constrangimentos criados pela guerra e a necessidade premente de negociar com as missões oficiais a exportação de grandes quantidades de conservas eram um prenúncio da estatização do comércio²⁵⁰. Devemos agora ter em conta quais as consequências para a estrutura empresarial criadas pelo conflito mundial. Será que todas as empresas beneficiaram da mesma forma com a criação dos contratos colectivos? É possível identificar desenvolvimentos regionais específicos, decorrentes da conjuntura da guerra? Houve uma transformação tecnológica relevante nas fábricas conserveiras?

As fontes primárias ajudam-nos a perscrutar estes problemas: os relatórios de execução dos contratos revelam a participação das empresas na produção e a percentagem de utilização da capacidade instalada em cada fábrica²⁵¹. Nota prévia: ao estabelecer o preço de venda das conservas e tornar-se o agente exclusivo de exportação, o Estado, através do IPCP, assumiu a gestão pública da produção – determinando, inclusive, as margens de lucro dos industriais que correspondiam, *grosso modo*, a 10%. Em relação à primeira variável, é de notar que tanto as pequenas como as «grandes empresas»²⁵² produziram para os contratos colectivos. Na safra de 1942/1943, as três maiores empresas produziram 17% das encomendas, o que revela

²⁵⁰ DGRM, IPCP, *Actas do Conselho Geral*, 7-11.06.1940.

²⁵¹ V. AHP, AN, Cx. 70, nº 1 (Listas de execução dos contratos por empresas dos centros conserveiros).

²⁵² «Grandes empresas» são aquelas que, por norma, possuem mais de uma fábrica ou uma capacidade de produção instalada superior a 50 mil caixas. Em 1933 eram 16 (7,9% do total) e em 1953 eram 25 (13,8% do total).

um relativo domínio no mercado: Contudo, se observarmos a média de utilização da capacidade instalada, verificamos que as empresas que possuíam mais de uma fábrica ficaram aquém da média das empresas de menor dimensão²⁵³. Por outras palavras: foram as empresas mais pequenas, com apenas uma fábrica, que se destacaram com uma maior utilização da capacidade instalada. Esta tendência «distributiva» é confirmada por outro dado: em todos os centros industriais, a produção foi particularmente equilibrada com nenhuma fábrica a ultrapassar a quota de 10% da produção. Vemos, assim, que o critério que presidiu à execução dos contratos foi a distribuição o mais igualitária possível por todas as fábricas e empresas, não só com o objectivo de repartir a actividade económica mas também com o compromisso de manter o maior número de operários. De um ponto de vista empresarial, as empresas que tinham diversificado a sua estrutura e reduziram custos de produção com economias de escala não encontraram vantagens comparativas na estatização do comércio.

Note-se, no entanto, que a política redistributiva dos contratos colectivos não obviou o acentuar dos desequilíbrios regionais (Quadro 4.7). Estes resultavam, sobretudo, das diferentes condições de acesso à sardinha em cada centro industrial. A preponderância do centro de Matosinhos – cuja produção alcançou 40% dos contratos colectivos, frente a 36% no biénio 1937-38 – não é surpreendente porque as capturas tendiam a concentrar-se a norte. O início da guerra surpreendeu várias empresas que, depois de uma continuada escassez de sardinha no Algarve e em Setúbal, deslocalizaram as suas fábricas para Matosinhos: entre 1939 e 1948, o número de fábricas neste centro cresceu de 28 para 55. Os desembarques de sardinha no porto de Leixões representaram, nos anos da guerra, mais de metade do total nacional. Por outro lado, nota-se uma subida de importância relativa do centro de Setúbal, que se atribui não só a uma modesta retoma das capturas de sardinha, mas também ao efeito de distribuição das encomendas pelo elevado número de empresas que continuavam a existir no centro sadino²⁵⁴. Por último, os centros do Algarve foram aqueles que reduziram mais a produção industrial devido à quebra nas capturas de sardinha. Os preços da sardinha comprimiam as margens de lucro destinadas aos industriais – em 1944, de acordo com os Grémios de industriais, a sardinha ocupava 36,6% do custo

²⁵³ V. AHP, AN, Cx. 70, n° 1.

²⁵⁴ Note-se, ainda, que no centro de Setúbal a procura por sardinha para consumo em fresco foi menor do que em Matosinhos, o que teria um efeito de ligeira moderação sobre os preços de venda à indústria.

total de produção²⁵⁵. As diferenças entre centros eram notáveis: em 1943, o quilo de sardinha vendido à indústria custava 2,7 escudos em Matosinhos, 4 escudos em Setúbal e 5,5 escudos em Portimão. Apesar da distribuição equitativa de matérias-primas e encomendas, as diferenças ecológicas continuavam a ser determinantes para o sucesso regional da indústria.

4.7. Distribuição da produção de conservas de sardinha por centros regionais, 1937-1944.

Centros	Produção 1937-1938 (em %)	Produção para contratos colectivos, 1942-44 (em %)
Matosinhos	36	40
Centro	7	9
Setúbal	26	31
Algarve (Barlavento)	21	13
Algarve (Sotavento)	11	6

Nota: O «Centro inclui Peniche e Lisboa; no Algarve, o barlavento inclui Lagos e Portimão, e o Sotavento inclui Olhão e Vila Real de Santo António.

Fonte: Elaboração própria a partir de Barbosa, *Sobre a indústria de conservas...*, 61, e Francisco Guerra, *A indústria das conservas nos contratos colectivos e no pós-guerra* (Matosinhos: Tip. Marques Ribeiro, 1945), 12/13.

Importa, ainda, esclarecer em que medida o conflito contribuiu para a inovação tecnológica e a transformação das fábricas. Os dados estatísticos disponíveis permitem-nos comparar a evolução da capacidade instalada, o número de empresas e a dotação tecnológica. Em primeiro lugar, é notável uma mudança na estrutura industrial a médio prazo: em 1933, 173 empresas detinham 210 fábricas e uma capacidade de 5913 milhares de caixas; vinte anos mais tarde, em 1953, existiam 155 empresas com 180 fábricas e uma capacidade semelhante de 5702 milhares de caixas²⁵⁶. A redução no número de fábricas e empresas foi acompanhada por uma tímida renovação do equipamento industrial, sobretudo nos últimos anos do conflito e no imediato pós-guerra. Entre 1942 e 1951, as mudanças mais evidentes foram a substituição de cravadeiras e autoclaves, o crescimento da potência instalada e uma melhoria no acesso à energia eléctrica, especialmente em Matosinhos(Quadro 4.8).

²⁵⁵ Filipe Fernandes, «A indústria nos últimos 15 anos» (AMP, FH, Caixa 15).

²⁵⁶ IPCP, *Compilação...*, 10-13.

No caso dos autoclaves, a capacidade de aquecimento medida em metros quadrados duplicou²⁵⁷. Nas cravadeiras, a substituição por modelos de maior eficiência, como as Sudry 12 e 14 e as Lubin de oito lunetas, foi possível graças à autonomia da indústria portuguesa na produção de cravadeiras em serralharias especializadas.

Quadro 4.8. Dotação tecnológica na indústria de conservas de peixe, 1942-1951.

Anos	1942	1951
Tecnologia		
<i>Autoclaves*</i>		
Em capacidade (m2)	989	1901
<i>Cravadeiras</i>		
Total	854	931
Reinerts, Matador e Lubec	213	166
Lubin de 4 lunetas	44	40
Lubin de 8 lunetas	10	33
Sudry B.C. 6, 7 e 8, e Bliss	223	236
Sudry B. C. 12 e 14	150	227
Outras/ indeterminadas		

Fontes: *Estatística Industrial*, INE, e IPCP, *Compilação...*, 17.

Admitindo que parte dos lucros de guerra foram aplicados na renovação do equipamento industrial, podemos presumir que a substituição de cravadeiras e autoclaves foi o principal investimento das empresas conserveiras. Os investimentos a montante, nomeadamente a integração vertical da indústria de conservas com a pesca de sardinha, seriam novamente adiados. Segundo uma lista de embarcações publicada pelo Ministério da Marinha, em 1955 apenas 13% das traineiras da pesca de sardinha pertenciam a conserveiros²⁵⁸. Entre estas, a maioria pertencia a grandes empresas,

²⁵⁷ Este crescimento foi motivado não só pelo aumento da capacidade de produção, mas também pelas normas de higiene do IPCP que impuseram, a partir de 1940, que todas as fábricas tivessem instalados cozedores em separado para as operações de cozedura e esterilização das latas.

²⁵⁸ *Lista de Embarcações das Pescas Industriais*. Lisboa, Gabinete de Estudos das Pescas, 1956.

como a Júdice Fialho, Feu Hermanos e Algarve Exportador, que preconizaram a integração da pesca e até da construção naval após a Primeira Guerra Mundial, mas detinham uma parte da frota envelhecida – como os cercos a vapor da Júdice Fialho, no Algarve, quando se assistia à generalização dos motores diesel a bordo das novas traineiras. Nas fábricas, o impulso na mecanização provocará aumentos de produtividade nos anos cinquenta; mas a estrutura empresarial continuou a estar pulverizada, com uma dispersão do capital social das empresas. Em 1953, apenas 16 empresas possuíam mais do que uma fábrica de conservas, e o rácio de fábricas por empresa tinha inclusive descido desde o início da intervenção do Estado Novo, em 1933, de 1,21 para 1,16²⁵⁹. Ao longo de duas décadas mantiveram-se muitas empresas marginais que, sem a distribuição administrativa de contingentes, matérias-primas e quotas de exportação poderiam não ter condições de sobrevivência. Numa perspectiva semelhante, Carmona Badía observou esta tendência em Espanha no início da autarquia franquista e, em particular, o travão que o sistema de intervenção teve na organização das empresas, cuja gestão avançava para uma certa profissionalização²⁶⁰. Em consequência, a indústria conserveira em Portugal continuou a depender dos preços do mercado da primeira venda de sardinha – sintoma de uma «economia desarticulada» que a intervenção pública ainda não tinha resolvido.

Na realidade, a estatização do comércio não estava vocacionada para a criação de unidades industriais mais robustas. Noutro capítulo iremos analisar as «oportunidades perdidas» para a introdução de novas tecnologia na linha de produção contínua da indústria de conservas, criadas em Espanha durante a Segunda Guerra Mundial. No final do conflito, o IPCP acumulara mais de trinta mil contos, em resultado da comissão de 3% cobrada sobre os contratos colectivos, quantia que deveria ser destinada a um «Fundo de Apetrechamento Industrial». Contudo, em 1945, o produto das comissões foi entregue à Federação Nacional dos Produtores de Trigo para auxiliar a tarefa de subsidiar os preços do «pão político» e assim contribuir para a regularização dos abastecimentos. Os lucros do comércio neutral foram, em definitivo, absorvidos pela política de estabilização económica e social que a guerra tornou necessária.

4.5. Guerra, matérias-primas e integração económica.

²⁵⁹ IPCP, *Compilação...*, 10; cálculos nossos.

²⁶⁰ Carmona, *Desarrollo industrial y asociacionismo...*, 114.

A ruptura do comércio internacional durante a Segunda Guerra Mundial acabou por criar um estímulo à maior integração das economias nacionais²⁶¹. Perante as dificuldades em importar matérias primas e bens intermédios, empresas e governos procuraram reduzir dependências externas e substituir os produtos pela criação de novas indústrias domésticas. O sector das conservas é um caso exemplar para compreender as hipóteses e limites da indústria transformadora para substituir as importações e utilizar exclusivamente os recursos nacionais. No centro da questão esteve o acesso a dois produtos: a folha-de-flandres e os «molhos» das conservas – azeites e óleos.

Nos primeiros anos da guerra, multiplicavam-se os relatos de escassez de folha-de-flandres nos centros industriais. Em Março de 1941, por exemplo, era relatado no Conselho Geral do IPCP que em todo o país existiam pouco mais de 12 mil caixas de folha, o que correspondia apenas à laboração de uma semana²⁶². Os Presidentes dos Grémios de industriais dirigiram-se ao Ministro da Economia a implorar que fossem concedidos à folha-de-flandres os *navicerts* ingleses para responderem às encomendas e manterem os operários com trabalho. Do lado do IPCP, a regulamentação endureceu: logo em 1939, os industriais foram obrigados a declarar os stocks de folha e avisados que o IPCP se designara comprador «por conta e em exclusivo proveito dos industriais».²⁶³ Com os contratos de vendas colectivas, o fornecimento de folha tornou-se mais regular e coube ao Instituto distribuir a folha pelos centros industriais, de acordo com a capacidade teórica de produção de cada fábrica, e servir de interlocutor entre os compradores e os fabricantes²⁶⁴. Todavia, a burocratização do comércio de folha esteve longe de resolver os problemas. Em Julho de 1942, por exemplo, o IPCP recebera duas queixas em simultâneo: do lado dos compradores alemães e ingleses, chegava a acusação de os fabricantes estarem a utilizar indevidamente a folha que receberam para a execução dos contratos; do lado dos industriais, multiplicava-se as queixas sobre os critérios utilizados para determinar a capacidade teórica das fábricas, elemento decisivo para a distribuição da

²⁶¹Jari Eloranta e Mark Harrison, «War and disintegration, 1914–1950» e m *The Cambridge Economic History of Modern Europe*, org. Stephen Broadberry e Kevin O'Rourke, (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 133-155.

²⁶² DGRM, IPCP, *Actas do Conselho Geral*.

²⁶³ DGRM, IPCP, *Circulares*, Circular n.º 313 (15.09.1939).

²⁶⁴ DGRM, IPCP, *Actas do Conselho Geral*, 19-29.05.1942.

folha²⁶⁵. Mesmo no final da Guerra, com a escassez de folha a persistir, a liberalização do comércio era dificultada pelo facto de o IPCP se ter tornado o principal comprador, por via dos contratos colectivos²⁶⁶. Apesar de o IPCP actuar no mercado para regularizar a oferta de folha, o problema central da dependência externa não fora resolvido.

O problema de abastecimento da folha-de-flandres despertou o velho projecto de construir uma indústria siderúrgica em Portugal²⁶⁷. Ferreira Dias, o principal responsável pela onda industrialista e Subsecretário de Estado da Indústria desde 1940, procurou resolver o impasse no lançamento da indústria siderúrgica com uma troca de prioridades: em vez de se prosseguir com as tentativas de produção de aço em altos-fornos com o auxílio da indústria de cimentos, o Estado deveria apoiar a produção de laminados, como a folha-de-flandres, com a garantia de abastecer a indústria de conservas. Em Novembro de 1941, Ferreira Dias comunicou o seu plano ao IPCP e obteve, aparentemente, o apoio unânime dos industriais. A Companhia Portuguesa de Siderurgia foi criada em 1942, presidida pelo antigo ministro Sebastião Ramires, com a indústria conserveira como acionista maioritário e um exclusivo de produção²⁶⁸.

A produção da folha dependia, no entanto, da tecnologia e conhecimento técnico de empresas estrangeiras. A dificuldade de importação de máquinas e sucessivos desentendimentos com a empresa belga Firminy inviabilizaram o projeto acalentado por Ferreira Dias. O projecto, contudo, não esmoreceu, e até ao final dos anos cinquenta a prioridade do projecto siderúrgico continuou a ser a produção de folha de flandres. É importante notar que, de parte dos industriais, foram aumentando as dúvidas sobre a aplicação dos fundos corporativos neste projecto industrial. Os industriais esperavam não só a retoma do comércio internacional, mas opunham-se também à ideia de criar uma central de produção de latas que devia acompanhar o fabrico de folha-de-flandres em Portugal. Receavam, em concreto, a impossibilidade de manterem as várias latoarias que persistiam no interior das fábricas e ocupavam os

²⁶⁵ Ver a queixa da Algarve Exportador sobre a Júdice Fialho, duas das maiores empresas do sector. DGRM, IPCP, *Actas do Conselho Geral*, 3-5.06.1942.

²⁶⁶ Ver a oposição dos representantes dos Grémios algarvios sobre as medidas de economia de guerra. DGRM, IPCP, *Actas do Conselho Geral*, 16-18.10.1946.

²⁶⁷ J. Martins Pereira. *Para a história da indústria em Portugal: 1941-1965. Adubos azotados e siderurgia*. (Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 2005).

²⁶⁸ O capital social da Companhia era constituído pelos Fundos corporativos dos Grémios de Industriais que ajudaram a capitalizar a iniciativa.

operários ao longo do todo ano, com quem tinham compromissos firmados pelos contratos colectivos de trabalho²⁶⁹.

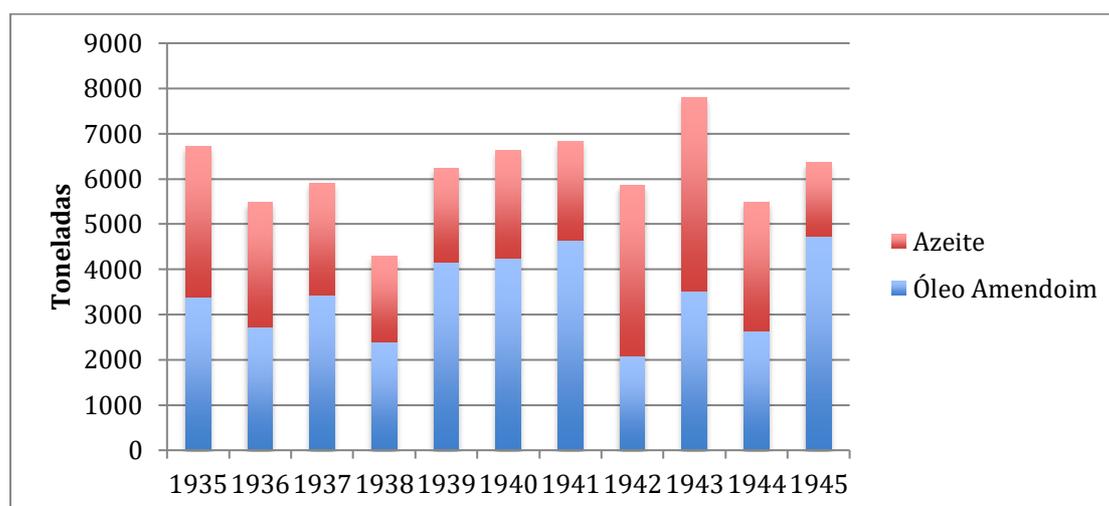
Diferente foi a evolução na utilização de «molhos» na indústria, cujo peso no custo da produção nos anos da guerra, entre 11 a 18%, não deve ser ignorado. Entre a produção oleícola nacional e a indústria conserveira decorria um lento processo de integração que a Segunda Guerra Mundial acelerou e consolidou. Tradicionalmente, tal como em Espanha, os conserveiros importavam azeite refinado de Itália em regime de *drawback* para não afectar a competitividade externa das conservas. Todavia, com a crise internacional dos anos trinta e a protecção à produção nacional e colonial, os incentivos à importação foram retirados. Em meados dos anos trinta, dois acontecimentos transformaram o acesso da indústria ao azeite: a reorganização da produção e comércio de azeite, encabeçada pela Junta Nacional do Azeite; e o deflagrar da Guerra Civil de Espanha, que interrompeu o fornecimento de azeite espanhol. Nos anos seguintes, com relata o boletim oficial da JNA²⁷⁰, a procura de azeites refinados pela indústria conserveira foi o principal motor para a criação da indústria de refinação de azeite, com evidentes vantagens para os produtores de azeite que aumentavam a rendibilidade das safras.

Durante a guerra, o azeite tornou-se um bem alimentar essencial mas também um produto imprescindível para a produção de conservas. O IPCP e a JNA desenvolveram um longo expediente sobre a aquisição, os preços e a reserva de contingentes de azeite. Por outro lado, e apesar das dificuldades do transporte marítimo no Atlântico, a importação de óleos coloniais – e a reserva de importantes contingentes, que chegam a ultrapassar as 4 mil toneladas – permitiu o contínuo abastecimento da indústria de conservas. Salvo casos pontuais, não faltaram «molhos» à indústria em tempo de guerra. As curvas de consumo do azeite e óleo demonstram, aliás, a capacidade de substituir os azeites por óleos frente à instabilidade das safras de azeite ou as contingências do transporte das oleaginosas coloniais. Perante o ambiente excepcional de conflito, as conservas foram produzidas com óleo ou azeite de acordo com as disponibilidades, à custa do relaxamento das medidas de controlo de qualidade que tinham sido rigorosamente implantadas nos anos trinta.

²⁶⁹ DGRM, IPCP, *Actas do Conselho Geral*, 19-21.2.1946.

²⁷⁰ Junta Nacional do Azeite [JNA], *Boletim*, 1946.

Quadro 4.9. Consumo de azeite e óleo de amendoim pela indústria conserveira. 1935-1945.



Fonte: JNA, *Boletim*, 1946.

A integração económica durante a guerra foi, sobretudo, um processo incompleto. O voluntarismo que presidiu à formação da Companhia Portuguesa de Siderurgia foi contraposto pela realidade dos factos: a dependência externa não se reduzia aos recursos naturais ou ao capital, mas também à transferência de conhecimentos²⁷¹. A previsão sobre os custos de produção foi, de acordo com a documentação consultada, quase nula. Por outro lado, a intensificação da produção de azeite e a articulação entre organismos de coordenação económica granjeou a integração «oficial» da indústria com os indispensáveis molhos. No plano empresarial, a integração vertical entre a produção de azeite e o fabrico de conservas não existia – com a exceção de Júdice Fialho, decano da indústria no Algarve e abastado proprietário agrícola, nos idos anos vinte ²⁷² .

²⁷¹ Sobre a interessante discussão do ímpeto industrialista na Segunda Guerra Mundial, conjugado com o protecionismo que culmina na aprovação da Lei de Nacionalização de Capitais em 1943, bem como a dependência de empresas estrangeiras nas novas iniciativas industriais, ver Rosas, *Entre a paz e a guerra...*

²⁷² Jorge Serra, «O nascimento de um império conserveiro: “A Casa Fialho” (1892-1939)». Tese de Mestrado, Porto, Universidade do Porto, 2007.

4.5. Conclusão: o triunfo da organização.

A conjuntura da Segunda Guerra Mundial alterou significativamente o comércio internacional das conservas de peixe. De produto de consumo alimentar nos países mais desenvolvidos, as conservas de sardinha passaram a ser um bem estratégico para suportar as ofensivas militares e alimentar as populações residentes e dos territórios ocupados. O seu valor extraordinário levou a que fossem alvo de disputa pelos beligerantes europeus que viram consideravelmente reduzidas as importações de produtos do mar. Para o governo de Salazar, a possibilidade de vender conservas constituiu mais um agente da neutralidade portuguesa, a par da posição geoestratégica de Portugal e o comércio de volfrâmio.

Se o processo de reorganização da indústria tinha revelado entropias durante os anos trinta, a Segunda Guerra Mundial ofereceu uma oportunidade para testar a utilidade dos organismos de coordenação económica e da organização corporativa. Ao contrário daquilo que sucedeu no mercado interno com os grémios concelhios e outros organismos encarregues do abastecimento alimentar, sobre os quais pesaram acusações de nepotismo e corrupção, a indústria de conservas parece ter beneficiado da existência prévia de uma organização com extensos poderes de intervenção no mercado. A distribuição da folha, azeite e óleos e das quotas de produção para satisfazer as encomendas dos contratos colectivos permitiu que a maioria das empresas mantivessem a laboração num período de escassez de matérias-primas. Um dos reflexos da prosperidade da indústria de conservas foi a relativa estabilidade social nos centros conserveiros durante os anos da guerra, apesar dos efeitos negativos de subida dos custos de vida.

A estatização do comércio teve, no entanto, os seus custos. A transferência dos lucros obtidos com os contratos de vendas colectivas para financiar os preços do pão é apenas um dos aspectos a ter em conta. Com o sistema paritário dos contratos, as empresas em expansão e com maior capacidade instalada perderam vantagens comparativas e as empresas marginais aumentaram a percentagem da sua capacidade efetiva. As consequências deste modelo distributivo sentiram-se no segundo pós-guerra quando a indústria continuou a estar pulverizada, com um elevado número de

empresas e fábricas e uma baixa produtividade por unidade industrial. O problema terá maior acuidade quando a tendência internacional se afirmou, nitidamente, a favor da redução dos custos de produção.

5. A integração na economia europeia (1946-1966)

De um ponto de vista económico, os passos dados na integração das economias europeias após a segunda guerra foram o enquadramento institucional que mais influenciou o desenvolvimento da indústria conserveira. A participação portuguesa no processo de integração é bem conhecida na historiografia, ainda que a periodização da abertura da economia portuguesa mereça ser discutida. Se é certo que foi a partir de 1960 que a industrialização do país se orientou decisivamente para as exportações, em resultado da adesão portuguesa à Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA), as preocupações públicas para fomentar as exportações começaram mais cedo, desde o final dos anos quarenta, na sequência da crise comercial ocorrida nesses anos. Por outro lado, como se observa no caso da indústria de conservas, as exportações portuguesas beneficiaram da liberalização do comércio externo preconizada pela Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), criada em 1948, antes de Portugal ter aderido à EFTA, em 1960. O próprio «efeito EFTA», que se traduziu num crescimento espectacular das exportações portuguesas, nomeadamente para o Reino Unido, teve um efeito menor na indústria de conservas do que o aumento da procura externa dos países que formaram a CEE.

De que forma a indústria de conservas beneficiou dos movimentos de cooperação económica europeia? O que revela a experiência da indústria sobre a capacidade de adaptação a um espaço económico cada vez mais liberalizado? Para respondermos a estas questões, é necessário caracterizar a evolução das exportações, em perspectiva comparada, e identificar os aspetos institucionais que continuaram a interferir na produção e comércio de conservas. A intervenção do Estado, em particular, demonstra uma série de continuidades em relação às políticas empreendidas antes da Segunda Guerra Mundial.

A par das transformações na cooperação internacional e no comércio europeu, o consumo dos produtos da pesca estava em profunda mudança. O crescimento da produção e consumo de peixe congelado e a diversificação na produção de conservas, com um domínio crescente das conservas de atum, foram as principais mudanças. Alguns dos maiores produtores de conservas de sardinha, como Espanha e França, optaram por diversificar a sua produção para aproveitar as novas oportunidades de

consumo, uma tendência a que já tinham dado início nos anos trinta. Todavia, a indústria portuguesa, à semelhança da indústria marroquina, mantiveram a «monocultura» da sardinha.

A pesca e a indústria transformadora em Portugal não possuíam uma estrutura concentrada, com possibilidade de investimentos em capital-intensivo na captura e processamento do peixe, à semelhança de outros países. Mas a falta de concentração industrial e comercial não foi apenas um produto das condições estabelecidas pelos mercados; foi também, como veremos, o resultado da regulação industrial em vigor e, em parte, uma consequência do prolongamento da intervenção do Estado na indústria, através da organização corporativa e de coordenação económica, que permitiu a sobrevivência de diversas empresas marginais.

Neste capítulo, a integração das economias europeias e o efeito sobre as exportações de conservas são discutidas sob diferentes prismas. No primeiro subcapítulo identificamos as principais transformações em curso nos mercados internacionais e argumentamos que a indústria portuguesa seguiu um caminho de crescimento sem diversificação. Em segundo, discutimos como, durante os anos cinquenta, a abertura da economia portuguesa começou a ser preparada por um conjunto de instituições pouco conhecidas, nomeadamente o Conselho de Ministros para o Comércio Externo e o Fundo de Fomento da Exportação. A este propósito, os colóquios celebrados no final da década que antecedeu a adesão à EFTA foram um local expressivo de discussão sobre as vulnerabilidades e o potencial de crescimento das exportações portuguesas. A ideia subjacente ao funcionamento destas instituições era que o Estado, à semelhança do que ocorria nas medidas autárquicas de substituição das importações, devia ocupar-se do comércio exportador, da qualidade dos produtos e da sua publicidade. Porém, à margem ou em conjugação com esta nova política comercial, foi a intervenção «corporativa» e do organismo de coordenação económica que continuaram a desempenhar um papel fundamental na alocação dos recursos e na seleção dos mercados.

Na realidade, não obstante a liberalização do comércio externo, a intervenção dos Estados na economia continuou a ser uma prática generalizada. Os processos de integração em organizações supranacionais exigiram uma nova coordenação política e a defesa casuística dos grupos de interesse ligados à indústria e ao comércio. Esta prevalência do Estado-Nação face à cooperação internacional foi visível, em Portugal,

tanto no relacionamento estabelecido com os países da OECE como no processo de criação de uma zona de comércio livre, em 1957, e, finalmente, na adesão à EFTA.

Na indústria de conservas, os problemas do segundo pós-guerra eram de longa duração e anteriores ao conflito mundial: a variação nos preços das matérias primas e a oscilação nos preços internacionais dos mercados importadores. Para mitigar o efeito destas variáveis nas empresas, os conserveiros incitaram a uma nova proteção do Estado para fixarem os preços à pesca e patrocinar a criação de um Entrepósito de comércio. A percepção do problema das conservas tinha, no entanto, mudado: se nos anos trinta e quarenta a intervenção guiou-se pelo paradigma da «cartelização», a partir de meados da década de cinquenta a tônica passou a estar na necessidade de reduzir os custos de produção, produzir em massa e renovar as formas de comercialização. Esta mudança foi percebida por Correia de Oliveira, figura central na gestão do comércio externo que, inspirado no relatório de Salazar escrito em 1931, trouxe a indústria de conservas para a discussão sobre as políticas públicas na Câmara Corporativa.

Por último, fazemos um análise ao impacto da entrada portuguesa na EFTA sobre a indústria de conservas. Ao contrário de outras indústrias transformadoras dirigidas à exportação, o «efeito EFTA» sobre a indústria de conservas foi tímido e não proporcionou um aumento significativo do consumo das conservas de sardinha nos países associados. Apesar de o «efeito EFTA» ser inegável na transformação das exportações portuguesas, este caso serve para questionar a suficiência desta opção diplomática na plena integração das economias europeias.

5.1. As transformações na produção e comércio internacional.

O final da Segunda Guerra Mundial trouxe alterações duradouras na produção, comércio e consumo dos produtos da pesca. Desde logo, houve uma retoma acelerada da produção. Segundo um relatório da *Food and Agriculture Organization* das Nações Unidas (FAO), a produção mundial de pescado rondava as 22 milhões de toneladas antes da guerra, desceu para cerca de 20 milhões durante o conflito mas, em 1955, já superava os 27 milhões de toneladas²⁷³. Entre 1954/1955 e 1964/65, a produção mundial de produtos da pesca cresceu 42% (Quadro 5.1). O crescimento deveu-se à incorporação de novas tecnologias na pesca, com uma generalização da utilização de navios de grande porte com redes de arrasto (*trawling*), acompanhados por mudanças no comércio e por um crescente apoio dos estados à modernização das frotas, através da concessão de subsídios e empréstimos com baixas taxas de juro. No que concerne à utilização das capturas, o consumo de pescado fresco, salgado ou conservado em latas deixou de ser a opção dominante. Ainda que estes segmentos da indústria continuassem a crescer, foi a produção de peixe congelado e de farinhas de peixe que tiveram um crescimento mais pronunciado. A transformação do pescado em farinhas foi inicialmente entendida como uma estratégia para absorver os excedentes da pesca e regular a oferta do pescado. Porém, com o dinamismo da procura agrícola por este produto, rapidamente se tornou num factor de pressão sobre os recursos marinhos que continuavam a ser explorados com acesso livre. O colapso da sardinha na Califórnia e do arenque no mar do Norte são exemplos eloquentes dos riscos associados à integração da pesca com actividades agrícolas e pecuárias de prática intensiva²⁷⁴.

O comércio de produtos da pesca cresceu com uma intensidade maior do que a produção pesqueira. Em 1948, os sinais de retoma já eram evidentes, com 20% das

²⁷³ FAO, *The state of food and agriculture, 1955: review of a decade and Outlook*. (Roma: FAO, 1955), 81.

²⁷⁴ Chris Reid demonstra como, em Inglaterra, a aplicação de medidas «productivistas» utilizadas no sector agrícola desenvolveram a indústria de farinhas de peixe. Porém, até 1971, o arenque deixou de ter uma subtilização e passou a ter um problema de escassez. O crescimento da indústria de subprodutos, desacompanhado de medidas de regulação no acesso aos recursos, contribuiu para o colapso da pescaria. V. «Underutilization, Undersupply, and Overfishing in the Herring Industry 1930-1980: A Case Study in the Evolution of Britain's Productivist Fisheries Policy» em *Too valuable to be lost: overfishing in the North Atlantic since 1880*, org. Álvaro Garrido e David Starkey (Berlim: De Gruyter, 2020), 87-109.

capturas a serem destinadas ao comércio internacional²⁷⁵. Houve uma tendência para se comercializar produtos de maior valor acrescentado como o peixe congelado, inteiro ou em filetes²⁷⁶. A difusão do peixe congelado remete para um conjunto de transformações profundas: a capitalização intensiva da pesca, que permitiu a construção de novos navios com sistemas de congelação a bordo; a transformação das redes de distribuição, que se traduz na difusão das redes de frio e a instalação de frigoríficos nas casas particulares; e a transformação do *marketing*, no sentido de promover a democratização do consumo de peixe, bem como os programas públicos alimentares nas escolas, hospitais e restaurantes.

Na Noruega, após a Segunda Guerra Mundial, a introdução de fábricas de congelação do pescado nas províncias do norte foi uma inovação criada pelo Estado para recuperar as estruturas industriais destruídas pela Guerra, aumentar os rendimentos da pesca e obter uma base de apoio social aos governos socialistas que lançavam as primeiras medidas de planificação económica keynesiana²⁷⁷. As novas fábricas introduziram modos de produção «fordística» que transformaram a organização social das comunidades marítimas. Por outro lado, as mudanças foram também protagonizadas por grandes empresas com a concentração vertical da pesca e da transformação e venda de peixe congelado através de novos produtos. O caso da Gorton's e o lançamento dos *fish sticks*, nos EUA, popularmente conhecidos como «douradinhos», é um exemplo paradigmático²⁷⁸. Os *fish sticks* são o resultado de múltiplas inovações relacionadas com a criação dos navios fábrica flutuantes, a renovação dos transportes e a investigação científica aplicada à criação de novos produtos. Graças ao crescimento do circuito de produtos congelados no transporte ferroviário e rodoviário, a intensa campanha de publicidade direta ao consumidor e a investigação desenvolvida com o Instituto de Tecnologia de Massachusetts, a Gorton's conseguiu expandir a produção e tornar-se líder do mercado. Também neste caso, os apoios públicos – do governo federal e dos estados norte-americanos – foi fundamental quer no apoio à investigação, quer na disponibilização de crédito e na difusão de programas nas escolas²⁷⁹.

²⁷⁵ James Coull *World fisheries resources* (London: Routledge, 1993), 229.

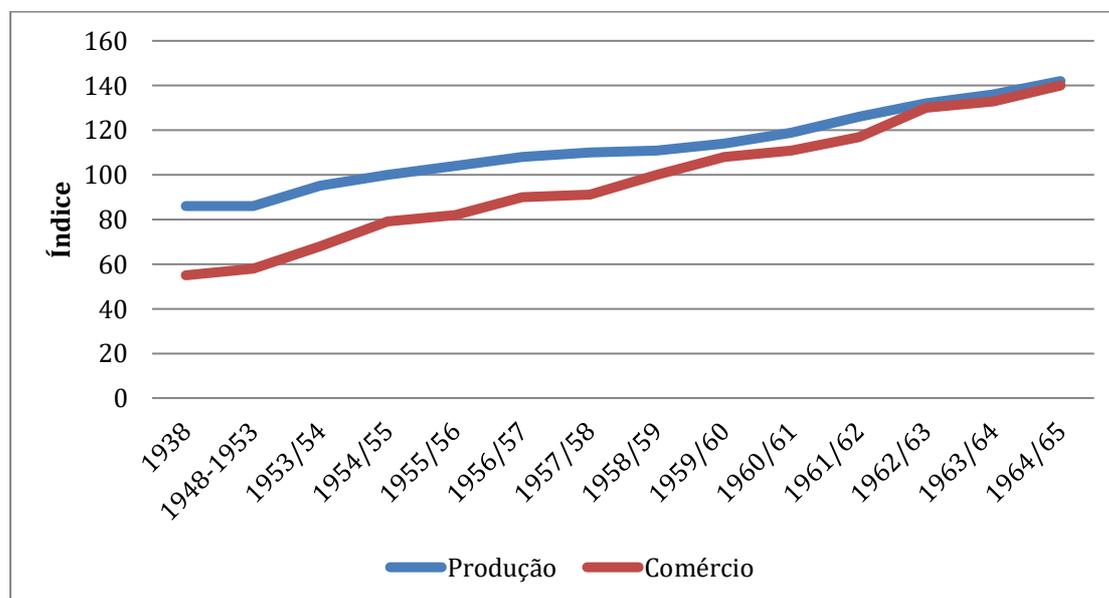
²⁷⁶ Coull, *World fisheries...*, 230.

²⁷⁷ Bjorn-Petter Finstad, «The Frozen Fillet: The Fish that changed North Norway?», *International Journal of Maritime History*, XVI-1 (2004), 31-33.

²⁷⁸ Paul Josephson, «The Ocean's Hot Dog: The Development of the Fish Stick». *Technology and Culture*, 49 - 1 (2008), 42.

²⁷⁹ Josephson, *The Ocean's Hot Dog...*, 54-57.

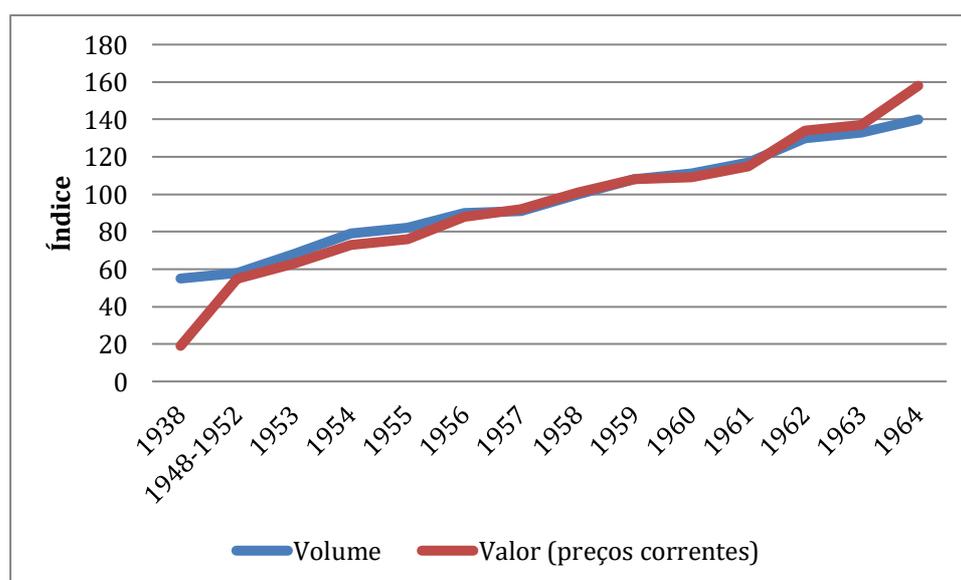
Quadro 5.1. Volume da produção e comércio de produtos da pesca: índices globais (1938-1964).



Nota: O índice de produção foi calculado sobre a média aritmética das temporadas 1952/53 a 1956/1957 (=100); o índice de comércio refere-se à média aritmética dos anos 1957 a 1959 (=100).

Fonte: FAO, *The state of food and agriculture 1965. Review of the second postwar decade* (Roma: FAO, 1965), 13/35.

Quadro 5.2. Evolução das exportações globais de produtos da pesca, em volume e valor unitário (1938-1964).



Nota: O índice do volume e valor das exportações foi calculado sobre a média aritmética dos anos 1957 a 1959 (=100).

Fonte: FAO, *The state of food and agriculture...*, 1965, 250/251.

Na realidade, a uma escala global existem tendências regionais diversas e por vezes contraditórias. Se é certo que o consumo de peixe congelado nos países industrializados ocidentais cresceu mais do que o peixe conservado pelo sal ou em latas de conservas²⁸⁰, a mesma tendência não se aplica ao Sudeste asiático, onde o consumo de pescado fresco continuou a ser dominante. Além de um notável crescimento demográfico e a formação de novos Estados-Nação, os governos asiáticos apoiaram a construção de novas frotas para a exploração das espécies de peixes demersais, estimulando uma corrida aos *stocks* de peixe e o progressivo encerramento da fronteira dos recursos marinhos disponíveis²⁸¹. Nos EUA, houve um crescimento expressivo no consumo de conservas de peixe, mas cada vez mais concentrado no atum²⁸². O crescimento do consumo de conservas de peixe foi menos expressivo na Europa do que noutras regiões, como o continente africano, onde além do consumo crescente emergiram novos produtores de conservas de peixe, com destaque para a África do Sul e o Senegal.

Este desenvolvimento é importante para caracterizar as mudanças na produção de conservas de sardinha (Quadro 5.3). Segundo o mesmo relatório da FAO, em 1955 cerca de 10% das capturas mundiais eram transformadas em conservas, mas em algumas regiões (África, América do Norte e América do Sul) essa percentagem podia alcançar os 20%. Entre as espécies de peixe enlatadas estavam os atuns e similares, o salmão do Pacífico, o arenque e as diferentes subespécies de sardinha. Na produção sardinheira, ocorreram dois fenómenos que tiveram a maior importância para o futuro da indústria portuguesa. Em primeiro lugar, a expansão dos concorrentes nos mercados europeus, muito em especial a indústria marroquina. Enquanto a indústria portuguesa procurava nos anos cinquenta recuperar a média anual de produção anterior à guerra, em torno das 30 mil toneladas, a indústria marroquina registara um crescimento espetacular: de 12,8 mil toneladas em 1938 para 56,1 mil

²⁸⁰ Coull, *World fisheries...*, 216.

²⁸¹ John Butcher, org. *The closing of the frontier : a history of the marine fisheries of Southeast Asia, c.1850-2000* (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 2004); ver o capítulo 6.

²⁸² Andrew Smith, *American tuna : the rise and fall of an improbable food* (Berkeley : University of California Press, 2012).

em 1950. Ainda que o segundo pós-guerra demonstrasse um recuo nas medidas protecionistas, em particular na Europa, o crescimento da indústria em Marrocos devia-se em grande medida à manutenção das condições preferenciais no mercado francês, isenta de direitos, e à atração do investimento francês nas conserveiras marroquinas²⁸³. Por outro lado, os locais onde o consumo de conservas mais cresceu estava longe de ser o tradicional mercado europeu onde Portugal detinha vantagens comparativas e uma presença comercial de longa data. As conservas de pequenos pelágicos de origem japonesa ou da União Soviética, processadas a bordo de navios-fábrica, tiveram uma presença dominante nos mercados asiáticos. Noutros países, como a Venezuela, México e África do Sul, a produção doméstica cresceu rapidamente, auxiliada por políticas protecionistas. Na África do Sul, um dos principais importadores de conservas portuguesas fora da Europa, o desenvolvimento da indústria conserveira permitiu não só abastecer o mercado interno e substituir as importações, mas também exportar conservas de «pilchard» para países africanos e asiáticos, onde tinha a vantagem de possuir uma moeda mais competitiva do que os produtores europeus²⁸⁴.

Quadro 5.3. Produção média anual de conservas de sardinha pelos principais países produtores, 1950-1969 (em milhares de toneladas).

Anos	Marrocos	França	Espanha	Portugal	Japão
1950-1954	41,1	21,9	5,2	29,9	-
1955-1959	36,4	23,0	9,8	38,5	20,74
1960-1964	35,3	23,8	17,7	58,8	8,55
1965-1969	42,1	25,9	22,1	44,0	3,44

Nota: Os dados de Marrocos entre 1954 a 1959 referem-se às exportações.

Fonte: FAO, *Yearbook of Fisheries Statistics*, 1950-1969 (cálculos nossos).

Mas talvez a maior transformação do segundo pós guerra tenha sido aquilo que Carmona Badía definiu como a atunização do mercado²⁸⁵. O facto de Espanha,

²⁸³ Para um resumo sobre a formação da indústria marroquina, ver Jean Domingo, «L'industrie marocaine de la conserve de poissons», *Cahiers d'outre-mer*, nº 25 (1972): 307-337.

²⁸⁴ Michael Culley, *The Pilchard: biology and exploitation*. (Oxford : Pergamon Press, 1971), 206-210.

²⁸⁵ Xán Carmona Badía, « Crisis, reconversión y concentración: la atunización de la industria española de conservas de pescado (1959-2007)», 6 e ss.

França e o Japão perderem terreno na produção de conservas de sardinha não significa que tenham reduzido a sua participação na indústria conserveira, mas reconduziram o esforço de captura e transformação para novas espécies cujo consumo estava em forte crescimento²⁸⁶. Entre 1938 e 1953, as capturas mundiais de atuns e similares triplicaram, e continuariam a crescer nas décadas seguintes devido à expansão das frotas atuneiras de altura que capturaram grandes quantidades de atum rabilho (*Thunnus albacares*) e de bonito (*Katsuwonus pelamis*), cujos *stocks* pareciam mais estáveis do que os recursos marinhos costeiros, nomeadamente a sardinha. Devido à menor fragilidade do atum em comparação com os pequenos pelágicos como a sardinha ou o arenque, bem como a capacidade de preservar as qualidades orgânicas através dos processos de congelação, este recurso era mais facilmente congelado após a captura e transportado entre os locais de extração, transformação e consumo. A transformação do atum permitiu uma mecanização mais intensiva da linha de produção de conservas, a redução da sazonalidade do trabalho e o aumento da produtividade. Com a regularização no abastecimento da matéria-prima e a mecanização, as empresas ganharam uma nova escala com a integração vertical da pesca e a distribuição nos mercados interno e internacional com recurso a inovadoras campanhas publicitárias²⁸⁷.

Um aspecto central na atunização da indústria de conservas foi a capacidade de os países europeus ultrapassarem as fronteiras naturais da pesca costeira no Atlântico Norte e na região do Mediterrâneo. Desde meados dos anos cinquenta multiplicam-se as empresas de capital misto (*joint-ventures*) na regiões menos desenvolvidas através de contratos que permitiam a concessão de licenças de pesca e o abastecimento dos mercados dos países concessionários. No caso de Espanha e França, essa expansão começou a ser feita a partir dos territórios insulares, de antigas colónias ou áreas de influência como o Sahara Ocidental, Senegal e Costa do

²⁸⁶ Em França, entre 1937-39 e 1953-54 a produção de conservas de peixe cresceu quase 40%, mas o crescimento da produção de conservas de sardinha foi praticamente nulo Avigneau, *L'industrie...*, 363 e ss. Em Espanha, a crise de escassez de sardinha na Galiza prolongou-se durante toda a primeira década do segundo pós-guerra, incitando à diversificação da produção conserveira com a utilização dos moluscos, como o berbigão, e as conservas de atum. V. Badía, *Desarrollo industrial y asociacionismo...*, 112/113.

²⁸⁷ Ver, como caso paradigmático da transformação e especialização nas conservas de atum, a empresa espanhola Calvo, que em 1979 lançou o famoso slogan «Atún claro, calvo». Xan Fraga Rodríguez, «Los Calvo. Protagonistas de la renovación de una industria madura» em Xán Carmona, org. *Las familias de la conserva...*, 562-566.

Marfim²⁸⁸. Nos EUA, a tradicional exploração dos tunídeos na costa da Califórnia deu lugar a novas conserveiras em Porto Rico e nas ilhas Samoa, onde os custos de produção eram mais baixos e os *stocks* de atum tropical mais estáveis e abundantes²⁸⁹. Entre todos os países, o Japão foi aquele que apresentou uma estratégia expansionista de maior sucesso. Após a Segunda Guerra Mundial, o Japão encontraria constrangimentos no acesso ao Pacífico Norte, devido à forte expansão das frotas da União Soviética e às restrições de pesca exercidas na região de Kamchatka e nas ilhas Kuriles, e a Sul pela expansão da indústria de pesca da China. Os constrangimentos geopolíticos forçaram a inovação e a expansão planetária da indústria pesqueira. Em meados dos anos sessenta, a indústria nipônica já operava em todos os oceanos do mundo com cerca de 200 navios de pesca, dos quais 140 eram destinados à pesca e transformação do atum. Além dos compromissos firmados para o abastecimento dos territórios onde operavam os navios japoneses, as empresas japonesas detinham os conhecimentos técnicos para a modernização da pesca e da transformação dos tunídeos²⁹⁰. A partir dos anos setenta, o mercado do atum evoluiu para um controlo oligopolístico de grandes empresas e a afirmação de novos produtores internacionais, com destaque para a Indonésia e a Tailândia²⁹¹.

5.1.1. Portugal: crescimento sem diversificação.

O impacto das transformações internacionais foi quase imperceptível na estrutura da indústria de conservas portuguesa no segundo pós guerra. A produção continuou a ser dominada pela transformação da sardinha em latas de conservas de azeite e molhos, orientada para a exportação e dirigida sobretudo para os mercados europeus. Apesar de não se verificarem tendências de diversificação da produção nem de concentração industrial, as exportações tiveram um aumento consecutivo a partir de 1953 e até 1966. A principal hipótese para a sustentação deste crescimento sem

²⁸⁸ V. Dias e Guillotreau, *Fish canning industries...*, 72/73

²⁸⁹ Robert Gillet, *A short history of industrial fishing in the pacific islands* (Rome: FAO, 2007), 10/11.

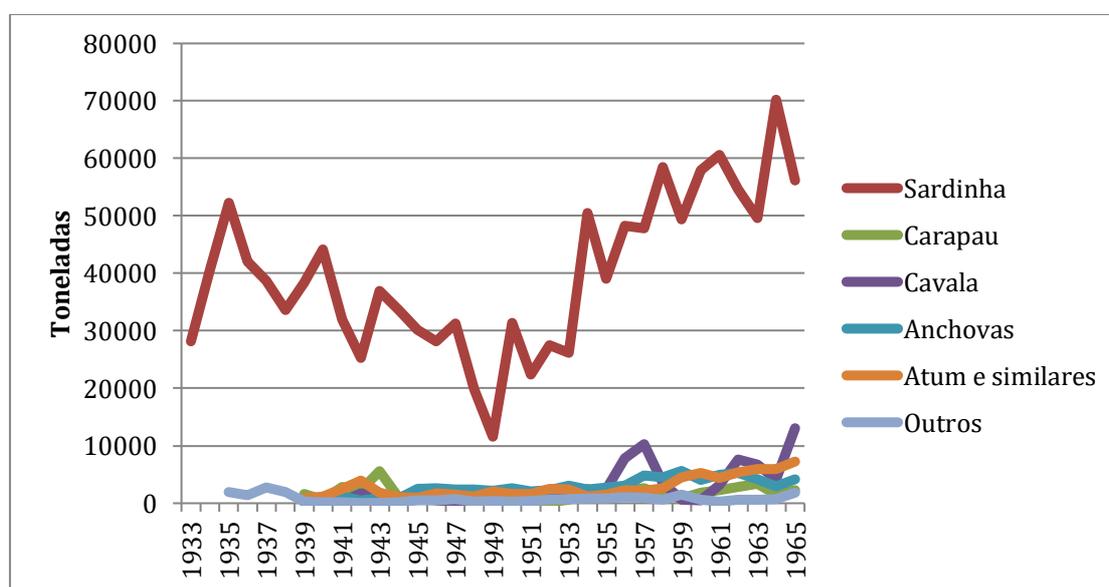
²⁹⁰ Georg Borgström, *Japan's world success in fishing* (London : Fishing news, 1964), 23-32.

²⁹¹ Patrice Guillotreau, «Turning a fish into a brand: a century of rent-seeking strategies in the tuna canning industry» (Comunicação apresentada no *15th IIFET Conference*, Montpellier, 13-16 de Julho, 2010) e Liam Campling, « "Commodity Frontier": Business Strategies and Environment in the Industrial Tuna Fisheries of the Western Indian Ocean». *Journal of Agrarian Change*, 12-2/3 (2012): 252-278.

diversificação foi a recuperação do comércio europeu, associado ao crescimento das economias europeias no segundo pós guerra, e em particular aos efeitos da liberalização do comércio.

Esta tendência é corroborada pelos dados recolhidos no quadro 5.4. Apesar das notáveis flutuações na pesca da sardinha e da aguda crise no final dos anos quarenta, a produção de conservas de outras espécies nunca se distinguiu como uma alternativa. Nenhuma das espécies de pequenos pelágicos, como a cavala e o carapau, nem os atuns e similares, ultrapassaram a produção anual de 10 mil toneladas. As causas para esta concentração na sardinha são diversas e estão tanto do lado da oferta como da procura. As capturas de cavala e carapau demonstraram flutuações ainda mais pronunciadas do que as capturas de sardinha; apesar da valorização externa das conservas de cavala, a instabilidade do recurso impediu que esta constituísse uma alternativa forte à sardinha. Por outro lado, a pesca de atum no Algarve e na costa ocidental apresentou uma tendência decrescente nas décadas seguintes à Guerra. De resto, e em termos gerais, manteve-se como pano de fundo um controlo estrito das importações de produtos da pesca que não servissem exclusivamente para o abastecimento alimentar, como o bacalhau. Esta medida axiomática da política económica fazia a indústria conserveira depender exclusivamente dos recursos marinhos costeiros e impedia a diversificação industrial com recurso à importação de pescado.

Quadro 5.4. Produção de conservas em azeite e molhos em Portugal, por espécies, 1933-1965.



Fonte:IPCP, *Breve História da Indústria de Conservas de Peixe em Portugal* (Lisboa:IPCP, 1967), Quadro V.

Podemos aventar três hipóteses para a falta de diversificação da indústria portuguesa. A primeira remete para os anos da Segunda Guerra Mundial e a possibilidade de crescimento dada à pesca da sardinha. Entre 1938 e 1947, a frota sardineira cresceu de 244 para 314 embarcações de pesca de cerco. No entanto, a partir de 1948, a pesca sofreu uma forte crise de escassez com uma redução de 40 mil toneladas. Esta crise de recursos também afectou França e Espanha – onde a crise foi mais duradoura, até 1956. Apesar da intensidade da crise em Portugal, a recuperação foi rápida, o que permitiu a reabilitação dos rendimentos das empresas de pesca costeira. A percepção científica do problema da sardinha apontava para um fenómeno de flutuação cíclica, diferente da «sobrepesca» que ocorria noutras espécies e territórios, nomeadamente com a sardinha da Califórnia²⁹². Estas circunstâncias levaram a uma insistência na especialização da pesca de cerco e a uma ausência de estratégias alternativas.

Um segundo argumento prende-se com o «atraso» das empresas portuguesas. Quer as empresas de pesca, quer as conserveiras, eram na sua maioria de pequena dimensão, compostas por uma ou duas traineiras e uma fábrica de conservas. Com níveis de produção baixos, o investimento em novas embarcações e na transformação das linhas de produção seria quase impossível. Todavia, quando observamos outros países, verificamos que as principais estratégias de capital-intensivo no sector das pescas foram apoiadas pelo Estado. Foi o caso do Japão, em que o controlo governamental e o patrocínio das agências oficiais permitiu a expansão das empresas e dos acordos de pesca em cerca de vinte países²⁹³, e de Espanha, que viu nascer grandes empresas de captura e congelação a bordo, como a Pescanova, com apoios públicos do regime franquista²⁹⁴. Os dois segmentos da produção internacional que acusavam maior dinamismo – a produção de peixe congelado para abastecimento e

²⁹² Sobre o colapso da pesca de sardinha na Califórnia e o triângulo regulatório entre Estado, ciência e Pescadores, v. McEvoy, *The Fisherman Problem...*, em especial 156-165. Os estudos coevos sobre a sardinha na Califórnia eram acompanhados em Portugal, como revela a tradução de Joaquim Gromicho Boavida do *California Cooperative Sardine Research Program Progress Report 1950* (Boavida,1953).

²⁹³ Georg Borgström, *Japan's world success...*, 21.

²⁹⁴ Jesús Giráldez, «Revisitando el nudo gordiano: el desarrollo de la congelación en la pesca gallega (1960-1970)», *Areas: Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n° 27 (2008): 71/72.

exportação e a produção de conservas de atum – encontraram diversos obstáculos em Portugal. Os apoios públicos à renovação das frotas foram dirigidos quase exclusivamente às pescas de abastecimento de bacalhau e pescada. No que concerne à difusão da congelação na indústria transformadora, a prática do *condicionamento industrial* foi severa na proibição de instalação de câmaras de congelação nas fábricas de conservas, ao mesmo tempo que favorecia a especialização no fabrico de conservas de sardinha em azeite e molhos. Na pesca do atum, apesar dos relatórios que chamavam a atenção para o interesse de constituir uma frota atuneira nacional²⁹⁵, o desenvolvimento da pesca oceânica foi sucessivamente adiado e a execução dos Planos de Fomento demonstra a dificuldade em mobilizar os armadores para a participação na construção de navios atuneiros. Por estas razões, os focos de inovação aparecem isolados, relacionados com algumas empresas como a COFACO no arquipélago dos Açores, a Empresa de Pescas de Aveiro e a Companhia Portuguesa de Congelação.

Por último, devemos aceitar que, à medida que os seus concorrentes diversificaram a produção, Portugal ganhou vantagens comparativas por manter-se especializado nas conservas de sardinha. A partir de 1950 abriu-se uma conjuntura duplamente favorável: a pesca de sardinha teve um crescimento sustentado das capturas e os mercados europeus, onde se intensificou a cooperação económica, absorveram quantidades cada vez maiores de conservas. Esta conjuntura obriga a que nos foquemos na problemática da abertura da economia portuguesa e no efeitos trazidos pela liberalização do comércio europeu.

²⁹⁵ Ver a análise do comandante Horácio de Carvalho no relatório « A pesca do atum», onde traçou um quadro geral de evolução das capturas e indústria transformadora nos arquipélagos portugueses e no resto do mundo. Horácio de Carvalho sugeria a transferência de novas tecnologias para a pesca do atum, como os long-lines e as redes de cerco, de forma a reduzir o custo das matérias-primas para a indústria conserveira e criar economias de escala. V. DGRM, GAPPA, *A pesca do atum nos Açores* (Relatório de Horácio de Carvalho, 1955).

5.2. A abertura controlada.

As transformações no comércio internacional foram acompanhadas por um novo paradigma nas relações comerciais na Europa. A cooperação económica e a redução das barreiras no comércio entre os países europeus ocidentais foram a principal mudança ocorrida na política externa no segundo pós-guerra. No entanto, como notou Alan Milward, a criação de organizações supraestaduais de liberalização económica, e mais tarde de integração política, não anularam a existência do Estado-Nação²⁹⁶. Os diferentes Estados, ao conviverem em organismos de gestão comum, continuaram a representar interesses particulares e defensores da sua soberania. A experiência portuguesa de «integração» enquadra-se nesta visão geral. Numa perspectiva estritamente política, a participação de Portugal nas organizações internacionais foi dominada pela manutenção intransigente do império que criou um progressivo isolamento internacional. Mas a adesão aos organismos de cooperação económica, iniciada logo em 1948 com a entrada na Organização de Cooperação Económica, foi entendida com uma necessidade de garantir o desenvolvimento económico e a estabilidade social da Ditadura²⁹⁷. As relações económicas com o império, apesar de terem recebido uma renovada atenção nos anos cinquenta e sessenta, não constituíam uma alternativa às relações comerciais com os países europeus. A participação de Portugal no processo de integração económica europeia seguiu a tendência dos países mais industrializados da Europa ocidental com regimes democráticos. Anos mais tarde, em 1986, quando Portugal entrou na Comunidade Económica Europeia, a maioria das barreiras comerciais já tinham sido desmanteladas no país²⁹⁸.

Neste processo de abertura a participação directa de Salazar foi, aparentemente, menor. A representação portuguesa nos organismos de cooperação externa foi ocupada por uma nova geração de diplomatas, economistas e políticos que formaram convicções próprias sobre a necessidade de tornar a economia portuguesa

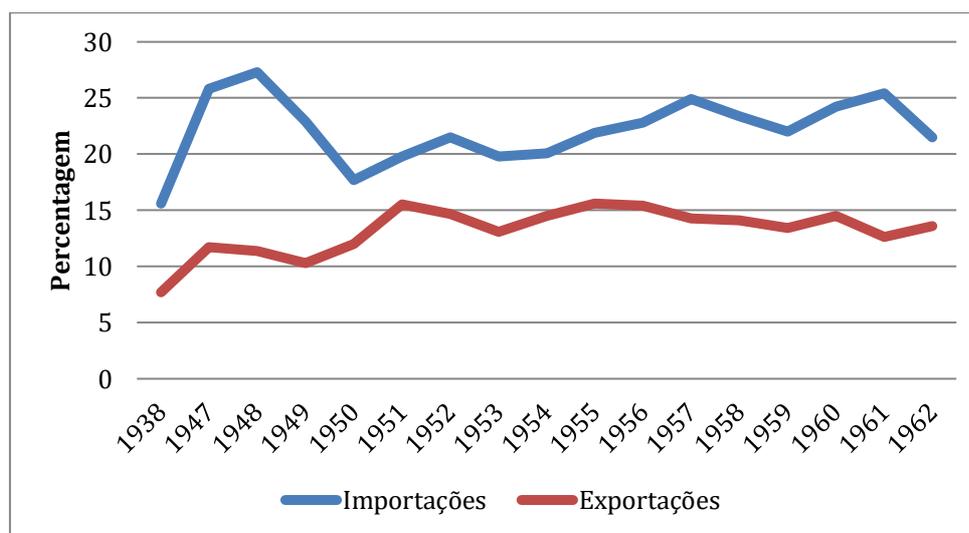
²⁹⁶ Alan Milward, *The European rescue of the nation-state* (Londres: Routledge, 1993), 119 e ss.

²⁹⁷ Nicolau A. Leitão, *Estado Novo, Democracia e Europa, 1947-1986* (Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2007), 55.

²⁹⁸ Lucia Coppolaro e Pedro Lains. «Portugal and European integration, 1947-1992: an essay on protected openness in the European periphery». *E-journal of Portuguese History*, 11-1 (2013): 62.

mais competitiva e aberta ao exterior, em particular no sector exportador²⁹⁹. Portugal foi dos países que mais liberalizou o comércio externo³⁰⁰. Um dos resultados mais expressivos desta política foi o aumento sustentado do peso do comércio externo na riqueza nacional (Quadro 5.5.). Do lado das importações, após a crise comercial entre 1947 e 1950, os fornecimentos externos continuaram a crescer, necessários para satisfazer o aumento do consumo e sustentar a nova etapa de industrialização, sobretudo através da importação de bens intermédios para execução dos Planos de Fomento³⁰¹. Por sua vez, o crescimento das exportações está diretamente relacionado com a anulação das barreiras quantitativas ainda durante o período da OECE, antes da constituição da CEE e da EFTA. Apesar de uma evolução mais tímida a partir de 1955, o peso das exportações no PIB deve-se à retoma das exportações tradicionais nos mercados europeus, onde as conservas de peixe continuam a ocupar uma posição relevante, superior a 10% do total das exportações.

Quadro 5.5. Peso do comércio externo no PIB português (1938-1962).



Fonte: Pintado, *Structure and growth...*, 252.

²⁹⁹ Destacam-se neste grupo José Gonçalo Correia de Oliveira, José da Silva Lopes, Valentim Xavier Pintado, Manuel Jacinto Nunes, Isabel Magalhães Colaço, Francisco Pereira de Moura e José Calvet Magalhães.

³⁰⁰ Alberto Xavier, *Portugal e a Integração Económica Europeia* (Coimbra: Almedina, 1970), 92.

³⁰¹ Para uma análise sobre o aumento do valor das importações e o crescimento da importação de produtos manufacturados em Portugal, em comparação com outros países, v. Valentim Xavier Pintado, *Structure and growth of the portuguese economy* (Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2002), 267-269.

Ao longo deste subcapítulo procuramos demonstrar como a abertura da economia portuguesa foi cautelosa, exercida com um atento controlo governamental através de novas organizações. Merecem destaque o funcionamento do Conselho de Ministros para o Comércio Externo, organização que ao longo dos anos cinquenta vigiou a evolução das importações, das exportações metropolitanas e coloniais e a análise semestral da balança de pagamentos e de comércio, no contexto da participação de Portugal na OECE; e o Fundo de Fomento da Exportação, criado em 1949 para promover o apoio público às exportações num contexto de grave crise comercial. Em segundo lugar, a participação de Portugal na liberalização do comércio europeu foi crucial para compreender a expansão da indústria de conservas de peixe. A reabilitação da Alemanha como pivô da cooperação económica – ao contrário daquilo que sucedera no rescaldo da Primeira Guerra Mundial – foi o elemento central para a mudança no perfil das exportações dos países europeus³⁰². Nas vésperas de adesão à EFTA, os países que tinham formado a CEE, incluindo a Alemanha, detinham uma quota superior no comércio externo português, devido sobretudo à perda de importância do mercado inglês nas importações e exportações portuguesas³⁰³. Esta constatação serve para problematizar os resultados do chamado «efeito EFTA». Nos países que compuseram a EFTA as exportações de conservas encontraram importantes limitações relacionadas com os hábitos de consumo, mais do que a concorrência de outros países. Esta evolução difere de outras indústrias que foram catapultados pela entrada de Portugal na EFTA, como a indústria têxtil e, no plano das indústrias alimentares, a indústria de concentrado de tomate.

³⁰² Milward, *The European Rescue...*, 121 e ss.

³⁰³ Pintado, *Structure and growth...*, 258.

5.2.1. Da crise dos abastecimentos ao «fomento» da exportação.

No imediato pós-guerra, um dos problemas prementes na sociedade portuguesa era a regularização dos abastecimentos alimentares e a necessidade de dissolver o mercado negro que prosperara durante a guerra. A desvalorização real dos salários provocada pela inflação e o encarecimento dos bens essenciais provocaram um crescente descontentamento social que ameaçava a estabilidade do regime. Politicamente, a vitória das democracias liberais na Guerra reforçava as oposições à ditadura e exigia uma resposta coordenada do regime para afastar os dissidentes, conter as organizações oposicionistas e preparar o governo para o pós guerra³⁰⁴. Em 1947, Salazar procede a uma remodelação do governo para acomodar os diferentes grupos de interesse em movimento. Na tutela da Economia, a entrada do ministro Daniel Barbosa em 1947 foi um ponto de viragem. Perante a gravidade da carência de abastecimentos, o novo ministro empreendeu um significativo aumento das importações pagas através das divisas acumuladas durante a guerra e capacitou os organismos de coordenação económica para manterem o controlo sobre a aquisição, armazenamento e distribuição das matérias-primas³⁰⁵. O aumento das importações permitiu desmobilizar os *stocks* de produtos no mercado negro e introduziu uma tendência deflacionária nos preços de retalho, ainda que à custa do agravamento do défice da balança comercial e de pagamentos. Barbosa, engenheiro e adepto da nova linha de rumo traçada por Ferreira Dias, acreditava que estava incumbido de lançar as "indústrias-base" do programa de fomento e reorganização industrial, que também requeria um aumento de importações de bens de equipamento. Mas a preocupação em regularizar os abastecimentos absorveu o seu curto mandato³⁰⁶. No final dos anos quarenta, a crise comercial causada pela quebra das exportações e o aumento das importações deu espaço aos críticos seguidores da ortodoxia financeira, como Araújo Correia, relator das contas gerais do Estado³⁰⁷. Vinte meses após a nomeação, Daniel Barbosa acabou substituído pelo conservador e corporativista Castro Fernandes.

³⁰⁴ Sobre a «primeira crise séria do regime» que se inicia durante os anos do conflito, com sucessivas greves e a reorganização da oposição, incluindo a revolta militar conhecida como «Abrilada» de 1947, v. Fernando Rosas, *O Estado Novo...*, 1994, 328-360 .

³⁰⁵ Sobre o período de governação de Daniel Barbosa e o contexto social e económico interno, v. Fernando Rosas, *Salazarismo e fomento económico (1928-1948)* (Lisboa : Notícias, 2000), 123-149 .

³⁰⁶ Rosas, *Salazarismo e fomento...*, 134-137.

³⁰⁷ Sobre esta crítica, na sequência do posicionamento inicial das autoridades perante o Plano Marshall e o «volte-face» em 1948, v. Fernanda Rollo, *Portugal e a Reconstrução Económica do Pós-guerra. O Plano Marshall e a Economia Portuguesa dos anos 50.* (Lisboa: MNE, 2007), 119-127.

A política de estabilização dos abastecimentos continuou a ser um dos eixos centrais do Ministério da Economia que, a partir de 1948, dispôs de um Fundo de Abastecimento para compartilhar os preços de consumo. A extensão e organização do Fundo de Abastecimento está ainda por esclarecer mas algumas análises sectoriais sugerem que foi um importante regulador dos preços que permitiu absorver os ciclos de escassez e abundância dos produtos alimentares, com impacto nos salários e na contenção da inflação³⁰⁸. Ulisses Cortês, que sucedeu a Castro Fernandes na pasta da Economia, reconhecia, em 1955, a existência de «complexos e onerosos sistemas de compensação» para atenuar as flutuações dos preços internacionais e das mercadorias no mercado interno, concretizados no alargamento da acção do Fundo de Abastecimento:

«Desde os produtos alimentares às matérias-primas, aos combustíveis e aos fertilizantes químicos, não houve zona de aprovisionamento onde se não tivesse actuado com vista a garantir a normalidade dos preços e a plena satisfação das necessidades.

Entre 1950 e 1954, as intervenções impostas pela política dos preços atingiram a importância total de 2822670 contos, que teve como principal contrapartida o produto da tributação das mais valias, medida tornada imperiosa para evitar a hipertrofia do poder de compra interno e as suas perturbadoras incidências sobre o equilíbrio económico geral.»³⁰⁹

Se a política de estabilização dos preços se revelou axiomática neste período, não podemos no entanto deixar de notar uma nova intervenção pública destinada ao «fomento» das exportações. Pela primeira vez desde a constituição do novo regime, vai surgir uma declaração inequívoca e a acção legislativa dedicada a apoiar o crescimento das exportações portuguesas no estrangeiro. Este movimento foi incentivado pela grave crise do défice comercial no final dos anos quarenta³¹⁰, mas

³⁰⁸ Para este relativo desconhecimento sobre o Fundo de Abastecimento contribui o estado actual da documentação pertencente ao Ministério da Economia. Apesar de se tratar de documentação avulsa, é útil a consulta da documentação depositada no Arquivo Nacional da Torre do Tombo: ANTT, AOS, EC-7, cx. 90, capilha 1("Situação financeira do Fundo de Abastecimento. Orçamentos"). Sobre a intervenção do Fundo de Abastecimento na gestão política dos preços de retalho de bacalhau, v. Garrido, *O Estado Novo e a Campanha do Bacalhau...*, 325-327.

³⁰⁹ Ulisses Cortes, *A acção do Ministério da Economia: agosto de 1950 a dezembro de 1954* (Lisboa : Império, 1955), I, XIV.

³¹⁰ Enquanto o saldo negativo da balança comercial portuguesa se fixava em cerca de 1177 milhares de contos no período entre 1934-38, em 1947 ascendeu a 5155 e em 1948 a 6055 milhares de contos. V. José Teixeira Ribeiro e António Pinto Barbosa, *A crise das exportações metropolitanas para o estrangeiro* (Lisboa: AIP, 1950) [sem paginação].

também como corolário da adesão e Portugal à OECE e a necessidade de aproveitar as oportunidades que a liberalização do comércio europeu oferecia. De resto, desde 1945, com a primeira lei industrialista, ficara claro que o esforço de industrialização implicaria uma elevada importação de bens de equipamento que teria de ser compensada com um aumento das exportações.

Em 1950, António Pinto Barbosa e José Teixeira Ribeiro discutiram os principais problema do comércio exportador português. No imediato pós-guerra, as importações tinham sofrido uma valorização superior às exportações, cuja recuperação nos tradicionais mercados europeus era lenta³¹¹. Os autores criticavam o desvio das reservas de divisas para a compra de bens de consumo quando deveriam ter sido gastas em bens de investimento, mas sublinhavam que para garantir um equilíbrio duradouro era essencial a revalorização das exportações. A exportação de conservas de sardinha e de azeite, por exemplo, tinham recuado devido às más colheitas agrícolas e anos de escassez na pesca. Contudo, era na procura - na descida das compras da Alemanha, do Reino Unido e de França - que colocavam os principais motivos de preocupação. Pela importância que estes países detinham no comércio externo português, advogavam por uma política de fomento dirigida sobretudo aos mercados europeus.

A criação do Fundo de Fomento de Exportação (FFE), em 1949, foi o primeiro passo para definir a política oficial de apoio às exportações portuguesas. Segundo o decreto-lei fundador, o FFE destinava-se a financiar e promover as exportações através da observação dos mercados e produção de informação especializada, a realização de campanhas de publicidade e missões no estrangeiro, e ainda a concessão de subsídios e empréstimos para melhorar as condições da produção³¹². Além das transferências financeiras de receitas obtidas pelos organismos de coordenação económica e dos juros de rendimentos próprios, as receitas do FFE dependiam das taxas cobradas à importação de veículos ligeiros, cujo valor podia variar entre 15% e 50%, de acordo com o preço de venda do veículo³¹³. A taxa, cobrada sobre o preço de venda ao público, ficava à margem dos compromissos de liberalização do comércio intraeuropeu previstos na OECE; os automóveis, bem de consumo duradouro, eram

³¹¹ Ribeiro e Barbosa, *A crise das exportações metropolitanas...* [sem paginação].

³¹² V. *Diário do Governo*, Decreto-lei nº 37:538, 02.09.1949. A composição do FFE sofreria alterações com o Decreto-Lei nº 45:151, de 22.07.1963, e o Decreto-Lei nº 47:583, de 09.03.1967.

³¹³ V. *Diário do Governo*, Decreto 37:539, 02.09.1949.

ainda no início dos anos 50 considerados pelos ministros como um produto «sumptuário»³¹⁴.

Nos mercados externos, a intervenção do FFE tinha dois vectores fundamentais. O primeiro consistia na criação de uma rede de instituições, os Centros de Informações e serviços comerciais das Casas de Portugal, incumbidos de reunir a informação comercial sobre cada país, as oportunidades de negócio, as mudanças nos hábitos de consumo, o comportamento dos concorrentes internacionais e os *stocks* de produtos portugueses em depósito no estrangeiro. É através desta informação especializada que podemos reconstruir, por exemplo, as quotas de mercado das conservas de sardinha nos principais países de consumo. Esta informação comercial era condensada no boletim *Fundexport*, de periodicidade semanal, que incluía textos com um propósito didático, quase paternalista, como o «Decálogo do Exportador» ou instruções práticas para melhorar a embalagem dos produtos. O FFE foi ainda responsável pela organização de diversos colóquios, entre 1959 e 1969, em colaboração com a AIP, que se dedicaram a discutir a evolução das exportações portuguesas, o comportamento das empresas e as informações comerciais organizadas pelos serviços externos³¹⁵. Nestes colóquios, que citaremos adiante, nasceu um importante debate sobre o dilema Estado/iniciativa privada na promoção das exportações, a necessidade de inculcar a “mentalidade do exportador” e de promover, oficialmente ou pela via empresarial, agrupamentos de empresas para ganharem escala na promoção das vendas no exterior. Em 1959 a AIP convocou as diversas forças da indústria portuguesa para discutir os possíveis impactos da adesão portuguesa à EFTA³¹⁶.

Em 1969, decorridas duas décadas desde a fundação do FFE, era proposta uma síntese sobre a sua actuação. A ideia de apoiar publicamente as exportações no início dos anos cinquenta continuava a ser justificada como uma compensação às importações necessárias ao processo de industrialização. Esta perspectiva reactiva diferia de uma interpretação em que o crescimento da indústria e da agricultura seria mais fulgurante se a produção fosse orientada para as exportações. Desde 1952, a par

³¹⁴ V. ANTT, AOS, PC-74, cx. 528, capilha 1 (CMCE, 12.05.1952).

³¹⁵ V. FFE, *Ao serviço da exportação* (Lisboa : Fundo de Fomento de Exportação, 1959); *Colóquio da exportação* (Lisboa : A.I.P., 1965); FFE, *Colóquio ao serviço da Exportação*. 4 Vols. (Lisboa: FFE, 1969).

³¹⁶ AIP, *Colóquio sobre a posição de Portugal perante a cooperação das economias portuguesas, Lisboa, Julho, 1960*. 2 Vols (Lisboa : AIP, 1960).

dos serviços de informação comercial, o FFE tinha realizado 121 campanhas de «propaganda» em 10 mercados, com uma despesa total de 200 mil contos, suportada em 70% pelo FFE e comparticipada pelos organismos de coordenação económica³¹⁷. Os resultados destas campanhas merecem uma apreciação crítica. Em primeiro lugar, os membros do FFE reconheciam que as ações de «propaganda» tiveram um carácter genérico de divulgação dos produtos portugueses sem referência específica a marcas ou empresas, o que poderia limitar o aumento da procura pelos produtos. Se analisarmos algumas das principais exportações, notamos que os apoios públicos não foram suficientes para retomar a atividade exportadora. O caso mais expressivo é o do vinho do Porto. Antes da guerra, o comércio de vinho do Porto representava cerca de 30% das exportações de produtos alimentares e bebidas; em 1967, apenas 14%³¹⁸. A quebra da importância relativa devia-se ao arrefecimento da procura britânica, em parte substituída pelo consumo em França. Perante este cenário, o FFE dedicou uma importante fatia dos seus orçamentos à divulgação do vinho do Porto – só em 1960, de acordo com as contas de gerência, foram gastos 11 mil contos. No seio da transição controlada para um comércio liberalizado, nas reuniões do CMCE, os ministros procuraram a diversificação dos mercados do vinho através de compensações à aquisição de equipamentos industriais³¹⁹. Todavia, eram os próprios ministros que confessavam a ineficiência dos mecanismos criados para a promoção do produto. Em Dezembro de 1955, Paulo Pitta e Cunha, Ministro dos Negócios Estrangeiros, reconhecia que a acção do Solar do vinho do Porto em Bruxelas era nula³²⁰.

Na realidade, o FFE surge mais nitidamente como um mecanismo de assistência à produção – nem sempre claramente dirigida aos mercados externos – em particular nos sectores que demonstravam um menor dinamismo nas exportações. A participação do FFE nas despesas dos Planos de Fomento (Quadro 5.6.) é, a este propósito, eloquente. Se nele abundam os sectores em que as exportações estavam em menor crescimento – como os vinhos, mas também o azeite e os frutos – estão ausentes as indústrias transformadoras em maior crescimento, como os têxteis e o concentrado de tomate. Nesta distribuição de recursos devemos ter em conta não só a acção supletiva do Estado para conceder melhores condições às exportações menos

³¹⁷ FFE, «Medidas de promoção do desenvolvimento da exportação: a acção do FFE» em *Colóquio da Exportação...*, 1969, II, 223/224.

³¹⁸ José da Silva Lopes, «O crescimento das exportações portuguesas no último meio século» em *Colóquio da Exportação...*, 1969, I, 102.

³¹⁹ ANTT, AOS, PC-74, cx. 528, pt. 5 (CMCE, 04.05.1955 e 28.06.1955).

³²⁰ ANTT, AOS, PC-74, cx. 528, pt. 5 (CMCE, 26.12.1955).

dinâmicas, mas também a acção dos grupos de interesse que compunham esses sectores. O vinho do Porto, à semelhança do azeite e das frutas, dispunham de poderosos organismos de coordenação económica criados nos anos trinta para resolver os problemas de produção e comércio internacional; perfilavam-se, no segundo pós-guerra, como os principais receptores dos novos apoios públicos à exportação.

Quadro 5.6. Comparticipação do FFE nos planos de Fomento.

	Milhares de contos	Aplicação
I Plano de Fomento (1953-58)	125,2	Construção e apetrechamento de adegas cooperativas.
II Plano de Fomento (1959-1964)	28,8	Construção e apetrechamento de adegas cooperativas. Construção de câmaras de expurgo e armazenagem de figo seco.
Plano Intercalar (1965-1967)	-	Construção e apetrechamento de adegas cooperativas. Centro Nacional de Estudos e Fomento da Fruticultura em Alcobaça.
Outros	-	Constituição de cooperativas de olivicultores. Instalações e equipamentos frigoríficos para armazenagem de frutos. Centro de preparação de vinhos de alta qualidade da Região do Dão. Plano de desenvolvimento de culturas horto-industriais. Construção de reservas de vinho de qualidade

Fonte: FFE, *Medidas de promoção...*, 230/232.

Por outro lado, as contas de gerência demonstram como os investimentos do FFE revelaram alguma dispersão, frequentemente solicitados para acudir a despesas públicas que nada tinham a ver com o comércio exportador³²¹. O aumento das dotações orçamentais, entre 1950 e 1960, a preços correntes, demonstra o seu crescimento, sobretudo a partir de 1957, que coincide com a criação da Secretaria de Estado de Comércio por Correia de Oliveira e um reforço das competências do FFE

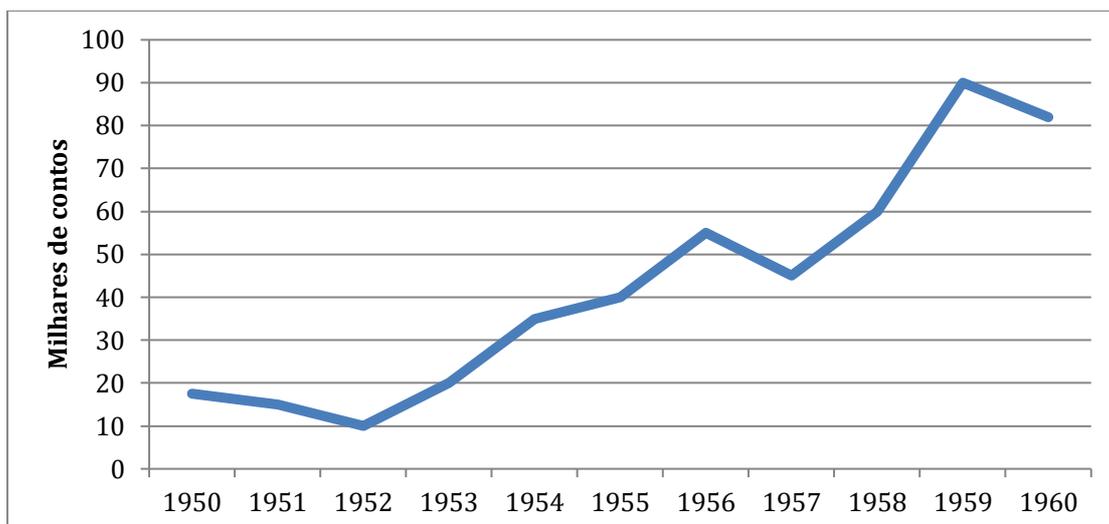
³²¹ Esta dispersão e a insuficiência das dotações orçamentais foram assunto recorrente nas reuniões do Conselho de Ministros para o Comércio Externo. Ver, por exemplo, a discussão em torno do orçamento para 1954 em ANTT, AOS, PC-74, cx. 528, pt. 4 (CMCE, 23.02.1954).

(Quadro 5.7)³²². Porém, se fizermos a decomposição das despesas do organismo, podemos concluir que o FFE se dedicou mais à intervenção no mercado interno do que à missão prosélita de defender as exportações no exterior. A partir de 1953 surgiram duas rúbricas de maior peso nas despesas, a “Defesa e auxílio à exportação portuguesa, em especial perante as práticas anómalas de concorrência nos mercados internacionais” e a “Compensação do preço de produtos importados com o objectivo de facilitar a exportação de produtos nacionais”, cujos montantes anuais superavam os 5 mil contos³²³. Em segundo lugar, é assinalável ao longo dos anos a contribuição para a “constituição de reservas nacionais de vinho”, que em 1955 se especificou na construção de um “centro de preparação de vinhos de alta qualidade da região do Dão” e a comparticipação na construção de adegas cooperativas do Douro. Avultam, ainda, despesas relacionadas com diversas contribuições e comparticipações nas estruturas de apoio à atividade económica, como os já referidos Planos de Fomento, o alargamento da rede eléctrica em Lourenço Marques ou os empréstimos às empresas Ferrominas e Minas de Vila Cova, a partir de 1958. A actuação nos mercados externos dirigiu-se quase exclusivamente aos países com quem se mantinham balanças deficitárias e onde se manteve uma importante estrutura de representação comercial e produção de informação especializada compilada, muitas vezes, no boletim *Fundexport*.

Quadro 5.7. Orçamentos anuais do Fundo de Fomento de Exportação, 1950-1960.

³²² Ver José Gonçalo Correia de Oliveira, *Despacho aos serviços dependentes da secretaria de Estado do Comércio*. (Lisboa : Fundo de Fomento de Exportação, 1958), 10/11. É no mesmo ano que o FFE organiza a presença portuguesa na Feira Internacional de Lausanne. Ver «Do Fundo de Fomento da Exportação à AICEP», *Portugal Global*, nº 126, 2020, 62-73.

³²³ Na discussão do orçamento suplementar para 1954, o valor excedentário referia-se à constituição de reservas nacionais de vinho, com a concessão de um subsídio reembolsável à Adega Regional do Dão, e a despesa de 500 contos para "propaganda" de vinho do Porto na Suécia, que tinha alterado regras de importação de bebidas alcoólicas. ANTT, AOS, PC-74, cx. 528, pt. 4 (CMCE, 7.11.1954).



Fonte: FFE, *Contas de gerência, 1949-1970*. (Lisboa: s.n., 1972).

Nota: Os valores de 1953 não incluem a dotação de 100 mil contos destinada às contribuições do I Plano de Fomento.

Quadro 5.8. Composição das exportações portuguesas de produtos alimentares e bebidas para o estrangeiro (percentagens a preços correntes).

	1937-1939	1948	1953-55	1960	1964-66	1967
Conservas de peixe	36	37	43	55	41	33
Azeite	10	8	4	1	1	2
Frutas frescas	7	3	13	4	5	4
Vinhos do Porto e da Madeira	32	21	19	19	17	14
Outros vinhos	6	10	5	5	8	9
Concentrado de tomate	0	2	1	4	13	21
Outros produtos	9	19	15	12	15	17

Fonte: Lopes, *O crescimento das exportações...*, 44.

Em suma, o FFE, em conjunto com o Fundo de Abastecimento, foram mecanismos suficientemente variáveis para a adaptação da economia portuguesa ao

processo de abertura ao exterior³²⁴. A sua gestão foi atentamente escrutinada pelo Conselho de Ministros do Comércio Externo. Na discussão sobre os orçamentos anuais, as insuficiências financeiras, que obrigaram a sucessivos orçamentos suplementares, e a falta de apoios diretos às atividades exportadoras suscitaram vários debates³²⁵. A discussão ganhou especial acuidade a partir de 1954. Como referia o Ministro das Finanças com algum alarme, a conjuntura favorável após o final da Guerra da Coreia e o equilíbrio da posição portuguesa na União Europeia de Pagamentos contrastava com a deterioração das balanças comercial e de pagamentos³²⁶. A intensificação das importações necessárias à execução do I Plano de Fomento exigiam que o reequilíbrio do comércio externo se fizesse por via das exportações. Esperava-se, inclusive, que a acção do FFE pudesse abrir novos mercados aos futuros produtos industriais que resultassem dos investimentos públicos, de forma a contornar os perigos de um mercado interno de pequena dimensão.

Apesar da modéstia de resultados, a actuação do FFE durante a primeira década não deve ser menosprezada. Os agentes privados acederam a uma informação comercial mais completa antes da tomada de decisões e o pessoal do FFE beneficiou da formação técnica proporcionada por missões fora do país, em conjunto com as experiências de negociação nos organismos internacionais. Foram esses mesmos técnicos que, debruçando-se sobre os mercados externos, identificaram as principais debilidades das empresas portuguesas. Entre elas contava-se uma incipiente estrutura de vendas, caracterizada pela multiplicidade de agentes exportadores e marcas, que dificultava um uso eficaz dos fundos em campanhas de «propaganda»³²⁷. Sem prejuízo do sucesso em sectores de produção com um maior valor acrescentado, a acção do FFE continuou, na década de sessenta, focada na promoção dos produtos

³²⁴ De notar, entre estes dois mecanismos, a comunicabilidade entre ambos, que se traduzia numa frequente transferência de receitas do FFE para o Fundo de Abastecimento, cuja missão de control dos preços se presume, em termos políticos, mais relevante do que o fomento às exportações. V. ANTT, AOS, PC-74, cx. 528, pt. 1 (CMCE, 12.05.1952).

³²⁵ ANTT, AOS/CO/PC – 74, pt. 4 (CMCE, 23.02.1954)

³²⁶ ANTT, AOS/CO/PC – 74, pt. 5 (CMCE, 30.04.1955).

³²⁷ V. José da Silva Lopes, «O crescimento das exportações portuguesas no último meio século» em *Colóquio ao serviço da Exportação*, org. FFE (Lisboa: FFE, 1969), vol. 1, 33-108. No final dos anos sessenta, o FFE passa a dirigir a sua actuação directamente às empresas e regista algumas alterações na sua missão, nomeadamente na divulgação do «design» e de novas formas de comercialização. Para uma análise crítica, v. Herlander Duarte 1999, «Fundo de Fomento de Exportação», em *Dicionário de História de Portugal*, org. Maria Filomena Mónica e António Barreto (Lisboa: Figueirinhas, 1999), Vol. 8, p. 74/75.

tradicionais, cujo valor se manteve elevado na estrutura das exportações, mas insuficiente para o equilíbrio da balança de pagamentos³²⁸.

O labor do Conselho de Ministros para o Comércio Externo (CMCE) é o segundo elemento caracterizador da política comercial externa dos anos cinquenta. Como recordou Nicolau Andresen Leitão, no seio do CMCE reuniu-se a corrente reformista do governo de Salazar que, em 1955, procedeu a uma nova remodelação governamental. Nela se incluía, além de Marcelo Caetano e António Pinto Barbosa como ministros da Presidência e das Finanças, respectivamente, jovens secretários de Estado que participam no funcionamento das organizações internacionais, como Manuel Jacinto Nunes e, sobretudo, José Gonçalo Correia de Oliveira. Ao longo da década de cinquenta, o fulcro da actuação do CMCE foi a coordenação da participação portuguesa na OECE que requeria dois cuidados especiais: o acompanhamento sobre a liberalização das importações, em particular a eliminação das restrições quantitativas (licenciamentos e contingentes), que se traduzia em novas oportunidades de exportação; e a vigilância atenta sobre a balança comercial e de pagamentos, sujeita à pressão do aumento das importações que, como vimos, devia ser compensada através da ação do FFE e de novos acordos comerciais. Acresce que, no seio da participação de Portugal na União Europeia de Pagamentos, mecanismo que permitia a convertibilidade das moedas nacionais e a supressão das barreiras aos pagamentos internacionais, Portugal deveria manter uma postura de equilíbrio em relação aos restantes países sem acumular saldos excessivos como credor ou devedor.

Em todo o caso, a leitura das atas do CMCE entre 1952 e 1957 – a partir desta data, e até 1959, as reuniões estão dominadas pelo projeto de formação de uma zona de comércio livre e a preparação de adesão à EFTA – demonstram, sobretudo, a gestão informal e «invisível» do processo de liberalização económica. Em meados dos anos cinquenta, os países da OECE tinham procedido com sucesso ao levantamento de 85% das barreiras quantitativas ao comércio. Portugal era um dos países membros que mais tinha contribuído para este objectivo, com uma taxa de liberalização de 93,7 % em 1956³²⁹. Todavia, este número contrasta com os múltiplos mecanismos informais criados pelos diversos ministérios para conter as importações

³²⁸ V. José da Silva Lopes, «A relevância das exportações para a indústria nacional» em *Colóquio da Exportação*, org. AIP (AIP: Lisboa, 1965), 65 e ss. O autor destacava a necessidade imperiosa de desenvolver as exportações de produtos industriais como condição de equilíbrio da balança de pagamentos.

³²⁹ Xavier, *Portugal e a Integração...*, 92.

consideradas desnecessárias, ou supérfluas, bem como as importações daqueles paí­ss com quem Portugal acumulava um crescente dé­fice na balança de pagamentos, nomeadamente com a Alemanha³³⁰. Em Julho de 1955, com a presença de Salazar, a discussão em torno da balança de pagamentos dominou os trabalhos do CMCE. A posição deficitária devia-se ao aumento das importações necessárias à execução dos Planos de Fomento³³¹ mas também a matérias-primas que seriam reexportadas como produtos industriais. Salazar referia-se, em particular, à necessidade de importar equipamentos como uma alternativa ao investimento estrangeiro, mesmo com o risco de criar desequilíbrios financeiros, e, no que se referia às matérias-primas, destacava os combustíveis que seriam refinados na SACOR, uma empresa criada com um forte patrocínio do Estado durante a Segunda Guerra Mundial³³². Por outras palavras, é notável a persistência de um importante nacionalismo económico – ainda que mais velado do que nos anos trinta – que se reflecte em decisões administrativas e na coordenação entre as diferentes tutelas ministeriais. A título de exemplo eloquente, vejam-se as resoluções tomadas na reunião do CMCE de 15 de Julho de 1955:

«Resoluções do Conselho. Quanto à balança de pagamentos: Que o Ministro de Ultramar fixe em 90% a importância de cambiais provenientes da exportação a entregar até 31 de Dezembro ao fundo cambial de Angola; que o Ministro da Economia dificulte importações de automóveis de turismo; e facilitar as importações da zona dólar sempre que as condições de preço sejam mais favoráveis que as da UEP [União Europeia de Pagamentos]; que o ministro das Finanças procure, por meio de ação pessoal junto das administrações dos principais bancos de comércio, obter a sua colaboração no sentido da restrição de crédito às firmas que vendam a prestações artigos suntuários de importação e também no sentido de colaboração [...] quanto ao financiamento de iniciativas estranhas ao Plano de Fomento»³³³.

Em suma, o CMCE e o FFE procuraram concretizar o incentivo público às exportações mas sem comprometer a ortodoxia financeira e o processo de industrialização nacionalista, empenhado no lançamento de indústrias de base de

³³⁰ Ver a discussão em torno do orçamento do FFE para 1956, em que se previa um aumento de 12 mil contos em relação ao ano anterior, e cuja execução previa a criação de um Centro de Informações na Alemanha para potenciar o desenvolvimento das exportações e diminuir o «enorme e crescente saldo negativo do intercâmbio». ANTT, AOS/CO/PC – 74, pt. 4 (CMCE, 26.12.1955).

³³¹ Para acompanhar a execução dos Planos de Fomento foi criado o Conselho Económico, cuja memória documental está arquivada no arquivo nacional da Torre do Tombo.

³³² Castaño et al., *Os petróleos em Portugal...*, 21 e ss.

³³³ ANTT, AOS/CO/PC – 74, pt. 4 (CMCE, 15.07.1955)

substituição das importações. A política monetária de desvalorização do escudo para apoiar o sector exportador não constituía uma alternativa porque, além de poder afectar a estabilidade das contas públicas, era contrária ao processo de estabilização cambial em curso desde os acordos internacionais de Bretton Woods, em 1943. Além desta apreciação geral, podemos discernir uma forte presença dos grupos de interesse ligados à indústria e agricultura que estimularam uma discussão casuística sobre o processo de liberalização do comércio. Mais do que uma política concertada e com objectivos a longo prazo, o CMCE dedicou-se a observar os constrangimentos nas exportações em cada sector industrial, os programas de reorganização das indústrias em marcha e as possibilidades abertas pelos acordos comerciais com os países fora da órbita das organizações de cooperação, especialmente os países europeus de leste e do continente sul-americano. À semelhança de outros instrumentos de política económica, onde avulta o *condicionamento industrial*, o CMCE e o FFE propiciaram uma transição controlada de uma economia fechada para uma progressiva abertura.

Por último, cabe destacar a realização, em 1959, do colóquio «Ao serviço da Exportação», que constituiu um balanço da primeira década de vida do FFE. Os discursos proferidos durante a efeméride por três figuras centrais – Ferreira Dias, Ministro da Economia, Pedro Teotónio Pereira, Ministro da Presidência, e José G. Correia de Oliveira, Secretário de Estado do Comércio – oferecem uma síntese importante sobre o rumo da política comercial portuguesa nas vésperas de adesão à EFTA.

Ferreira Dias refreava as duras críticas que fizera em 1945, no livro *Linha de Rumo*, às feiras de amostras de produtos portugueses no estrangeiro, que lhe serviam de prova sobre a incapacidade de o país promover as suas exportações industriais³³⁴. Ainda que se mostrasse benevolente com a ação do FFE, o Ministro não descolara da sua visão axiomática da industrialização portuguesa que devia ser dirigida à substituição das importações. Nesse sentido, Ferreira Dias representava um importante sector que apoiava o fomento das exportações para, sobretudo, compensar o «fatal aumento das importações» que o processo de industrialização acarretava antes de se alcançar a «satisfação autárquica»³³⁵.

³³⁴ Sobre a obra de Ferreira Dias, ver a introdução de J. M. Brandão de Brito em Ferreira Dias Jr., *Linha de rumo I e II e outros escritos económicos : 1926-1962*. Lisboa : Banco de Portugal, 1998.

³³⁵ *Ao Serviço da Exportação...*, 1959, 21 .

O Ministro da Presidência, Pedro Teotónio Pereira, reconhecia publicamente o labor de Correia de Oliveira por ter colocado o comércio exportador no primeiro plano do debate público. Mas, à semelhança de Ferreira Dias, recordava que as exigências previstas no II Plano de Fomento (1959-1964) deveriam ser o principal motivo para reforçar o apoio público e a iniciativa privada dedicada a produzir para os mercados externos. Esta visão oficial e nacionalista distancia-se de um modelo de industrialização orientado para as exportações que nasce nos anos sessenta, já visível no Plano Intercalar e no III Plano de Fomento, atento à conquista de novos mercados³³⁶. De seguida, Teotónio Pereira aproveitava a ocasião para confrontar as críticas feitas à organização corporativa, de que tinha sido um dos criadores. Afirmava, primeiro, que a «organização» se tornara indispensável para impor a ordem «no tempo em que nem o Estado nem na vida particular possuíamos quaisquer meios de intervenção»³³⁷. E insistia, num momento particular em que se dava a segunda arrancada do corporativismo com a criação das Corporações, que a rede de organismos corporativos e de coordenação económica criada nos anos trinta continuava a oferecer vantagens sobre outros mecanismos de intervenção. Indiferente à permanência dos problemas de concorrência e estruturas frágeis nas principais actividades exportadoras, onde se incluía a indústria de conservas, defendia, como defendera duas décadas atrás, uma visão ideal na organização do comércio:

«Nem sempre se tem entendido com suficiente constância que sobretudo no domínio da exportação a organização é condição vital [...] Criaram-se grémios de exportadores [...] Numa economia inteligentemente ordenada e voluntariamente situada entre o delírio da liberdade económica e a ameaça esterilizante dos monopólios socialistas, o número de exportadores industriais deve ser suficientemente amplo para impedir certos inconvenientes dos cartéis e suficientemente reduzido para que se não caia na excessiva fragmentação das firmas e das marcas ».³³⁸

É o discurso de Correia de Oliveira que exprime um maior voluntarismo sobre a atividade exportadora e também uma sensibilidade aos problemas que afectavam as exportações. O momento servia para expor os novos objectivos do FFE e dar alento à iniciativa privada. Correia de Oliveira destacava a prioridade de se conhecerem as

³³⁶ V. Ana Bela Nunes e J. M. Brandão de Brito, «Política económica, industrialização e crescimento» em *Nova História de Portugal*, Vol.XII – *Portugal e o Estado Novo (1930-1960)*, org. Fernando Rosas. (Lisboa: Editorial Presença, 1992), 330-334 .

³³⁷ *Ao serviço da exportação...*, 1959, 10.

³³⁸ *Ao serviço da exportação...*, 1959, 10.

tendências do consumo, acima de outros incentivos ou medidas políticas, para se produzir com destino à exportação³³⁹. Em segundo lugar, assumia, com um certo paternalismo, que essa atividade não poderia ser desempenhada apenas pelas empresas³⁴⁰. A intervenção do Estado não se deveria cingir ao prolongamento da ação dos organismos de coordenação económica, como sugerira Teotónio Pereira; mas antes a um reforço da intervenção do FFE, que deveria concentrar toda a ação sobre a prospecção dos mercados, e os organismos de coordenação económica, vocacionados para atuarem nas relações económicas internas. Defendia a necessidade de os serviços do FFE se autonomizarem da esfera de representação diplomática para estreitarem relações com os agentes comerciais e prometia o desagravamento fiscal sobre as exportações. A sua longa exposição revelava, sobretudo, as ideias que tinham presidido à formação da Secretaria de Estado do Comércio e a reorganização administrativa dos poderes afetos à política comercial³⁴¹. Apesar do voluntarismo de Correia de Oliveira, o FFE continuou a ter limites de atuação ao longo dos anos 60, relacionados sobretudo com a falta de eficácia da diplomacia económica prestada pelas organizações portuguesas no estrangeiro³⁴².

³³⁹ «Só o estudo do mercado nos dirá em que medida as características internas e externas dos produtos, o volume da oferta, o preço, a política cambial, os direitos de importação, o sistema de comercialização e tantos outros factores são na verdade obstáculo à expansão das exportações». V. *Ao serviço da exportação...*, 1959, 32.

³⁴⁰ «Está o comércio exportador em condições de, por si, resolver os dois problemas a que atrás me referi? (...) a maioria das empresas exportadoras não têm a capacidade para, isoladamente e por si, garantir o conhecimento profundo e actualizado dos mercados». José Correia de Oliveira, « » em *Ao serviço da exportação...*, 30

³⁴¹ V. Manuel de Lucena, *Os lugar-tenentes de Salazar*. (Lisboa: Alêtheia, 2015),239-263 .

³⁴² V. FFE, *Medidas de promoção...*, 223/224.

5.2.2. O comércio de conservas: efeitos da liberalização.

Vimos, no primeiro subcapítulo, como a indústria de conservas se manteve à margem dos sectores mais dinâmicos no panorama internacional da transformação do pescado: a congelação e a indústria atuneira. No entanto, os benefícios obtidos pela cooperação económica europeia serviriam de contraponto. Em grande medida, o aumento das importações de conservas de sardinha foi o resultado da liberalização do comércio externo nos anos cinquenta, antes da adesão à EFTA. Por liberalização entende-se, neste período, o levantamento progressivo das barreiras quantitativas ao comércio, ou ao pagamento das importações, uma medida estrutural na criação da OECE em 1948. Ao criar um mercado liberalizado, e ao permitir o financiamento das importações através do Plano Marshall, as autoridades norte-americanas saíram beneficiadas com um aumento das exportações para o continente europeu e um alargamento da procura. No contexto da Guerra Fria, esta política tinha ainda um evidente efeito de conter as relações comerciais com os países do «Leste europeu».

Na realidade, o processo de liberalização não se iniciou de forma imediata. Foi a sua lentidão, aliás, e o prolongamento das restrições comerciais entre 1946 e 1950, que nos permitem aferir as vantagens da subsequente liberalização. No primeira década do segundo pós-guerra distinguem-se, por isso, dois períodos: o primeiro, até inícios dos anos cinquenta, marcado pela crise dos recursos marinhos e a resistência dos mercados externos à abertura comercial; e um segundo, até 1957, em que houve a rápida liberalização nas trocas, em particular com a República Federal da Alemanha.

A crise entre 1946 e 1952 foi, certamente, um dos períodos mais duros vividos pela indústria de conservas de peixe. Um a um, a indústria foi perdendo todos os factores de competitividade que permitiram o triunfo da exportação durante a Guerra. O fenómeno mais grave foi a crise de escassez dos recursos marinhos. As capturas de sardinha, que em 1944 atingiram as 120 mil toneladas, recuaram para 47 mil em 1948 e 34 mil em 1949. Em Matosinhos, o maior centro conserveiro, os preços correntes de venda da sardinha à indústria subiram de 3,7 escudos em 1946 para 6,1 em 1949³⁴³. A crise de escassez terminou um período de duas décadas em que, apesar das flutuações anuais, existira uma abundância relativa de sardinha em toda a costa portuguesa. A

³⁴³ *Estatística Industrial*, INE, 1946-1949 (cálculos nossos).

escassez prolongada era agravada pelo crescimento da frota sardineira durante a guerra. O impacto desta crise no sector da pesca e na ação dos conserveiros será discutido nos capítulos seguintes.

A indústria portuguesa foi ainda prejudicada pelo crescimento da indústria marroquina. Em contraste com a realidade portuguesa, a pesca de sardinha e a capacidade das conserveiras aumentaram exponencialmente, com a vantagem de a sardinha não ser disputada nas lotas pela procura para consumo público. Enquanto em 1938 a capacidade de produção de 38 fábricas era de 13,8 mil toneladas, em 1948 existiam 75 fábricas em Marrocos com capacidade de 50 mil toneladas anuais³⁴⁴. O crescimento devia-se, sobretudo, à procura francesa no imediato pós-guerra, que se traduziu no crescimento do contingente de importações de sardinhas marroquinas de 5750 toneladas em 1938 para 12 mil em 1948, isentas de direitos³⁴⁵. Com um mercado lucrativo em França, as empresas marroquinas desceram os preços nos mercados mais concorrenciais e conquistaram posições às empresas portuguesas, nomeadamente em Inglaterra, para onde exportavam cerca de um milhão de latas. O clima de euforia levou à abertura de novas sucursais francesas em Marrocos e ao crescimento do investimento estrangeiro, ainda que muitas empresas marginais sobrevivessem com as quotas que lhes eram garantidas na distribuição dos contingentes. Fora do mercado francês, a conjuntura começou a alterar-se no primeiro triénio dos anos cinquenta com a recuperação das capturas de sardinha em Portugal (Quadro 5.8).

Quadro 5.9. Evolução comparada das exportações portuguesas e marroquinas para os mercados europeus, 1950-52.

Ano	Marrocos	Portugal
	Quantidade (em milhares de caixas)	
1950	1437	477
1951	379	613
1952	123	813

Notas: Cada caixa é composta por 100 latas de sardinha.

Os países incluídos são a Alemanha, Itália, Suíça, Reino Unido e Suécia.

³⁴⁴ «O desenvolvimento da indústria de conservas de peixe em Marrocos », *Conservas de Peixe*, nº 39 (1949), 29.

³⁴⁵ Jean Domingo, «L'industrie marocaine de la conserve de poissons», *Cahiers d'outre-mer*, nº 25 (1972): 322/323.

Fonte: Domingo, *L'industrie marocaine...*, 326.

Mas o aspecto mais saliente no imediato pós-guerra era a permanência dos mecanismos que tinham cerceado o comércio internacional durante o conflito mundial. À cabeça destacavam-se os *navicerts* impostos pela marinha britânica, que prejudicavam sobretudo a importação de folha-de-flandres, e os contratos de vendas colectivas com os países aliados que reexportavam as conservas portuguesas para os territórios mais atingidos pelo conflito³⁴⁶. As negociações entre o Estado português e o *Combined Food Board* constituído pelo Canadá, Inglaterra e Estados Unidos da América revelam a perda de poder negocial da indústria portuguesa³⁴⁷. Por outro lado, sem prejuízo dos efeitos de longo prazo dos acordos de Bretton Woods para a estabilização cambial, persistiam as políticas monetárias nacionais de desvalorização competitiva. A desvalorização do franco não só afectava o poder de compra em França, um dos principais mercados portugueses, como conferia maior competitividade às conservas marroquinas³⁴⁸. Por último, note-se que, ainda em 1950, os acordos comerciais bilaterais eram a prática recorrente que afectava o comércio de conservas. Os industriais queixavam-se da morosidade das licenças, a discricionariedade e falta de cumprimento dos acordos, bem como a ausência de acordos com os EUA e os países latino-americanos³⁴⁹. O corolário desta conjuntura foi o aparecimento inusitado de novos países no pódio dos principais clientes das conservas de sardinha, como a Bélgica, a Suíça e a Itália (Quadro 5.9.).

Quadro 5.10. Principais mercados das exportações de conservas de sardinha, 1946-1952.

	Total Exports.	1°		2°		3°		Total 1,2,3
	Milhares Toneladas	País	%	País	%	País	%	%
1946	36,3	Inglaterra	37,8	Bélgica-Luxemburgo	12,26	França	10,9	60,98
1947	27,3	Bélgica-Luxemburgo	57	EUA	8,57	Suíça	4,1	69,67

³⁴⁶ "Navicerts", *Conservas de Peixe*, nº 2 (1946), 1-2.

³⁴⁷ "O conselho misto de alimentação", *Conservas de Peixe*, nº 3 (1946), 1-2.

³⁴⁸ ("A desvalorização do franco e a nossa indústria de conservas", *Conservas de Peixe*, nº 23 (1948), 9.

³⁴⁹ "Realidades e potencialidades dos acordos comerciais", *Conservas de Peixe*, nº 50 (1950), 7. Em 1949, vários acordos tinham sido cumpridos apenas parcialmente: Suécia (23%), Alemanha (24%), França (46%) e a Bélgica (« embora tivesse liberalizado as importações, ainda não as autorizou»).

1948	31,2	Inglaterra	32	Bélgica-Luxemburgo	26,76	Itália	11,7	70,42
1949	16,9	Bélgica-Luxemburgo	19,1	Inglaterra	17,96	Itália	16,3	53,42
1950	17,4	Inglaterra	30,8	Bélgica-Luxemburgo	18,4	EUA	16,1	65,34
1951	22,3	Inglaterra	23	França	13,6	Alemanha	11,7	48,28
1952	29,7	Alemanha	25,3	Itália	10,73	Bélgica	9,3	45,39

Fonte: *Estatísticas do Comércio Externo*, INE.

O comércio com a Alemanha é um excelente exemplo de como as relações comerciais estavam dependentes do novo enquadramento geopolítico. Em 1948, Duarte Silva, director do IPCP, exortava ao vice-presidente da Comissão Técnica para a Cooperação Económica Externa que se incluísse a exportação de conservas de peixe nas negociações com as forças de ocupação aliada em Berlim³⁵⁰. A este pedido sucederam várias cartas dos importadores alemães que denunciaram a desigualdade de tratamento entre a importação de conservas portuguesas e norueguesas, país que fora fustigado pela ocupação nazi. Em Março de 1950, António Feu avisava a direcção do IPCP que a Alemanha estava também a fazer acordos para importar conservas marroquinas³⁵¹. As exportações portuguesas foram retomadas em 1949, mas ainda sob o sistema de contingentes que foi cumprido em apenas 26%. Em Dezembro de 1950, um ofício da Comissão de Coordenação Económica comunicava a liberalização das importações de conservas. A partir dessa data, o crescimento das exportações foi espetacular, em termos absolutos e relativos (Quadro 5.10).

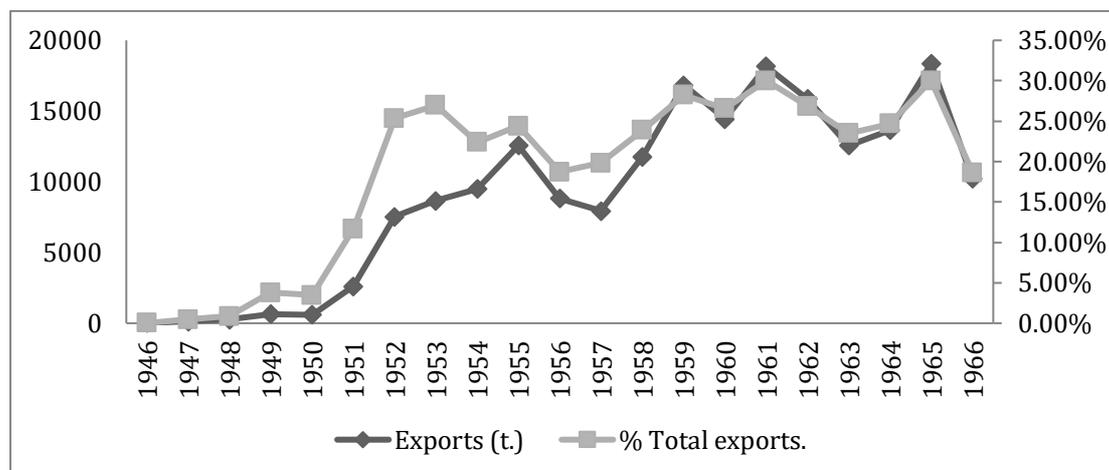
A retoma do comércio com a Alemanha fez parte de um projeto político mais vasto de garantir uma paz duradoura na Europa. A recuperação económica com base na abertura do comércio externo reflectiu-se nas taxas de crescimento das importações e exportações superiores ao crescimento do PIB alemão³⁵². Portugal, no comércio externo, beneficiou indiretamente destes avanços na cooperação económica. No que diz respeito às exportações de conservas, a recuperação foi ainda conseguida pela retoma das exportações para Inglaterra, que permitiu reduzir a competição entre conserveiros e regular os preços, e o regresso da sardinha à costa portuguesa a partir de 1950.

³⁵⁰ DGRM, IPCP, *Alemanha I* (carta de 14.05.1948).

³⁵¹ DGRM, IPCP, *Alemanha I* (Correspondência entre António Feu e A. Dircks, 1.03.1950).

³⁵² Milward, *The European rescue...*, 121

Quadro 5.11. Exportação de conservas de sardinha para a Alemanha, 1946-1966.



Fonte: IPCP, *Compilação de elementos...*, 47; e *Estatísticas do Comércio Externo*, INE.

Neste período confirmou-se, enfim, a concentração das exportações de conservas nos mercados europeus. Em cerca de três anos, entre 1953 e 1955, os principais compradores europeus, com exceção da França, tinham liberalizado as importações de conservas³⁵³. E nem o saldo credor português na União Europeia de Pagamentos, a partir de 1950, criado pelo aumento súbito das exportações no contexto da Guerra da Coreia, veio limitar o comércio de conservas³⁵⁴. Apesar da evolução positiva, no final da década persistiam múltiplos direitos de importação e impostos fiscais sobre as importações de conservas nos países da OECE (Quadro 5.11). Esta situação era particularmente visível no mercado francês, onde as conservas portuguesas eram sujeitas a direitos de 35% *ad-valorem* e um imposto de 20% sobre o valor da mercadoria desalfandegada, enquanto as conservas marroquinas beneficiavam de um contingente de 600 mil caixas isentas de direitos. Em Itália, os direitos atingiam 33% *ad-valorem* e o imposto fiscal de 3% mais 19 liras por quilo. A acção diplomática vinha, no entanto, somando algumas conquistas. Na Áustria, por

³⁵³ José Correia de Oliveira, «Parecer nº 28/VI» em *Actas da Câmara Corporativa*, nº 53 (1955): 565-566.

³⁵⁴ V. *Diário de Governo*, Decreto-lei 38:659 (26.02.1952) que impunha a retenção de 30% do valor das exportações para os países da UEP. Esta circunstância levantou fortes críticas dos conserveiros que estavam, nesse momento, a retomar as exportações depois de um longo período de crise. Por despacho de ministerial de 15 de Março as conservas de peixe foram, no entanto, isentas da retenção de 30% imposta pelo decreto. V. «Falso alarme», *Conservas de Peixe*, nº 72 (1952): 7-8; e, sobre este tema e a participação portuguesa na UEP, Xavier, *Portugal e a Integração...*79-82.

exemplo, as conservas estavam sujeitas a um contingente anual, mas por via de um novo acordo comercial de 1954 o contingente foi eliminado e os direitos de importação de conservas de sardinha baixaram de 50% para 15% *ad-valorem*³⁵⁵.

Quadro 5.12. Direitos de importação e impostos fiscais sobre as conservas de peixe nos países da OECE, 1959.

	Direitos de importação <i>ad-valorem</i> , em percentage.	Impostos fiscais (em percentage sobre valor da mercadoria)
Alemanha	14	6
Áustria	15	5,25
Bélgica e Luxemburgo	20	5
França	35	20
Grã-Bretanha	10	2 xelins por cada 20 kg.
Itália	33	3 % + 19 liras por quilo
Suíça	20	20 francos suíços por 100 quilos

Nota: Os direitos de importação e impostos fiscais referem-se a percentagens "ad-valorem", com excepção da Suíça. Este último país cobrava 20 francos suíços por cada 100 quilos.

Fonte: António Durão Ferreira, «Alguns problemas relacionados com a indústria de conservas de peixe», *Ao Serviço da Exportação...*, 1959, 117.

A permanência destas barreiras comerciais fez com que os conserveiros tomassem atenção aos processos de integração europeia, sobretudo a constituição da CEE e da EFTA, e exortassem pela adesão ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) – que Portugal subscreveu em 1962 – para contornar os direitos impostos pela pauta aduaneira comum nos países da CEE³⁵⁶. Em todo o caso, até 1965 o crescimento das exportações teve nos mercados europeus o seu principal motor. As exportações de conservas de peixe para a Europa cresceram de 15,4 mil toneladas em

³⁵⁵ António Durão Ferreira. «Alguns problemas relacionados com a exportação de conservas de peixe» em *Ao serviço da exportação*, (Lisboa : Fundo de Fomento de Exportação, 1959),116-119.

³⁵⁶ «A adesão de Portugal ao GATT e a indústria de conservas», *Conservas de Peixe*, nº 174 (1960), 7-8.

1950 para 64 mil em 1965; no mesmo período, as exportações para os restantes continentes não superaram a barreira das 10 mil toneladas (Quadro 5.12). Nesta distribuição, o aspecto mais saliente é a timidez da procura norte-americana, membro da OECE/OCDE e um dos principais consumidores de conservas. É certo que o consumo neste país se dirigiu a produtos de maior valor acrescentado, como as sardinhas sem pele e sem espinha e as anchovas, o que implica um peso mais relevante no valor do que no volume das exportações³⁵⁷. Mas, mesmo com apoios públicos de «propaganda», as exportações estabilizaram em torno das 6 mil toneladas. A estagnação deve-se, sobretudo, à alteração nos hábitos de consumo e à dificuldade de as conservas portuguesas se integrarem nos canais de distribuição das novas formas de venda das conservas nas superfícies de retalho onde os consumidores tinham uma nova autonomia na escolha dos produtos.

De acordo com um estudo sobre as preferências dos consumidores publicado pela «Fisheries Commercial Review» em 1956, o consumo de conservas nos lares norte-americanos tinha a preferência geral pelas conservas de atum, seguidas pelas conservas de salmão e só depois pelas conservas de sardinha³⁵⁸. Além desta tendência, o consumo de conservas estava cada vez mais determinado pela redução dos preços de venda e a capacidade de *marketing* de marcas fortes³⁵⁹. Em meados dos anos cinquenta, as conservas sem pele e sem espinhas eram ainda sujeitas a uma taxa de 30% *ad-valorem* e as conservas de atum sofriam uma forte concorrência das conservas espanholas e do Japão, que aderira recentemente ao GATT³⁶⁰.

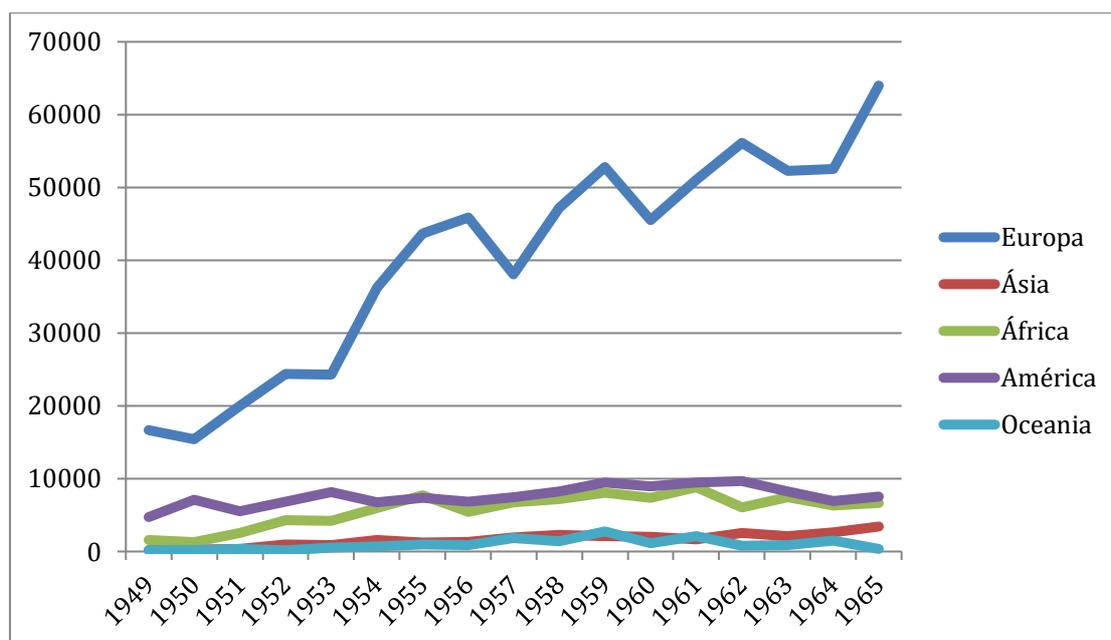
Quadro 5.13. Distribuição das exportações de conservas de peixe por continentes, 1950-1966.

³⁵⁷ Em 1959, por exemplo, os preços médios correntes na exportação de conservas de sardinha para os países da CEE era de 13,73 escudos por quilograma, 14,44 nos países da EFTA e 18,67 nos EUA. V. Ruy C. Nascimento, *A captura de pelágicos e a indústria de conservas de peixe. Compilação de alguns elementos estatísticos no período 1948-1958* (Lisboa: IPCP, 1960), 80.

³⁵⁸ «Estudo sobre as preferências do consumidor de conservas de peixe nos EUA», *Conservas de Peixe*, nº 135 (1957): 17.

³⁵⁹ "Cerca de 65,1% das donas de casa que compram conservas de sardinhas não pedem uma marca especial. Contudo, uma grande maioria é influenciada pelas marcas quando compra conserva de atum porque este beneficia duma maior propaganda do que a sardinha. A compra obedecendo à marca é praticada por 58% das donas de casa que compram atum em conserva e apenas por 35% das que compram conservas de sardinha". V. *Estudo sobre as preferências...*, 17.

³⁶⁰ «Novos horizontes no mercado norte-americano», *Conservas de Peixe*, nº 115 (1955), 7-8.



Fonte: Hélio Paulino Pereira, *Aspectos da indústria de conservas de peixe em Portugal*. (Lisboa: Soc. Progresso Industria, 1967).

Podemos afirmar, em síntese, que a primeira década do segundo pós-guerra assistiu a um processo de liberalização do comércio que beneficiou a exportação de conservas de sardinha e outras espécies. Este crescimento foi também favorecido por algumas alterações qualitativas nos hábitos de consumo, a começar pela divulgação das sardinhas sem pele e sem espinha na Alemanha, a partir de 1955, e a substituição do consumo de salmouras pelas conservas de sardinha em azeite e molhos em Itália. Todavia, este processo foi incompleto e, centrado na eliminação das barreiras quantitativas, permitiu a permanência de diversos direitos de importação. A progressão na cooperação económica europeia para o desarmamento alfandegário vai colocar legítimas expectativas entre os conserveiros. Porém, pairava igualmente a ideia que, para produzir para mercados abertos com uma crescente concorrência internacional, era necessário reduzir os custos de produção e «racionalizar» a produção de conservas. Entre os mercados consumidores era cada vez mais claro que a decisão de compra das conservas concorria com a aquisição de outros produtos que forneciam proteínas de origem animal, como a carne e os ovos, e o preço passava a ser um factor decisivo na sua aquisição³⁶¹. O aprofundamento do processo de integração económica com a formação do grupo dos «Seis» (CEE) e dos «Sete» (EFTA) teria efeitos paradoxais sobre as exportações de conservas.

³⁶¹ Ferreira, *Alguns problemas relacionados com a exportação...*, 113.

5.2.3. Os Seis e os Sete: a integração na economia europeia.

A partir de 1957, as expectativas de desenvolvimento do comércio externo centraram-se nos movimentos de integração económica entre os países europeus. Se, em geral, o impacto destes movimentos foi positivo na indústria e nas exportações portuguesas, veremos como no caso das conservas ficaram aquém do sucedido noutras indústrias. O crescimento das exportações de conservas não dependia apenas da criação do comércio livre. Os hábitos de consumo, e a sua distribuição geográfica, continuaram a ser os determinantes da procura externa.

É útil rever as principais características do processo de integração económica europeu desde o final dos anos cinquenta e a participação portuguesa nesse processo. O Tratado de Roma, em 1957, cujas origens remontam ao início da década, consumou a ideia de criação de um mercado único e uma união aduaneira, que constituía um passo em frente em relação às políticas de liberalização da OECE. O governo britânico, cético e excluído do processo de integração, manteve relações preferenciais com os países da *Commonwealth* e promoveu a associação dos países que não formaram a CEE numa associação europeia de comércio livre, a EFTA³⁶². Na realidade, a criação da EFTA não se opunha à constituição da CEE e era entendida como uma etapa transitória para os países signatários aderirem à CEE no futuro. O projecto de cooperação da EFTA seria menos ambicioso do que a CEE: centrado no comércio livre de produtos industriais, não incluía a criação de instituições supraestaduais de governação como na CEE, o que implicava a partilha dos mesmos ideais políticos que tinham em comum as democracias liberais³⁶³. Para Portugal, a adesão à EFTA oferecia vantagens óbvias: manter as relações comerciais privilegiadas com a Inglaterra, principal cliente das exportações; o acesso a mercados dos países europeus com um elevado rendimento *per capita* e, em simultâneo, a manutenção da autonomia política e da integridade da soberania colonial. Além desta vantagens, a historiografia demonstrou como a diplomacia portuguesa negociou

³⁶² Na sequência do Tratado de Roma, seguiram-se longas negociações para a formação de uma zona de comércio livre entre os países do mercado comum e os outros países que compunham a OECE. Sobre a proposta britânica, ver Leitão, *Estado Novo, Democracia e Europa...*, 72-74.

³⁶³ A relevância do Tratado de Roma para o direito internacional e a formação do direito da União Europeia não será aqui discutida. Além da formação do mercado único, o Tratado de Roma previa a livre circulação de pessoas, serviços e capitais e a criação de políticas económicas e sociais comuns. V. Leitão, *Estado Novo, Democracia e Europa...*, 65.

condições muito favoráveis de adesão ao conseguir a inclusão de produtos agrícolas transformados na denominação de «produtos industriais» da Convenção de Estocolmo e um desarmamento alfandegário lento no mercado interno, durante um período de duas décadas, que permitiu uma transição suave da última nação europeia industrializada à abertura do comércio externo³⁶⁴.

O sucesso das negociações na EFTA foi reconhecido pelos contemporâneos e o período transitório concedido a Portugal visto como uma oportunidade «realista» para fazer uma reorganização profunda nas estruturas industriais, e no lançamento de novos equipamentos, tal como tinha sido previsto no II Plano de Fomento (1959-1964)³⁶⁵. Porém, a percepção dos industriais conserveiros sobre o rumo dos planos de integração era diferente. Com a exclusão de Portugal da CEE e a subsequente adesão à EFTA, temiam o início de uma «marcha antagónica» entre dois grupos de países com políticas económicas distintas e receavam a penalização das exportações no mercado da CEE³⁶⁶. Estas preocupações não eram infundadas mas revelaram-se algo equívocas. As exportações de conservas para os países da CEE continuaram a crescer após 1957 porque, essencialmente, os países fundadores eram os principais consumidores de conservas de sardinha. Por outro lado, a adesão de Portugal a outras instituições internacionais, em particular o FMI e o GATT no início dos anos 60, permitiu a estabilização externa do escudo com uma taxa de câmbio fixo em relação ao dólar e a criação de um espaço alternativo para negociar a redução das tarifas sobre as exportações, sobretudo com a Alemanha. O problema não esteve, portanto, na obstrução do mercado único às exportações de conservas; esteve, sim, na ausência de dinâmica da procura exercida pelos países da EFTA.

O Quadro 5.13 apresenta a distribuição das exportações segundo os países europeus da CEE e da EFTA antes e após a constituição das organizações, entre 1951 e 1966. Os países que compunham a CE absorveram, entre 1951 e 1959, 48% das

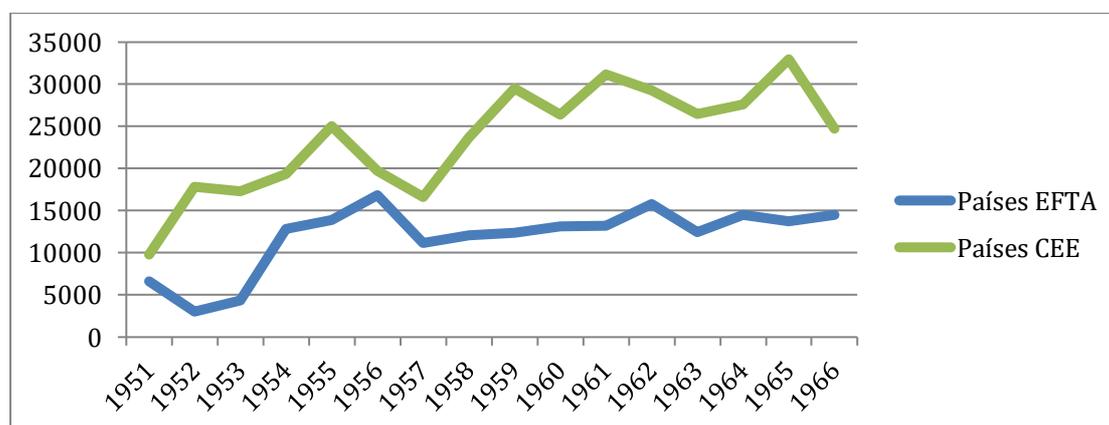
³⁶⁴ A participação de Portugal na EFTA, desde o processo de negociação ao desempenho das exportações, foi analisada por diversos autores. V. José da Silva Lopes, *A economia portuguesa desde 1960* (Lisboa: Gradiva, 2002), 15-119; Valentim Xavier Pintado, *Structure and growth of the portuguese economy* (Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2002), 258 e ss.; Elsa Santos Alípio, *Salazar e a Europa : história da adesão à EFTA, 1956-1960* (Lisboa : Livros Horizonte, 2006); Leitão, *Estado Novo, Democracia e Europa...*, 117-127; Richard Griffiths e Bjarne Lie, «Portugal e a EFTA, 1959-1973». Em *Portugal e a Europa*, 189 e ss.

³⁶⁵ Francisco Pereira de Moura, «Dificuldades que a integração põe à economia portuguesa» em *Por onde vai a economia portuguesa?* (Lisboa, Dom Quixote, 1969), 232-241.

³⁶⁶ V. «Em demanda da organização de um mercado europeu», *Conservas de Peixe*, nº 159 (1959), 9-10; «As conservas portuguesas e o Mercado Comum», *Conservas de Peixe*, nº 179 (1961), 7-8; e «Possibilidades conserveiras no âmbito da EFTA», *Conservas de Peixe*, nº 188 (1961), 7-8.

exportações, e entre 1960 e 1966, 50%. Durante este período, a evolução do volume das exportações foi sempre crescente, o que demonstra a capacidade de estes mercados absorverem quantidades cada vez maiores de conservas apesar da manutenção de direitos de importação. Este crescimento justifica-se pela incapacidade de encontrar um produtor do mercado único capaz de substituir as importações portuguesas. Já nos países que compõem a EFTA, a percentagem das exportações entre 1951 e 1959 e entre 1960 e 1966 coincidiu: 24%, o que representa cerca de metade dos países da CEE. Se olharmos em detalhe para o peso relativo dos países de cada organização (Quadro 5.14), os resultados são também relevantes. Na CEE, além da Alemanha, o principal cliente das conservas portuguesas, e com exceção da Holanda, os restantes três países tiveram quotas superiores a 5%, por vezes próximas dos 10% do total. No tradicional mercado francês, onde as conservas de sardinha portuguesas tinham perdido competitividade, houve mesmo uma recuperação nos primeiros anos sessenta. Nos países EFTA, a procura esteve concentrada em Inglaterra, que entre 1957 e 1966 absorveu 62,3% das exportações este conjunto de países.

Quadro 5.14. Evolução das exportações de conservas de sardinha para os países da CE e da EFTA, 1951-1966.



Fonte: Pereira, *Aspectos da indústria de conservas...*, e INE, *Anuário Estatístico*.

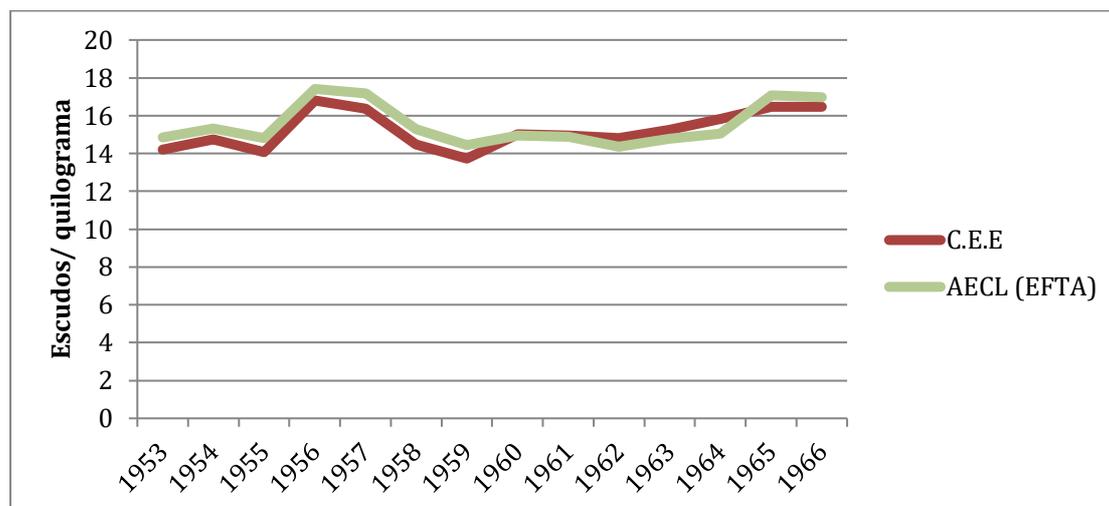
Quadro 5.15. Distribuição das exportações de conservas de sardinha pelos países da CEE e EFTA, 1957-1966.

	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
	Total das Exportações (em percentagem)									
CEE	41%	48%	50%	48%	51%	50%	50%	50%	54%	45%
Alemanha	20%	24%	28%	27%	30%	27%	23%	25%	30%	19%
França	7%	6%	5%	6%	6%	7%	8%	10%	7%	10%
Itália	7%	9%	7%	8%	7%	8%	9%	7%	8%	8%
Bélgica e Luxemburgo	6%	6%	7%	7%	6%	5%	6%	6%	6%	6%
Holanda	2%	3%	2%	2%	2%	2%	3%	2%	2%	2%
EFTA	28%	24%	21%	24%	22%	27%	23%	26%	22%	26%
Reino Unido	21%	16%	13%	15%	12%	16%	15%	16%	13%	16%
Áustria	2%	4%	4%	3%	4%	4%	2%	3%	3%	4%
Dinamarca	1%	1%	1%	2%	1%	1%	1%	1%	1%	2%
Suécia	2%	2%	2%	2%	1%	2%	2%	2%	1%	2%
Suíça	3%	2%	2%	3%	3%	3%	3%	4%	3%	3%
Colónias portuguesas	3%	2%	2%	2%	2%	2%	3%	3%	3%	3%

Fonte: Pereira, *Aspectos da indústria de conservas...*, e INE, *Anuário Estatístico*.

As percentagens do Quadro 5.14 referem as quantidades exportadas mas não o valor das exportações. E aqui encontramos outra diferença. Em termos gerais, as diferenças entre o conjunto de preços médios dos países CEE e EFTA é quase imperceptível (Quadro 5.15). Contudo, na CEE, o maior mercado – a Alemanha – era também aquele que detinha os preços médios mais altos, seguido pela Bélgica e pela Holanda. Nos países da EFTA, pelo contrário, os preços médios mais altos eram oferecidos pela Suíça e a Dinamarca que não superavam os 5% na quota das exportações portuguesas. O preço médio das conservas em Inglaterra, ligeiramente abaixo da média dos países EFTA, está relacionado não só com o aumento da concorrência externa mas também com a desvalorização da libra.

Quadro 5.16. Preços médios de exportação das conservas de sardinha nos países da CE e da EFTA, 1953-1966.



Fontes: Nascimento, *A captura de pelágicos...*, 80; e INE, *Anuário Estatístico*.

A expansão da indústria de conservas não se viu nem prejudicada, nem particularmente beneficiada, pela bifurcação dos movimentos de integração económica na Europa a partir de 1957. As exportações não deixaram de crescer nos países da CEE apesar de Portugal não fazer parte da organização nem ter, nesse período, qualquer acordo de associação. Por outro lado, os mercados dos países EFTA tinham um potencial limitado para a expansão do consumo, a par de um aumento da concorrência marroquina, norueguesa e espanhola. A Associação de Fabricantes de Conservas da Noruega, que também pertencia à EFTA, relatava em 1963 que a redução de 50% dos direitos de importação das conservas de *sild* beneficiava as exportações, mas alguns países que produziam conservas mantinham direitos sobre as proteccionistas, nomeadamente a Dinamarca e a Suécia³⁶⁷. Apesar de o conjunto dos países EFTA agrupar produtores e consumidores de produtos da pesca, a integração destes mercados, que implicava desproteger algumas das indústrias tradicionais, esteve aquém das expectativas³⁶⁸.

Durante a primeira metade dos anos sessenta a indústria de conservas obteve o volume mais alto das exportações. O elevado consumo nos mercados externos e a

³⁶⁷ "A indústria de conservas de peixe norueguesa em 1962", *Conservas de Peixe*, nº 203(1963), 15-17.

³⁶⁸ Ver, por exemplo, as tensões existentes sobre o comércio de peixe congelado entre a Noruega e Inglaterra em Griffiths e Lie, Portugal e a EFTA..., 190 e ss. Por outro lado, os mesmos autores desconstruem a importância das concessões portuguesas atribuídas no célebre anexo G, afirmando que os produtos incluídos no anexo representavam menos de 1,5 do total do comércio e não faziam concorrência directa à produção de outros estados-membros.

abundância de sardinha no litoral permitiram a estabilidade dos preços. Porém, começavam a surgir lentamente os problemas que vão ser o prenúncio da crise do sector na segunda metade da década: as dificuldades na comercialização das conservas e a concorrência externa. Os relatórios publicados pelos importadores na revista *Conservas de Peixe* oferecem um retrato fiel dos mercados. Na Bélgica, tal como na Alemanha, os importadores exortavam os fabricantes a melhorarem as suas embalagens, reduzirem o número de marcas e «modernizar» os desenhos gráficos para se adaptarem às vendas em supermercados perante o rápido desaparecimento das vendas em balcão. E notavam já uma tendência importante: na Bélgica, as importações nas marcas dos comerciantes belgas aumentavam todos os anos e, em Inglaterra, as marcas dos compradores já representavam 70 a 75% das importações inglesas das conservas de sardinha³⁶⁹. Enquanto a concentração das vendas em marcas dos importadores tinha algumas vantagens, como a intensificação da publicidade e da distribuição das conservas, tinha também o inconveniente de retirar poder negocial aos fabricantes portugueses que ficariam mais dependentes dos preços feitos pelos importadores. Em segundo lugar, a concorrência externa dava, paulatinamente, sinais preocupantes. Em Inglaterra, Portugal detinha ainda uma quota de mercado das conservas de sardinha superior a 90% mas as exportações de Marrocos mais do que duplicaram entre 1961 e 1962. Mario Travani, em Itália, alertava os industriais portugueses para a necessidade de conter os preços das conservas e, quando a diferença de preço com as conservas marroquinas era assinalável, as vendas desciam automaticamente³⁷⁰. Os baixos preços das conservas marroquinas resultavam da condição preferencial que tinham no mercado em França, com um contingente de 670 mil caixas de conservas de sardinha anual que lhes permitia vender noutros mercados a preços baixos e compensar as perdas³⁷¹. Mesmo no mercado francês, onde as conservas portuguesas nunca recuperaram a sua posição dominante no período entreguerras, surgiam novas tendências que podiam conter o recurso a importações. A indústria conserveira francesa começou a utilizar, pelo menos desde o início dos anos

³⁶⁹ Heinrich Nickel, «O mercado alemão em 1962», *Conservas de Peixe*, nº 205 (1963) ; Willy Moers, «As conservas de peixe no mercado belga em 1962», *Conservas de Peixe*, nº 205 (1963), e Victor A. Martin, «As conservas de peixe no mercado inglês em 1962», *Conservas de Peixe*, nº 205 (1963).

³⁷⁰ Mario Travani, «As conservas de peixe portuguesas e o mercado italiano», *Conservas de Peixe*, 1963.

³⁷¹ «A indústria de conservas marroquina e o mercado comum», *Conservas de Peixe*, 1963.

60, sardinha congelada capturada na costa de Marrocos, passando a ter uma maior disponibilidade de recursos para a produção doméstica³⁷².

Por último, uma forma interessante de verificar o «efeito EFTA» na indústria de conservas é compará-lo com outros sectores exportadores. Numa perspectiva geral, o crescimento das exportações para os países da EFTA entre 1959 e 1966 foi de 473% nos produtos manufacturados e de 110% nos produtos alimentares e bebidas, incluindo os produtos transformados que tinham sido incluídos como «industriais» nas negociações de adesão, designadamente as conservas de peixe e o concentrado de tomate. Este crescimento representa uma viragem fundamental de um processo de industrialização baseado na substituição das importações para um novo período orientado para as exportações. Entre os produtos alimentares, o destaque é o concentrado de tomate, cuja exportação cresceu de 34 mil contos em 1959 para quase 300 mil em 1966; as conservas também cresceram mas a um ritmo menor e inferior à média, de 187 para 280 mil contos no mesmo período³⁷³. O protagonismo esteve, no entanto, nos têxteis e vestuário que ocupavam 60% das exportações de produtos manufacturados. Apesar do grande crescimento, Silva Lopes mostrava preocupação pela excessiva concentração num sector especialmente vulnerável ao protecionismo e à concorrência dos países em desenvolvimento³⁷⁴. Décadas mais tarde, o economista reconheceria também que este crescimento das exportações produziu uma excessiva especialização em sectores de trabalho intensivo, com pouca sofisticação tecnológica e dificuldade em conseguir aumentos de produtividade³⁷⁵.

No comércio de cortiça, à semelhança das conservas, a adesão à EFTA não teve um grande impacto nas exportações porque os países da EFTA, com excepção de Inglaterra, não eram grandes compradores de cortiça. Todavia, o facto de a cortiça em bruto não ter os mesmos benefícios de comércio livre que a cortiça manufacturada no espaço EFTA induziu a uma maior especialização das exportações em produtos manufacturados, sobretudo as rolhas, que em 1974 já representavam 60,7% da

³⁷² J. Cardoso, «Mercado de França. "Carta de Bordéus"», *Conservas de Peixe*, 1963.

³⁷³ José da Silva Lopes, «A EFTA e as exportações portuguesas – inquérito da Comissão Portuguesa da EFTA» em *Colóquio ao serviço da Exportação*, org. FFE (Lisboa: FFE, 1969), vol. 1, 228-230.

³⁷⁴ Lopes, *A EFTA e as exportações portuguesas...*, 230.

³⁷⁵ Lopes, *A Economia Portuguesa desde 1960...*, 113.

produção³⁷⁶. A indústria de concentrado de tomate teve um crescimento espectacular entre 1961 e 1966, quando a produção decuplicou de 9800 para 91543 toneladas³⁷⁷. A definição do concentrado de tomate como «produto industrial» nos anexos da Convenção de Estocolmo foi uma conquista do processo negocial, depois de obtida a anuência de Inglaterra que, inicialmente, foi pressionada pela Itália para não aceitar³⁷⁸. Com esta conquista, a produção portuguesa de concentrado de tomate ganhou quotas de mercado aos produtos italianos que perderam a sua competitividade. O sucesso da indústria de concentrado de tomate deveu-se também à atração precoce de investimento estrangeiro que permitiu a capitalização da indústria transformadora³⁷⁹ – uma iniciativa que, como veremos em maior detalhe, esteve ausente na indústria de conservas de peixe.

³⁷⁶ Amélia Branco, *O Impacto das Florestas no Crescimento Económico Moderno durante o Estado Novo (1930-1974)* (tese de Doutoramento, Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão, 2005), 225.

³⁷⁷ Pires, *A Junta Nacional das Frutas...*, 104 (Gráfico 5).

³⁷⁸ Elsa Santos Alípio, *Salazar e a Europa...*, 87/88.

³⁷⁹ Leonardo A. Pires, «Estado, cultura de mercado e regulação de interesses: o condicionamento industrial e o sector agroalimentar em Portugal, 1937-1974.», *Ler História*, 76 (2020): 143.

5.3. A intervenção do Estado: continuidades e mudanças.

A liberalização do comércio externo na Europa não implicou um recuo da intervenção dos Estados na economia. Pelo contrário, o esforço de recuperação no imediato pós-guerra, com a distribuição das ajudas financeiras norte-americanas, obrigou à assunção de um novo planeamento económico público. Portugal não escapou a esta tendência, ainda que as ajudas norte-americanas tenham ficado muito aquém das recebidas por outros países europeus. A ação do Estado centrou-se no processo de industrialização com a formação de empresas de capital misto nas principais «indústrias-base», como os cimentos e a siderurgia³⁸⁰. A formulação dos Planos de Fomento permitiu identificar as forças e debilidades da economia portuguesa e a dimensão do mercado interno, bem como os desafios que acarretava a abertura ao exterior e a necessidade de proceder à reorganização das indústrias exportadoras³⁸¹.

Ao mesmo tempo, porém, a coordenação económica exercida pelos organismos pré-corporativos, e coadjuvada pela organização corporativa, não desapareceu com o final da Guerra. Em grande medida, foi no segundo pós-guerra que a actuação dos organismos de coordenação económica passou de transitória a permanente³⁸². Na indústria de conservas, o IPCP continuou a desempenhar amplas funções no mercado, quer na aquisição de matérias-primas, quer na fixação pontual de preços mínimos de exportação.

A julgar pelas fontes primárias, o IPCP consolidou durante o segundo pós-guerra a sua «vocação empresarial», surgindo nitidamente como um agente no mercado quer das matérias-primas quer dos produtos finais, além de executar as funções de coordenação económica consagradas na lei de 1936 que, em mais de trinta anos, não sofreu alteração substancial. O crescimento das exportações permitiu ao Instituto alargar a sua base de receitas e oferecer condições de crédito de curto prazo mais favoráveis, através de uma maior percentagem de desconto sobre as mercadorias

³⁸⁰ Pedro Lains, «O Estado e a industrialização em Portugal, 1945-1990». *Análise Social*, XXIX, nº 128 (1994), em especial 926-929.

³⁸¹ Para um balanço sobre os Planos de Fomento, ver Ana Bela Nunes e J. M. Brandão de Brito, «Política económica, industrialização e crescimento». Em *Nova História de Portugal*, Vol. XII – *Portugal e o Estado Novo (1930-1960)*, org. Fernando Rosas. (Lisboa: Editorial Presença, 1992); e Moura, *Por onde vai a economia...*, 41-97.

³⁸² Lucena, *Sobre a evolução...*, II, 312 e ss.

depositadas. A intervenção continuou a ser direta, animada por diferentes conjunturas, mudanças na procura internacional e com vários graus de intensidade. Assim, por exemplo, o IPCP continuava não só a coordenar mas também a fazer cumprir as regras impostas por cada mercado às exportações de conservas de peixe. Na América Latina, no Brasil e no México, as vendas careciam de declarações prévias dos exportadores e outras restrições como a proibição exportar latas brancas³⁸³. Com o início da Guerra da Coreia (1950-53), as importações de folha de flandres dos EUA tornaram-se mais difíceis e caras. Para evitar a subida dos custos de produção e a perda de competitividade externa, o IPCP obteve uma reserva sobre as importações de folha de flandres, distribuiu a folha em contingentes pelos industriais e fixou um preço administrativo que correspondia a metade do preço no mercado livre³⁸⁴. Nos «molhos», que em meados da década representavam cerca de 10% na estrutura de custos das empresas, o Instituto continuava, em 1953, a fixar os preços do óleo de amendoim em coordenação com a Junta Nacional de Azeite³⁸⁵. Três anos mais tarde, perante uma crise de abastecimento de azeite refinado, o IPCP voltou a fixar preços e contingentes distribuídos pelos Grémios de industriais³⁸⁶.

Foi no segmento da produção de anchovas que a coordenação económica dilatou mais o seu pendor interventivo, demonstrando como o Instituto exercia direitos de «propriedade» sobre esta atividade que ajudara a desenvolver desde os anos trinta. A exportação de anchovas tornara-se o segundo produto de exportação nas conservas de peixe, logo a seguir às conservas de sardinha. Entre os principais mercados estavam os Estados Unidos da América e Itália. A concorrência entre produtores portugueses neste mercado levava, no entanto, à necessidade de reinstaurar os preços mínimos de exportação em 1947.

Do lado da oferta, o mercado norte-americano de sardinhas exigia outros cuidados relacionados com a qualidade, tendo em conta que o produto era uma «especialidade» produzida sem pele e sem espinha. Neste domínio, o IPCP continuou a fixar os prazos da safra de pesca para as conservas «sem pele e sem espinha», único

³⁸³ V. DGRM, IPCP, *Circulares*, nrs. 911, 934 e 996 (1953-1956), para o Brasil; e 978 (1955), para o México.

³⁸⁴ José Viegas Dias, *Estudo dos aspectos económico-financeiros da indústria de conservas de peixe em Portugal*. (Lisboa: Editorial Império, 1958), 46; e DGRM, IPCP, *Circulares*, n.ºs 913 e 933 (1953-1954).

³⁸⁵ DGRM, IPCP, *Circulares*, n.º 897 (1953).

³⁸⁶ DGRM, IPCP; *Circulares*, n.º 1011 e 1027 (1956).

período em que se podiam produzir conservas destinadas aos EUA³⁸⁷. Deste excuro podemos concluir que a intervenção do Estado por via dos organismos de coordenação económica caracteriza-se por diversas continuidades. E o corolário mais relevante desta intervenção parece ter sido a estabilização dos custos de produção, que analisaremos noutra capítulo.

À acção interventiva do IPCP, que segundo a lei de 1936 se pretendia supletiva, somava-se um conjunto de ineficiências. Os principais projectos industriais em que a organização se envolvia com um duvidoso apoio dos industriais, a partir da aplicação dos Fundos Corporativos que estes detinham nos Grémios de Industriais, foram um logro. A criação de uma «fábrica corporativa» de tratamento de óleos de peixe em Alhandra, a partir de uma sociedade com capital subscrito por todos os conserveiros, esteve envolta em inúmeros problemas de transferência de tecnologias e concorrência com outros sectores da indústria portuguesa, como a indústria de óleos e oleaginosas dominada pela CUF e a produção de margarinas pela Unilever, representada em Portugal pela Jerónimo Martins³⁸⁸. Já a Companhia Portuguesa de Siderurgia, que se envolvia num litígio com os fornecedores externos de tecnologias para a produção de aço, continuou a ter no horizonte a produção de folha-de-flandres, como revelam as actas do Conselho Económico, um conselho de ministros informal para acompanhar a execução dos Planos de Fomento³⁸⁹. A instalação da indústria de siderurgia, incluída no plano das indústrias base sugeridas por Ferreira Dias na lei 2005, de 1945, seguiria, no entanto, o caminho da produção de aço em altos-fornos, associada à indústria de construção e dos cimentos, com a entrada decisiva de António Champalimaud. A discussão sobre a produção de folha de flandres em Portugal foi mesmo paradoxal: enquanto se insistia na necessidade de produzir folha para abastecer a indústria de conservas, a importação de folha era regularizada, a preços acessíveis, inclusive com o auxílio das ajudas financeiras norte-americanas³⁹⁰. O logro dos projetos industriais revela, sobretudo, a dificuldade de as estruturas burocráticas se tornarem agentes de inovação industrial. O industrialismo latente nos anos trinta não tinha, vinte anos depois, grandes mudanças. Alves da Costa, chefe dos serviços industriais do IPCP, numa comunicação ao Segundo Congresso da Indústria

³⁸⁷ Ver, por exemplo, para 1953, DGRM, IPCP, *Circulares*, nºs 916 e 923.

³⁸⁸ V. ANTT, EC-18, cx. 97, capilha 2, *Venda da fábrica de hidrogenação de óleo de Alhandra, do Instituto Português das Conservas de Peixe*.

³⁸⁹ V. ANTT, PC-49A cx. 531, Capilha 11 (Reunião de 29.01.1954).

³⁹⁰ Rollo, *Portugal e a reconstrução económica...*, 360-365.

em 1957 explicava que a indústria continuava a ter uma estrutura frágil, composta por múltiplas fábricas com um excesso de capacidade instalada e grandes diferenças na produtividade, que o autor identificava na forma de organização do ciclo de fabrico. Eximia-se de responsabilidades, acusando o *condicionamento industrial* da cristalização da indústria de conservas³⁹¹. É certo, porém, que o IPCP também se mostrava pouco lesto a resolver os problemas internos da indústria – sobretudo o licenciamento e a investigação sobre a congelação do pescado, única forma de trazer uma maior regularidade à laboração industrial.

Numa perspectiva comparada, os organismos de coordenação da indústria de conservas que intervieram diretamente nos mercados tenderam a assumir um carácter mais técnico no segundo pós-guerra. Em França, como descreveu André d'Avigneau, os trabalhos de estudo e análise da produtividade do trabalho e a possibilidade de introduzir linhas de trabalho contínuo generalizou-se nos anos cinquenta³⁹². Na Galiza, a união de fabricantes desempenhou um papel importante na difusão da organização científica do trabalho proposta pelas missões de produtividade norte-americanas criadas pelo Plano Marshall e seguidas pela comissão nacional de produtividade. Noutro capítulo veremos como a produtividade do trabalho, apesar de ter sido longamente discutida na imprensa especializada da indústria de conservas, nunca foi alvo de um programa concreto de implantação nas empresas.

Nos anos cinquenta a indústria permaneceu sob um acentuado controlo burocrático. A abertura comercial nos países europeus não esmoreceu esta tendência que vinha dos anos trinta. A conjuntura era favorável ao crescimento das exportações mas a indústria debatia-se com problemas estruturais como a dimensão das fábricas, a pulverização do comércio e das marcas e a dificuldade de reduzir os custos de produção. Qual deveria ser a acção do Estado no segundo pós-guerra? Pelo peso que ainda ocupava na balança comercial, a indústria de conservas voltaria ao centro do debate político sobre a acção do Estado na reorganização das indústrias tradicionais. O debate político reeditava a discussão pública surgida um quarto de século antes com o estudo de Salazar nos alvares do Estado Novo. Agora, porém, os problemas eram diferentes e também com protagonistas novos.

³⁹¹ António V. *Indústria de conservas de peixe* (Lisboa: [S.n.], 1957).

³⁹² Avigneau, *L'industrie...*, 476 e ss.

5.3.1. O «Entrepasto» de Ferreira Barbosa

A crise sardineira de 1947-1949 e a duplicação dos preços do peixe vendido em lota ressuscitaram entre os industriais de conservas o velho problema da indústria: a falta de acordos com o sector da pesca e a ausência de integração vertical da indústria com a aquisição das matérias-primas³⁹³. Na revista *Conservas de Peixe*, publicada em Matosinhos, uma intensa atividade publicista ajudou à celebração de acordos entre o Grémio de industriais de Conservas do Norte e os armadores de Matosinhos³⁹⁴. Estes acordos, porém, foram de curta duração. A recuperação das capturas de sardinha e a descida dos preços «livres» adiaram o problema de integração da pesca nas empresas conserveiras e os problemas de desconhecimento sobre o estado dos recursos marinhos, devido à falta de investigação científica³⁹⁵.

Nos meios conserveiros, entretanto, formava-se a convicção que a estrutura do IPCP não era capaz de afrontar os problemas de descida dos preços das conservas nos mercados internacionais e a excessiva concorrência entre industriais. Curiosamente, o movimento de liberalização externa não era acompanhado pelo desejo de os industriais se libertarem dos mecanismos de coordenação económica; era, sim, uma oportunidade para proporem alternativas e reacender o projecto de formação de uma cooperativa de conservas com o patrocínio do Estado, mas com uma nova autonomia dos industriais na tomada de decisões. Nesse sentido, Ferreira Barbosa advogava pela fixação de preços das conservas enquanto as condições externas, ainda dominadas

³⁹³ Em 1946, os conserveiros apelavam já a uma nova regulamentação das vendas de sardinha e argumentavam que, numa «economia dirigida», deviam ser protegidos os dois sectores – pesca e conservas – contra o funcionamento livre do mercado. Que, por isso, a fixação de um preço mínimo de venda à indústria não era adequado, e que deveria também ser adotado um preço máximo de proteção aos conserveiros. Ver “O problema das lotas”, *Conservas de Peixe*, nº4 (1946): 21.

³⁹⁴ Pela portaria nº 11:776, de 1947, tinha sido reposto o regime de venda livre da sardinha em lota; com a possibilidade, porém, de serem feitos acordos entre armadores e conserveiros para a fixação de quotas e preços. Surge, nesse contexto, a portaria nº 12:968, no Verão de 1949. O Grémio de Armadores da Pesca da Sardinha e o Grémio de Industriais de Conservas de Peixe do Norte, com uma proposta sancionada pelo IPCP, acordaram que os armadores forneceriam 30% da produção diária de sardinha à indústria de conservas em molhos nas lotas de Matosinhos, Afurada e Porto, com o preço fixo de 172 escudos por dois cabazes, e a restante produção seria vendida em lota livre, mas com o compromisso de os conserveiros não comprarem sardinha a preço inferior a 120 escudos por dois cabazes.

³⁹⁵ Em Janeiro de 1950, o editorial da revista falava da persistência da crise sardineira e do «deplorável» atraso na investigação científica. Citavam pesquisas oceanográficas em França e na Califórnia; e uma entrevista a Alfredo Magalhães Ramalho que, enquanto director da Estação de Biologia Marítima, reconhecia não ter meios de pesquisa, nem um navio de pesquisa oceanográfica. O reflexo das flutuações da sardinha na indústria conserveira era já notável – em 1949 a produção anual foi de 700 mil caixas quando a média anual se situava, habitualmente, em 2 milhões de caixas. V. «A persistência da crise da sardinha», *Conservas de Peixe*, nº 46 (1950): 7-8 ;14.

pelo bilateralismo e as restrições quantitativas, continuassem a exigí-lo, e ainda propunha o estabelecimento de contingentes de exportação para os industriais portugueses e a fixação das comissões dos serviços de comércio³⁹⁶. Opinião que era secundada por José Mora, que afirmava que o enquadramento legal da organização corporativa e do IPCP não permitiam abordar o problema da regularização do preços das conservas de forma prática e eficaz. Alegava que a indústria estava, em 1949, numa situação semelhante à que se verificara em 1931, mas com perspectivas mais pessimistas porque a capacidade de produção era mais elevada, alguns dos principais mercados europeus tinham desaparecido e havia restrições generalizadas às importações³⁹⁷.

Em Junho de 1953, as direções dos Grémios de industriais de conservas do Norte, Centro e Sotavento do Algarve dirigiram uma exposição ao ministro da Economia, acompanhada de um projeto de diploma, a elencar os problemas da indústria³⁹⁸. Começando pelos recursos marinhos, argumentavam que nos outros países conserveiros havia preços fixos à pesca e que em Portugal era necessária a sua imposição. Em segundo lugar colocava-se o dilema sobre os preços. Insistiam que o problema estava na concorrência entre industriais e exportadores e preconizavam a criação de um organismo regulador da oferta e dos preços, a «central da sardinha». Por último, incitavam à concentração industrial e ao alívio de encargos fiscais criados durante a guerra, nomeadamente as taxas de compensação sobre as matérias primas³⁹⁹.

Nos meses seguintes, a ideia de criar um novo organismo à margem da estrutura corporativa esteve longe de ser consensual. Entre os principais opositores encontravam-se os exportadores. Vale a pena recordar que, depois de integrados na organização corporativa, os exportadores continuaram a dirigir críticas à direção do Estado sobre o comércio e as propostas oficiais de substituir os «intermediários» pelos serviços comerciais dos organismos de coordenação económica⁴⁰⁰. Em 1944, Joaquim Roque da Fonseca, diretor da Associação Comercial de Lisboa, denunciava

³⁹⁶ V. Ferreira Barbosa, “Sistemas de vendas”, *Conservas de Peixe*, nº 39, 20-21

³⁹⁷ José Mora, “A Cooperativa-entrepósito de conservas de peixe”, *Conservas de Peixe*, nº 41 (1949): 7-8; 20-22.

³⁹⁸ AMP, Feu Hermanos, Caixa 15.

³⁹⁹ AMP, Feu Hermanos, Caixa 15.

⁴⁰⁰ Sobre esta defesa, v. Associação Comercial de Lisboa, *A função económica do comércio. Exposição apresentada ao senhor ministro do Comércio e Indústria em 21 de Abril de 1937* (Lisboa:ACL, 1937). Ver também o Parecer da Câmara Corporativa à proposta de lei nº 164, sobre a organização corporativa da lavoura, e os decretos 27:149 e 27:151(30.10.1936) .

ao ministro da Economia os efeitos negativos do «cartel» sobre as exportações e o perigo de se anular a concorrência entre os produtores nacionais. Depois da guerra, os exportadores foram os primeiros a desejarem a abolição dos contratos de vendas colectivas. Feliciano Pereira, do Grémio de Exportadores, defendia, em 1949, que a indústria atingira a sua «maioridade» e deveria desprender-se dos contratos com os compradores britânicos que compravam metade da produção nacional a um preço inferior para depois reexportarem as conservas portuguesas⁴⁰¹. Alfredo Almeida, representante dos industriais de Setúbal, contrapunha o argumento dos exportadores com a necessidade de venda dos *stocks* acumulados durante a guerra e a circunstância de os pagamentos britânicos serem feitos a pronto, ao contrário do que ocorria noutros países⁴⁰².

A reação dos exportadores à proposta dos industriais reproduz uma tensão essencial com o regime autoritário, mas com uma diferença fundamental: ao contrário do que sucedera no início dos anos trinta, não era o Estado a decretar a eliminação dos «intermediários», mas os próprios industriais que desejavam constituir um organismo a quem os exportadores deveriam comprar os lotes de conservas. Numa reunião celebrada em Setembro de 1953, o representante do Grémio de Exportadores insurgiu-se novamente contra a possibilidade de um organismo regulador fixar preços às conservas. Referia que o aumento da concorrência verificado no período entre guerras se devia à entrada dos industriais na exportação que, com falta de preparação comercial, procuraram a descida dos preços, por oposição aos comerciantes que viviam em permanente contacto e «auto-disciplina» com os importadores estrangeiros⁴⁰³.

Apesar da oposição dos exportadores, a ideia de criar um novo organismo regulador persistiu graças à ação imperturbável de Ferreira Barbosa, presidente do Grémio de industriais de conservas sediado em Matosinhos e procurador à Câmara Corporativa. Em Janeiro de 1955, a ação dos industriais culminou na apresentação de um projeto de sugestão ao governo para ser discutido na Câmara Corporativa. Depois de destacar a primazia das conservas de sardinha na exportação de produtos alimentares, o procurador Ferreira Barbosa sublinhava a crise da venda de conservas, sublinhando que uma das principais fraquezas da indústria era a instabilidade do

⁴⁰¹ DGRM, IPCP, *Livro de Actas do Conselho Geral*, (2ª Sessão Ordinária, 24 e 25.02.1949).

⁴⁰² *Idem*.

⁴⁰³ DGRM, IPCP, *Livro de Actas do Conselho Geral*, 1ª Sessão ordinária. 09.01.1953. fols 114 – 124.

preço da sardinha, além da fragilidade financeira das empresas que conduzia a vendas precipitadas⁴⁰⁴. Feito o diagnóstico, Barbosa propunha um plano que incluía medidas de normalização de abastecimento à sardinha e a criação de um entreposto regulador de preços de venda das conservas. A função do entreposto seria assegurar à indústria a compra de lotes de conservas «a preço compensador da produção» e vender a produção aos exportadores a «preços certos e convenientes». Em paralelo, a criação do Entreposto propunha a recuperação de um preço mínimo obrigatório, com novas sanções para os infratores, e a constituição de *stocks* mínimos obrigatórios para todos os industriais que quisessem exercer a atividade exportadora.

No âmbito das competências, é importante notar a tentativa de Barbosa dotar de novos poderes as direções dos Grémios de industriais sem hostilizar a ação do Instituto Português das Conservas de Peixe, a quem atribuía uma função essencialmente fiscalizadora. A intenção de reduzir os poderes do organismo de coordenação económica e transferi-los para a acção dos Grémios Industriais foi permanente, acalentada em sucessivos projectos e na imprensa conserveira, mas sem alterações de grande monta⁴⁰⁵. As principais decisões, como as quotas de exportação, o valor de compra das conservas aos produtores e a criação de serviços do Entreposto eram atribuídas à assembleia plenária dos Grémios e ao conselho geral – em vez da direcção - do IPCP, onde tinham assento os presidentes de todos os grémios (arts. 3 e 7). Sublinhe-se, ainda, a possibilidade de o entreposto, com a autorização do ministro da Economia, poder fazer vendas diretas ao estrangeiro (art. 8). Em suma: através de disposições regulamentares, dava-se a possibilidade de a organização corporativa ser um agente comercial podendo até, para isso, utilizar os fundos corporativos dos grémios, constituídos pelas contribuições individuais de todas as empresas e cuja utilização estava limitada à concessão de créditos de curto prazo.

⁴⁰⁴ «Calculo que durante os últimos três anos as conservas de sardinha se tenham vendido por menos 150 000 a 200 000 contos do que facilmente se poderia ter obtido». V. José Ferreira Barbosa, "Projecto de sugestão ao Governo n.º 751/VI" em *Actas da Câmara Corporativa*, n.º 27 (1955), 312.

⁴⁰⁵ V. Filipe Nazareth Fernandes, "Novo Rumo", *Conservas de Peixe*, n.º 15 (1947): 21-22.

5.3.2. A consulta aos industriais.

Quadro 5.17. Inquérito à remodelação da organização da indústria de conservas: resultados, 1955.

	Favoráveis	Desfavoráveis	Outros	Total
Total	37	75	7	119

Fonte: ANTT, EC-15, cx. 78, capilha 2, *Situação da indústria de conservas....*, 1947-1956, («Respostas à Circular nº 961»).

Nos parágrafos anteriores focámo-nos na intervenção dos presidentes dos Grémios e nos trabalhos da Câmara Corporativa, bem como nas opiniões expressas pelos industriais na revista *Conservas de Peixe*. Estas fontes permitem sondar os desejos e as iniciativas dos industriais mas representam a posição de uma oligarquia acomodada na organização corporativa. O grupo social dos conserveiros, em diferentes regiões, era necessariamente mais diversificado. Os Grémios, pela sua natureza constitutiva de adesão obrigatória e com as direções aprovadas pela tutela ministerial, com um sistema de votos que outorgava maior poder aos industriais com maior capacidade de produção instalada, oferecia poucas possibilidades de representação dos pequenos industriais e privava-os do escrutínio das principais decisões⁴⁰⁶. Por outro lado, como já referimos no segundo capítulo, os grémios detinham uma autonomia financeira reduzida com o grosso das receitas a serem administradas pelo IPCP. Este duplo fenómeno – oligarquização e falta de autonomia dos organismos primários – é transversal a todo o sistema corporativo⁴⁰⁷.

É por isso que a consulta feita a todos os industriais e exportadores sobre o projeto apresentado por Ferreira Barbosa à Câmara Corporativa revela um interesse especial. Pela sua natureza objetiva – a circular nº 961 perguntava a todos os industriais e exportadores se concordavam ou não com o projeto, e por que razões – esta consulta permite-nos não só auscultar a opinião do conjunto do sector mas também discernir sobre o estado em que se encontrava o apoio dos industriais ao Estado Novo e à intervenção corporativa. O resultado surpreende: na maioria das respostas, os industriais colocaram-se a favor da criação do Entreposto e, em

⁴⁰⁶ Note-se, no entanto, que os representantes dos Grémios representavam no Conselho do Geral do IPCP posições concertadas previamente nos seus respectivos centros industriais. Ver, por exemplo, as reuniões de preparação do Conselho Geral em Portimão. AMP, Feu Hermanos, Caixa 3.

⁴⁰⁷ V. Garrido, *Queremos uma economia nova!...*, 110-126.

particular, em manutenção das quotas de exportação e outros mecanismo de intervenção no mercado. Entre aqueles que se pronunciaram a favor destacam-se os industriais do centro de Matosinhos presidido por Ferreira Barbosa. Argumentavam, em especial, a necessidade de regular os preços de exportação e os preços da sardinha nas lotas⁴⁰⁸. A gerência da Dias, Araújo e C^a, de Matosinhos, por exemplo, defendia, em consonância com Ferreira Barbosa, que a indústria norueguesa vendia conservas de inferior qualidade a um preço superior porque exercia uma acção disciplinadora sobre o comércio exportador, consentindo por isso a criação de quotas de exportação e a criação do Entrepasto⁴⁰⁹. Todavia, o apoio à fixação de preços nem sempre se fazia acompanhar da aceitação sobre as quotas de exportação, como testemunha a resposta das Conservas Belamar, de Vila do Conde⁴¹⁰. Entre os apoiantes das quotas encontravam-se, no entanto, grandes industriais, como Edmundo Ferreira, da fábrica de conservas de Aviz, em Matosinhos, que as defendia como «o único meio viável para manter a venda e o valor das sardinhas portuguesas nos mercados externos»; e José Agostinho Fernandes, fundador da Algarve Exportador que, mais cautelosamente, afirmava: «Os organismos corporativos das conservas criaram-se para disciplinar, em bases sãs, o seu fabrico e comércio e não apenas para garantir a boa qualidade (...) daí o estarmos sempre de acordo, *em princípio*, com qualquer remodelação que se sugira (...)»⁴¹¹.

Os que se opunham à criação de um Entrepasto apontavam, em geral, a inconveniência de criar uma nova estrutura burocrática, condenavam a fixação de contingentes e pugnavam pela liberdade de vendas como a melhor estratégia para promover o comércio exportador⁴¹². Os industriais algarvios opuseram-se com veemência ao projeto de Ferreira Barbosa e sugeriram, em alternativa, uma «verdadeira política comercial» escorada na propaganda das conservas, novos acordos comerciais e redução das barreiras alfandegárias. Aproveitando a oportunidade, interpelaram o IPCP sobre a necessidade de rever os encargos dos contratos coletivos de trabalho, reduzir os impostos diretos e as taxas sobre os produtos importados e os

⁴⁰⁸ ANTT, EC-15, cx. 78, capilha 2, *Situação da indústria de conservas de peixe(1947-1956)*. Respostas de Benjamim de Oliveira Especial, Matosinhos, 19.01.1955, e Fábrica de Conservas Alimentícias Dragão, 17.1.1955.

⁴⁰⁹ *Idem*, resposta de Dias, Araújo e C^a, Lda, Matosinhos, 20.01.1955.

⁴¹⁰ *Idem*, resposta de Conservas Belamar, Lda, Vila do Conde. 17.1.1955

⁴¹¹ *Idem*, resposta de Algarve Exportador, 03.02.1955.

⁴¹² *Idem*, respostas de Aliança Exportadora Lda., 17.1.1955, e António da Silva Freitas, Lagos, 7.1.1955.

preços oficiais dos azeites e óleos de mendobi⁴¹³. Em suma, opunham-se às medidas de controlo institucional da concorrência e confiavam que a liberalização do comércio externo, acompanhada de incentivos domésticos à exportação, seria suficiente para determinar o sucesso das empresas.

A tensão entre as tendências liberalizante e protecionista não se manifesta apenas nas mais altas esferas de decisão, mas também no seio dos grupos de industriais e na multiplicidade de agentes económicos privados. Por outro lado, os diferentes grupos de interesse, que tendem a identificar-se através de idiosincrasias regionais, sociais e ecológicas, manifestam vontades divergentes e diferentes graus de fidelização ao projecto corporativo.

⁴¹³ *Idem*, resposta de Fábrica Boa-Vista Lda., Portimão, 29.1.1955.

5.3.3. Na Câmara Corporativa: Correia de Oliveira e o decreto-lei 40787.

O último acto na discussão sobre a intervenção do Estado na indústria de conservas foi dado por José Gonçalo Correia de Oliveira, que apresentou um longo parecer à Câmara Corporativa sobre o projecto de sugestão de Ferreira Barbosa, a 18 de Junho de 1955. Este parecer corresponde, de resto, ao importante papel da Câmara Corporativa na preparação das políticas públicas do Estado Novo, onde se produziram documentos com apreciável desenvolvimento técnico e político que revelam a capacidade de a Câmara cooptar alguns dos profissionais mais qualificados nas áreas da economia, engenharia e comércio externo⁴¹⁴. Um ano mais tarde, em 1956, a publicação do decreto-lei 40:787 foi decalcada dos conteúdos e linhas programáticas do dito parecer. A acção da Câmara Corporativa na definição das linhas de actuação do Estado face à indústria de conservas coincide com a formação da Corporação de Pescas e Conservas, em 1957, cuja função, apesar de ter ficado aquém dos propósitos doutrinários, visava especialmente a cooperação entre os interesses da indústria e da pesca⁴¹⁵.

Na realidade, o parecer da Câmara Corporativa foi obra de um homem só, Correia de Oliveira, que deixou um rasto documental que exprime a profundidade da análise e da recolha empírica sobre a indústria de conservas⁴¹⁶. Desde o final da guerra, Correia de Oliveira prosseguiu uma carreira fulgurante nos organismos da administração pública dedicados às relações económicas externas e participou, como representante de Portugal, nas reuniões de trabalho da OECE e da NATO⁴¹⁷. Em 1955 seria nomeado Subsecretário de Estado do Orçamento no ministério das Finanças, chefiado por Lumbralles. As suas intervenções públicas e ação política continuariam, no entanto, a incidir sobre o comércio externo, vincando a necessidade de adaptar a organização de coordenação económica e corporativa à nova realidade internacional.

⁴¹⁴ José Luís Cardoso e Nuno Estevão Ferreira, «A Câmara Corporativa (1935-1974) e as políticas públicas no Estado Novo», *Ler História*, 64 (2013): 31-54.

⁴¹⁵ Ver *Diário de Governo*, decreto nº 41290, de 23.09.1957. Note-se que a formação da Corporação não implicou, em qualquer momento, a redução de poderes atribuídos aos organismos de coordenação económica. Sintomaticamente, a Comissão Reguladora do Comércio de Bacalhau e o Instituto Português das Conservas de Peixe seriam os «elementos de ligação entre o Estado e a Corporação» (art. 7º). Sobre a criação serôdia das corporações, v. Lucena, *Sobre a evolução...*, III, 329 e ss.

⁴¹⁶ V. ANTT, EC-15, cx. 78, capilha 2, *Situação da indústria de conservas de peixe(1947-1956)*. Esta análise inclui a recolha de dados sobre a população activa na indústria; a auscultação dos interesses conserveiros; a posição das conservas nos mercados externos e as diferenças entre os preços de exportação e de retalho; a comparação com outras exportações, como a cortiça e o vinho do Porto.

⁴¹⁷ Para uma biografia política de Correia de Oliveira, Lucena, *Os lugar-tenentes...*, 239-262.

O parecer sobre a indústria conserveira afirma uma convicção e uma premonição. A convicção que a participação portuguesa no comércio intraeuropeu era incompatível com medidas protecionistas que tinham como objetivo a salvaguarda de empresas marginais. Já em 1953, no Conselho de Ministros para o Comércio Externo, Correia de Oliveira opusera-se à fixação de quotas e preços de exportação às conservas portuguesas. Em segundo lugar, antecipava que a intervenção do Estado devia promover uma nova concentração de poderes executivos no organismo de coordenação económica, ao contrário do reforço dos poderes dos Grémios preconizado por Ferreira Barbosa. Serão estas preocupações que presidem, em 1958, à constituição da Secretaria de Estado do Comércio, criada à imagem e semelhança de Correia de Oliveira.

À semelhança de António Pinto Barbosa, Correia de Oliveira interessou-se pela indústria de conservas devido ao ascendente produzido pelo relatório de Salazar em 1931. A defesa inquestionável da liderança de Salazar, por quem professa uma enorme admiração e a identificação como chefe da Pátria, e de quem se terá aproximado paulatinamente, deu-lhe em troca a confiança para dirigir os processos de integração na economia europeia⁴¹⁸. No que respeita à indústria conserveira, a «estranha actualidade» do relatório de Salazar levava Correia de Oliveira a suspeitar que a organização corporativa não fora «dotada da capacidade de solução dos problemas que se destinava a resolver»⁴¹⁹. É preciso notar, todavia, a afirmação retórica. Depois de um exame atento à evolução legal da rede de organismos de coordenação económica e grémios concluía que «à organização das conservas de peixe, mesmo no estado de desenvolvimento que atingiu, será difícil negar-se-lhe que contenha, em si, a capacidade de promover a solução dos problemas que se lhe apresentam»⁴²⁰.

A análise de Correia de Oliveira debruçou-se sobre o crescimento da população ativa na indústria, a distribuição da capacidade de produção entre centros industriais, os preços das matérias primas e outros fatores que influenciavam a estrutura de custos. Porém, é no comércio – na evolução do peso relativo das conservas na balança comercial, nas razões dos termos de troca e no estudo da procura externa – que o autor concentrou um maior esforço analítico. Desse esforço

⁴¹⁸ *Idem*, 238.

⁴¹⁹ Oliveira, *Parecer n.º 28/VI...*, 547.

⁴²⁰ *Idem*, 551.

resultou a percepção inequívoca que o comércio tendia a expandir-se entre os países da OECDE, com exceção dos Estados Unidos, e que os esforços de diversificação de mercados foram da Europa eram, até então, insignificantes⁴²¹. Mas é neste ponto que a abordagem é mais inovadora. Ao contrário de Ferreira Barbosa e de Salazar, Correia de Oliveira rejeita a culpa da concorrência entre conserveiros como o principal responsável pela desvalorização das conservas de sardinha. Após um estudo atento dos mercados conclui que, na realidade, os preços das conservas de sardinha portuguesas eram superiores aos do *brisling* da Noruega ou às conservas marroquinas, mas os seus concorrentes estavam a crescer mais nas exportações, num contexto de expansão generalizada⁴²².

Sobre a proposta de criação de um Entrepósito, o relator do parecer criticou o protecionismo subjacente à ideia de refugiar os industriais das alterações nos mercados consumidores e recordou, a propósito, o fracasso da política de preços mínimos nos anos trinta. A conjuntura positiva criada pela abertura do mercado britânico levava Correia de Oliveira a considerar prescrita a necessidade de criar uma nova estrutura burocrática. Em síntese, propunha:

«A mais segura política não é a da sustentação dos preços, mas sim a do seu apoio no mercado: para recebermos o máximo, o melhor processo será, sem dúvida, o de provocarmos o alargamento da procura, levando a oferecer aquilo que dificilmente lhe pode ser imposto»⁴²³.

Em definitivo, Correia de Oliveira apelava a uma nova interpretação sobre a competitividade dos tradicionais produtos da exportação, em que a promoção das suas características autênticas ou «intemporais» deveria ser substituída por uma maior esforço na prospecção dos mercados e a adaptação ao gosto dos consumidores. Esta perspectiva vai estar presente na reorganização da Secretaria de Estado do Comércio, que preside a partir de 1957, e concretizou-se num reforço das competências atribuídas ao Fundo de Fomento da Exportação.

⁴²¹ Não quer isto dizer que desprezasse o seu valor. Fala dos mercados do leste europeu e do Médio Oriente «não abertos» como grande potencialidade. V. *Idem*, 569.

⁴²² *Idem*, 576.

⁴²³ *Idem*, 576.

5.5. Conclusão: a cooperação internacional e o apogeu da indústria de conservas.

Tal como referimos no início do capítulo, o sector das pescas teve uma importante transformação a uma escala internacional no segundo pós-guerra. A preferência pelo consumo de novos produtos, como o peixe congelado e as conservas de atum, estão entre as principais mudanças. Estas tendências obrigaram a novas estratégias de capital-intensivo para alargar as fronteiras de capturas, renovar as cadeias de distribuição e o marketing. A indústria de conservas portuguesa não acompanhou, em grande medida, estas tendências. A produção continuou especializado nas conservas de sardinha destinadas aos mercados europeus. A estrutura industrial continuou a ser frágil, com múltiplos produtores, com uma produção irregular e a dependência dos preços oferecidos pelos importadores. Não obstante todos estes problemas, depois de 1952 a indústria teve um crescimento sem precedentes, comparável a outros casos de sucesso internacionais. A que se deveu este crescimento? Se, por um lado, a intensificação das capturas de sardinha foi decisiva, a progressiva abertura dos mercados europeus e a participação de Portugal nas organizações de cooperação económica parece ter sido fundamental.

Neste sentido, a historiografia tem descrito a adesão de Portugal aos mecanismos de cooperação europeia como uma nova fase do regime autoritário: uma «abertura controlada» e inevitável para assegurar a estabilidade social interna. Todavia, seguindo a interpretação de Milward sobre o fenómeno de resgate do «Estado-Nação» que acompanha a formulação dos projetos supranacionais na Europa, podemos identificar pelo menos duas formas de intervenção do Estado que, de alguma forma, procuram controlar o processo de abertura da economia portuguesa. A primeira, de natureza supletiva, consistiu nos esforços de conter o impacto da liberalização das importações no mercado interno, como demonstram as decisões tomadas no Conselho de Ministros para o Comércio Externo, e incentivar as exportações através de subsídios à produção e à constituição de agências oficiais de comércio no exterior, projecto que foi corporizado na missão do Fundo de Fomento de Exportação. Uma segunda tendência de intervenção foi, na realidade, uma continuidade, ou a consolidação, da «intervenção corporativa» fundada nos anos trinta. O caso da indústria de conservas ilustra bem a resiliência do modelo corporativo no segundo pós-guerra e o seu modo de funcionamento: o primado do organismo de coordenação económica sobre os grémios de industriais, organismos primários esvaziados de poder

e autonomia financeira. A determinação de parte dos custos de produção e a selecção dos mercados pelas entidades oficiais sobreviveu à margem dos compromissos internacionais firmados pelo Estado português com outras nações europeias.

As mudanças nos mercados exigiam adaptações céleres: reduzir os preços, aumentar a produtividade, mecanizar as linhas de produção e concentrar as operações industriais e comerciais. Apesar do sensível crescimento das exportações, as fontes indicam que as margens das empresas continuavam a ser curtas⁴²⁴. Em reacção, os conserveiros afirmavam que a «organização» não resolvera as duas vulnerabilidades estruturais: a dependência dos preços e quantidades de sardinha fixados pelos armadores com quem não tinham estabelecido acordos intersectoriais, e a dependência dos preços impostos pelos importadores. Apesar de a representatividade profissional ter sido contida pelas alterações na orgânica corporativa, os industriais mantiveram uma capacidade invulgar de mobilização e representação dos interesses – de que o projecto de Ferreira Barbosa apresentado à Câmara Corporativa é o melhor exemplo. O peso das conservas no comércio externo e o ascendente da «intervenção» de Salazar em 1931 colaboraram para uma nova atenção política sobre a indústria. Contudo, o novo protagonismo de Correia de Oliveira não foi suficiente para avançar com a proclamada reorganização da indústria. O adiamento dessa estratégia, explícita no decreto 40:787 de 1956, será sentido apenas uma década mais tarde, quando a saturação dos mercados externos e a crise de capturas exigiu às empresas uma maior capacidade de resistência e capacidade de diversificação.

⁴²⁴ José Viegas Dias argumentava que, em 1952 e 1953, o lucro unitário por quilograma de conservas exportadas «pouco excede os 10%». Tendo em conta que o exportador cobrava uma média de 15% do valor da mercadoria exportada, o autor conclui que a indústria teria tido um prejuízo de 40 mil contos em 1952 e 44 mil contos em 1953. V. *Estudo dos aspectos económico-financeiros...*, 116/117.

Conclusão da Primeira Parte.

No início do trabalho estabelecemos como hipótese a existência de uma «missão exportadora» que justificava a profunda reorganização institucional da indústria de conservas de peixe. Com efeito, a atenção pública dada ao sector não era um mero resultado da pressão exercida pelos grupos de interesse nos últimos anos da República e durante a ditadura militar. A intervenção do governo, a partir de 1932, sustentava-se num princípio de regulação estadual que colocava limites à liberdade de produção e comércio e à auto-regulação profissional⁴²⁵. Este modelo, que antecedeu a organização corporativa e os organismos de coordenação económica, foi seguido noutras atividades como os vinhos, os cereais e o bacalhau. Após diversas reformas ocorridas nos primeiros anos na estrutura institucional, a constituição do IPCP em 1936 foi a forma definitiva de estabelecer uma hierarquia da coordenação económica estatal. Além das funções disciplinadoras e regulatórias, o IPCP tinha a função de intervir nos mercados, tanto no comércio exportador como na importação dos bens intermédios.

O IPCP confrontou-se com três desafios: adaptar a ação coordenadora às diferentes conjunturas externas em mudança; mobilizar os agentes económicos privados para a execução de medidas consideradas de «interesse nacional»; e obter meios de financiamento próprios sem depender de transferências anuais da administração pública. Perante o primeiro desafio, os resultados foram diversos: se a imposição dos preços mínimos de exportação nos anos trinta foi um fracasso, a criação dos contratos de vendas colectivas durante a Segunda Guerra Mundial pode ser considerado um sucesso; contudo, no segundo pós-guerra, existiram novas dificuldades para reformar o sistema de vendas das conservas e reduzir o poder de negociação dos compradores estrangeiros. Todavia, mais importante foi a continuidade dos mecanismos de intervenção directa nos mercados, como a aquisição de azeites e folha de flandres, que permitiram a estabilização dos custos de produção. Até aos anos setenta, os custos das empresas estavam em larga medida determinados pelas iniciativas administrativas. Esta circunstância permitia a sobrevivência de empresas marginais.

⁴²⁵ Ver, para a história institucional do vinho do Porto, Moreira, *O Governo de Baco...*, 110-135.

Quanto ao segundo desafio, se é certo que existiram diversas resistências à organização corporativa e à perda de poderes de auto-regulação, não podemos deixar de notar também uma larga aceitação do modelo corporativo, visível na adesão ao sistema de créditos a curto prazo, às compras de bens à «organização» ou ainda na participação nos contratos de vendas coletivas. É certo, no entanto, que os projetos que envolviam a cooperação entre industriais, como as « fábricas corporativas » de óleos e farinhas de peixe e a indústria siderúrgica, tiveram uma fraca adesão dos conserveiros. O mesmo se aplica à dificuldade em, a partir do IPCP, estabelecer acordos intersectoriais com os armadores da pesca da sardinha. O ideal de conciliação dos diferentes interesses em organizações que formariam um todo orgânico vem desmentido pela análise empírica deste estudo. A coordenação económica de cima para baixo executada pelo IPCP, com os seus sucessos e fracassos, prevaleceu sobre as tentativas de cooperação horizontal e vertical dos interesses privativos.

A principal conclusão preliminar é que a coordenação económica estatal revelou a sua eficácia quando se tratou de intervir nas relações económicas internas, na produção e no comércio. Foi particularmente eficaz na distribuição dos contingentes de exportação – que nos anos cinquenta ainda continuavam em vigor em França, entre outros países – e no comércio estratégico na Segunda Guerra Mundial. De certa forma, as políticas comerciais externas legitimaram um modelo centralizado de gestão das exportações. Porém, a intervenção pública nos mercados externos foi um logro. Os preços mínimos não puderam ser impostos e os mecanismos de «propaganda» das conservas estiveram desfasados da forma de comunicação com os consumidores, como revelaram frequentemente os correspondentes no estrangeiro. A ineficácia nos mercados externos está ainda relacionada com a impossibilidade de aplicar sanções diretas aos compradores estrangeiros e colocá-los sob o domínio da lei portuguesa.

Neste sentido, a «missão exportadora» das conservas de peixe serviu, sobretudo, como discurso de mobilização interna. Foi um incentivo à contínua especialização no fabrico de conservas de sardinha e ao aumento da qualidade dos produtos exportados. A intervenção pública seria menos atrevida à inovação, diversificação industrial e procura de novos mercados.

SEGUNDA PARTE

RECURSOS, ORGANIZAÇÃO INDUSTRIAL E REGULAÇÃO ECONÓMICA.

Na primeira parte da tese centrámo-nos na análise do triângulo entre o Estado, os grupos de interesse na indústria de conservas e as conjunturas do comércio internacional. Afirmámos como principal hipótese que, entre 1933 e 1960, existiu uma «missão exportadora» dos poderes públicos para promover as exportações de conservas de sardinha e manter a sua posição dominante nos mercados externos europeus. Esta acção política foi necessária não só para satisfazer os grupos de interesse que constituíam a base de apoio social ao regime, mas também para contar com um importante sector que ajudava a conter o défice da balança comercial e a disponibilizar divisas para um largo conjunto de importações. Até meados dos anos cinquenta, a persistência do bilateralismo obrigou a uma intervenção política no comércio conserveiro, quer nos acordos comerciais, quer na distribuição interna das oportunidades de comércio através da coordenação económica exercida pelo Instituto Português das Conservas de Peixe. Por força da lei e das restrições financeiras, os organismos corporativos, designadamente os Grémios de industriais, desempenharam um papel menor nesta «missão exportadora». Foram, todavia, importantes na prestação de serviços sociais e na relação com os trabalhadores, assunto que não será discutido neste trabalho.

Porém, a análise heurística não se deve esgotar na acção dos organismos oficiais e no peso relativo das exportações de conservas. O sucesso da indústria continuava a depender de dois factores centrais que eram, em primeiro lugar, dependentes da iniciativa empresarial e do desenvolvimento da concorrência externa. A evolução da pesca da sardinha em Portugal e o seu impacto na competitividade internacional, por um lado, e o desenvolvimento das fábricas e da produtividade do trabalho, por outro, são os elementos fundamentais a ter em conta para compreender o crescimento no segundo pós-guerra até 1966. A intervenção do Estado no fomento às pescarias e na regulação da concorrência na indústria, através do célebre *condicionamento industrial*, tiveram impactos concretos na organização da indústria. Mas frente a este perfil intervencionista destacou-se também a ação individual das empresas, movidas para a realização de lucros e com a capacidade de introduzir novas tecnologias e diversificar os seus produtos. Um dos aspectos essenciais será, portanto, determinar até que ponto as opções mais decisivas na evolução da indústria foram tomadas pela intervenção pública ou pela iniciativa privada.

A segunda parte está organizada em dois capítulos. No primeiro discutimos a evolução da pesca da sardinha, as tendências de produção, consumo e comércio e as medidas de economia política que influenciaram o sector. No capítulo seguinte estudamos a estrutura da indústria de conservas, a evolução da produtividade e o impacto da regulação industrial.

6. A pesca da sardinha: recursos e economia política.

Neste capítulo propomo-nos a estudar o crescimento da pesca da sardinha em Portugal, em particular durante as décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial. A sardinha foi a principal espécie desembarcada nos portos portugueses e permitiu a expansão simultânea do consumo interno e da transformação em conservas. Contudo, enquanto recurso irregular e incerto, as capturas demonstravam importantes flutuações e ciclos de abundância e escassez. Resolver o problema das flutuações e regularizar o abastecimento de sardinha sem recorrer a importações de sardinha foi um dos principais desafios da indústria pesqueira. Por outro lado, colocava-se o «problema do pescador» querer obter o máximo rendimento sobre recursos de acesso livre que podiam ser capturados pelos concorrentes. A relação entre a iniciativa privada e as instituições de regulação de acesso aos recursos constitui um segundo problema relevante.

Para compreendermos o crescimento da pesca da sardinha não basta analisar o crescimento da frota e a evolução das capturas; seguindo a proposta de Chris Reid, é útil procedermos a uma caracterização da «cadeia de oferta de peixe»⁴²⁶. Este conceito parte de uma premissa aparentemente simples: o peixe é um recurso marinho vivo, mas é também uma matéria-prima que é transformada e comercializada antes de ser consumida. As relações entre os agentes económicos nas diferentes fases da cadeia de oferta, num sector tradicionalmente pouco integrado ao nível vertical e horizontal, constitui o terreno de investigação para compreender as mudanças de longo prazo. Por outro lado, como referiu Álvaro Garrido, a pesca é «um factor social total» que convoca a análise de diferentes disciplinas sobre os impactos sociais, económicos e a transmissão do conhecimento empírico sobre as espécies e os lugares de pesca⁴²⁷. Além do estudo sobre a expansão da produção, consumo e comércio, é necessário abordar a economia política das pescas, que envolve a acção das instituições e a intervenção do Estado sobre o acesso e a exploração dos recursos marinhos.

⁴²⁶ Chris Reid, “Evolution in the Fish Supply Chain”, *History of North Atlantic Fisheries*, org. David Starkey e Ingo Heidbrink (Bremen: German Maritime Studies, 2012), Vol II, 27-58.

⁴²⁷ V. Álvaro Garrido, *As pescas em Portugal* (Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2018), 10 e ss.

O capítulo está organizado em quatro subcapítulos. Depois de identificarmos os antecedentes que deram protagonismo à pesca de sardinha, caracterizamos as tendências de evolução da produção e da produtividade numa perspectiva comparada, e a ação do Estado entre o «condicionamento» e o «fomento» da pesca da sardinha. Depois, discutimos os ciclos de consumo da sardinha no mercado interno, a concorrência entre as vendas à indústria e ao consumo em fresco e os seus reflexos nos preços de primeira venda da sardinha. Finalmente, procuramos compreender em que medida a pesca da sardinha influenciou o comércio internacional dos produtos da pesca: quer nas exportações de conservas de sardinha, quer na balança comercial de produtos da pesca que, ao contrário da tendência geral, exhibe uma evolução positiva até ao final dos anos sessenta.

6.1. Os Antecedentes.

Nos capítulos anteriores discutimos a evolução da indústria de conservas de peixe ao longo de três conjunturas internacionais. Em todos os períodos, o acesso à sardinha, em quantidade e qualidade, foi o mais importante factor de competitividade internacional. Como bem destacou Xan Carmona Badía, a aquisição do pescado era o principal encargo das empresas conserveiras; as variações na abundância da pesca e nos preços de venda na lota eram determinantes para as margens de lucro das empresas e a capacidade de expansão em novos mercados⁴²⁸. A ocorrência do pescado junto à costa, em particular de pequenos pelágicos como a sardinha, sempre foi irregular e incerta. As capturas, no entanto, tiveram um crescimento sustentado no segundo pós-guerra, principalmente entre 1950 e 1966. Quais foram as causas e os efeitos deste crescimento? Que esforços foram feitos para regularizar o abastecimento de sardinha à indústria conserveira?

No longo prazo, duas ideias permitem caracterizar sucintamente a pesca da sardinha em Portugal: a abundância e as flutuações. Desde a segunda metade do século XIX, pelo menos, a sardinha ocupou um lugar dominante na pesca portuguesa. Segundo Alfredo Magalhães Ramalho, entre 1896 e 1933 a sardinha representou cerca de metade do valor total da pesca desembarcada⁴²⁹. A abundância deveu-se,

⁴²⁸ Carmona, *Recursos, organización y tecnología...*, 135/136.

⁴²⁹ Alfredo Magalhães Ramalho, «Notice sur la pêche et la biologie de la sardine au Portugal». *Travaux de la Station de Biologie Maritime de Lisbon*, n° 31 (1933): 29. Valores corroborados por Hugo V.

inicialmente, à capacidade de introduzir inovações tecnológicas que intensificaram as capturas de sardinha: em primeiro lugar, as artes móveis de arrasto para terra, conhecidas como xávegas, e a difusão das armações fixas, todas dirigidas aos pequenos pelágicos e mais eficazes do que as artes tradicionais da pesca costeira⁴³⁰. Em segundo lugar, a industrialização da pesca proporcionada pela embarcações movidas a vapor com redes de cerco, introduzidas em Portugal pelos primeiros industriais conserveiros no último quartel de Oitocentos. Foi a abundância de sardinha na orla costeira ibérica que atraiu as conserveiras francesas a deslocalizarem as suas fábricas. Todavia, após a Primeira Guerra Mundial e a consolidação da fase industrial, a propriedade dos meios da pesca e da indústria de conservas estava cada vez mais separada, apesar da sua estreita interdependência.

As capturas de sardinha registaram sempre importantes flutuações anuais e sazonais. As causas das flutuações são ainda hoje desconhecidas, mas o problema foi tema de discussão científica desde o início do século XX⁴³¹. A flutuação dos *stocks* em diferentes territórios –o contraste entre as crises sardinheiras em França no início do século XX e o crescimento das capturas na Califórnia, por exemplo – acalentaram a discussão sobre o «mistério da sardinha», em comparação com outras pescarias. A quebra abrupta e imprevisível das capturas tinha consequências para as comunidades do litoral que dependiam exclusivamente da pesca e transformação da sardinha. Em Portugal, o debate internacional sobre as flutuações da sardinha foi acompanhado de perto, nomeadamente no Congresso de Setúbal, em 1927, onde se discutiu os resultados da investigação de⁴³². Desde a primeira metade dos anos vinte, Alfredo Magalhães Ramalho desenvolveu um aturado trabalho de investigação com base em campanhas oceanográficas na costa portuguesa que lhe permitiu, em 1935, afirmar que as flutuações nas capturas não se deviam a um fenómeno de escassez ou abundância. Com uma visão holística, o cientista realçava a necessidade de

Mendes e Maria de Fátima Borges, «A Sardinha no século XX: capturas e esforço de pesca», *Relatórios científicos e técnicos IPIMAR*, n.º 32 (2006).

⁴³⁰ Inês Amorim, «Técnicas de pesca na costa portuguesa: melhorar ou inventar? Um percurso de investigação». *Zainak*, n.º 25 (2003): 349-368.

⁴³¹ V. Inês Amorim, «The Social Dilemmas of the Portuguese Sardine: Overfishing, Scientific Knowledge, and Local Communities in the Late Nineteenth Century» em *Too valuable to be lost: overfishing in the North Atlantic since 1880*, org. Álvaro Garrido e David Starkey (Berlim: De Gruyter, 2020), 29-47. Para o conflito entre velhas e novas artes na área de Peniche, ver o relatório de Baldaque da Silva, *Estado actual das pescas em Portugal, compreendendo a pesca marítima, fluvial e lacustre em todo o continente do Reino, referido no anno de 1886* (Lisboa: Imprensa Régia, 1891).

⁴³² José L. Supico, *Estudos sobre causas da crise na pesca da sardinha e dos meios prováveis de as atenuar*. Setúbal: Typ. Mascarenhas & Guerreiro, 1927.

acompanhar o desenvolvimento das técnicas da pesca, as características das embarcações, motores e artes, as infraestruturas portuárias e as condições de descarga do pescado em cada região⁴³³. Contudo, é importante notar que, após a Segunda Guerra Mundial, quando as capturas de sardinha registaram um maior crescimento, a investigação sobre a causa das flutuações ficou esquecida. O debate internacional também não foi esclarecedor. Em 1959, na primeira conferência mundial sobre a biologia da sardinha organizada pela FAO, os representantes dos países sardineiros discutiram o desenvolvimento das pescarias, a biologia da sardinha e as flutuações nos *stocks* e nas capturas⁴³⁴. Apesar de terem produzido importantes dados estatísticos com a agregação das capturas regionais, não houve conclusões sobre o «mistério da sardinha» nem recomendações para uma gestão multilateral do recurso marinho⁴³⁵.

Antes de avançarmos, é importante estabelecer a ordem de grandeza das capturas de sardinha no conjunto da pesca nacional e em comparação com outros países. No primeiro caso, as capturas de sardinha, em volume e valor, são comparadas com as capturas de peixes pelágicos e o total das capturas de peixes marítimos, que incluem as pescarias em águas não nacionais, entre 1940 e 1960 (Quadro 6.1.). O volume da sardinha sobressai no conjunto dos peixes marítimos: entre 30% e 56% na década de quarenta e 33% e 42% na década de cinquenta. Se considerarmos apenas os peixes pelágicos, que representam 61% do volume e 47% do valor total, a predominância da sardinha é inequívoca, já que ocupa cerca de 70% do volume e valor neste segmento da pesca. Estes números traduzem uma realidade social delicada em que muitas comunidades marítimas, de norte a sul, dependiam do recurso da sardinha que, como vimos, era irregular e incerto⁴³⁶. Note-se, porém, a tendência de decréscimo do peso relativo da sardinha no volume e valor da pesca desembarcada enquanto, paradoxalmente, aumentavam as capturas de sardinha. Este comportamento é tributário das alterações na pesca portuguesa, sobretudo no crescimento dos desembarques das frotas de pesca longínqua, que contaram com importantes apoios públicos, e a valorização comercial dos peixes capturados com

⁴³³ Ramalho, *Notice sur la pêche...*, 31 e ss.

⁴³⁴ V. FAO, *Proceedings of the World Scientific Meeting on the Biology of Sardines and Related Species*, org. FAO (Roma: FAO, 1959).

⁴³⁵ Para uma análise recente do problema, v. T.Malta, P.T. Santos, A.M.P. Santos, M. Rufino e A. Silva, «Long-term variations in Ibero-Atlantic sardine (*Sardina pilchardus*) population dynamics: Relation to environmental conditions and exploitation history», *Fisheries Research*, 179 (2016): 47-56.

⁴³⁶ Ver, a propósito, Henrique Souto «A Pesca: condicionalismos e evolução» em *Portugal: Perfil Geográfico*, org. Raquel Soeiro de Brito (Lisboa: Estampa, 1994), 186.

artes de anzol na pesca costeira. A tendência de estagnação dos preços da primeira venda de sardinha, já evidente nos anos trinta, continuou no segundo pós-guerra; a estratégia da pesca de cerco passou pela captura de quantidades cada vez maiores de pescado, num regime de acesso livre, para tentar compensar os baixos preços oferecidos pela indústria e pelo consumo em fresco. Note-se, ainda, que a perda de peso relativo da sardinha deveu-se ao recuo das capturas em algumas regiões, como o Algarve, que mantiveram capturas apreciáveis de outros pequenos pelágicos, como o biqueirão. A distribuição das capturas pelos três departamentos marítimos sofreu uma acentuada concentração a Norte, em torno do porto de Matosinhos, e a perda de protagonismo de outros portos sardinheiros como Setúbal, Portimão e Olhão⁴³⁷.

⁴³⁷ Mendes e Borges, *A Sardinha no século XX...*, 22 (Tabela I).

Quadro 6.1. Evolução das capturas de peixes marítimos, pelágicos e sardinha, 1940-1960.

Anos	Quantidade (em toneladas)				Valor (em contos)			
	Peixes marítimos	Peixes pelágicos	Sardinha	Sardinha (%total)	Peixes marítimos	Peixes pelágicos	Sardinha	Sardinha (%total)
1940	176798	126115	98211	56%	289504	164239	137905	48%
1941	167787	115940	76850	46%	528077	350192	285891	54%
1942	174120	122977	81667	47%	627149	410389	295285	47%
1943	227442	173705	132923	58%	685983	432282	310684	45%
1944	224293	166815	128221	57%	684000	390270	259325	38%
1945	216880	153651	109029	50%	755098	425275	283282	38%
1946	232625	157974	107453	46%	876066	471177	312325	36%
1947	213806	133105	97967	46%	762291	351133	246256	32%
1948	205009	115881	78023	38%	865350	369883	253463	29%
1949	197299	98784	58986	30%	882160	327941	202691	23%
1950	218211	115824	82528	38%	950481	389290	238023	25%
1951	221762	123578	78253	35%	915336	367182	244310	27%
1952	242316	135890	88954	37%	996315	398800	278712	28%
1953	279553	156794	96848	35%	1030858	347466	220689	21%
1954	288523	166013	112473	39%	1068973	392843	285837	27%
1955	267929	139485	92330	34%	1206132	465644	325623	27%
1956	305408	167921	99827	33%	1323740	514037	329151	25%
1957	311184	179281	112554	36%	1311302	544023	370151	28%
1958	318893	195752	131088	41%	1208216	484327	331096	27%
1959	301001	171944	121026	40%	1230040	474777	355705	29%
1960	332334	192712	138746	42%	1478850	631690	478173	32%

Fonte: *Estatística Industrial*, INE.

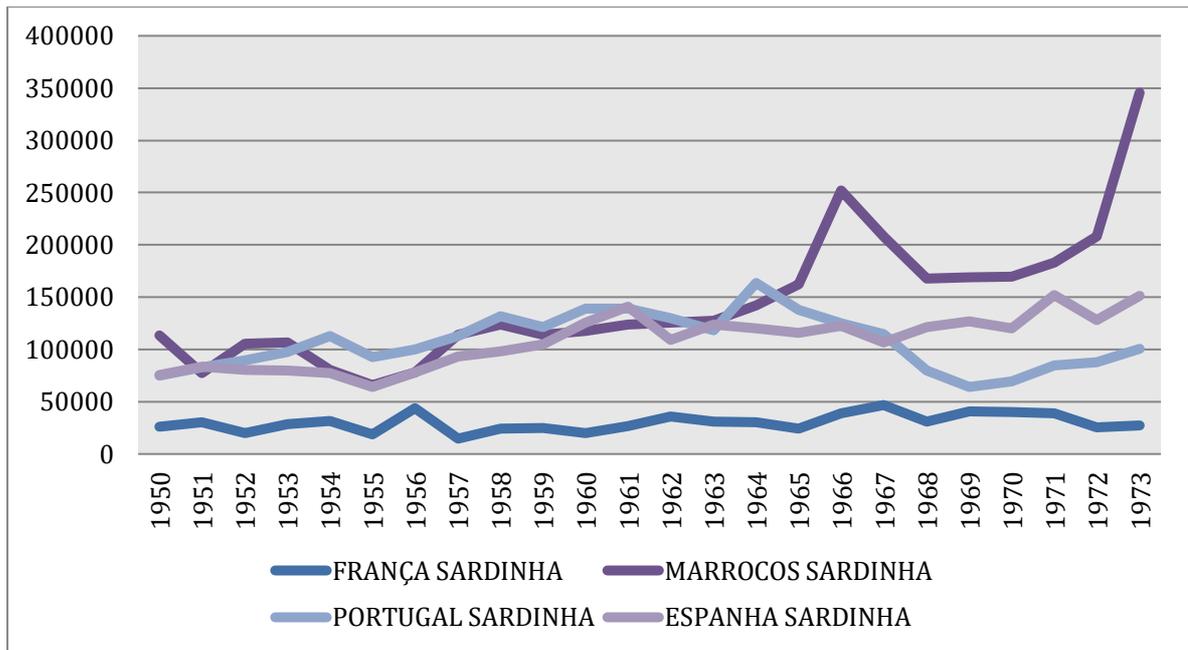
A segunda comparação é com os países que, como Portugal, capturavam a sardinha europeia: França, Marrocos e Espanha(Quadro 6.2). Os dados recolhidos para os anos anteriores a 1950 foram coligidos por Riedel⁴³⁸ e, a partir dessa data, contamos com as estatísticas da FAO. Ao observarmos as pescarias de outros países

⁴³⁸ Riedel, «European and Moroccan sardine production since 1920 off the Atlantic coast». Em *Proceedings of the World Scientific Meeting on the Biology of Sardines and Related Species*, org. FAO, 883-889. Roma: FAO, 1959.

devemos ter em conta não só os valores absolutos das capturas de sardinha, mas também o peso relativo deste pelágico no total dos desembarques. Com efeito, os países em questão oferecem dois perfis distintos. De um lado, Espanha e França. Em Espanha, as capturas de sardinha cresceram até às 150 mil toneladas, pouco abaixo das capturas de Portugal e Marrocos. No entanto, a frota espanhola sofreu uma profunda transformação que tornaria Espanha num dos principais produtores mundiais; as capturas totais subiram de 552 mil toneladas, em 1950, para 1 267 mil toneladas em 1968. França regista um processo semelhante: as capturas totais superaram as 600 mil toneladas na segunda metade dos anos sessenta, mas as capturas de sardinha nunca ultrapassaram as cinquenta mil toneladas. Em percentagem, a sardinha não ocupou mais do que 15% e 7% do volume total das capturas em Espanha e França, respectivamente. O modelo de crescimento das pescas não dependeu da exploração dos recursos costeiros, mas da exploração de bancos de pesca longínquos com estratégias de capital intensivo que incluíram a criação de uma frota de pesca congeladora. Ora, no lado oposto desta tendência encontra-se Marrocos, com o volume mais alto de capturas de sardinha e uma concentração da pesca marítima neste pelágico a rondar os 80%. O crescimento exponencial da pesca de sardinha em Marrocos está estreitamente relacionado com a procura da indústria de conservas e o abastecimento do mercado francês, pois o consumo deste peixe em estado fresco foi residual, ao contrário da tendência em Portugal⁴³⁹. Neste quadro, Portugal, com as capturas de sardinha a ocuparem um terço do total, assumiu uma posição híbrida: se, por um lado, a intensificação das pescas de abastecimento, com a construção de modernos navios de arrasto, correspondeu em parte ao modelo de desenvolvimento francês e espanhol, é certo que a pesca costeira de sardinha manteve uma importante quota no conjunto das pescas marítimas. O crescimento das capturas de sardinha permitiu a Portugal manter a vantagem comparativa face às indústrias de conservas congéneres, mas a concorrência com Marrocos exigia uma atenta política de qualidade para contrariar a perda de vantagem nos preços.

Quadro 6.2. Evolução comparada das capturas de sardinha europeia, 1950-1973.

⁴³⁹ Domingo, *L'industrie marocaine...*, 333.



Fonte: FAO, *Yearbook of Fisheries Statistics* (Roma: FAO, 1950-1973).

6.2. A produção.

6.2.1. Tendências de evolução.

Em 1962, Michel Giacometti gravou um documentário a bordo de uma traineira ao largo de Portimão, da conserveira José António Ritta,⁴⁴⁰. No mar, depois de lançada a rede de cerco ao cardume de sardinhas, os homens reuniam-se em fila na amurada da traineira e recolhiam as redes com a força dos braços. A cadência do movimento era marcada pelo entoar de um cântico comum. Nas vozes dos pescadores sentimos o progressivo desgaste físico provocado pela dureza do alar manual das redes. O filme revela a riqueza etnográfica da pesca de cerco e o modelo de trabalho intensivo que, mesmo nas embarcações de pesca industrial, durou até aos anos setenta do século XX. Todavia, desde o início do século, a pesca de sardinha sofreu mudanças importantes que provocaram um inexorável aumento das capturas. Estas mudanças merecem ser analisadas para compreendermos melhor os dilemas da frota sardineira no segundo pós-guerra.

Como já referimos, a sardinha ocupou sempre um lugar relevante nos desembarques e no produto da pesca em Portugal. Entre as artes de pesca que podemos considerar como «tradicional», sem motorização e com um raio de ação restrito, contam-se pelo menos três: as xávegas, as armações fixas e as sardineiras. A difusão destas artes foi gradual, adaptada às condições ecológicas de cada região e exigiu, dos poderes públicos, um esforço de regulamentação no acesso aos recursos e regulação dos conflitos estabelecidos entre as diferentes artes. Como destacou Inês Amorim em diversos trabalhos, a questão central era poder determinar quem tinha acesso à pesca, e em que condições, com a dificuldade de a regulação se aplicar ao território onde os recursos são móveis e as capturas aleatórias⁴⁴¹. As xávegas, com uma expansão no litoral norte e sul do país desde o século XVIII, articulada no sotavento do Algarve com a indústria de salga da sardinha, tinham a vantagem de não depender das estruturas portuárias porque as embarcações *entravam* no mar a partir dos areais do litoral e eram varadas em terra depois da pescaria. O raio de ação, com

⁴⁴⁰ V. Michel Giacometti, *O Alar da Rede*, 1962.

⁴⁴¹ Sobre a diversidade de artes e profissões na pesca costeira, ver *História do trabalho e das ocupações. A pesca*, org. de Inês Amorim (Lisboa: Celta, 2001).

os lanços de redes de arrasto a poucas milhas da terra, era reduzido e limitado às ondulações existentes. A arte xávega subsistiu na segunda metade do século XX como atividade das comunidades marítimas que conjugaram a exploração agrícola com a extração dos recursos marinhos costeiros, as temporadas sazonais nas pescas industriais e, mais recentemente, o turismo⁴⁴². Por sua vez, como destacou Baldaque da Silva em 1891, a difusão das armações fixas na segunda metade do século XIX implicou um aumento da produtividade das pescarias⁴⁴³. Ao contrário das artes móveis ou volantes, as armações fixas requeriam uma demarcação precisa das áreas de pesca atribuídas pelo Estado através de concessões provisórias. As armações também subsistiram no litoral português até à segunda metade do século XX, em áreas abrigadas dos mares de inverno como a costa sul de Peniche, Sesimbra e Cascais⁴⁴⁴. Por último, as sardinheiras, compostas por redes de emalhar lançadas de pequenas embarcações, eram particularmente adaptáveis às condições de mar aberto nas regiões setentrionais. Foi sobretudo na Póvoa de Varzim que se desenvolveu este tipo de arte, bem documentado na prosa etnográfica de Santos Graça⁴⁴⁵.

Foi, no entanto, a pesca com redes de cerco que introduziu as principais mudanças na indústria da sardinha. Note-se que a primeira fase da industrialização das pescas costeiras, no final do século XIX, foi protagonizada pelos industriais de conservas que adquiriram embarcações movidas a vapor e redes de cercar os cardumes de sardinha para regularizar o abastecimento das fábricas⁴⁴⁶. Nos anos anteriores à primeira Guerra Mundial, a forte crise de escassez de sardinha na Galiza levou algumas empresas portuguesas a adquirir os *vapores* galegos que, em meados dos anos cinquenta, continuavam a exercer a pesca⁴⁴⁷. As maiores conserveiras, como

⁴⁴² Para um retrato destas comunidades, ver, entre outros, Raquel Soeiro de Brito, *Palheiros de Mira. Formação e declínio de um aglomerado de pescadores*. (Lisboa: Centro de Estudos Geográficos, 1982).

⁴⁴³ Baldaque da Silva, 1891, *Estado Actual das pescas...* Os conflitos sobre os direitos de propriedade das pescas costeiras, e não só, foram muito comuns em diversos países. Para o caso espanhol, v Ernesto López, «La pesca en el País Vasco en el siglo XX: modernización, tradición y crisis», *Areas: Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 27 (2008): 7-25.

⁴⁴⁴ V. Henrique Souto e Luís Martins, *Cascais. Tradição e indústria nas pescas* (Cascais: Câmara Municipal, 2009). Jorge Russo argumenta que, em Peniche, na primeira metade do século XX, as armações fixas tiveram um produto da pesca superior às artes móveis de cerco. V. «A pesca da sardinha em Peniche: 1900 - 1950» em *Mar: uma onda de progresso*, org. Escola Naval de Lisboa (Alfeite: Base Naval de Lisboa, 2016), 212-223.

⁴⁴⁵ A. Santos. *O poveiro. Usos, costumes, tradições, lendas* (Lisboa: Dom Quixote, 1992).

⁴⁴⁶ Ver, para o Algarve, a evolução descrita por Rodrigues, *A indústria de conservas...*, I, 39-49.

⁴⁴⁷ Segundo a *Lista de Embarcações Industriais* (Lisboa, Gabinete de Estudos das Pescas, 1956), em 1955 continuavam matriculadas 46 embarcações de pesca de cerco construídas em Espanha. Dessas, a maioria eram cercos a vapor construídos em Vigo entre 1910 e 1918.

a Júdice Fialho, a Algarve Exportador e a Feu Hermanos, preconizaram a integração vertical da pesca nesta primeira fase da indústria. Todavia, as principais transformações deram-se após a Primeira Guerra Mundial, com a difusão da traineira, uma embarcação mais pequena do que os tradicionais cercos a vapor, com maior mobilidade e menos exigente na acostagem dos portos. Os custos do carvão durante o conflito e as inovações tecnológicas proporcionaram a difusão de novos motores de combustão líquida nas traineiras. Em Peniche, por exemplo, os primeiros motores alimentados a petróleo foram introduzidos em 1923 e, em 1936, a generalidade das traineiras já estava motorizada⁴⁴⁸. Os anos vinte foram o período decisivo da motorização da pesca, intensificação das capturas e declínio das artes «tradicionais». Em 1926, como sublinhou vice-almirante e vogal da Comissão Central de Pescarias do Ministério da Marinha, era já notável a difusão das embarcações com motor associadas ao emprego de artes móveis na pesca da sardinha. o número total de embarcações motorizadas era de apenas 387, frente às mais de 14 mil sem motor, mas a tonelagem das primeiras alcançava já as 24 mil toneladas e o conjunto das embarcações «artesaniais» as 39 mil toneladas⁴⁴⁹. Enquanto as armações fixas registavam um produto total de 13 mil contos e as redes móveis de tipo xávega cerca de 10 mil contos, o produto da pesca dos cercos e traineiras superava os 70 mil contos. Magalhães Ramalho vai mais longe na caracterização do sector e nota que, entre os períodos 1921-1925 e 1926-1931, os cercos e as traineiras foram as únicas artes em crescimento; e na segunda metade da década foram responsáveis por 78% do produto da pesca da sardinha (Quadro 6.3.).

Quadro 6.3. Evolução das artes e respectivo produto na pesca da sardinha, 1921-1931.

Artes de Pesca	Nr. de artes		Produto da pesca (1926-1930)	
	1921-25	1926-1931	Milhares de Contos	%
Cercos e traineiras	264	299	88,8	78
Armações	79	63	12,7	11
Xávegas	123	104	11,3	10
Sardinheiras	2468	1846	0,9	0,7

Fonte: Ramalho, *Notice sur la pêche...*, 30.

⁴⁴⁸ Correia Peixoto, *Apontamentos para a história da pesca...*, 61-63. . Note-se que as primeiras artes de cerco introduzidas em Peniche, as traineiras do tipo Vigo, em 1913, eram movidas a remos e vela.

⁴⁴⁹ Almeida Eça, *A Pesca*. Lisboa: Imprensa Nacional, 10.

A motorização da pesca da sardinha coincidiu com a multiplicação das fábricas de conservas no litoral português; a pressão sobre os recursos marinhos tornou-se de tal forma evidente, bem como a separação entre a propriedade das embarcações e o trabalho nas traineiras, que levou a denúncias sobre os efeitos nocivos da pesca industrial na desarticulação dos modos de vida marítimos e na exploração equilibrada dos fundos marinhos⁴⁵⁰. Na entrada dos anos trinta, a pesca de sardinha não se encontrava, de um ponto de vista tecnológico, atrasada em relação às congéneres europeias ou aos países anglófonos⁴⁵¹. No entanto, a sobreprodução, a dependência externa dos bens intermédios (aprestos de pesca e combustíveis) e a queda dos preços da sardinha mobilizou os armadores para pedirem a intervenção pública no sector⁴⁵². As barreiras à entrada criadas em 1928, na sequência do Congresso de Setúbal, não evitaram o crescimento das unidades e empresas de pesca – a maioria já separadas da indústria conserveira. Guilherme Otero Salgado, em 1935, invocava com nostalgia a tradição mercantilista do Marquês de Pombal, que interviu sobre a produção e o comércio de peixe, e sugeria a criação de uma Federação da Pesca para expandir o consumo e resolver os problemas entre a produção e o comércio⁴⁵³. Certo é, porém, que o sector das pescas já se encontrava em reorganização profunda, a começar pelo abastecimento de bacalhau. Em 1938, a criação do Grémio de Armadores da Pesca de Sardinha⁴⁵⁴, que terá um importante papel no segundo pós-guerra, respondia em parte aos clamores protecionistas dos armadores; simbolizava a entrada da sardinha nas «pescas agremiadas», modelo de organização da produção em estruturas oligárquicas, controladas pelo Estado, com acesso a crédito, preços administrativos e serviços de aquisição de bens e protecção contra os riscos organizados em Cooperativas e Mútuas. De acordo com Álvaro

⁴⁵⁰ Ver, a propósito, os vários relatos de Raúl Brandão em meados dos anos vinte incluídos na crónica *Os pescadores* (Lisboa: Bertrand, 1923), em especial 79-89.

⁴⁵¹ V. Jesús. *Crecimiento y transformación del sector pesquero gallego, 1880-1936*. (Madrid: MAPA, 1996), 279-305, e Arthur McEvoy. *The fisherman problem. Ecology and law in the California fisheries, 1850-1980*. (New York: Cambridge University Press, 1990), 123-156.

⁴⁵² Arquivo Salazar, MA-1, cx. 352, capilha 5, *Apresentação de propostas, pelos industriais de pesca da sardinha, para solucionar a crise da indústria da pesca da sardinha*.

⁴⁵³ Guilherme Otero Salgado, «A crise da pesca em Portugal» em *Actas do I Congresso da União Nacional*, Vol. VI, 1935, 249-255.

⁴⁵⁴ V. decreto 28:616, de 1938. Nas disposições transitórias, art. 32º, o Grémio pronunciava-se sobre os novos pedidos de construção ou modificação de embarcações junto do Ministério da marinha..

Garrido, a pesca foi um dos sectores que sofreram uma reorganização institucional mais profunda nos primeiros anos do Estado Novo⁴⁵⁵.

A Segunda Guerra Mundial foi o último – e porventura o mais expressivo – ciclo de crescimento da frota sardineira. Não obstante a «guerra submarina» no Atlântico, a pesca costeira continuou em exercício enquanto outros países mobilizavam as frotas de pesca para o esforço de guerra⁴⁵⁶. O impulso da construção naval foi notável: só em Peniche, de 1940 a 1949, foram construídas 71 traineiras, e 32 em Vila do Conde, num total de 224 novas embarcações⁴⁵⁷. A conjuntura de guerra merece ser observada com algum detalhe a partir da observação dos preços médios da sardinha, o número de embarcações e a sua produção média (Quadro 6.4.). Entre 1938 e 1940, o aumento dos desembarques de sardinha não teve o efeito típico de descida dos preços unitários de venda, o que revela, apesar da subida dos custos de exploração, uma evidente oportunidade de aumentar os lucros da pesca. Entre 1940 e 1941 o preço médio corrente da sardinha vendida em lota quase que triplicou e estabilizou em alta no ano de 1942. Foi na senda desta sobrevalorização que o número de embarcações de pesca de cerco cresceu de forma espetacular: de 268, em 1940, para 383 em 1943; e, com ele, as capturas, que alcançaram quase 120 mil toneladas. A euforia de guerra, contudo, moderou-se a partir de 1944, com a contenção dos preços provocada pela abundância das capturas, a retração nas exportações de conservas e o tabelamento de preços de venda ao consumo. Num despacho publicado a 1 de Fevereiro de 1944, o ministro da Economia Rafael Duque fixava um máximo de 50\$ pela venda de um cabaz de 45 quilogramas de sardinha para consumo público e entre 140\$ a 160\$ para a indústria de conservas⁴⁵⁸. O equilíbrio era delicado a todos os níveis: a indústria de conservas pressionava a descida dos preços, não só por causa da abundância de pesca, mas também pela pressão dos compradores ingleses que se tinham convertido em compradores quase exclusivos das conservas; do lado do consumo, a escassez de bens alimentares no mercado interno e a desvalorização dos

⁴⁵⁵ Garrido, *O Estado Novo e a Campanha do Bacalhau...*, 235-259.

⁴⁵⁶ Ver, para Inglaterra, o já citado relatório *Fisheries in wartime...*, 30-37; e, sobre as consequências da mobilização da frota, Martin Wilcox, «"To save the Industry from Complete Ruin": Crisis and Response in British Fishing, 1945-1951». *Business History*, 63:3 (2019): 353-377. 2019. Em França, a guerra teve um forte impacto no decréscimo das capturas de sardinha; ver Jean-Christophe Ficohu, «La conserverie de poisson, 1939-1945: une activité sinistrée?», *Guerres Mondiales et conflits contemporains*, n° 207 (2002/3), 71.

⁴⁵⁷ Os números referem-se às embarcações existentes em 1956, segundo a *Lista de Embarcações Industriais* (Lisboa: Gabinete de Estudos das Pescas, 1956).

⁴⁵⁸ *Diário de Governo*, I Série, 1.02.1944.

salários reais obrigava à contenção dos preços de venda da sardinha, sem no entanto deixar de remunerar os armadores da pesca⁴⁵⁹.

Quadro 6.4. Evolução da produção, preços e número de embarcações na pesca de sardinha durante a Segunda Guerra Mundial.

Anos	Preço médio por quilo sardinha	Nr. de embarcações (cercos e traineiras)	Produção total e média por embarcação (em toneladas)	
1940	1,3	268	91947	343
1941	3,78	278	62385	224,4
1942	3,63	311	66803	214,8
1943	2,40	383	110012	287,2
1944	1,9	390	119849	307,3
1945	2,47	387	102749	265,5
1946	3	416	97450(a)	234,2

Nota: Embarcações inscritas no GAPS.

(a) inclui a produção de armações fixas.

(b) Pessoal matriculado em cercos e traineiras (grandes e pequenas), a 31 de Julho.

Fonte: *Estatísticas das Pescas Marítimas*, Ministério da Marinha, 1945 (introdução de A.M. Ramalho) e José L. Supico, *Situação e perspectiva da indústria da pesca da sardinha*. (Lisboa: Grémio de Armadores da Pesca da Sardinha, 1947); 10-12; *Anuário Estatístico*, INE.

O sintoma mais evidente da euforia passageira da guerra talvez tenha sido a redução média dos desembarques por embarcação, tanto em volume como em valor. Tal como sucedeu na Califórnia, a expectativa dos lucros de guerra e a ausência de um mecanismo eficaz de controlo de entradas conduziram ao crescimento da frota que, antes da guerra, já se achava sobrecapitalizada⁴⁶⁰. Em 1947, no segundo Congresso Nacional da Pesca, o engenheiro José Luís Supico apresentou um relato preocupante sobre o crescimento da pesca de sardinha. Numa visão de longo prazo, considerava que a indústria da sardinha alternava entre períodos de paz e crise latente

⁴⁵⁹ Ver, sobre estas tensões, os relatórios anuais do GAPS.

⁴⁶⁰ Na Califórnia ocorreu um efeito semelhante. V. Mcevoy, *The Fisherman's Problem...*, 174.

com dificuldade em exercer uma actividade remuneratória salvo em momentos de euforia criados pelas guerras. O traço mais nítido no imediato pós-guerra era a descida da média do produto da pesca por cada embarcação. Apesar de o valor ter aumentado 57,8%, era inferior ao agravamento dos custos de exploração, que segundo o autor teriam duplicado desde 1940⁴⁶¹. Enquanto membro da direcção do Grémio de Armadores da Pesca de Sardinha, Supico acusava os armadores de trabalharem «às cegas», sem o domínio das estruturas de custo e a robustez necessária para lidar com as flutuações da pesca. Sublinhava ainda que, com mais barcos a pescarem no mesmo período e na mesma área, a lota era inundada com grandes quantidades de sardinha que pressionavam a descida dos preços e obrigavam, mais tarde, a intervalos de escassez nas capturas.

A ideia subjacente ao texto de Supico era um apelo à melhor regulação do exercício da pesca, quer nas condições de entrada, quer nas regras de exploração determinadas no início da safra. Apelos que, em grande medida, não foram em vão. A intervenção pública sobre a frota sardineira no segundo pós-guerra será, sobretudo, de «condicionamento», por oposição ao «fomento» das pescas longínquas que abasteciam o mercado interno. Ao mesmo tempo, porém, as embarcações incorporaram inovações tecnológicas que permitiram um crescimento das capturas de sardinha sem precedentes. Antes de identificarmos a intervenção do Estado devemos, por isso, debruçar-nos sobre a evolução da produtividade dos factores na pesca.

6.1.2. Traineiras e pescadores: a produtividade no segundo pós-guerra.

No início dos anos cinquenta a tendência de evolução da pesca da sardinha sofreu uma alteração: pela primeira vez desde o início do século, o aumento das capturas não foi acompanhado pelo crescimento do número de embarcações de pesca de cerco. Além disso, após a crise de 1947-1949, as flutuações nas capturas foram relativamente brandas. Entre 1950 e 1966, a pesca de cerco teve um crescimento contínuo e sem precedentes, com os desembarques a superarem as 200 mil toneladas a partir de 1962. Quais os factores que determinaram o crescimento da produção

⁴⁶¹ Supico, *Situação e perspectiva da indústria...*, 10. Para este período, salvo os arquivos de empresas conserveiras, não foi possível localizar fontes primárias das empresas de pesca que permitissem consultar a evolução dos balanços anuais e da estrutura de custos de produção.

primária? A principal hipótese, que aqui desenvolvemos, foi o crescimento acentuado da produtividade do capital e do trabalho, isto é, das traineiras e dos pescadores.

A evolução da produtividade é o elemento essencial para compreender o crescimento das capturas. É a produtividade que tem um impacto mais significativo nos rendimentos da pesca e permite um aumento do investimento privado em novas tecnologias. Contudo, como veremos, o investimento não dependeu apenas das disponibilidades financeiras das empresas de pesca, mas também dos poderes públicos. Para medir a produtividade dos factores de produção é necessário, em primeiro lugar, uniformizar as várias fontes estatísticas que fornecem dados sobre a frota sardineira, as capturas e o número de pescadores matriculados⁴⁶². Em segundo, é preciso seleccionar as formas de medição da produtividade: para o capital, a medida mais ajustada é o número de toneladas de pesca desembarcada por tonelada de arqueação bruta (TAB), medida mais precisa do que o número de embarcações. Para o trabalho, a medida é o número de toneladas de pesca desembarcada por pescador matriculado⁴⁶³.

No conjunto da pesca portuguesa, a quantificação da produtividade permitiu a comparação com outros países pesqueiros, nomeadamente os que pertenciam à OCDE. Os dados do Quadro 6.5, para 1958, mostram que Portugal teve, no conjunto da pesca, uma menor produtividade em relação à média dos 12 países da OCDE, quer no capital (70,6%) quer, sobretudo, no trabalho (31%). Esta comparação deve, no entanto, ser matizada em dois pontos. Como alertavam os relatórios da OCDE, nos países mais industrializados os aumentos de produtividade na pesca foram conseguidos com estratégias de capital intensivo num ambiente de escassez do fator trabalho, em que os pescadores foram atraídos para atividades mais remuneratórias na

⁴⁶² De forma sucinta, podemos identificar duas fontes principais: as estatísticas de pescas marítimas, coligidas pelo Ministério da Marinha, que são habitualmente transpostas para o anuário estatístico do INE; as estatísticas reunidas pelo Grémio de Armadores da Pesca de Sardinha e, em geral, pela organização corporativa das pescas. Neste sentido, são necessários alguns esclarecimentos prévios: na rubrica das embarcações, incluído a TAB, referimo-nos ao conjunto total das artes de pesca móveis (cercos e traineiras grandes, médias e pequenas), com a exclusão das xávegas; O produto da pesca, em toneladas, refere-se ao total dos desembarques feitos pelas artes móveis, que incluem outras espécies além da sardinha, como o carapau e a cavala; quanto ao trabalho, o número refere-se aos pescadores matriculados em 31 de Julho de cada ano. Estudos preliminares sobre a produtividade da pesca, como o de Ruy Nascimento (1960), permitem-nos aprofundar a análise sobre as variações regionais e temporais da produtividade da pesca na primeira década do período em análise.

⁴⁶³ A informação sobre a produtividade do trabalho pode ser complementada com a análise sobre o total dos dias de pesca e do número de lanços praticados pelas embarcações, como veremos adiante.

indústria transformadora⁴⁶⁴. Em Portugal, a pesca continuou a ser uma actividade de trabalho intensivo, apesar das importantes inovações tecnológicas introduzidas a bordo das embarcações. Em segundo lugar, é importante notar que esta medição da produtividade se fez sobre o volume e não sobre o valor do pescado. Os países mediterrânicos, com uma baixa produtividade do trabalho na pesca, efetuavam capturas menos intensivas e com a seleção de espécies de maior valor comercial vendidas em fresco e a preços mais elevados. A menor intensidade da produtividade do capital podia ser compensada pelo valor alcançado pela pesca na primeira venda⁴⁶⁵.

Quadro 6.5. Produtividade da pesca nos países da OCDE, 1958.

	12 países OCDE	Portugal	% Pt relativa ao total OCDE
Prod. Média pescador (t.)	35,5	11	31%
Prod. Média TAB (t.)	4,25	3	70,6%

Fonte: OCDE, *Politiques de pêche en Europe occidentale et en Amérique du nord*. (Paris: OCDE, 1960), 39.

A evolução da produtividade dos fatores da pesca demonstra um crescimento pronunciado tanto no desempenho do capital como no trabalho, sobretudo ao longo da década de cinquenta (Quadro 6.6). Em 1951, uma unidade de TAB era responsável pela captura de cerca de 9 toneladas e, em 1958, era já responsável por 15 toneladas; nos mesmos anos, a produtividade por pescador aumentou de 10 toneladas para 18 toneladas⁴⁶⁶. O aumento de produtividade deveu-se, sobretudo, às inovações tecnológicas incorporadas na construção e no apetrechamento das embarcações de pesca. Na realidade, depois de um crescimento abrupto nos anos da guerra, o número de embarcações tendeu a estabilizar um pouco abaixo das 400 unidades. A TAB

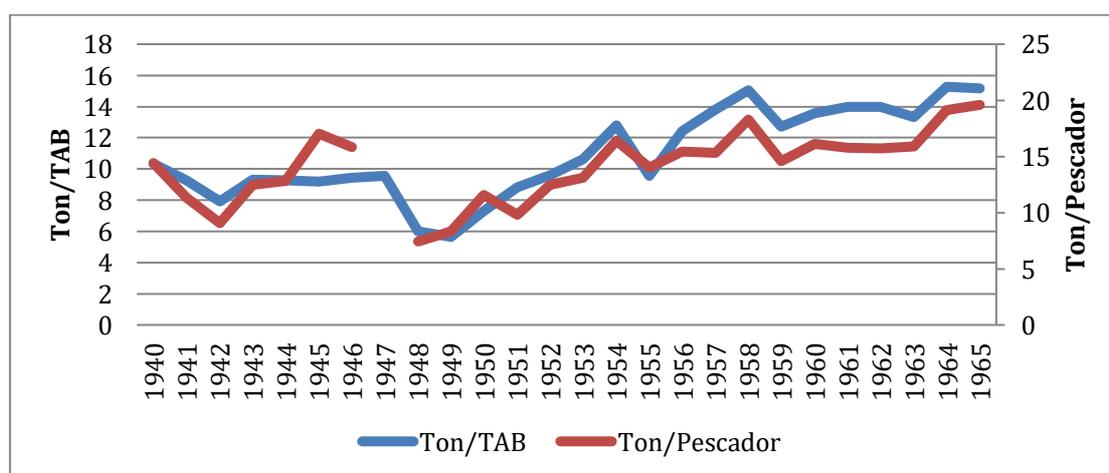
⁴⁶⁴ O crescimento do número de pescadores na década de cinquenta foi variável. Países houve onde desceram (Reino Unido, Alemanha, França, Noruega) e outros com subida (Islândia). Os países meridionais tenderam para uma manutenção do número médio de pescadores, tal como no Canadá. Nos EUA, o número de pescadores esteve em decréscimo desde 1948. V. OCDE, *Politiques de peche...*, 1960, 37.

⁴⁶⁵ OCDE, *Politiques de peche...*, 1960, 37-42.

⁴⁶⁶ Na maioria dos países da OCDE, entre 1948 e 1958, as capturas por TAB diminuíram, mas as capturas por pescador matriculado subiram mais de 50% em pelo menos oito países. Enquanto nos países mais industrializados a tendência foi para a construção de navios de pesca oceânicos de grande tonelagem, em Portugal, sem prejuízo da renovação da frota da pesca de bacalhau e de arrasto, a frota de pesca dos pequenos pelágicos teve um aumento moderado da tonelagem média por embarcação de pesca. V. OCDE, *Politiques de peche...*, 1960, 41.

média por embarcação desceu de 40 toneladas nas vésperas da guerra para 34 toneladas nos anos cinquenta e sessenta (Quadro 6.7). Apesar da cristalização do número de traineiras, o sector da construção naval e a frota sardinheira estavam em renovação. Entre 1950 e 1956 foram construídas 96 novas embarcações, 34 só em Peniche. De acordo com Correia Peixoto, neste anos os armadores procuraram ainda introduzir mudanças importantes para a conservação do pescado, como a criação de porões de refrigeração a bordo, que exigiam a autorização prévia das autoridades marítimas⁴⁶⁷. A mudança mais importante neste período foi o progressivo abandono dos cercos a vapor e a construção de novos cascos com motores de combustão líquida, e a substituição do petróleo pelos motores a Diesel, que aumentaram a potência instalada em embarcações mais leves e com maior mobilidade para a perseguição dos cardumes. Tal como foi diagnosticado em 1960, foram as traineiras médias e pequenas, com uma TAB inferior a 25 toneladas, que demonstraram os maiores ganhos de produtividade⁴⁶⁸. Note-se, no entanto, que era desejo dos armadores construir novos cascos com um comprimento cada vez maior para poderem albergar redes de maior dimensão, guinchos e, mais tarde, aladores mecânicos. Esta expansão das traineiras foi, no entanto, limitada pelos módulos de construção oficialmente aprovados pelo Ministério da Marinha e que constituíam, em si, uma política de «condicionamento» do esforço de pesca e da sobrecapitalização do sector.

Quadro 6.6. Evolução da produtividade do capital e do trabalho na pesca de sardinha, 1940-1965.

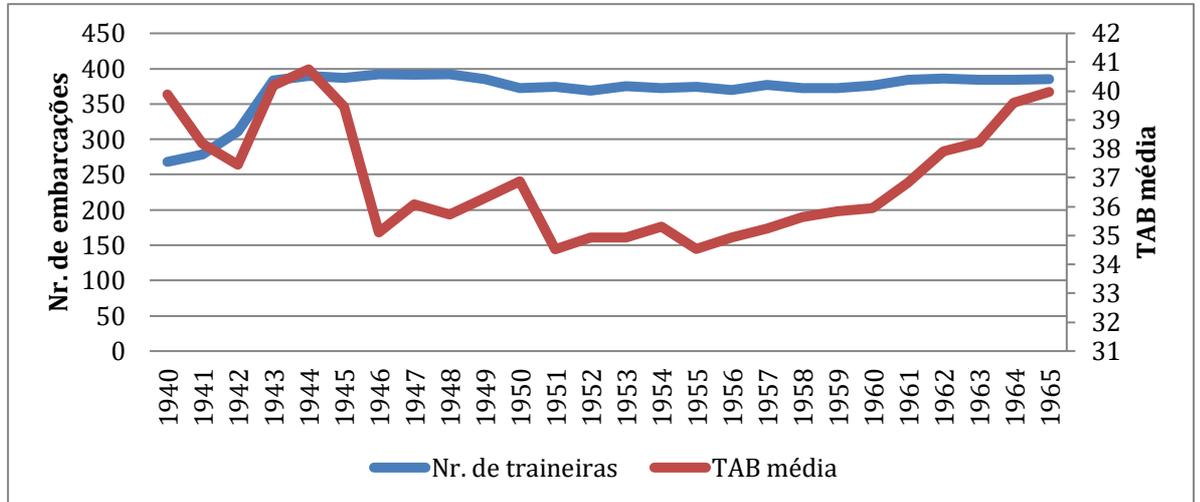


⁴⁶⁷ Luís Correia Peixoto, *Apontamentos para a história da pesca da sardinha e da construção naval em Peniche* (Peniche: Câmara Municipal, 1991), 100/101.

⁴⁶⁸ Ruy Nascimento, *A captura de pelágicos...*, 24.

Fonte: *Estatísticas da Pesca Marítimas no Continente e Ilhas Adjacentes*, Ministério da Marinha.

Quadro 6.7. Evolução comparada das embarcações e TAB média, 1940-1965.



Fonte: *Estatísticas da Pesca Marítimas no Continente e Ilhas Adjacentes*, Ministério da Marinha.

A instalação das sondas electrónicas a partir da primeira metade dos anos cinquenta permitiu uma maior eficiência da actividade no mar e uma redução na aleatoriedade das capturas⁴⁶⁹. A substituição das redes de algodão por redes de nylon e a criação de uma rede de postos de rádio ao longa da costa contribuiu não só para melhorar a eficiência da pesca mas também para conferir uma maior segurança às tripulações e às embarcações. Por último, não podemos olvidar as transformações portuárias, com a criação de novos cais de acostagem e o aumento da protecção com a extensão das muralhas artificiais dos portos. Este desenvolvimento foi particularmente visível em Matosinhos, onde as melhores condições portuárias vão permitir uma concentração dos desembarques de sardinha e, gradualmente, uma redução no uso intensivo da mão de obra.

No trabalho, o primeiro a assinalar é que, a par do aumento da produtividade, o número de pescadores não parou de crescer: de 8177 em 1946, os pescadores matriculados a 31 de Julho chegaram a 13 mil em 1962. Não admira, por isso, que o aumento de produtividade registado na primeira metade de cinquenta tivesse um

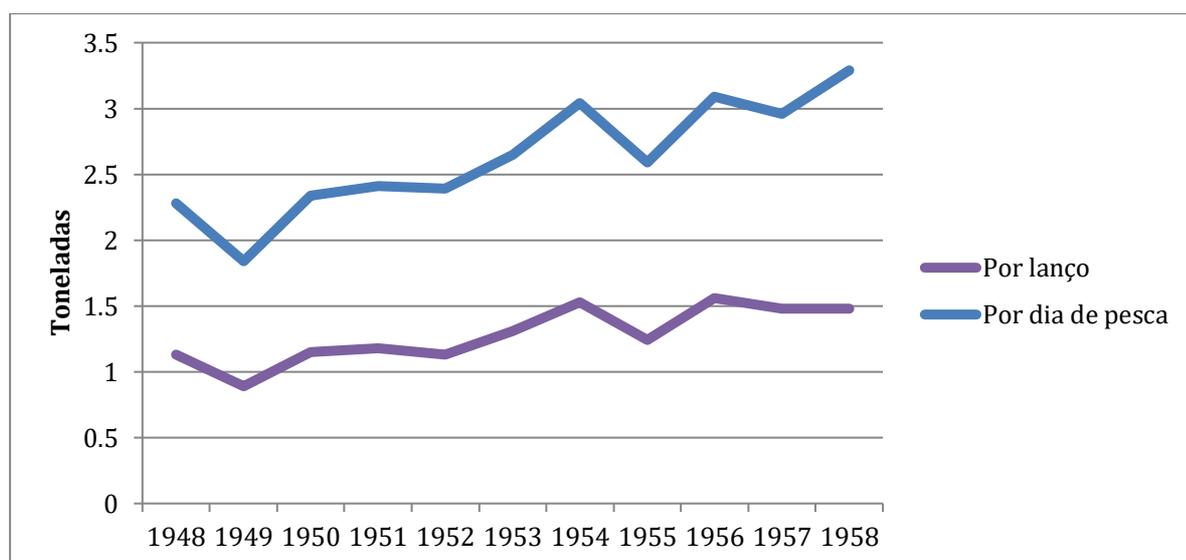
⁴⁶⁹ Peixoto, *Apontamentos para a história da pesca...*, 96/97; e José Feu, «A utilização das sondas ultrassónicas na pesca da sardinha», *Separata do Boletim da Pesca*, 1951.

abrandamento no final da década, e no início dos anos sessenta, recuperando apenas na segunda metade dos anos sessenta. O que explica a utilização intensiva do trabalho na indústria da pesca da sardinha? As explicações são variadas e incorremos no risco de criar uma generalização. Podemos, no entanto, distinguir três argumentos. O primeiro é a própria evolução tecnológica do sector que permitiu o aumento da produtividade mas não dispensou o uso do trabalho manual. Com efeito, de todas as inovações introduzidas nas traineiras, os aladores mecânicos das redes foram a última inovação, só generalizada em meados dos anos sessenta. Até essa data, o alar das redes continuou a ser manual, tal como foi descrito por Giacometti, e a utilização de redes de maiores dimensão obrigou ao recrutamento de mais homens. As estatísticas demonstram que as traineiras terão alargado a permanência no mar e o raio de acção, que se traduziu num aumento da produtividade por dias de pesca (Quadro 6.8). A produtividade por lanços de pesca foi menos expressiva devido às limitações das embarcações em albergarem redes de maior dimensão e à estrutura dos porões para a conservação do pescado. Por outro lado, devemos considerar que muitos portos sardineiros não possuíam ainda condições ideais de descarga do pescado, recorrendo a embarcações auxiliares (as «enviadas») e ao transporte manual da sardinha descarregada para a lota. O segundo argumento, do ponto de vista do pescador, era, até aos anos sessenta, a falta de alternativas ocupacionais nos centros do litoral, onde o turismo e outros sectores da indústria tinham um desenvolvimento ainda incipiente, bem como a emigração. Finalmente, do ponto de vista de recrutamento do trabalho, os armadores e mestres mostraram uma relutância em prescindir do trabalho manual das traineiras. Devemos, ainda, ter em conta as condições de remuneração estabelecidas em contratos de matrícula firmados entre os armadores e os capitães dos portos, com o enquadramento institucional das Casas de Pescadores, e que resultavam na contenção dos salários dos pescadores, apesar do aumento da produtividade. A este propósito, é notável o documento enviado pelo Director Geral do Trabalho e Corporações, Veiga Macedo, a Salazar, sobre os conflitos entre pescadores e armadores da pesca de sardinha em Matosinhos, que já tinham provocado desordens públicas⁴⁷⁰. Os primeiros reclamavam sobre as formas de remuneração dos armadores e recusavam-se no início da safra a matricularem-se; o director geral confessava, com

⁴⁷⁰ Arquivo Salazar, CR-3, cx. 68, capilha 18. *Situação de litígio entre os armadores e os pescadores da sardinha de Matosinhos.*

um certo desafio ao ideal de representação de interesses na organização corporativa, que os pescadores não tinham quem os representasse e que o diálogo estava comprometido. Mais do que a expressão de uma oposição política relacionada com ideias comunistas, o Director Geral alertava para a justeza das reclamações dos pescadores e a necessidade de rever os salários.

Quadro 6.8. Evolução da produtividade do trabalho: dias de pesca e lanços, 1948-1958.



Fonte: *Estatísticas da Pesca Marítima no Continente e Ilhas Adjacentes*, Ministério da Marinha.

Podemos concluir que foi o avanço da produtividade, mais do que a acumulação de capital físico, que esteve na origem do crescimento das capturas de sardinha, o principal factor de competitividade da indústria portuguesa de conservas. O número de embarcações de cerco estabilizou mas deu-se uma importante renovação dos cascos, motores e aparelhos de auxílio à navegação e detecção de cardumes. As traineiras passaram mais tempo no mar e aumentaram o volume de pesca obtido por cada dia da safra. A manutenção do número elevado de pescadores, além da tradição cultural, remete para uma organização económica e social mais ampla que envolve a ausência de alternativas ocupacionais e a política de contenção salarial provocada pelos acordos unilaterais entre armadores e as autoridades marítimas. Como veremos, uma das causas desta contenção salarial eram também os preços de venda da sardinha,

sobretudo para consumo em fresco, que durante estes anos se consolidou como alimento destinado ao abastecimento das populações mais pobres.

6.2.2. A acção do Estado: «condicionamento» e «fomento».

A julgar pelas publicações dedicadas às pescas organizadas pelo Ministério da Marinha e o Gabinete de Estudos das Pescas, o Estado teria sido o principal responsável pelo crescimento na produtividade da pesca da sardinha ⁴⁷¹. A sobrecapitalização do sector antes de 1939 enquadrava-se no discurso crítico sobre os efeitos da economia liberal e o excesso de concorrência individual entre os agentes económicos privados que retirava rentabilidade aos armadores. A partir de 1950, o Estado Novo adoptou uma política de apertado condicionamento no exercício da pesca da sardinha a partir de dois vectores: a regulação das transformações na frota e a regulação no acesso aos recursos marinhos.

Na realidade, o «condicionamento» do número e tipo de embarcações era já antigo. Em 1928, a comissão saída do Congresso de Pescas e Conservas de Setúbal preconizou a proibição do registo de novas embarcações de pesca de cerco, bem como a participação de estrangeiros nas sociedades de pesca, numa clara tentativa de impedir a participação de armadores espanhóis em empresas mistas que atuavam no sotavento do Algarve e a norte do rio Douro. Contudo, este enquadramento legal não seria eficaz para conter o crescimento do número de traineiras durante a guerra, sobretudo entre 1942 e 1943. Em 1944, entraram em vigor novas regras: além da suspensão temporária e geral das autorizações para construção de novas embarcações, eram limitadas as reparações, a renovação de matrícula após cessação por um ano e a transferência de registos de pesca com artes de cercar para barcos registados noutras pescas. Foi também estabelecido um comprimento máximo às traineiras.

A questão de fundo subjacente ao «condicionamento» da pesca de sardinha era a perda do rendimento médio, em peso, das capturas por cada embarcação. Como demonstra o quadro, referindo-se apenas à captura de sardinha e excluindo outros pelágicos capturados com artes de cerco, só em 1954 é que a frota recuperou a média de capturas por arte anterior à guerra. Atenta à conjuntura, a direção do Grémio de Armadores da Pesca de Sardinha denunciava, nos relatórios anuais, a existência de

⁴⁷¹ Ver as duas publicações: *A Evolução das Pescas e o seu contributo para o abastecimento alimentar do País*. (Lisboa: Gabinete de Estudos das Pescas, 1966), 1966, e Américo Tomás, *Impulso dado às Pescas e à Construção Naval em meados deste século pelo Ministro da Marinha (1944-1958)*, 2. Vols (Lisboa: Orbis, 1971).

um número excessivo de embarcações que realizava uma pesca intensiva e incessante, inclusive durante o período de desova da sardinha. Em 1947 defendiam que a «perseguição excessiva da sardinha», somada à irregularidade habitual da pesca, reduzia o número de dias efectivos de pesca e o rendimento médio de cada barco, aumentando o seu custo de produção; nas lotas, por sua vez, a afluência de grandes quantidades de peixe – que, note-se, não podia ser armazenado – favorecia a quebra dos preços de venda e dificultava o funcionamento regular da distribuição e venda no mercado⁴⁷². Em 1948, num ano de escassez, o Grémio calculava que, no total de 391 «artes», 207 tinham tido prejuízo na exploração, 95 não tinham sido lucrativas ou deficitárias e apenas 89 com pequenos lucros, «sem margem para amortizações e constituição de reservas»⁴⁷³. A redução na expansão da frota, que começou apenas a ser sentida em 1954, foi consagrada nas reformas da pesca de sardinha aprovadas por despachos do Ministro da Marinha. Entre outras medidas, foram criados os arquétipos de construção de novas traineiras, reguladas as condições de exploração dos recursos durante a faina e, em 1957, criado um fundo de amortização gerido pelo GAPS e destinado a atribuir subsídios às empresas que vendessem os barcos para o estrangeiro ou para as colónias, que estivessem dispostas a abandonar a atividade ou a «reunir» duas embarcações numa embarcação maior⁴⁷⁴.

O decreto nº 41451, publicado a 18 de Dezembro de 1957, veio dar forma definitiva à política de «condicionamento» da pesca da sardinha. As artes consideradas «tradicionais» - xávegas, armações e sardinheiras, que subsistiam no litoral português – continuaram a ser reguladas pela legislação anterior. A pesca de cerco, no entanto, era submetida a uma apertada malha de autorizações prévias, classificação das embarcações e outras medidas a estabelecer por despacho ministerial. Entre as autorizações prévias contava-se, como no passado, a construção substituição ou reparação dos cascos das traineiras, bem como o registo como « traineiras» de embarcações registadas noutras pescas. A estas medidas era acrescentada a autorização prévia sobre a modificação de máquina e motores de propulsão e a renovação das licenças de pesca. O ministro da Marinha podia, no entanto, estabelecer um conjunto de regras por despacho que abrangiam toda a

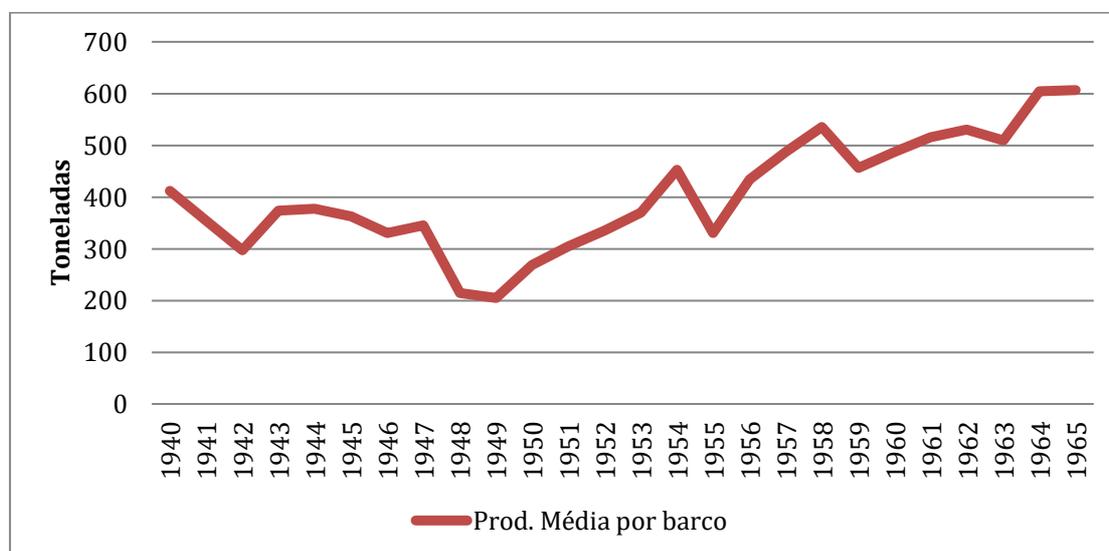
⁴⁷² GAPS, *Relatório e Contas*, 1947, 9.

⁴⁷³ GAPS, *Relatório e Contas*, 1948, 6.

⁴⁷⁴ Despacho nº 160, 22.06.1954, em Tomás, *Impulso dado...*, 119-123. Despachos nº 156, 25.07.1955, e Despacho nº 264, 30.12.1955, 161-163 e 179-183, respectivamente. Para o estudo da reforma da pesca da sardinha, v. os despachos nº 231 e 232, *Idem...*, 275-283; e as condições de criação do fundo de amortização pelo GAPS, v. despachos Nº 32 e 33, 29.1.1957, *Idem...*, 329-333.

actividade: desde a limitação do número de traineiras por categoria e portos de pesca, aos períodos e zonas de defeso da pesca, bem como os tamanhos mínimos da sardinha e outros pelágicos. As sanções aplicáveis no caso de, por exemplo, serem encontradas a bordo redes com comprimento superior ao que fosse fixado, resultavam em multas e na apreensão e venda em hasta pública. O mesmo se aplicava ao pescado capturado durante o defeso ou abaixo dos tamanhos mínimos, com a possibilidade de retirar aos mestres as cartas e cédulas marítimas. Finalmente, a imposição das penalidades continuava a estar a cargo dos capitães dos portos, seguindo a tradição de delegar a autoridade marítima nas capitánias. O articulado do decreto pode fazer supor que esta regulamentação traduzia uma concentração de poderes no Ministro da Marinha. Todavia, tanto o Grémio dos Armadores como a Comissão Central de Pescarias seriam tidos em conta na elaboração de pareceres, a maior parte deles com um peso vinculativo. A Comissão foi, como veremos, particularmente respeitada e solicitada na produção de conhecimento sobre a gestão dos recursos marinhos⁴⁷⁵.

Quadro 6.9. Evolução das capturas médias, em peso, por embarcação de pesca de cerco, 1940-1965.



Fonte: *A Evolução das Pescas...*, 56.

A segunda dimensão do «condicionamento» aplicado à pesca da sardinha está relacionada com o acesso aos recursos marinhos. Mais uma vez, a ação

⁴⁷⁵ Ver, a este propósito, as divergências que se formavam entre os pareceres da Comissão Central de Pescarias e a Direcção de Pescarias sobre as medidas de exploração da pesca; divergências que dificultavam a tomada de decisão do ministro. Despachos n° 156, 25.07.1955, e Despacho n° 264, 30.12.1955 in Tomás, *Impulso dado...*, 161-163 e 179.

do Estado no segundo pós-guerra é tributária de medidas anteriores e também uma resposta aos desequilíbrios originados pelo crescimento da frota durante a Segunda Guerra Mundial. A pesca de sardinha possuía o seu próprio regulamento desde 1903, que incluía importantes medidas como os tamanhos mínimos das capturas. O regulamento e as primeiras medidas de conservação do recurso resultavam do labor da Comissão Central de Pescarias que, ao tomar em conta os argumentos de armadores, pescadores e os primeiros cientistas do mar, procurava um equilíbrio entre a conservação dos recursos, os meios de pesca autorizados e os rendimentos dos pescadores⁴⁷⁶. A gestão do recurso sardinha não implicou uma restrição quantitativa às capturas de âmbito nacional, regional ou sazonal; nem impediu as crises sardineiras, em particular a de 1925-1927 e a de 1947-1949. Mas foi a reação às crises que suscitou, pela primeira vez, limites indiretos à pesca. Em 1927, em Setúbal, o defeso da pesca foi sugerido por José Luís Supico, mas a aplicação do defeso só seria feita ao fabrico de conservas de sardinha, em 1933, após a criação do Consórcio Português de Conservas de Sardinha. Note-se que esta primeira restrição tinha uma conotação económica, na medida em que impedia a exportação de conservas com a sardinha de Inverno, período em que o peixe estava mais «magro» e comprometia a qualidade da conserva⁴⁷⁷. Durante a Segunda Guerra, a pressão para a captura da sardinha foi transferida da indústria para o consumo público. A pesca, induzida a uma quase interrupção entre os meses de Fevereiro e Abril pela paragem da indústria conserveira, voltou a ser feita durante o ano inteiro de forma intensiva e incessante⁴⁷⁸. Em 1947, perante os primeiros sinais de escassez da sardinha, a direção do GAPS não hesitou em afirmar que estavam perante um fenómeno de «sobrepesca»⁴⁷⁹. Esta afirmação resultava de comentários empíricos sobre o comportamento das traineiras, ainda que fosse pouco conhecida a distribuição do manancial ao longo da costa

⁴⁷⁶ Ver Souto e Martins, "Preservação e exploração nas pescas..." *Geoinova*, n.º 11 (2005): 125-137. A coleção de pareceres da CCP, depositada na DGRM, é uma fonte indispensável para o estudo da evolução das artes de pesca e da regulação do Estado no acesso aos recursos, que não foi ainda devidamente investigada.

⁴⁷⁷ Na Califórnia, à semelhança de Portugal, a baixa qualidade das conservas de sardinha parecia dever-se às grandes quantidades colocadas no mercado por produtores que procuravam reduzir ao máximo os custos de produção, incluindo o recurso a sardinha de qualidade inferior. v. Mcevoy, *The fisherman's problema...*, 168.

⁴⁷⁸ Assim, por exemplo, na safra de 1944-45 (Abril de 1944 a Março de 1945), as capturas entre os meses de Fevereiro e Abril corresponderam a 9,2% (cálculos segundo as *Estatísticas das Pescas marítimas*, 1945, p. 12/13). Após a imposição do defeso da sardinha em 1954, este valor será virtualmente nulo; as capturas das artes de cerco referem-se a outros pequenos pelágicos como o biqueirão, a cavala e o carapau.

⁴⁷⁹ GAPS, *Relatório e Contas*, 1948, 8.

portuguesa, bem como o conhecimento sobre a reprodução da espécie. Esta percepção do problema era certamente influenciada pela recepção em Portugal da obra de Edmund Russel sobre o problema da sobrepesca, traduzida ao Português em 1946⁴⁸⁰.

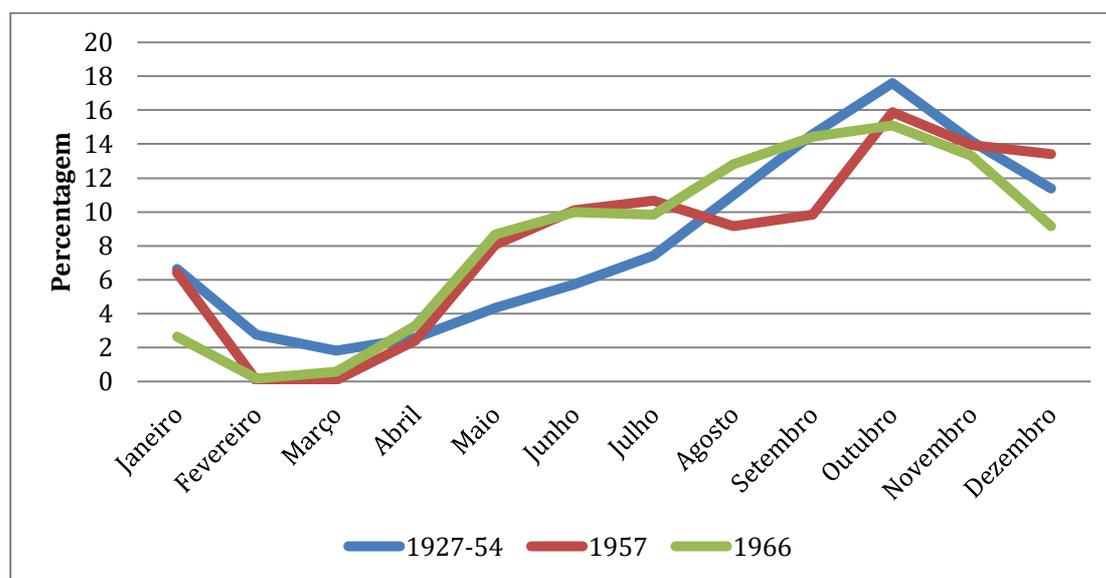
Se na indústria de conservas a ideia de defeso tinha sido introduzida com o propósito de preservar a qualidade das conservas, na pesca da sardinha a ideia de defeso é também inicialmente defendida pela suas vantagens económicas. Com efeito, acreditava-se que, se as capturas fossem interrompidas no momento da desova da sardinha, o peixe voltaria a frequentar as mesmas águas durante o ciclo de reprodução, aumentando a quantidade de peixe disponível no raio de acção da pesca costeira. Timidamente, foi imposta em 1948 a paragem obrigatória de 15 dias a todas as embarcações de pesca, com a condição de cada armador escolher os dias em que deveria cessar a pesca. Em 1954, respondendo aos apelos da Direcção do Grémio de Armadores e com o parecer favorável da Comissão Central de Pescarias, o defeso à pesca de sardinha foi imposto durante os meses de Fevereiro, Março e Abril, com a possibilidade de os armadores manterem as traineiras em exercício para a captura de outros pelágicos e, caso se desse a captura acidental de sardinha, esta não ultrapassar os 15% do total⁴⁸¹. Tal como sucedeu na indústria de conservas, o período de início e conclusão do defeso em cada região foi tema de ampla discussão, tendo em conta diversos aspectos como o teor de gordura da sardinha, a mobilidade das artes de pesca e a desigualdade criada entre os centros de conservas⁴⁸²; a tendência geral foi, a partir de 1957, a simultaneidade do defeso da sardinha em todos os portos. Tendência que se nota, de resto, na variação mensal das capturas de sardinha (Quadro 6.10). Para o período 1927-1954, as capturas entre Fevereiro e Abril alcançaram, em média, 7,2 %, enquanto em 1957 obtiveram 2,5 % e em 1966 apenas 4,1%. Por outras palavras, a política oficial de defeso veio consolidar uma tendência recorrente que tinha sido suspensa durante a euforia da guerra. Apesar de não existir uma gestão do stock a partir do conhecimento sobre o estado do *stock* e os limites sustentáveis da captura, a prática do defeso poderá ter contribuído para a abundância, e a redução das flutuações anuais, que se testemunharam a partir de 1954.

⁴⁸⁰ Sobre a divulgação do problema da sobrepesca em Portugal, v. A. Garrido, *Economia e Política das pescas portuguesas...*, 30-46.

⁴⁸¹ Despacho n° 35, de 8.2.1954, Tomás, *Impulso dado...*, 101-103.

⁴⁸² Em 1954, por exemplo, o IPCP tinha discordado do parecer da CCP que sugeria um desfasamento entre o período de defeso no Algarve e nos outros centros piscatórios, o que permitiu aos barcos de pesca no Algarve pescarem em Janeiro e desembarcar sardinha fora da região. O Ministro segue e aceita as orientações da CCP. V. Despacho n° 305, 6.11.1954, *Idem...*, 133-135.

Quadro 6.10. Variação mensal das capturas de sardinha, 1927-1966.



Fontes: Para a média 1927-1954, Salviano Cruz, «A Economia das Pescas em Portugal. A Indústria de Conservas de Peixe». *Revista de Pesquisas Económicas-Sociais*, IV (1958), 146. Para os anos 1957 e 1966, *Estatísticas das Pescas Marítimas*, Ministério da Marinha. A variação mensal toma como base as capturas das traineiras grandes.

Da política de «condicionamento» podemos retirar duas conclusões prévias. A primeira é que, em geral, esta resultou em benefício para a pesca da sardinha. A contenção no número de embarcações foi acompanhada por um aumento das capturas médias por embarcação e um aumento da produtividade criado pela introdução de novas tecnologias; por outro lado, o defeso, permite colocar a mera hipótese de ter contribuído para a reprodução do stock e o crescimento – senão sustentável, pelo menos sustentado – das capturas. Com efeito, a ideia de «sobrepesca» em voga no imediato pós-guerra deixou de estar entre as preocupações de armadores e conserveiros até à segunda metade dos anos sessenta... com ela soçobraram também as investigações aplicadas ao recurso da sardinha que, não obstante alguns estudos desenvolvidos pela Estação de Biologia Marítima, entraram numa letargia prolongada após a morte de Alfredo Magalhães Ramalho, em 1959.

Em todo o caso, a ausência de limites quantitativos à captura de sardinha colocaria em Portugal aquilo que Arthur Mcevoy designou como o «problema do pescador», no seu caso de estudo sobre a sardinha da Califórnia. Num cenário de acesso livre aos recursos marinhos, os produtores procuravam obter o máximo

rendimento possível porque, se não o fizessem, outros poderiam capturar os recursos em maior quantidade. Na ausência de um conhecimento científico e uma prática regulatória que apontasse para limites máximos por safra e por dia de pesca, a consequência mais notável foi o constante aumento das capturas acompanhado pela desvalorização dos preços da sardinha vendida na lota, tanto para a indústria como para o consumo. Em 1950, após a recuperação das capturas, a direcção do GAPS sentenciava que «a queda dos preços ameaça a pesca da sardinha quase tanto como a escassez do peixe»⁴⁸³. Noutros países da OCDE, a partir dos anos sessenta, o problema da criação de excedentes, a exploração intensiva dos recursos e a desvalorização da pesca levou à criação de apoios financeiros durante a paragem da faina. Em Portugal, ainda que os subsídios fossem atribuídos ao defeso da indústria de conservas, o mesmo não aconteceu na pesca de sardinha⁴⁸⁴. A pesca de outros pelágicos, cujas capturas tinham flutuações ainda mais pronunciadas do que a sardinha, nunca ofereceu um valor comercial que pudesse substituir a sardinha. Sublinhe-se, ainda, a impossibilidade de armazenar o peixe fresco e a dependência dos compradores que fixavam o preço à pesca na primeira venda em lota. A indústria da salga – que permitiria regular a oferta de sardinha à indústria de conservas e ao consumo público – entrou numa lenta agonia pautada pela mudança nos hábitos de consumo no país e no exterior. Eis um dos paradoxos deste período: a sardinha, recurso abundante, foi um factor de competitividade internacional para a indústria de conservas e teve um forte crescimento no consumo interno entre os anos cinquenta e setenta; no entanto, a exploração deste recurso criou comunidades pobres, com escassa remuneração na actividade extrativa, «condenadas» a aumentar consecutivamente a extracção de recursos para compensar as despesas correntes da exploração.

A partir deste diagnóstico podemos supor que o «fomento» da pesca da sardinha não foi a prioridade das políticas públicas dirigidas ao sector das pescas.

Com efeito, a renovação das frotas de pesca longínqua, com a construção de novas embarcações de arrasto, em articulação com o desenvolvimento da rede de abastecimento e distribuição no mercado interno, foram o fulcro do fomento à

⁴⁸³ GAPS, *Relatório e Contas*, 1950, 8.

⁴⁸⁴ V. OCDE, *Subventions et autres aides financières aux industries de la pêche dans les pays membres de l'OCDE* (Paris: OCDE, 1965), e Carmel Finley, *All the boats on the Ocean. How Government Subsidies led to Global Overfishing*. Chicago: The University of Chicago Press, 2017.

pesca⁴⁸⁵. Em 1951, o despacho do Ministro da Marinha que anunciava o primeiro plano de financiamento esclarecia a posição sobre a pesca de sardinha:

«Nesta pesca não se justifica qualquer ampliação da frota existente. Ela é mais do que suficiente, pois quando a sardinha é abundante não há possibilidade de consumir toda a que é pescada. Os investimentos a fazer nesta pesca destinam-se, somente, a introduzir nas embarcações os indispensáveis melhoramentos (...) Entre eles avulta o equipamento com sondas ultra-sonoras, para detecção dos cardumes, o que permite diminuir consideravelmente o número de lances sem sucesso e reduzir as dimensões das redes, e com telefonias, que constituem elemento importante para a segurança das tripulações»⁴⁸⁶.

Uma outra forma de avaliar o escasso «fomento» à pesca de sardinha, em comparação com outras pescas, são as emissões de obrigações do Fundo de Renovação e Apetrechamento das Pescas (FRAIP), criado em 1953. Por exemplo, na terceira obrigação emitida em Abril de 1955, o pedido de empréstimo foi de 50 mil contos, mas apenas dois mil diziam respeito à pesca da sardinha; na quarta obrigação, em 1956, a percentagem destinada à pesca de sardinha era apenas de 1% e, para 1957, de 2%⁴⁸⁷. No balanço sobre o primeiro plano de fomento das pescas, o relatório esclarecia que o «melhoramento» da pesca de sardinha previa, essencialmente, a aquisição de 150 sondas ultra-sonoras no valor de 4600 contos⁴⁸⁸; contudo, dizia o mesmo relatório, muitos armadores não tinham mostrado interesse em adquirir as sondas e radiotelefonias a partir dos empréstimos do FRAIP. A grande maioria dos empréstimos seria aplicada na substituição dos cascos ou na aquisição de novos motores⁴⁸⁹. Note-se, ainda, que não foram satisfeitas as pretensões do Instituto Português das Conservas de Peixe que, no rescaldo da crise de 1947-1949, propusera a construção de dois barcos frigoríficos para transportar a sardinha das lotas onde havia mais abundância para os centros conserveiros onde a sardinha escasseava.

Na preparação do II Plano de Fomento (1958-1964), a pesca da sardinha ganhou alguma importância relativa com a previsão de 10% do total dos

⁴⁸⁵ V. Álvaro Garrido, «Políticas de abastecimento no segundo pós-guerra: a “Organização das Pescas”». *Análise Social*, XXXV, nº156 (2000): 651-694.

⁴⁸⁶ Despacho nº 171, de 8.12.1951, Tomás, *Impulso dado a...*, 67.

⁴⁸⁷ p., nº 85, Ver despacho nº 85, de 29.04.1955. – 3ª obrigação FRAIP e sua aplicação, *Idem...*, 145-149. Ver também despacho nº 70, 23.03.1956 (Revisão do FRAIP), *Idem...*, 189-195; e despacho nº 82, 31.03.1956 (4ª obrigação do FRAIP), *Idem...*, 201-205.

⁴⁸⁸ *Seis anos de actividade do FRAIP...*, 19.

⁴⁸⁹ *Idem...*, 21-23.

investimentos. Previa-se a construção de 25 traineiras e a substituição das 64 traineiras com data de construção anterior a 1936 que continuavam a exercer a faina⁴⁹⁰. O principal incentivo do segundo plano era dirigido à construção naval. Note-se que as perspectivas de aumento do consumo de sardinha no mercado interno – uma variável que passou a constar nos planos de fomento, a par de uma mais desenvolvida reflexão sobre a economia portuguesa⁴⁹¹ - eram díspares: por um lado, previa-se um aumento demográfico que podia resultar num acréscimo de consumo de sardinha; por outro, com a expectável «elevação do nível de vida», temia-se que o gosto dos consumidores se alterasse e a sardinha perdesse na capitação do consumo⁴⁹². Finalmente, as previsões para o terceiro Plano de Fomento (1968-1973) dá-nos uma ideia sobre a evolução das ajudas públicas ao sector das pescas. Estas tinham sido dirigidas, sobretudo, à renovação das frotas de pesca longínqua. Na prospectiva adivinhavam-se, no entanto, dois problemas essenciais: o alargamento da área das águas territoriais, que a breve trecho iria impedir as frotas portuguesas de frequentar os bancos de pesca; e o tabelamento dos preços máximos do pescado, política que, subordinada ao princípio axiomático de controlar a inflação e os salários, criou um sector descapitalizado, com dificuldades em adoptar novas estratégias de capital-intensivo⁴⁹³.

Na realidade, se restringirmos a análise à execução dos Planos de Fomento podemos ficar com uma visão distorcida sobre a acção do Estado. Nesta acção devemos incluir a atuação do GAPS, criado por decreto em 1938, cujo papel no «fomento corporativo» à pesca de sardinha foi fundamental. Com efeito, mesmo antes da entrada em vigor dos planos de fomento das pescas em 1953, o GAPS concedeu empréstimos que permitiram a introdução de novas tecnologias e o subsequente aumento da produtividade. Estes empréstimos foram concedidos durante a fase de maior retração das receitas obtidas com a pesca, através da Cooperativa de Armadores da Pesca da Sardinha, com baixas taxas de juro e prazos longos de amortização (Quadro 6.11).

⁴⁹⁰ p.. Ver Despacho n° 121, 19.05.1956, em Tomás, *Impulso dado às pescas...*, 225-241.

⁴⁹¹ V. Nunes e Brito, *Política económica, industrialização e crescimento...*, 323 e ss.

⁴⁹² Para ver as duas perspectivas divergentes: *Presidência do Conselho, Projecto de Plano de Fomento para 1959-1964*. Lisboa, 1958, 50 a 54; «O II plano de Fomento e a indústria da pesca», *Jornal do Pescador*, XX (1958): 22.

⁴⁹³ Presidência do Conselho. *III Plano de Fomento para 1968-1973*, 49/50.

Quadro 6.11. Empréstimos concedidos pela organização corporativa às empresas de pesca da sardinha, 1947-1953.

Ano	Montante (em contos)	Empresas beneficiadas	Aplicação
1947	1207,5	-	-
1948	-	-	-
1949	2275	48	Aquisição de redes, cabos, combustíveis e pagamento de reparações.
1950	4967	75	Armamento dos barcos
1951	6344	111	Sondas, emissores-receptores, armamento de barcos.
1952	5552	80	Sondas, emissores-receptores, armamento de barcos.
1953	3794	55	Sondas e armamento de barcos.

Fonte: GAPS, *Relatório e Contas*, 1947-1953.

A atribuição de crédito pelo GAPS esteve subordinada ao princípio axiomático de as empresas reduzirem os seus custos de produção. Ao mesmo tempo que concedia créditos, o organismo corporativo pugnava pela redução da extensão das redes, realizava testes e encomendas de novas redes com fios sintéticos - mais resistentes e baratas do que as tradicionais redes de algodão - e instalou em 1947, a título experimental, a primeira sonda ultra-sónica numa traineira⁴⁹⁴. Obteve ainda condições favoráveis de fornecimento de combustíveis e apetrechos de pesca. Os resultados foram visíveis: o aumento de produtividade das embarcações fez com que, entre 1950 e 1958, a produção das artes de cerco tivesse duplicado com praticamente o mesmo número de embarcações. Note-se que o modelo de construção das traineiras permitia a incorporação de novas tecnologias sem a transformação radical das dimensões ou dos cascos das embarcações. Veja-se o exemplo de um armador em Olhão, relatado pelo jornalista Manuel Domingos Terramoto:

«Aproveitámos a ocasião para nos dirigirmos ao armador Carlos Barros e Vasconcelos, proprietário da traineira «Clarinha» (...) Aproveitou as facilidades do Fundo de

⁴⁹⁴ V. GAPS, *Relatório e Contas*, 1948.

Renovação das Pescas e contratou com o construtor naval de Olhão, Licínio Mendes Correia, a construção da «Nova Clarinha», sob um plano já aprovado pelo Ministro da Marinha. Após seis meses de trabalho ficará concluída a traineira, que disporá de um motor de 230 cavalos e iniciará a sua actividade na safra seguinte. Este barco terá cerca de quatro metros mais de comprimento do que o antigo, que tem um motor de 120 cavalos, será provido de melhores condições para a navegação e acomodação do pessoal, enfrentando o mar com mais desassombro, pois que «palmo de borda é palmo de vida», na gíria marítima. Empregará também uma rede integralmente de «nylon», porquanto está demonstrada a sua superioridade sobre a de algodão que exige mais trabalho com a conservação, limpeza e consertos, sendo por conseguinte mais «pescalheira»⁴⁹⁵.

Deste percurso sobre o «condicionamento» e o «fomento» público da pesca da sardinha podemos retirar duas conclusões. Em primeiro lugar, é preciso notar que toa a política de «fomento» esteve subordinada à intensificação da exploração dos recursos pelágicos costeiros. Desde os modelos de construção das traineiras às obras de construção dos portos de pesca com cais acostáveis para pequenas embarcações, o investimento público procurou modernizar a pesca da sardinha sem alterar a sua relação essencial com o *hinterland*, como o abastecimento de sardinha á indústria de conservas e a utilização intensiva da mão-de-obra masculina disponível nos aglomerados urbanos do litoral. No final dos anos sessenta, com a queda abrupta e espontânea das capturas, os armadores reconheceram não estar preparados para lançar a faina m territórios longínquos e transportar a sardinha congelada para a abastecer a indústria e o mercado interno⁴⁹⁶. A ausência de estratégias de capital-intensivo não é imputável apenas aos empresários ou aos poderes públicos. A jusante da pesca, o consumo de sardinha congelada era praticamente nulo; a indústria de conservas, em particular, proibiu o seu uso até aos setenta com o receio de afectar a qualidade das conservas.

Em segundo lugar, é importante notar que o «condicionamento» no acesso à sardinha não acompanhou a discussão em curso sobre a gestão dos recursos pesqueiros a partir de um máximo sustentável das capturas⁴⁹⁷. O desconhecimento sobre o comportamento do recurso foi exemplarmente exposto no já citado terceiro

⁴⁹⁵ «Anotação sardineira em Olhão», *Jornal do Pescador*, nº 273 (1961), 42-44.

⁴⁹⁶ Ver «A pesca da sardinha. As dificuldades com que lutam os industriais de conservas», *Jornal do Pescador*, nº 359 (1968).

⁴⁹⁷ V. Garrido e Starkey 2020; Finley, 2017.

Plano de Fomento: para o período de 1968-1973, era prevista uma captura anual acima das 240 mil toneladas quando, na realidade, em 1968 as capturas desceram abaixo das 70 mil toneladas⁴⁹⁸. O aumento da produtividade das embarcações foi seguido com a crença que o manancial de sardinha não estava em perigo e, pese embora algumas flutuações, podia continuar a ser explorado de acordo com a procura do mercado.

⁴⁹⁸ Presidência do Conselho. III Plano de Fomento..., p. 58.

6.2. Consumo e preços.

A jusante da produção primária, a distribuição e utilização do pescado teve importantes mudanças durante o segundo pós-guerra. Essas mudanças, inseridas na «cadeia de oferta de peixe», induziram novas transformações na seleção das espécies capturadas e produziram, em diversos casos, uma exploração ultraintensiva e não sustentável dos recursos marinhos. A pesca da sardinha da Califórnia e, mais tarde, a anchova capturada no Pacífico Sul, são casos emblemáticos de como as instituições nacionais, a ciência e os interesses da pesca não se conciliaram a tempo de criar uma estratégia de preservação dos recursos marinhos. A exploração dos recursos aparece, assim, sujeita a pelo menos três tendências que vão mais além da relação entre o desenvolvimento tecnológico e a abundância relativa do peixe. Em primeiro lugar, é importante recordar que a pesca é exercida por empresas com custos fixos, sujeitas a taxas de juro para amortização dos seus ativos e com uma distribuição irregular de capital e trabalho⁴⁹⁹. A exploração mais intensiva dos recursos e a diminuição da sua abundância induz a elevação dos custos de produção, o que pode obrigar as empresas de pesca a alterar a distribuição e utilização do pescado – incluindo o «desperdício» ou inutilização de capturas - para manterem os níveis de rendimento e os preços desejáveis no mercado. Em segundo lugar, as indústrias da pesca dependem da integração económica que têm com outros sectores, sobretudo com a atividade agrícola e pecuária. O crescimento espetacular da produção de farinhas de peixe após a Segunda Guerra Mundial – nalguns países, como a Noruega e os Estados Unidos, esse protagonismo é ainda anterior à guerra – é tributário do aumento da procura por fertilizantes e rações animais, sobretudo no mercado norte-americano⁵⁰⁰. Em terceiro lugar, o consumo de peixe move-se num ambiente de irracionalidades económicas em que o preço, sendo importante, não é o único factor a ter em conta; com os preços concorrem as tradições de consumo, as campanhas de publicidade, o desenvolvimento de redes de distribuição e dos espaços domésticos. Os governos atuaram sobre estas condicionantes com o apoio aos serviços de abastecimento de peixe e à difusão de redes de frio industrial, bem como a gestão dos preços do pescado, sobretudo quando

⁴⁹⁹ V. Mcevoy, *The Fisherman's Problem...*, 168.

⁵⁰⁰ FAO, *The state of food and agriculture...*, 179/180.

este continuava a ser uma das principais fontes de proteína animal⁵⁰¹. Se a economia política da produção primária incidiu sobre o «condicionamento» e «fomento» da frota e do acesso aos recursos, nesta fase centra-se na regulação – ou criação – das estruturas de distribuição e na gestão de preços de venda a grosso e no retalho.

Antes de entrarmos no domínio particular da distribuição da sardinha em Portugal, destacamos as duas principais tendências internacionais: o problema da criação de excedentes e a transformação nos hábitos de consumo dos produtos da pesca. Note-se que, quanto ao primeiro, que devemos entender como «excedente» a quantidade de peixe capturado que não atingia um preço de venda aceitável para o produtor⁵⁰². A criação de excedentes, a partir dos anos cinquenta, devia-se a dois factores: o esforço de reconstrução das frotas de pesca e da potência instalada, que levou a um crescimento espectacular das capturas após a Segunda Guerra Mundial; e a perecibilidade do peixe, cuja qualidade se deteriorava logo após o desembarque, e exigia a criação de estratégias de capital-intensivo para distribuir e alargar o consumo nas áreas distantes dos portos de pesca. Além da fragilidade do peixe, as capturas eram irregulares, o que aumentava o risco de investimento em redes de frio para distribuição do pescado. A criação de excedentes em alguns segmentos da produção foi compensada com o fabrico de novos produtos. Com o final da Segunda Guerra Mundial, o consumo de conservas de arenque produzidas no Canadá, por exemplo, diminuiu drasticamente, e a produção de arenque foi dirigida para o fabrico de farinhas de peixe. Em Inglaterra e na Noruega ocorreu o mesmo fenómeno⁵⁰³. De acordo com a FAO, a produção de farinhas de peixes já absorvia cerca de 15% das capturas mundiais em 1955 e, entre 1947 e 1953-54, crescera de um total anual de 400 mil toneladas para 950 mil⁵⁰⁴. A criação de excedentes, em suma, não implicou uma moderação na actividade extrativa; serviu de impulso à criação de subprodutos que, após a sua valorização do mercado, tornaram-se no principal *output* da produção pesqueira industrial. Além de provocarem uma nova pressão sobre os recursos

⁵⁰¹ De acordo com a OCDE, a intervenção sobre os preços do pescado era ainda uma prática corrente em diversos países ocidentais nos anos sessenta. V. *Politiques et economies de pêche*. Paris: OCDE, 1966.

⁵⁰² OCDE, *Le Marché du Poisson...*, 65-68.

⁵⁰³ FAO, *The state of food and agriculture...*, 180. Para Inglaterra, v. Chris Reid, «Underutilization, Undersupply, and Overfishing in the Herring Industry 1930-1980: A Case Study in the Evolution of Britain's Productivist Fisheries Policy» em *Too valuable to be lost: overfishing in the North Atlantic since 1880*, org. Álvaro Garrido e David Starkey, (Berlim: De Gruyter, 2020), 87-109.

⁵⁰⁴ FAO, *The state of food and agriculture...*, 180.

marinhos, a produção de farinhas originou conflitos com os pescadores que dirigiam as capturas para o consumo humano⁵⁰⁵.

A segunda tendência, como referimos, foi a transformação nos hábitos de consumo. Não podemos aqui desenvolver em detalhe essa transformação, mas salientar alguns aspectos que influenciam o consumo das conservas portuguesas. Quando observamos a tendência global da produção pesqueira, as conservas, a par do fabrico de farinha de peixe e do peixe sagado, são os segmentos que mais crescem⁵⁰⁶. Todavia, foi a produção de peixe congelado que teve um crescimento mais expressivo e que passou a dominar o consumo nos países mais industrializados, em conjunto com o peixe fresco. A congelação de peixes inteiros, especialmente atuns e similares, permitiram não só uma forte expansão da distribuição e do consumo mas também a regularização do trabalho na indústria de conservas, que passava a dispor de uma matéria-prima durante todo o ano⁵⁰⁷. Em 1955, como descreve o relatório já citado da FAO, as importações de peixe congelado no Reino Unido, na Alemanha e nos Estados Unidos tiveram um crescimento notável e protagonizaram o comércio internacional de produtos da pesca⁵⁰⁸. Ao mesmo tempo, os hábitos de consumo mudavam não só devido aos preços mas também à acção da indústria transformadora, da publicidade e da venda a retalho. No Reino Unido, por exemplo, o consumo de *white fish* e do peixe fresco em geral caiu face à popularidade do peixe processado e a comercialização de novos produtos como *o fish finger* e as refeições pré-cozinhadas⁵⁰⁹. Nos EUA, o consumo *per-capita* de pescado foi estável nas décadas centrais do século XX, mas houve alterações sensíveis no consumo. Enquanto o consumo de peixe salgado foi gradualmente desaparecendo o consumo de conservas manteve-se em um terço do total, o grande crescimento deu-se no consumo de peixe fresco e congelado. Para isso contribuiu não só o aumento dos salários e a maior procura por proteínas animais, mas também a generalização dos frigoríficos nos lares americanos, um dos

⁵⁰⁵ Coull, *World fisheries resources* ..., 214.

⁵⁰⁶ *Idem*..., 216.

⁵⁰⁷ Finstad argumenta, no caso da Noruega, que a introdução do peixe congelado transformou a cultura costeira da Noruega. Com esta inovação, a indústria transformadora introduziu modelos de produção «fordística» com uma nova divisão do trabalho e uma desintegração social com os modelos de organização das pescas locais sazonais. V. Bjorn-Petter Finstad, «The Frozen Fillet: The Fish that changed North Norway?». *International Journal of Maritime History*, XVI-1 (2004), 34 e ss.

⁵⁰⁸ FAO, *The state of food and agriculture*..., 175.

⁵⁰⁹ Reid, *Evolution in the Fish Supply*..., 39-41.

electrodomésticos mais precoces⁵¹⁰. Todas estas tendências têm impacto no consumo de conservas: com uma perda de protagonismo entre os consumidores com maior poder de compra e a maior expansão a verificar-se nos países menos industrializados, a indústria de conservas ver-se-ia obrigada a reduzir preços de venda e comprimir os custos de produção.

Na realidade, as tendências globais que acabámos de descrever não se refletiram no desenvolvimento das pescas portuguesas, sobretudo no segmento da pesca da sardinha. Entre 1946 e 1970, a sardinha capturada em Portugal teve dois destinos quase exclusivos: a indústria de conservas e o consumo público em fresco. A congelação da sardinha, quer para consumo doméstico ou para exportação, bem como a transformação em farinhas, foi insignificante: cada um dos processos não superou habitualmente as 5 mil toneladas num período em que as capturas médias se situaram acima das 150 mil toneladas anuais. A indústria da salga, por sua vez, entrara em declínio, não só pela retração do consumo interno e externo mas também pelas restrições à entrada de novos salgadores no mercado⁵¹¹. Porque é que a indústria transformadora portuguesa seguiu este rumo? A resposta é complexa e exige, ainda que brevemente, a invocação de duas circunstâncias. A primeira é a relação paradoxal da indústria da pesca com a produção agrícola. Num primeiro plano – o da produção primária no litoral – a pesca estava plenamente integrada com a actividade agrícola, num ciclo de sazonalidades ocupacionais, com a exceção dos núcleos urbanos ligados à indústria de conservas. Contudo, num plano nacional, a pesca não fornecia rações animais ou fertilizantes ao sector agrícola que continuava a ser, até meados dos anos 60, a principal actividade económica portuguesa. Num ambiente de economia protegida, o fabrico de adubos e fertilizantes estava há muito tempo concentrado em grandes empresas, como a CUF, e recebeu a participação do Estado em projectos industriais autónomos⁵¹². A produção de farinhas de peixe, acalentada nos anos 30 pelos engenheiros do Consórcio e perseguida no malogrado episódio da «fábrica corporativa» de Alhandra, redundou em fracasso e subsistiu apenas nos centros

⁵¹⁰ V. Paul Josephson, «The Ocean's Hot Dog: The Development of the Fish Stick». *Technology and Culture*, 49 - 1 (2008); em especial 45-58.

⁵¹¹ V. capítulo sobre o condicionamento industrial. No início dos anos cinquenta, os armadores da pesca de sardinha pugnavam pela reabilitação da indústria da salga para que esta funcionasse como um regulador do preço da sardinha em lota, em particular nos momentos em que tanto a indústria de conservas como o consumo público tinham quebras na procura.

⁵¹² Sobre a «indústria-base» de adubos azotados e a participação do Estado, v. J. Martins Pereira, *Para a história da indústria...*, 39-52.

conserveiros como aproveitamentos dos resíduos da indústria de conservas. Em segundo, devemos ter em conta que Portugal não só detinha um dos maiores consumos *per capita* como ostentava um programa público de abastecimento de peixe, sobretudo de espécies demersais, que também influencia a distribuição e consumo de sardinha. No caso da sardinha, a carestia vivida durante a Segunda Guerra Mundial trouxe uma mudança de grande fôlego: as fontes apontam para uma média de 21 mil toneladas anuais destinadas ao consumo público, entre 1925 e 1939, mas a partir de 1943 esse valor ultrapassou as 60 mil toneladas, tornando-se, em volume, o principal destino da pesca de cerco. E ainda que este crescimento sustentado do consumo interno se possa dever à melhoria das estruturas de transporte, a distribuição continuou a ser feita por meios tradicionais, nomeadamente pelas varinas na cidade de Lisboa, o principal mercado consumidor. Ainda que os preços da sardinha não fossem fixados por via administrativa, o tabelamento dos preços da pesca de abastecimento serviu para moderar o preço de venda da sardinha fresca e mantê-la acessível aos segmentos mais pobres das populações urbanas.

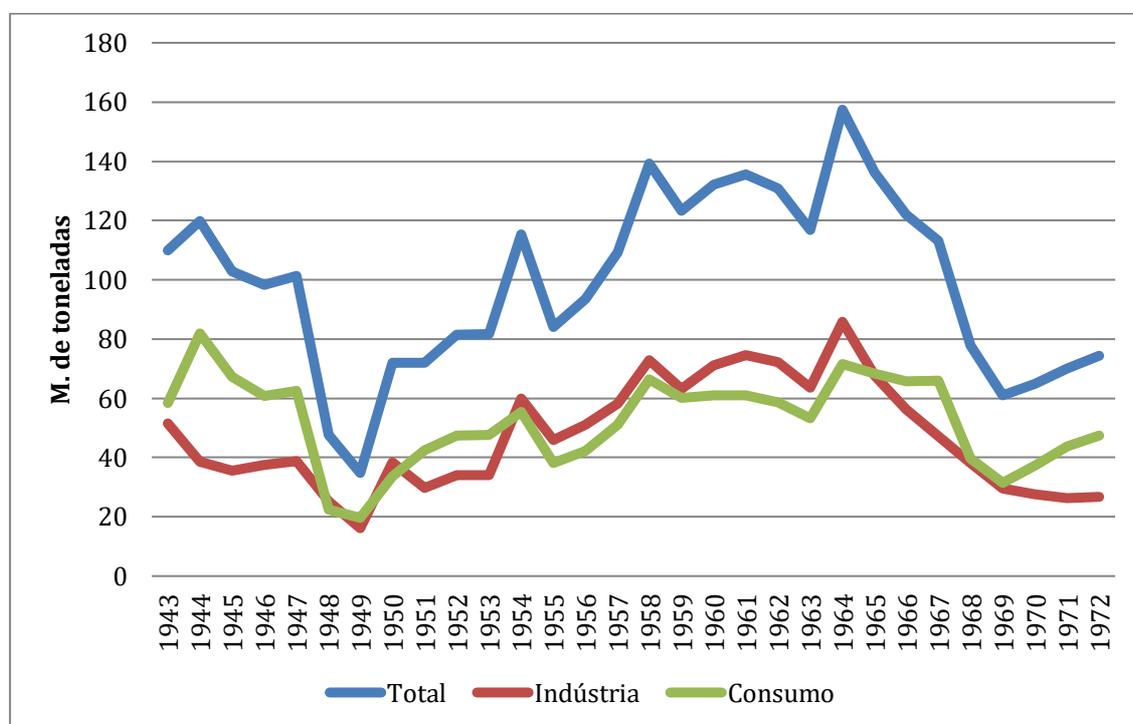
Na realidade, o estímulo ao crescimento da pesca da sardinha parece ter estado numa complementaridade entre a procura da indústria de conservas e o consumo público. A conjuntura favorável de crescimento dos dois consumos originou um aumento desmesurado das capturas que, sem flutuações muito pronunciadas durante cerca de 15 anos, só deram sinais de ruptura em 1967. O problema dos excedentes induzido pelo desenvolvimento da pesca industrial oceânica não chegou a colocar-se na pesca costeira em Portugal, ainda que os baixos preços de venda da sardinha ao público pudessem indiciar a saturação do mercado. Será apenas no final dos anos sessenta, com a escassez de sardinha na costa, que as estruturas da pesca e da indústria transformadora vão ser pressionadas a introduzir transformações radicais para reduzir os custos de produção e diversificar o modelo das capturas.

6.2.1 Os ciclos de consumo.

A análise dos mercados da sardinha é fundamental para compreender o crescimento da produção primária; o desenvolvimento tecnológica da pesca não é um elemento suficiente para explicar o crescimento das capturas e a sua especialização na sardinha. As outras espécies pelágicas, além de apresentarem flutuações tão grandes ou ainda maiores do que a sardinha, nunca obtiveram o valor alcançado pela sardinha

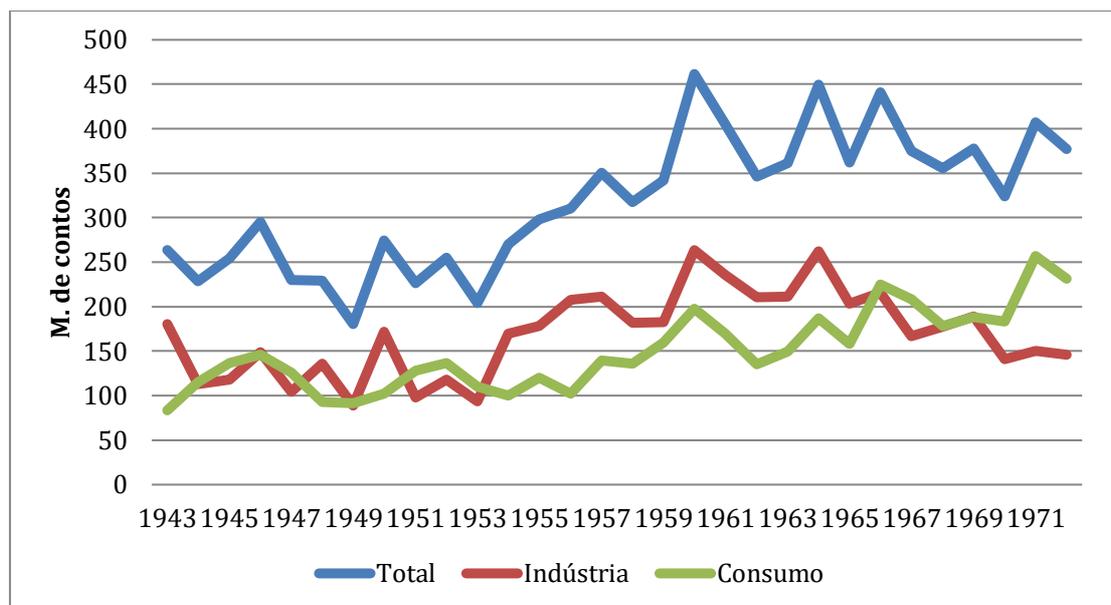
nas vendas à indústria. A distribuição da sardinha entre a indústria de conservas e o consumo público revela duas tendências. Em volume, o consumo público foi o principal destino das capturas; mas, em valor, foi a indústria de conservas que dominou e aquela que mais contribuiu para as receitas globais da pesca. O preço pago pela indústria chegou, nalguns casos, a ser o dobro daquele pago para consumo público. Os dois consumos tiveram uma relação dinâmica, com três fases distintas, que sustentaram o contínuo crescimento da pesca.

Quadro 6.12. Distribuição do consumo de sardinha pela indústria e consumo público, em milhares de toneladas, 1943-1972.



Fonte: *Estatística Industrial*, INE, 1943-1971.

Quadro 6.13. Distribuição do consumo de sardinha pela indústria e consumo público, em valor, 1943-1972.



Fonte: *Estatística Industrial*, INE, 1943-1971.

Antes de analisar os ciclos de consumo, importa salientar que a tensão essencial entre conserveiros e vendedores de peixe ao público se fazia na lota, durante a primeira venda do pescado. Salvo porventura em Portimão, onde existia uma forte integração vertical entre a pesca e a indústria, os conserveiros não conseguiram controlar a variação dos preços⁵¹³. Esta vulnerabilidade, que se tornou a principal polémica discutida na imprensa conserveira no segundo pós-guerra, era agravada pela ausência de estruturas de frio nos portos conserveiros e a relutância em utilizar sardinha refrigerada ou congelada no fabrico de conservas. O decreto 40:787, de 1956, que previa o estabelecimento de preços de venda da sardinha à indústria, nunca chegou a ser posto em prática. Note-se, por outro lado, que o mercado livre da venda de sardinha abrangia os preços de venda ao consumo que foram particularmente baixos em comparação com outras espécies. Apesar de a sardinha não estar sujeita ao tabelamento de preços, a contenção salarial e os preços fixos das espécies demersais arrastaram os preços da sardinha. A descapitalização do sector só foi evitada com a livre procura exercida pela indústria de conservas.

Podemos situar um primeiro ciclo de consumo entre 1943 e 1953, isto é, o período final do conflito mundial e o imediato pós-guerra. Durante onze anos, o volume de sardinha absorvido pelo consumo público foi superior à indústria. Com

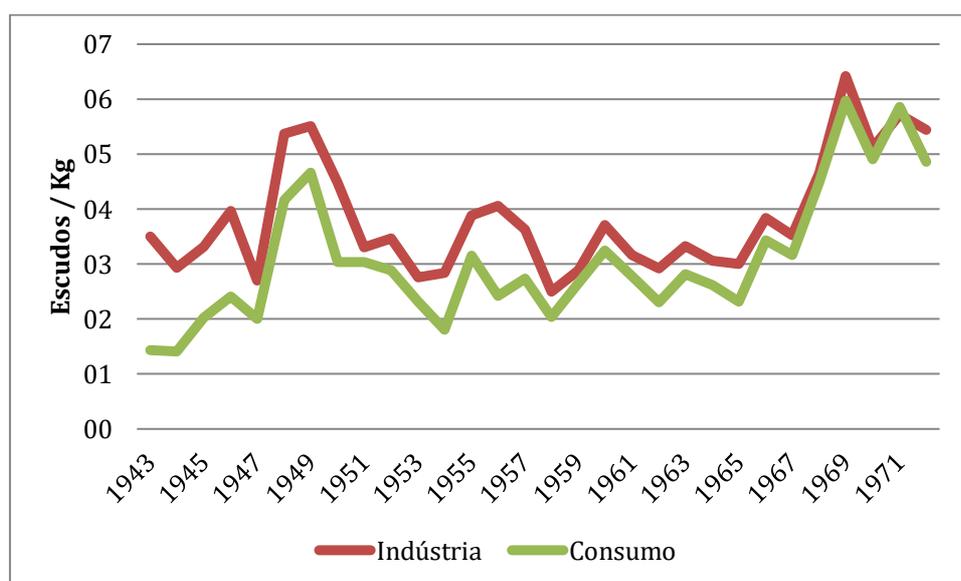
⁵¹³ Sobre a influência de grandes empresas no preço da sardinha na lota, por via da compra ou dos desembarques das traineiras de que eram proprietários, ver a correspondência entre José Feu e Agostinho Fernandes, AMP, Feu Hermanos, Caixa 15.

efeito, este é o período de maior crescimento do consumo público de sardinha que, em 1947, em plena crise de abastecimentos, atingiu as 62 mil toneladas a um preço médio de 2\$ por quilo. Contudo, durante a crise de 1948-49, a indústria de conservas recuperou o seu peso no volume das capturas demonstrando que, num cenário de escassez, os preços pagos pela indústria foram, em média, entre 20 a 30% mais elevados do que a sardinha vendida para consumo em fresco. Os conserveiros beneficiaram do «direito» de escolher os melhores indivíduos, em melhor estado de conservação e com os tamanhos ideais para o fabrico de conservas, e de comprar a sardinha em períodos de forte concorrência com o consumo público, como os meses de Verão. Note-se, todavia, que entre 1947 e 1952 a indústria de conservas atravessou uma forte contração que impedia, no médio prazo, a compra de sardinha a preços elevados, correndo o risco de perder a competitividade internacional. Neste período «híbrido» de forte expansão do consumo público e moderação da produção industrial, a procura foi suficiente para contornar o decréscimo do rendimento médio das embarcações. Foi a expectativa de retomar o comércio europeu de conservas, conjugado com a expansão do consumo interno, que deu alento à introdução de novas tecnologias na pesca.

O segundo ciclo, que podemos situar entre 1954 e 1964, é um período de inusitado crescimento em que as capturas superaram as 100 mil toneladas anuais, excepto em 1955 e 1956. Em todos os anos, a indústria de conservas absorveu a maior quota de sardinha, tanto em volume como em valor. O período de maior crescimento da pesca da sardinha coincide com a etapa de maior expansão da indústria de conservas, sobretudo devido aos efeitos de liberalização do comércio intraeuropeu e o crescimento das exportações para a Alemanha. Uma segunda característica deste período é a aproximação entre os preços médios da sardinha vendida à indústria e ao consumo. Até 1957, a intensa procura permitiu a subida dos preços médios, mesmo em anos em que aumentou o volume das capturas. A partir de 1958, os preços médios anunciam um abrandamento. Estes dados indicam, como hipótese mais fiável, que a procura conjunta da indústria de conservas e do consumo atingia um máximo de cerca de 110 mil toneladas. Ora, as capturas, apesar dos rendimentos decrescentes e da comprovada melhoria das receitas globais em anos de contenção do esforço de pesca, não pararam de crescer. Em 1964 atingiram um máximo de 157 mil toneladas que colocavam Portugal como segundo produtor mundial da sardinha europeia, logo atrás de Marrocos.

Finalmente, o terceiro ciclo abrange o período entre 1965 e 1972, em que a característica mais saliente é a quebra contínua das capturas de sardinha, com uma queda de quase 40% entre 1967 e 1968 e, a partir desse ano, um valor médio inferior às 80 mil toneladas. Neste período, o consumo público passou a absorver a maior quota dos desembarques de sardinha, tanto em volume como em valor. Este dado é particularmente relevante no triénio 1965-67, enquanto as capturas se mantiveram acima das 100 mil toneladas, porque revelam o arrefecimento da procura da indústria de conservas. Houve, no entanto, um evidente acréscimo do consumo público, que recuperou os valores registados em 1947. As capturas, no entanto, recuaram abruptamente e os preços atingiram máximos históricos em 1969. Em 1971, pela primeira vez em 30 anos, os preços médios atingidos pelo consumo superaram os preços da indústria. Em desespero, os industriais de conservas ensaiaram durante estes anos, também pela primeira vez, a importação de sardinha congelada. A subida dos preços deve ter em conta diversos factores. Além da escassez do poder de compra e o aumento do poder de compra dos consumidores, os primeiros anos setenta conheceram uma nova tendência de inflação. Por outro lado, é plausível que o final do tabelamento dos preços da pesca longínqua e de arrasto tenham influenciado os preços da sardinha e a consequente perda de competitividade da indústria de conservas portuguesa.

Quadro 6.14. Evolução dos preços médios da sardinha vendida à indústria e ao consumo público, em preços correntes, 1943-1971.



Fonte: *Estatística Industrial*, INE, 1943-1971.

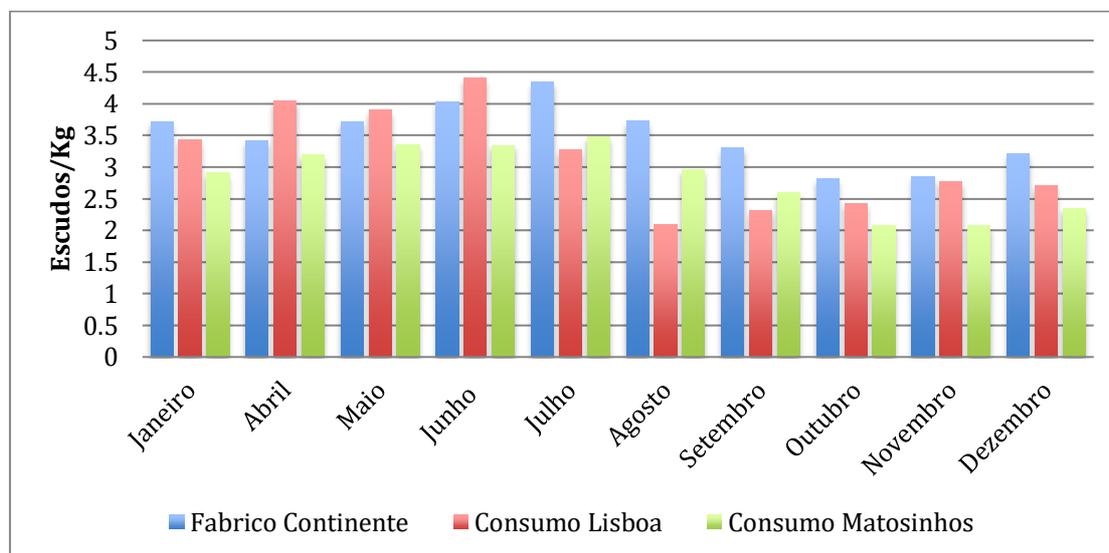
Em síntese, poderíamos afirmar que, partindo da conjuntura do imediato pós-guerra em que a sardinha foi distribuída em grandes quantidades para o abastecimento público, a etapa de maior crescimento deu-se com a reabilitação da indústria de conservas nos mercados externos. Todavia, a exportação de conservas deu sinais de abrandamento a partir de 1965 e, a partir desse período, o consumo público recuperou o protagonismo, apesar da escassez e a consequente subida nos preços. Quer pela leitura dos relatórios do GAPS e da legislação, quer pela análise das estatísticas das pescas e dos preços, podemos afirmar que não existiram esforços de abrandar o esforço de pesca sempre que as capturas ultrapassaram as 100 mil toneladas e os preços de primeira venda tenderam a descer. Mais uma vez devemos ter em conta o «problema do pescador» identificado por Arthur Mcevoy na Califórnia, que se traduz pela ausência de mecanismos regulatórios que pudessem compensar os agentes económicos privados pela paralisação da pesca. Além de operarem num regime de acesso livre aos recursos, com exceção do período de defeso, os armadores debatiam-se, segundo as fontes oficiais, com uma carga fiscal que alcançava os 20% da receita global bruta⁵¹⁴.

A complementaridade entre os consumos deu-se não só em conjunturas anuais - em que os *stocks* de conservas influenciavam os preços e a procura - mas também numa articulação sazonal do mercado. O quadro 6.15 apresenta a variação mensal dos preços de venda da sardinha para «fabrico» no continente e para consumo nos principais mercados de Lisboa (Ribeira Nova) e Matosinhos, entre 1956 e 1965. O período de venda exclui os meses de defeso, Fevereiro e Março. A partir de Abril e até Junho, a retoma do funcionamento da indústria e o consumo público estimulavam a procura, mas o peixe ainda «magro» provocava uma contenção nos preços pagos pela indústria. Os meses iniciais do verão mostram a importância da sazonalidade do consumo com os preços em Lisboa a superarem os preços pagos pela indústria, em Junho, e os preços de consumo em Matosinhos e de «fabrico» no continente a atingirem os valores mais altos em Julho. Mas a intensificação das capturas estava reservada para os meses de Outono, quando a sardinha atingia o teor máximo de gordura e era mais procurada pela indústria. Era neste período, que se prolongava até Janeiro, que a indústria dominava a luta com os preços mais altos e absorvia as

⁵¹⁴ V. *A Evolução das Pescas...*, 72.

maiores quantidades de sardinha. Em todo o caso, a retração do consumo público no Outono e Inverno permitia que os preços não subissem excessivamente.

Quadro 6.15. Variação mensal dos preços de venda da sardinha ao consumo em Lisboa e Matosinhos, e ao «fabrico» no Continente, 1956-1965.



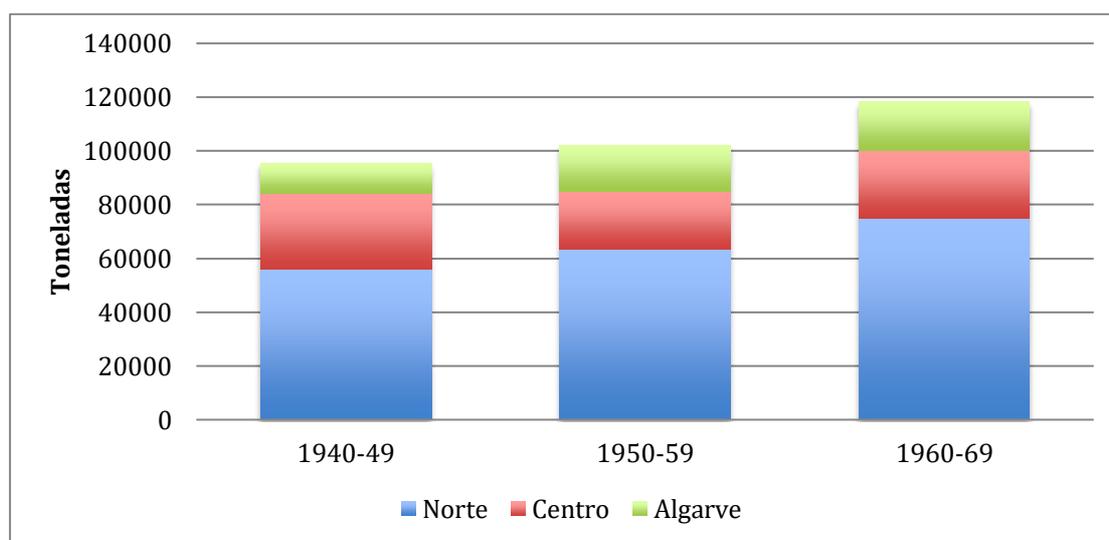
Nota: Os valores correspondem à média aritmética dos preços mensais entre 1956 e 1965.

Fonte: *Estatísticas Agrícolas*, INE, 1965.

A par dos ciclos de crescimento, os desembarques de sardinha registaram importantes variações regionais. Enquanto espécie migratória, a sardinha estava exposta a diferentes factores biológicos que determinam a sua distribuição. Note-se, no entanto, que artes de cerco também eram móveis, o que significa que as traineiras podiam mover-se até às zonas de pesca mais abundantes e também descarregar a sardinha nos portos com maior procura, tanto na indústria como no consumo público. De acordo com o quadro 6.16, o aspecto mais notável do segundo pós-guerra foi a concentração dos desembarques na região Norte. À medida que as capturas cresceram, a percentagem relativa dos desembarques a Norte foi cada vez mais relevante. Mais uma vez, devemos ter em conta a complementaridade dos consumos: se, por um lado, o consumo de sardinha nos núcleos urbanos do norte foi notável, por outro, a indústria de conservas em Matosinhos tornou-se o principal centro de conservas do país frente à decadência dos centros algarvios e de Setúbal. A concentração dos desembarques aumentou, assim, as assimetrias regionais da

indústria em que o preço do peixe, além de factor de competitividade internacional, era também um factor de concorrência interna. A proibição de transportar sardinha a mais de 150 quilómetros do local de desembarque para outros centros industriais, a somar aos custos de transporte, compunham o problema dos centros conserveiros com menor volume de capturas.

Quadro 6.16. Distribuição dos desembarques de sardinha, em toneladas, nas três áreas marítimas do Continente, 1940-1969.



Fonte: Mendes e Borges, *A Sardinha no século XX...*, 22/23.

Entre 1950 e 1964, o porto de Leixões tornou-se um dos maiores portos sardineiros do mundo, em conjunto com Safi e Agadir, em Marrocos. É neste período que o centro conserveiro de Matosinhos consolida as suas vantagens competitivas típicas do fenómeno de *cluster*. As vantagens de Matosinhos devem-se à concentração de bens e serviços auxiliares à indústria de conservas, à disponibilização de uma abundante mão de obra feminina com um custo de trabalho mais baixo do que noutros centros e à cooperação entre fábricas de pequena e média dimensão para a criação de economias de escala⁵¹⁵. O preço do pescado foi, no entanto, o elemento que mais venceu as vantagens comparativas e as assimetrias regionais (Quadro 6.17). Em Matosinhos, a concentração dos desembarques permitiu a venda da sardinha à indústria com os preços mais baixos em todo o país. Em Setúbal, o encarecimento da sardinha deveu-se a uma menor quantidade de desembarques mas também a uma

⁵¹⁵ V. capítulo 7.

maior percentagem de utilização em conservas que pressionou a subida dos preços. Em Peniche, pelo contrário, a menor percentagem dos desembarques destinados à indústria provocou uma ligeira contenção dos preços. O desenvolvimento no Algarve é inverso ao do norte: as safras, cada vez menos abundantes, fizeram subir os preços da sardinha a preços superiores a 4\$ por quilo na primeira venda, enquanto no norte se situavam em torno dos 3\$. Apesar da integração da pesca e da produção de conservas de maior valor acrescentado, como as especialidades de sardinhas sem pele e sem espinha vendidas para os EUA, as empresas algarvias tiveram dificuldades cada vez maiores em manter a produção de sardinha e optaram, em particular no sotavento, por aumentar a produção de anchovas a partir do biqueirão.

Quadro 6.17. Distribuição dos desembarques de sardinha pelos centros conserveiros, 1950-1964.

Centros conserveiros	Sardinha desembarcada		Preços médios (escudos por quilograma)	
	Toneladas	% Total	Indústria	Consumo
Matosinhos				
1950-1954	44222,2	53%	3,26	2,5
1955-1959	71470,6	64%	3,3	2,46
1960-1964	90408,4	67%	3,1	2,6
Peniche				
1950-1954	6823,2	8%	3,1	2,64
1955-1959	9478,6	9%	3,46	3,06
1960-1964	13733,8	10%	3,12	3,14
Setúbal				
1950-1954	8263,2	10%	3,5	3,28
1955-1959	8521,2	7%	3,1	2,56
1960-1964	7898,8	6%	3,4	3,4
Portimão				
1950-1954	9817	12%	3,72	2,7
1955-1959	6399,6	6%	4,22	3,2
1960-1964	10170,6	8%	3,98	3,26
Olhão				
1950-1954	3735,4	5%	3,84	2,66
1955-1959	4168,4	4%	3,62	2,64
1960-1964	4434,2	3%	3,06	2,9

Nota: O volume de desembarques corresponde à média aritmética dos anos incluídos em cada período.

Fonte: *Estatística Industrial*, INE.

Em teoria, a maior concorrência na aquisição de pescado a norte teria provocado a subida dos preços. Mas isso não veio a acontecer porque as capturas cresceram de forma ininterrupta até 1965. Além disso, como a procura da indústria de conservas era irregular, dependente dos mercados internacionais, o abastecimento público permitiu compensar as flutuações da procura, absorver os excedentes e manter a remuneração à pesca. Todavia, a partir de 1961, a estabilização dos preços internacionais das conservas e o aumento dos custos da produção na pesca criaram uma nova pressão sobre os armadores. Tal como reconheciam os relatórios oficiais, a estratégia de combate aos rendimentos decrescentes da pesca foi o aumento consecutivo da produção primária, mesmo que este implicasse um novo aumento dos custos por as traineiras terem de se deslocar a maiores distâncias, e passarem maior tempo no mar, sem verem o esforço de pesca compensado nos preços⁵¹⁶. Esta evolução permite, no fundo, identificar as bases da profunda crise que atinge a indústria de conservas e da pesca da sardinha no final da década. O arrefecimento da procura externa pelas conservas e a perda de rendimentos na pesca precederam a quebra abrupta e continuada das capturas a partir de 1967.

⁵¹⁶ *A Evolução das Pescas...*, 60-63.

6.4. O comércio internacional.

Tal como argumentou Chris Reid, a «cadeia de oferta de peixe» está dependente de condições exógenas que não controla como as políticas comerciais e monetárias e a evolução da concorrência internacional⁵¹⁷. O comércio internacional influencia a produção primária da sardinha em Portugal, na medida em que os preços e as quantidades de pescado disponível atribuem a principal vantagem competitiva da indústria portuguesa. Em 1931, no seu famoso relatório, Salazar sugeria que a reabilitação dos preços das conservas, através do controlo da qualidade e dos preços pelo Estado, traria um efeito de valorização sobre a pesca da sardinha. Mas a tendência no segundo pós-guerra evoluiu em sentido inverso: à medida que as exportações de conservas cresceram, os preços das exportações estabilizaram os preços da sardinha desceram. Em que medida o comércio internacional contribuiu para a intensificação das pescarias e a desvalorização do pescado? Para respondermos o melhor possível a esta questão, devemos ter em conta dois aspectos: a evolução da balança comercial dos produtos da pesca em Portugal, em comparação com outros países; e a evolução comparada dos preços das exportações e dos preços de venda da sardinha.

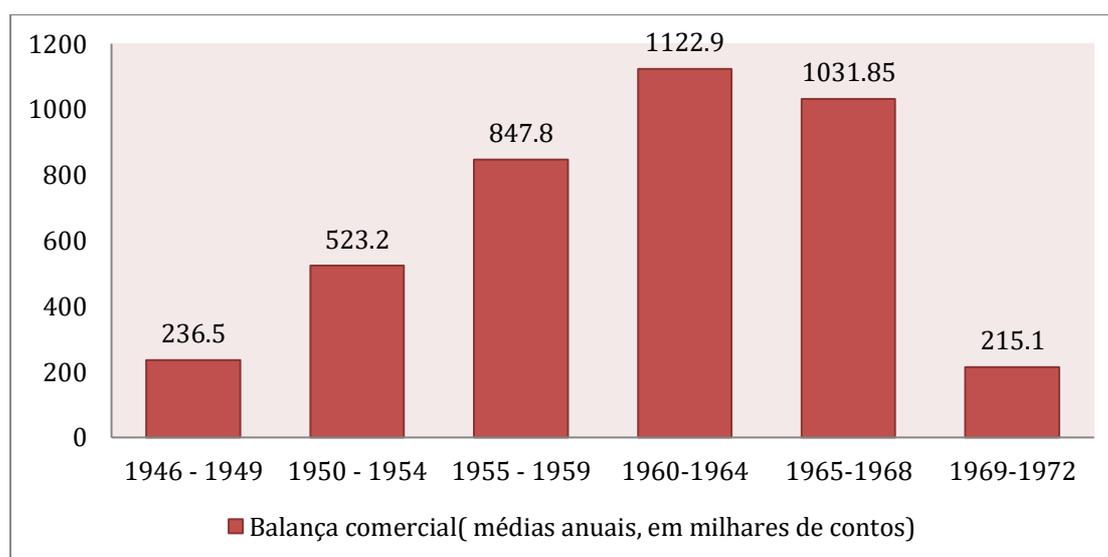
O facto mais surpreendente deste período é, talvez, o *superavit* da balança comercial dos produtos da pesca entre 1946 e 1972 (Quadro 6.18). Note-se que, tradicionalmente, a balança das «pescarias» foi considerada deficitária porque a rubrica nas estatísticas oficiais não incluía a exportação de conservas de peixe. Se alterarmos o método e incluirmos as rubricas de importação e exportação de conservas de peixe e peixe congelado, o problema muda de figura. O mérito do superavit nas décadas do pós-guerra deve-se a três factores: a substituição das importações de pescado, sobretudo de bacalhau, e o conseqüente aumento do grau de auto-aprovisionamento desta espécie em Portugal⁵¹⁸; as importações de pescado são de produtos de baixo valor acrescentado, com um modesto nível de transformação, sendo praticamente nula a importação de conservas e peixe congelado, produtos mais sofisticados; as exportações, por sua vez, concentraram-se em produtos de maior valor acrescentado, como as conservas, que representam mais de 80% do total. Há que

⁵¹⁷ Reid, *Evolution in the fish supply...*, 29-30.

⁵¹⁸ Garrido, *O Estado Novo e a campanha do Bacalhau...*, 297-306.

sublinhar ainda que as exportações de conservas, apesar de incorporarem bens intermédios importados como a folha-de-flandres, dependiam de recursos endógenos como a sardinha, cujas importações foram sempre irrelevantes. Por último, as exportações dirigiram-se aos mercados europeus onde, além de existir uma maior cooperação comercial, as conservas eram, ainda em 1957, o principal produto nas importações de produtos da pesca⁵¹⁹.

Quadro 6.18. Balança Comercial dos Produtos da Pesca, 1946-1972.



Fonte: *Estatística do Comércio Externo*, INE.

Na realidade, este perfil da balança comercial destoa da tendência de outros países europeus. Em Inglaterra, por exemplo, a balança comercial dos produtos da pesca tornou-se deficitária devido à crise nas exportações de arenque e o aumento das importações de peixe fresco e congelado, sobretudo da Noruega e da Dinamarca, que o governo britânico não pôde evitar depois da adesão ao GATT e à EFTA⁵²⁰. Na Alemanha, com a rápida difusão dos circuitos de distribuição de frio, as importações de peixe congelado aumentaram exponencialmente. Em meados dos anos cinquenta, os índices de preços para os produtos da pesca estiveram sempre abaixo da média dos produtos alimentares, em parte devido à acção de poderosas organizações de retalho

⁵¹⁹OCDE, *Politiques de pêche en Europe...*, 54/55.

⁵²⁰ Chris Reid, «Britain's Most Antiquated Industry: Mr. Tunstall and the Fishing Industry», *International Journal of Maritime History*, XXII – 2 (2010): 172/173.

que atraíram novos consumidores com preços baixos⁵²¹. Num regime de comércio mais ou menos livre, as importações beneficiavam o consumidor porque aumentavam a oferta, diversificavam os produtos disponíveis e reduziam os preços.

Todavia, mesmo com a adesão a organizações supranacionais, os governos nacionais mantiveram sistemas protecionistas em funcionamento – o controlo das importações de bacalhau em Portugal, sobre as quais era cobrada uma taxa que financiava os preços da produção nacional e que esteve em vigor até à segunda metade de sessenta, é um caso emblemático⁵²². A balança dos produtos da pesca destoa, também, da balança geral do comércio português, cujo défice aumentou progressivamente desde 1955, a par de uma maior abertura da economia portuguesa. Em grande medida, o aumento do défice comercial português deveu-se à maior procura por bens intermédios importados e à deterioração dos termos de troca⁵²³. No que diz respeito às exportações, o valor da tonelada exportada continuava a ser extraordinariamente baixo, o que significa que os produtos de exportação tinham um nível de transformação baixo ou eram dirigidos a mercados de forte poder de compra. As conservas, por sua vez, mantiveram um nível bem acima da média até, pelo menos, a segunda metade dos anos sessenta. Só a partir desse período, com a diversificação da estrutura industrial e uma nova orientação para as exportações de produtos manufacturados, as conservas perderam o seu valor relativo – e, por extensão, o seu peso político.

As exportações portuguesas de conservas estavam sujeitas às tendências do consumo nos mercados internacionais. A persistência de barreiras alfandegárias e de taxas *ad valorem*, a somar às mudanças do consumo de conservas para um consumo de massas a partir da compra em grandes superfícies de retalho, pressionavam a descida dos preços. E mesmo quando as tarifas tenderam a desaparecer – como aconteceu com a Inglaterra, após a entrada na EFTA, e com a Alemanha, depois da entrada no GATT – a exportação enfrentou outro desafio: o aumento da concorrência internacional, particularmente de Marrocos, que nos anos sessenta regista uma produção regular anual de conservas de sardinha acima dos dois milhões de caixas⁵²⁴.

⁵²¹ Krohn, Klaus H. Krohn e Arnold Alewell. *Sea-fish marketing in the Federal Republic of Germany* (Roma: FAO, 1957), 85/86. No conjunto das importações de produtos da pesca na Alemanha, as conservas representavam 14,9% e 12,6% em valor nos anos de 1953 e 1954, respectivamente.

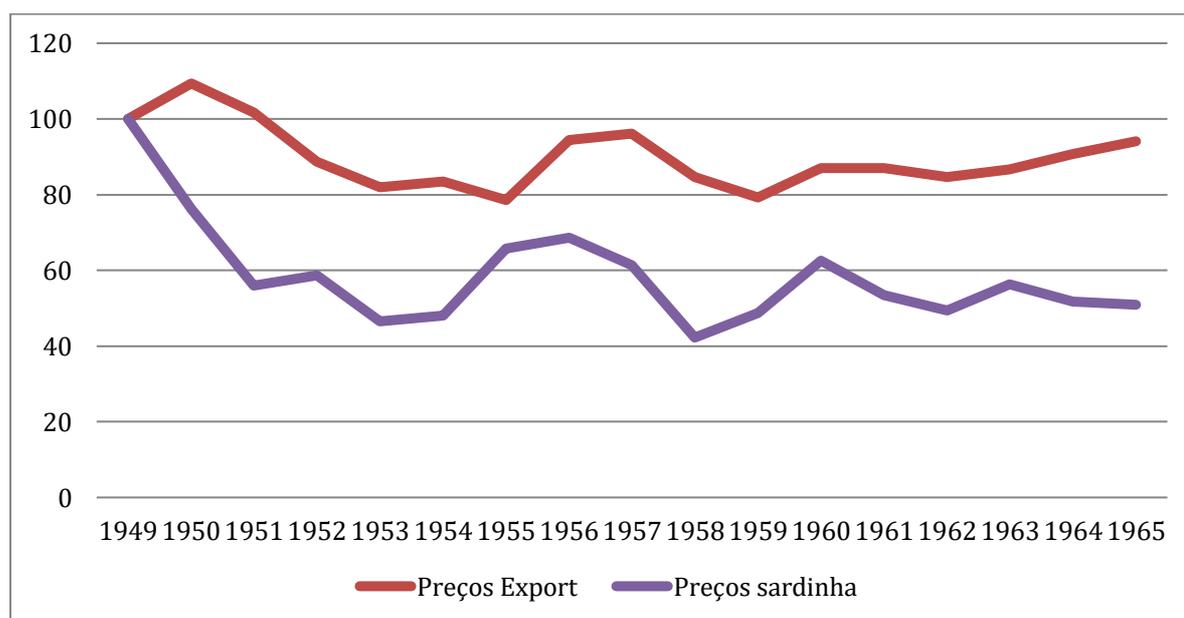
⁵²² Garrido, *O Estado Novo e a Campanha do Bacalhau...*, 319-327.

⁵²³ V. Pintado, *Structure and Growth...*, 278-287.

⁵²⁴ Domingo, *L'industrie marocaine...*, 308.

A tendência geral foi, por isso, para a estabilização dos preços das conservas. Mas a estrutura de custos exibiu novas pressões na década de sessenta, nomeadamente no aumento dos custos do trabalho e das matérias-primas, em particular dos azeites e óleos⁵²⁵. Para absorver estes aumentos de custos deu-se a tentativa de reduzir os preços da sardinha (Quadro 6.19).

Quadro 6.19. Evolução comparada dos preços de exportação de conservas de sardinha e de primeira venda de sardinha para a indústria (1949=100).



Obs: preços correntes.

Fontes: *Anuário Estatístico*, INE e *Estatísticas do Comércio Externo*, INE.

Em suma, o comércio internacional contribuiu para a expansão da pesca da sardinha mas, por estar demasiado concentrado na exportação de conservas, criou também uma tendência para a desvalorização do pescado. Nos mercados internacionais, a exportação de peixe congelado foi o segmento que mais valorizou a produção primária. O comércio é apenas um dos factores que influencia os preços de venda da sardinha. A par da pressão da indústria de conservas para a descida dos preços, estavam os limites do consumo público, mesmo num período de aumento do consumo *per-capita*, pela dificuldade de transportar e alargar o consumo de peixe fresco no interior do país. Ao contrário de outras pescarias, as importações de sardinha foram quase nulas no período em análise e não influenciaram os preços do peixe. O facto de as exportações de conservas de sardinha estarem concentradas em

⁵²⁵ Ver capítulo seguinte.

poucos mercados, onde a concorrência internacional foi cada vez maior, foi determinante para a estabilização dos preços internacionais e a subsequente pressão sobre os preços das matérias-primas.

6.4. Conclusão: a especialização internacional.

O período após a Segunda Guerra Mundial testemunhou um rápido processo de industrialização das pescas, uma extensão da área de extração dos recursos marinhos e a convicção que o estado dos stocks das espécies com maior valor comercial era robusto⁵²⁶. As pescas portuguesas acompanham este crescimento, em particular no domínio da renovação tecnológica das frotas, mas sem uma diversificação assinalável quer nos territórios de pesca, quer nas espécies capturadas. Esta ausência de diversificação confere um padrão de especialização da pesca costeira no recurso da sardinha sobre uma área que sofreu uma crescente pressão, traduzido num aumento consecutivo do esforço de pesca⁵²⁷.

À semelhança de outras indústrias transformadoras em Portugal, a indústria de conservas de peixe dependia da utilização de recursos naturais que lhe concedia uma vantagem competitiva. A captura e transformação da sardinha tem uma longa tradição de artes extractivas, técnicas de processamento e conhecimentos empíricos acumulados ao longo da costa portuguesa. No entanto, esta característica não inibe a sua dupla exposição ao comércio internacional: por um lado, o desenvolvimento da pesca dependia do ritmo da procura externa pelas conservas de sardinha; por outro, a pesca e a indústria de conservas necessitavam de importar bens intermédios como a folha de flandres, as redes, aparelhos electrónicos e combustíveis, sem os quais não podiam laborar.

A par da história da tecnologia, a análise sobre o consumo, a distribuição e os impactos do comércio internacional ajudam a entender o crescimento da pesca da sardinha. Houve uma inequívoca aceleração tecnológica na pesca durante o segundo pós-guerra, graças à renovação da frota e da introdução de equipamentos auxiliares de segurança e detecção dos cardumes. Mas o crescimento dependeu da dinâmica procura interna, repartida entre a indústria e o consumo público, e a expansão dos mercados externos, pelo menos até meados dos anos sessenta. Neste sentido, a pesca de sardinha apresenta duas singularidades: a primeira é o facto de ter sido, desde

⁵²⁶ Carmel Finley, «The Industrialization of Commercial Fishing, 1930-2016». Em *Oxford Research Encyclopedia of Environmental Science*, 2 e ss.

⁵²⁷ Esta tendência já era visível no período anterior à Segunda Guerra, entre 1927 e 1937. V. Mendes e Borges, *A Sardinha no Século XX...*, 14.

finais do século XIX até meados dos anos setenta, responsável por mais de metade dos desembarques da pesca costeira, quer em volume quer em valor. Este protagonismo não deixa de ser inusitado por este ser um recurso limitado, com conhecidas flutuações e crises periódicas de escassez. A segunda singularidade prende-se com o mercado de primeira venda da sardinha em que as vendas para a indústria alcançavam um valor unitário superior às vendas para consumo fresco. Esta tendência contrariava a lógica de valorização do consumo de peixe fresco, refrigerado ou congelado nos países industrializados. Tal como na indústria de conservas, não podemos dissociar o funcionamento do mercado da sardinha da intervenção do Estado. Se, aparentemente, a venda da sardinha era feita a partir do livre jogo da oferta e procura, na realidade estava subordinada às políticas de abastecimento público de pescado onde imperava o tabelamento de preços. A indústria da pesca costeira habituou-se assim a uma complementaridade e equilíbrio delicado: enquanto a indústria pagava preços «remuneratórios» e tinha precedência na lota, o consumo público permitia regular a oferta e impedia a criação de excedentes. Teoricamente, este modelo podia prolongar-se até os recursos marinhos darem sinal de exaustão. A complementaridade dos consumos contribuiu para a concentração das capturas e uma especialização internacional na pesca da sardinha que só foi superada por Marrocos.

As formas tradicionais de consumo – conservas e em fresco – alhearam a indústria da pesca das tendências de produção de farinhas de peixe e produtos congelados. Esta configuração do mercado teve reflexo nas empresas – de pequena dimensão, com embarcações que passam um período máximo de um dia no mar, e com diversas resistências à mecanização do trabalho a bordo das traineiras. O alar manual das redes não era apenas uma relíquia etnográfica; era o sintoma da disponibilidade do trabalho masculino nos centros do litoral, onde tinham crescido polos de desenvolvimento regional com base na sardinha. A ruptura das economias sardineiras deu-se a partir de 1967 com uma dupla sincronia: ao mesmo tempo que a estrutura industrial se diversificava, com o aparecimento de novas indústrias ligeiras com recurso a trabalho intensivo feminino e alternativas ocupacionais no turismo, as capturas de sardinha vão ter uma queda prolongada – e que, ao contrário das crises anteriores, não recuperaram para os valores anteriores à crise.

7. A indústria: empresas, concorrência e política económica.

A oferta de sardinha foi o principal factor de competitividade da indústria de conservas, mas o seu sucesso relativo dependeu de outros factores como a estrutura industrial, a incorporação de novas tecnologias e a organização do trabalho. Neste capítulo, como nos anteriores, propomos uma caracterização da indústria de conservas portuguesa em comparação com as suas congéneres europeias. A comparação permite-nos verificar, por exemplo, que a permanência do trabalho manual nas fábricas de conservas não era apenas uma tendência portuguesa, mas também sucedia em Espanha, França e Marrocos, onde o enlatamento da sardinha continuou a ter uma cota relevante na produção de conservas de peixe. Por outro lado, a comparação entre as estruturas de custo nos diferentes países revelam diferenças relacionadas com a dimensão das economias nacionais e o grau de integração da indústria de conservas com outros sectores industriais. Em Portugal, os custos das matérias-primas foram ligeiramente mais elevados do que entre os seus concorrentes europeus, mas este valor foi compensado por uma menor percentagem dos salários no custo de produção. O custo do trabalho é, de resto, um elemento central para compreendermos o dilema entre a mecanização das fábricas de conservas e o trabalho manual como garantia da qualidade das conservas de sardinha.

As mudanças ocorridas na indústria de conservas não podem ser atribuídas apenas à iniciativa empresarial ou aos ajustes feitos sobre a procura dos mercados. A política industrial, que nos anos cinquenta assumiu uma clara vocação de «fomento» de novas indústrias, não teve expressão na indústria de conservas. Todavia, a extensa regulação conhecida como *condicionamento industrial*, que fora aplicada à indústria de conservas desde os anos vinte, teve um papel relevante na configuração da estrutura industrial e da concorrência interna. Como procuramos argumentar neste exercício, as decisões da regulação industrial revelam a prática de um sistema protecionista mas também algumas opções de especialização produtiva. Sem as restrições oficiais, a indústria de conservas poderia ter tomado outros rumos, nomeadamente na diversificação das espécies e do tipo de produtos.

O capítulo segue a seguinte estrutura: em primeiro lugar, são analisadas as principais tendências da produção e da estrutura industrial. A evolução da produtividade e da estrutura de custos são analisadas em pormenor. Em segundo,

discutimos o dilema entre a mecanização da linha de produção e o trabalho manual. Finalmente, analisamos em detalhe a aplicação do condicionamento industrial e os efeitos subsequentes da regulação sobre a estrutura da indústria.

7.1.1. Produção e estrutura industrial.

Na primeira parte da tese sublinhámos a originalidade da indústria transformadora de pescado em Portugal: sardinheira e conserveira por excelência, esteve arredada das tendências de produção e consumo de produtos congelados, da diversificação na utilização de espécies e da criação de subprodutos como as farinhas de peixe. Os números da produção industrial só vêm tornar mais nítida a especialização da indústria portuguesa, bem como o seu forte crescimento no segundo pós-guerra. Entre 1939-1945 e 1960-1964, a produção média anual de conservas cresceu de 40,4 para 75,7 mil toneladas, enquanto a produção de peixe conservado pelo sal desceu de 9,1 e os produtos congelados subiram de 0,5 para 4,7 mil toneladas (Quadro 7.1.). Por outras palavras, o crescimento da indústria transformadora dependeu quase exclusivamente da produção de conservas, que em 1954-59 alcançou os 90% da produção total; a decadência das salmouras foi irreversível e os congelados, apesar de um crescimento expressivo, partiam de uma produção diminuta e não chegaram a superar os 5% do volume total.

Quadro 7.1. Produção da indústria transformadora de pescado, 1939-1964.

	Produção (em milhares de t.)			Produção (em percentagem do total)		
	azeite e molhos	sal	congelados	azeite e molhos	sal	Congelados
1939-1945	40,4	9,1	0,5	81,1	17,8	1,1
1946-1953	30,9	4,3	0,6	86,3	12,2	1,5
1954-1959	62,2	6,5	0,8	89,8	8,9	1,2
1960-1964	75,7	5,8	4,7	88,0	6,7	5,2

Nota: não inclui a transformação de bacalhau. Produção média anual.

Fonte: Hélio Paulino Pereira, *Aspectos da indústria de conservas de peixe em Portugal*. Lisboa: Soc. Progresso Industria, 1967.

Se nos centrarmos no fabrico de conservas, encontramos uma concentração semelhante nas espécies utilizadas: a sardinha ocupa mais de três quartos da produção total entre 1935 e 1964 (Quadro 7.2.). Todavia, ao contrário da indústria transformadora, nota-se uma progressiva diversificação e a produção de conservas de outras espécies cresceu de 16% em 1940-45 para 25% em 1960-65⁵²⁸. Esta

⁵²⁸ Este valor é muito mais expressivo no peixe conservado pelo sal, onde o biqueirão salgado alcança posição de relevo. Em 1964, a produção ascende a 4 mil toneladas de salmouras.

diversificação era, no entanto, menor do que aquela que ocorria nos países especializados na produção de conservas de sardinha no segundo pós-guerra. Em França, a irregularidade dos desembarques de sardinha e a concorrência internacional no mercado interno, ainda que amortizada pelo sistema de contingentes, levou a um crescimento sustentado dos ramos «não-sardinheiros» da indústria do segundo pós-guerra. Entre 1937-39 e 1953-54, a produção conserveira cresceu cerca de 40%, mas o perfil de crescimento segundo as espécies foi díspar: nas conservas de sardinha foi praticamente nulo, no atum foi superior a 30% e na cavala e similares superior a 100% ⁵²⁹. Em Espanha, a prolongada crise da sardinha estimulou não só o desenvolvimento da produção de conservas de atum, mas também o cultivo de mexilhão em viveiros flutuantes nas rias galegas, importante ramo de crescimento que tornou o país no primeiro produtor mundial de mexilhão em 1970. O cultivo de mexilhão, uma experiência que envolvia custos baixos, permitia a pequenas e médias conserveiras incorporarem os moluscos nas linhas de produção, otimizar a capacidade de produção e reduzir a dependência da sardinha que continuava a sofrer crises periódicas de abastecimento e uma forte oscilação nos preços⁵³⁰.

Quadro 7.2. Produção de conservas de sardinha e outras espécies em Portugal, 1935-1964.

Anos	Produção				
	Quantidade (toneladas)			Em percentagem	
	Sardinha	Outras espécies	Total	Sardinha	Outras espécies
1935-1939	41041	2295	43336	95	5
1940-1945	33691	6473	40164	84	16
1946-1953	24760	6146	30906	79	21
1954-1959	48911	13283	62194	79	21
1960-1965	58197	18994	77191	75	25

Nota: Produção média anual. Inclui ilhas.

Fonte: Pereira, *Aspectos da indústria de conservas*.

Vale a pena analisar a produção de conservas de outras espécies além da sardinha para compreendermos o «monolitismo» da indústria conserveira. Mais uma vez, devemos atender à disponibilidade de recursos naturais e às dinâmicas dos

⁵²⁹ Avigneau, *L'industrie...*, 363.

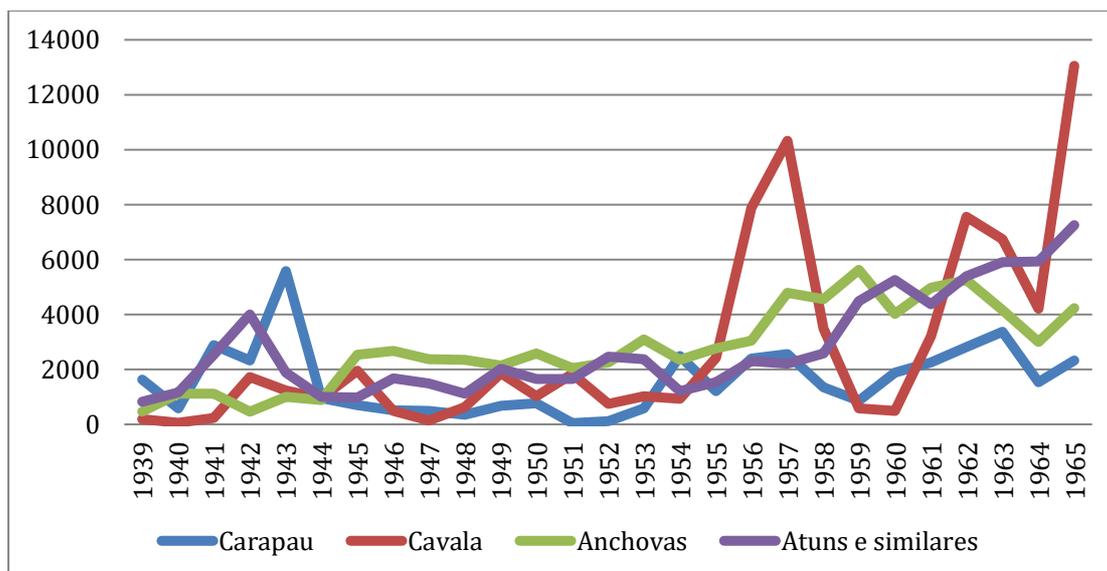
⁵³⁰ Carmona, org. *Las familias de la conserva...*, 498. Esta estratégia foi também seguida pelas maiores empresas e pioneiras no sector, como os Curbera, que no imediato pós-guerra venderam a frota sardineira e apostaram no cultivo de mexilhão na primeira metade dos anos cinquenta. Ver Xán Carmona, «Los Curbera. Vocación de pioneros» em *Las familias de la conserva...*, 41.

mercados consumidores. No que se refere às espécies de peixe, podemos distinguir dois grupos. O primeiro pertence às conservas de cavala e carapau. A captura destes pequenos pelágicos apresentou importantes flutuações, como a sardinha, mas os mercados externos nunca tiveram a mesma dinâmica atribuída às conservas de sardinha. A produção de carapau e cavala aumentou durante os anos da Segunda Guerra Mundial quando houve um aumento do esforço de pesca das artes de cerco, que incluíam estas espécies; voltou a crescer no final da década de quarenta como compensação à crise de escassez de sardinha; e cresceu no último triénio dos anos cinquenta, quando as conservas de cavala atingiram um máximo de 10,3 mil toneladas (Quadro 7.3). A aposta nas conservas de cavala, cujo preço de venda era superior às conservas de carapau e disputava o consumo de conservas de tunídeos, acentuou-se sempre que as capturas de cavala tiveram um crescimento expressivo em Portugal e a consequente queda dos preços de venda em lota. Note-se, no entanto, que a produção destas espécies foi ainda mais irregular do que a produção de sardinhas⁵³¹, motivada pela exiguidade dos mercados externos. Com exceção de Itália, os principais países europeus absorviam pequenas quantidades de cavala e carapau. Os mercados de conservas de carapau, em particular, estavam situados fora da Europa. Em 1955, por exemplo, as duas mil toneladas de exportações tiveram como principal destino a África Ocidental Britânica, o Congo Belga, a Jordânia e o Egito, com preços médios de 11, 27 escudos, quando as exportações de sardinha alcançaram o preço médio de 14,55 escudos⁵³². No mesmo ano, as conservas de cavala alcançaram o preço médio de 16,9 escudos. Apesar do elevado poder de compra dos mercados das conservas de cavala – Itália, Suíça e Bélgica – o aumento da procura era mais limitado do que em França, na Alemanha ou nos Estados Unidos.

Quadro 7.3. Produção de conservas de carapau, cavala, anchovas e atuns e similares, 1939-1965 (em t.).

⁵³¹ A título de exemplo, as capturas de carapau subiram de 342 para 1026 toneladas, e as capturas de cavala de 1261 para 4266 toneladas em apenas um ano, em 1949. No caso da cavala, o preço de venda na lota desceu a 2,72 escudos por quilo, inferior ao da sardinha, e a produção de conservas de cavala aumentou 900 toneladas, um crescimento de 130% face ao ano anterior. V. Dias, *Estudo dos aspectos económico-financeiros...*, 52.

⁵³² Moura, 1957, 86.



Fonte: Paulino Pereira, *Aspectos da indústria de conservas...*

Diferente é a situação das conservas de atum e anchovas, cujos preços médios de exportação eram superiores às conservas de sardinha, estimulados pelo crescimento do consumo em países industrializados, sobretudo nos EUA e em Itália. Todavia, o crescimento destes subsectores da indústria conserveira teve limites criados pela disponibilidade de recursos e a incapacidade de criar iniciativas de capital-intensivo para explorar os *stocks* de peixe fora da costa portuguesa, sobretudo na pesca de atum. Após a Segunda Guerra Mundial, a produção de conservas de atum em Portugal estabilizou em torno das duas mil toneladas anuais. A progressiva escassez de atum capturado no Algarve foi compensada pelo crescimento da indústria conserveira no arquipélago dos Açores, a partir de 1958. Mas o principal desafio encontrava-se na concorrência internacional: os EUA, o Japão e, na Europa, a Espanha e a França. Se observarmos a distribuição das exportações, o mercado italiano absorvia a grande maioria das exportações de conservas de atum. Tendência similar verifica-se nas exportações de anchovas onde os Estados Unidos absorviam, em 1955, 75% das exportações (Quadro 7.4). Esta distribuição evidencia, sobretudo, uma excessiva especialização num só mercado, tanto nas conservas de atum como nas anchovas, concentração que dificulta a expansão desses dois subsectores da indústria. Por último, note-se que a produção de anchovas, à semelhança das restantes, encontrou novos limites nos anos sessenta com a escassez de biqueirão na costa algarvia. Escassez que não foi compensada pelo aumento significativo das importações.

Quadro 7.4. Exportações de conservas de atum e anchovas: principais mercados, 1955.

Países	Atum		Anchovas	
	Ton.	%	Ton.	%
Estados Unidos da América	41,7	2	2027,4	75
Itália	1650,8	79	26,7	1
Total	2095,2	100	2713,2	100

Fonte: *Estatísticas do Comércio Externo*, INE.

Em suma, as conservas de atum e anchovas representam duas tendências de especialização regional – nos Açores e Algarve, respectivamente – que tiveram dificuldades em criar economias de escala que pudessem acompanhar as novas tendências da procura internacional e substituir o peso relativo das conservas de sardinha. As artes tradicionais da pesca do atum, as flutuações da pesca de biqueirão e a exiguidade dos mercados, em conjunto com a ausência das importações, contribuíram para este perfil da indústria conserveira. Os centros onde a produção industrial mais cresceu até aos anos setenta foram aqueles que mais concentraram a sua produção nas conservas de sardinha.

Uma das consequências da ausência de diversificação produtiva foi a permanência de uma estrutura industrial pulverizada, composta por pequenas empresas com uma modesta capacidade de produção. A estrutura da indústria continuou atomizada: se em 1939 existiam 175 fábricas de conservas em azeite e molhos, em 1965 laboravam ainda 179. A dimensão média das empresas, segundo a sua capacidade de produção medida em milhares de caixas, não teve alterações substanciais. Em 1933 apenas 7,3% das empresas se podiam considerar «grandes», com capacidade superior a 50 mil caixas, face a 64,7 % de «médias» (de 20 a 50 mil caixas) e 27,4% de «pequenas» (até 20 mil caixas). Em 1953 notava-se apenas um ligeiro aumento relativo das empresas «grandes» (13,8%), a manutenção das «médias» (66,7%) e uma redução das «pequenas» (19,4%)⁵³³. Um segundo indicador é a distribuição das fábricas segundo o número de operários que nos oferece um retrato sobre a permanência do trabalho intensivo na indústria, que será discutido mais adiante(Quadro 7.5.). Entre 1943 e 1965, as fábricas com 50 a 200 operários continuaram a ser a grande maioria, apesar de o número de fábricas com menos de 50 operários ter aumentado. Em termos gerais,

⁵³³ Dias, *Estudo dos aspectos económico-financeiros...*, 69.

a estrutura da indústria resultava num entrave à introdução de novas tecnologias, diversificação dos produtos e redução dos custos de produção.

Quadro 7.5. Fábricas de conservas de peixe em azeite e molhos em actividade, segundo o número de operários, 1943-1965.

Nr. de operários.	1943	1950	1955	1960	1965
Menos de 21	4	1	11	21	14
21 a 50	7	8	8	8	14
50 a 100	47	46	65	40	49
101 a 200	103 (a)	98	72	92	76
201 a 400	-	10 (b)	8	16	13
Total	161	163	164	177	166

(a) Valor correspondente ao total de fábricas com mais de cem operários.

(b) Inclui uma fábrica com mais de quatrocentos operários.

Fonte: *Estatística Industrial*, INE.

Contudo, é preciso não esquecer as idiosincrasias da indústria de conservas relacionadas com a perecibilidade das matérias-primas. Com um abastecimento irregular de pescado e a ausência de câmaras frigoríficas no interior das fábricas, as conserveiras tinham uma laboração sazonal e intermitente que criava uma subutilização permanente da capacidade instalada. A mecanização das fábricas permitia ter uma reserva de capacidade para os dias de maior abundância de pescado, que tinha de ser transformado de forma imediata, mas a irregularidade da laboração dificultava a amortização dos investimentos e forçava a inutilização dos equipamentos⁵³⁴. De acordo com Francisco Pereira de Moura, as fábricas de conservas em azeite e molhos utilizaram apenas 42% da sua capacidade entre 1933 e 1952, com três quartos das fábricas menos de metade da sua capacidade⁵³⁵. As alternativas a este problema foram não só um maior recurso ao trabalho intensivo, mas também a deslocalização das fábricas de conservas para os centros de pesca com desembarques mais abundantes e regulares de sardinha. As estratégias de grandes empresas como a Ramirez e a Algarve Exportador, entre outras, passaram pela abertura de novas fábricas a norte da região de Lisboa, em Peniche e sobretudo

⁵³⁴ Newell, *The Rationality of Mechanization...*, 642.

⁵³⁵ Moura, *Estudo sobre a indústria de conservas...*, 74.

Matosinhos, à medida que os desembarques de sardinha em Setúbal e no Algarve eram cada vez mais irregulares. A distribuição das fábricas de conservas de azeite e molhos atesta esta transformação geográfica que permitiu manter a competitividade internacional da indústria (Quadro 7.6.). A progressiva concentração da indústria em Matosinhos, que em 1965 albergava um terço das fábricas do país, permitiu o desenvolvimento de economias de escala com as sinergias criadas entre as pequenas empresas, a mobilidade das operárias conserveiras e a prestação de serviços especializados como as serralharias mecânicas. A indústria da pesca correspondeu à procura das conserveiras e os preços da sardinha mantiveram-se abaixo da média nacional. Esta formação de um *cluster* da indústria de conservas foi facilitada pelas decisões tomadas no âmbito do condicionamento industrial.

Quadro 7.6. Distribuição geográfica das fábricas de conservas em azeite e molhos, 1933-1965.

	1933	1939	1953	1958	1965
Norte	24	28	45	46	54
Centro	23	16	16	11	8
Setúbal	71	50	39	36	33
Barlavento Algarve	34	30	29	32	31
Sotavento Algarve	51	44	36	40	36
Ilhas	3	15	15	17	17
Total	206	175	180	182	179

Fonte: IPCP, *Breve História da Indústria...*, 11.

O facto de a indústria se encontrar pulverizada foi percebido pelos conserveiros e agentes políticos coevos. A primeira metade dos anos cinquenta, com o recrudescimento da concorrência internacional e a liberalização do comércio externo, tornaram clara a necessidade de embaratecer os custos de produção, zelar pela qualidade dos produtos e criar sistemas de comercialização mais robustos⁵³⁶. EM 1958, depois de divulgado o II Plano de Fomento, o principal desiderato dos investimentos públicos na indústria de conservas era a reorganização industrial do

⁵³⁶ V. «Os problemas da concentração fabril na indústria conserveira», *Conservas de Peixe*, nº (1955).

sector através da comparticipação de processos de fusão e extinção voluntária de empresas ineficientes⁵³⁷. Contudo, esta característica da indústria portuguesa não deve ser exagerada, sobretudo em comparação com as concorrentes internacionais. No final dos anos sessenta, em Marrocos, a produção média anual por fábrica situava-se nas 36 mil caixas, enquanto em Portugal era de 30 mil caixas⁵³⁸. Mas talvez o aspecto mais relevante seja que, apesar da cristalização da estrutura industrial, houve consideráveis aumentos de produtividade na indústria conserveira portuguesa no segundo pós-guerra.

⁵³⁷ «O 2º Plano de Fomento e a indústria de conservas de peixe», *Conservas de Peixe*, nº 146 (1958), 7-8.

⁵³⁸ Domingo, *L'industrie marocaine...*, 312.

7.1.2. Evolução da produtividade: medidas e tendências.

A produtividade é um elemento central para se compreender a evolução da indústria portuguesa e o seu contributo para a convergência da economia portuguesa com os países mais industrializados. São os ganhos de produtividade permanentes, e não temporários, que servem de base ao aumento dos rendimentos reais das empresas. Em Portugal, no segundo pós-guerra, houve um generalizado crescimento da produtividade no sector secundário durante 1951 e 1973 e, em particular, na indústria transformadora, onde se incluem as conservas de peixe⁵³⁹. A evolução positiva pode ter resultado da conjugação de políticas industrialistas, a abertura da economia portuguesa e uma conjuntura favorável no comércio internacional, mas também pelo efeito que a emigração teve no mercado de trabalho⁵⁴⁰. Para completar esta análise, há uma falta de estudos de microanálise, dedicados a uma indústria em concreto, que possam trazer uma nova profundidade analítica sobre a evolução da produtividade do «capital» e do «trabalho» e identificar se os ganhos de produtividade foram o produto de melhorias na organização técnica da produção ou da introdução de novas tecnologias. A análise de síntese, sendo fundamental, coloca ainda problemas metodológicos, como o facto de a produtividade anterior aos anos setenta do século XX ser contabilizada com base no número de trabalhadores no activo e não a partir da duração do trabalho⁵⁴¹.

O estudo da produtividade da indústria de conservas coloca desafios heurísticos e metodológicos relevantes, bem como dificuldades em estabelecer comparações com as indústrias congéneres internacionais. A fragmentação estatística sobre os tempos de trabalho e o número de operários no activo, bem como a descrição

⁵³⁹ V. Álvaro Aguiar e Manuel M. F. Martins, «A indústria» em *História Económica de Portugal*, org. Pedro Lains e Álvaro Ferreira Silva (Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2005), v. III, 185-187. Em comparação com outros países, o crescimento da produtividade da indústria portuguesa foi menos acentuado. Para uma análise comparada a partir do caso britânico, v. Stephen Broadberry, *The productivity race: British manufacturing in international perspective, 1850-1990* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

⁵⁴⁰ Aguiar e Martins, *A indústria...*, 216 e ss. Não iremos desenvolver aqui o debate sobre as causas do aumento da produtividade total dos factores e o crescimento económico neste período. V. Luciano Amaral, «Convergência e crescimento económico em Portugal no Pós-Guerra». *Análise Social*, nº 148 (1998): 741-776. Para uma síntese recente, v. Manuel Mira Godinho, «Mudança estrutural e evolução da produtividade na economia portuguesa: uma perspectiva de longo prazo» em *Economia e História – Estudos em homenagem a José Maria Brandão de Brito*, org. Alice Cunha, Cristina Rodrigues e Ivo Veiga (Lisboa: Colibri, 2019), 135-154.

⁵⁴¹ Aguiar e Martins, *A indústria...*, 186/187.

dos equipamentos industriais, colocam desafios de interpretação e escolha dos indicadores mais fiáveis para traçar a tendência geral da evolução da produtividade. No entanto, para o período entre 1943 e 1970, é possível definir um quadro de evolução com base nas taxas médias de crescimento anual. É importante, todavia, fazer uma distinção prévia: não obstante a introdução de novas tecnologias e uma nova organização do trabalho, a indústria de conservas continuou dependente de um abastecimento irregular de matérias-primas e de uma crónica subutilização dos seus equipamentos. Esta circunstância teve uma influência permanente na apreciação do problema da produtividade.

As taxas de crescimento anual apresentam flutuações muito pronunciadas que decorrem, precisamente, da irregularidade e sazonalidade da laboração industrial que dependia da abundância dos recursos naturais (Quadro 7.7). Importa, por isso, encontrar as tendências longas que podem ser divididas em três períodos. O primeiro período, entre 1943 e 1952, com uma taxa de crescimento médio anual de -0,1% no «capital» e 3,7% no «trabalho», traduz uma etapa de acumulação de capital físico no imediato pós-guerra que induziu ganhos de produtividade no trabalho, embora a oferta de sardinha e a dinâmica da procura externa não permitissem uma maior utilização da capacidade instalada. Com uma produção decrescente a partir de 1947, em contraste com a multiplicação de novas máquinas nas fábricas de conservas obtidas com os lucros do comércio durante a guerra, a evolução da produtividade do capital assumiu uma tendência negativa.

Pelo contrário, no segundo período, entre 1953 e 1959, deu-se uma evolução muito positiva das taxas de crescimento da produtividade do «trabalho» e do «capital». Nestes anos continuou a existir uma crescente acumulação de capital físico, mas mais moderada do que no imediato pós-guerra, e tanto a oferta de sardinha como a procura externa tornaram o trabalho na indústria mais regular. Com uma maior regularidade do trabalho e utilização da capacidade instalada, é plausível que se tenham introduzido melhorias na organização técnica da produção que provocaram ganhos de produtividade. Como pano de fundo neste período esteve a conjuntura favorável do comércio internacional, sobretudo com a liberalização das trocas nos principais mercados europeus e a crise da indústria marroquina.

Finalmente, entre 1960 e 1965 a indústria revela ainda importantes taxas de crescimento da produtividade: 4,8% no «capital» e 1,7% no «trabalho». Este crescimento coincide com a inovação tecnológica no «capital», sobretudo com a

difusão de novas cravadeiras de maior capacidade e velocidade no processo de cravação, e ainda por um elevado número de operários que desempenham um trabalho manual na indústria, num período em que a produção e exportação de conservas atinge máximos históricos. Este fenómeno explica que o número total de trabalhadores ainda estivesse em crescimento entre 1963 e 1966.

Quadro 7.7. Produtividade na indústria de conservas: taxas de crescimento médio anual do capital e do trabalho, 1943-1970.

Anos	Taxas de crescimento			
	«Capital»		«Trabalho»	
	Anual	Médias	Anual	Médias
1943	-2%	-0,1%		3,7%
1944	-27%			
1945	-3%		-23%	
1946	-12%		5%	
1947	8%		2%	
1948	-34%		-22%	
1949	-23%		-3%	
1950	96%		71%	
1951	-25%		-4%	
1952	21%			
1953	-5%	9,6%	12%	6,2%
1954	71%		40%	
1955	-19%		-5%	
1956	32%		-8%	
1957	2%		-4%	
1958	-3%		12%	
1959	-10%		-2%	
1960	1%	4,8%	11%	1,7%
1961	11%		-13%	
1962	-9%		3%	
1963	-1%		3%	
1964	25%		14%	
1965	2%		-8%	

Notas:

A produtividade do factor «capital» é calculada sobre o número total de cravadeiras em atividade nas fábricas de conservas de peixe em azeite e molhos.

A produtividade do factor «trabalho» é calculada sobre o número médio de dias de trabalho por operário.

A produção corresponde ao total do fabrico de conservas de peixe em azeite e molhos no Continente e Ilhas.

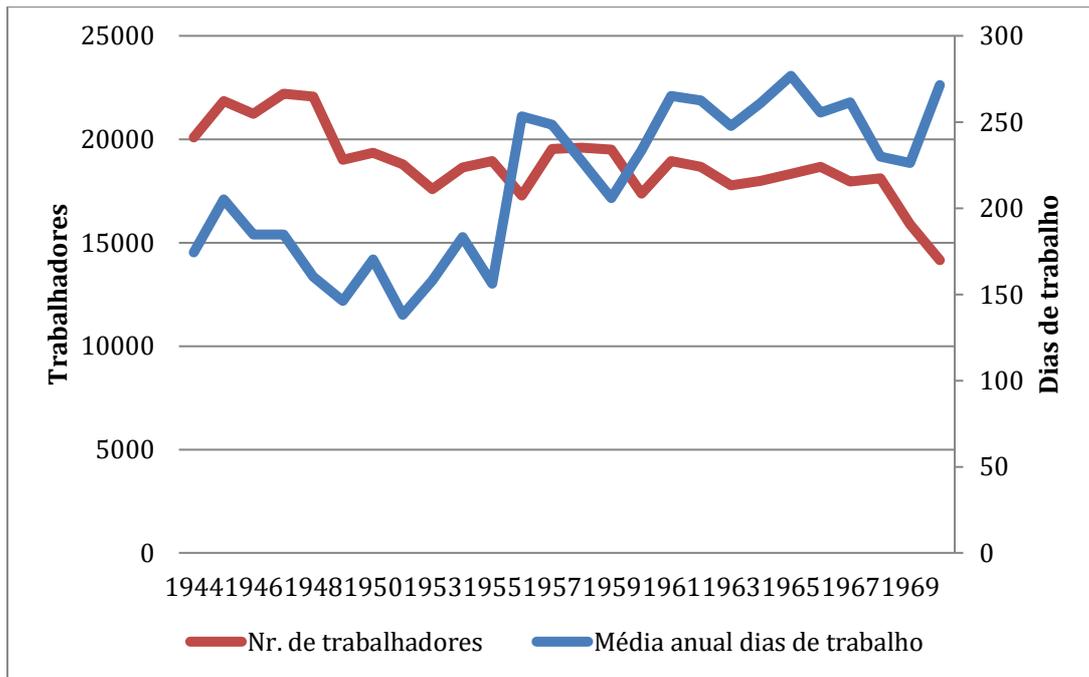
A taxa de crescimento anual do factor «trabalho» para o ano de 1953 foi calculada a partir dos dados de 1951.

Fonte: *Estatística Industrial*, INE.

Após este quadro geral, importa caracterizar com algum detalhe as transformações em cada um dos factores produtivos. Para o «trabalho» devemos ter em conta duas variáveis: o número de operários permanentes e temporários e o número de dias de trabalho. Entre as duas variáveis existe, no longo prazo, uma relação inversamente proporcional: enquanto o número de operários se reduziu de forma paulatina e regular, aumentou a média anual de dias de trabalho por cada operário (Quadro 7.8). A descida do número de operários é notória logo no imediato pós-guerra, quando o decréscimo da produção e a renovação do equipamento industrial pressionaram a redução dos custos do trabalho. Todavia, o perfil de trabalho-intensivo nunca deixou de estar presente. O aumento do número médio de dias de trabalho revela, por sua vez, a maior regularidade na laboração da indústria, o que terá permitido maiores ganhos de eficiência. Com efeito, o crescimento da produtividade por operário no activo é muito expressivo: se em 1950 um operário produziu 1,9 toneladas, em 1957 produziu 3,5 e em 1965 4,6 toneladas (Quadro 7.8). Além de uma maior mecanização da linha de produção, cada operário trabalhou em média mais dias por ano: de 157 dias, em 1954, para 261 em 1964⁵⁴². A evolução da produtividade por dia de trabalho é, por isso, menos expressiva: em 1950 produziram-se 221 toneladas, valor que ascendeu a 302 em 1957 e a 332 toneladas em 1964.

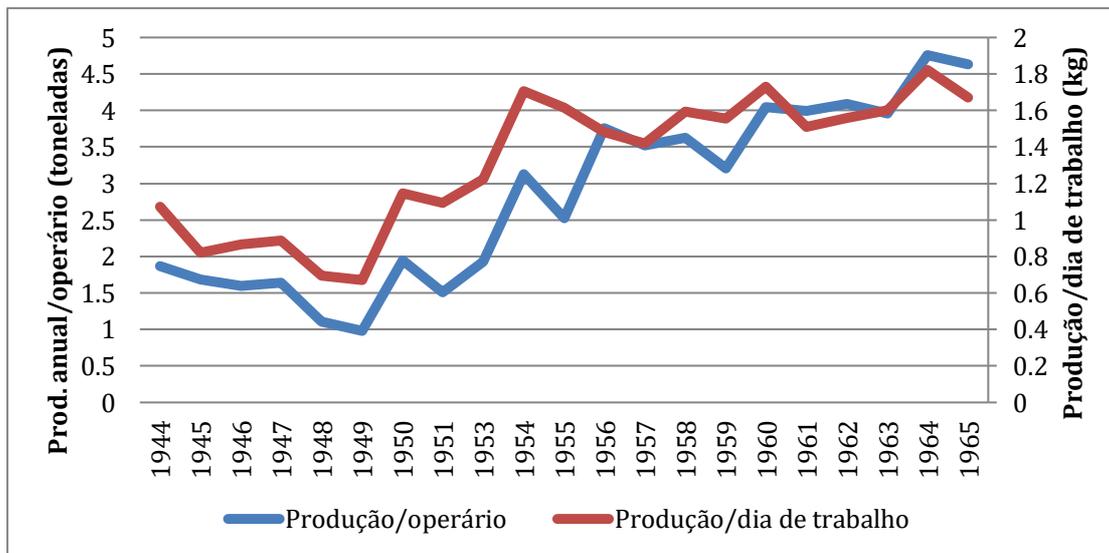
Quadro 7.8. Evolução do número de trabalhadores e da média anual de dias de trabalho, 1944-1969.

⁵⁴² Durante os dois meses de defeso, os operários permanentes continuavam a desempenhar trabalhos de manutenção, fabrico de «vazio» (latas e caixas) e outros. Além disso, era permitido o fabrico de conservas de outras espécies, já que o defeso só incidia sobre as conservas de sardinha. A contabilização dos dias de trabalho dos operários permanentes matiza, assim, o perfil de uma indústria que continuava a ser sazonal e com uma interrupção obrigatória nos dois últimos meses de inverno.



Fonte: *Estatística Industrial*, INE.

Quadro 7.9. Evolução da produtividade por operário e por dia de trabalho, 1944-1965.



Fonte: *Estatística Industrial*, INE.

Medir a produtividade do segundo factor, o «capital», coloca novos problemas. Neste exercício optámos por calcular a produtividade do «capital» sobre o total das máquinas utilizadas durante o fabrico do «cheio», que inclui as cravadeiras e os autoclaves de cozedura do peixe e esterilização das conservas. Esta opção parece-nos mais ajustada do que calcular a produtividade a partir de outros elementos como a

potência instalada, o número de fábricas ou os equipamentos utilizados no fabrico das latas⁵⁴³. Na linha de produção das conservas, as cravadeiras eram as máquinas com maior potencial para criar ganhos de produtividade permanentes e, no período em análise, não houve mudanças tecnológicas que substituíssem o processo de cravação ou introduzíssem relevantes aumentos de produtividade noutras fases da laboração. Como vimos, no primeiro quartel do século XX a introdução das cravadeiras suscitou conflitos sociais, em particular em Setúbal, onde a ação organizada dos soldados se opôs à introdução de máquinas nas fábricas. Mas o processo de mecanização era, a uma escala internacional, inexorável. Em 1940, existiam já 726 cravadeiras nas fábricas portuguesas, número que não parou de crescer até aos anos sessenta. Por outro lado, para acompanhar o aumento da capacidade instalada houve a necessidade de instalar um maior número de autoclaves. Os autoclaves – também conhecidos como *cofres* – eram alimentados por uma caldeira a vapor e serviam para duas operações fundamentais, a cozedura do peixe e a esterilização das latas de conservas. A cozedura do peixe, a cravação das latas e a esterilização eram as únicas fases da produção totalmente mecanizadas⁵⁴⁴.

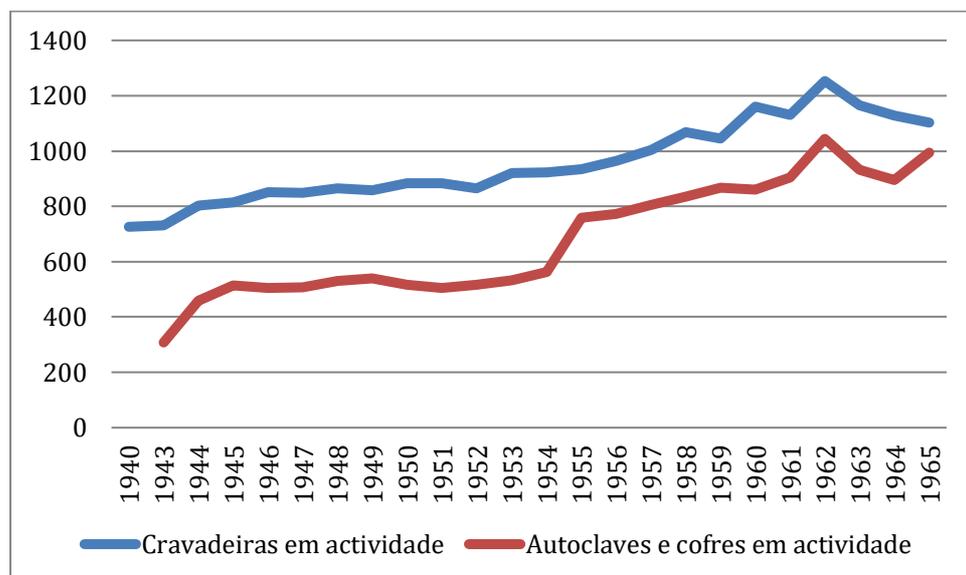
A questão central é saber em que medida o aumento da produção se deveu à acumulação de capital físico ou aos ganhos de produtividade permanentes – um debate a que se dedicou a história económica que estuda o processo de crescimento económico no segundo pós-guerra. A acumulação de capital físico foi constante, entre 1940 e 1962, o que significa que em pouco mais de duas décadas houve uma intensa mecanização na produção de conservas (Quadro 7.10). A subida que se verifica no imediato pós-guerra, entre 1945 e 1953, é deveras interessante. A introdução de novas máquinas deve-se não só ao investimento dos lucros obtidos pelas empresas durante a guerra mas também a um relaxamento das medidas restritivas adoptadas pelo condicionamento industrial nos anos trinta. A partir de 1948, os pareceres do Instituto

⁵⁴³ Esta medida não inclui os equipamentos das latoarias dedicadas ao fabrico das latas, também conhecidas como secções ou oficinas de «vazio». Por diversas razões: em primeiro lugar, nem todas as fábricas fabricavam as latas de conservas e um número considerável encomendava o «vazio» a latoarias independentes. Por outro lado, ainda que os ganhos de produtividade nas oficinas de «vazio» pudessem ter impacto na redução do custo da produção das empresas, era uma atividade autónoma em relação ao fabrico do «cheio». A produção de latas devia antecipar-se em relação ao início da safra. Desde os anos trinta, muitas empresas mantiveram as oficinas de latoaria em funcionamento durante o período de defeso para criar *stocks* de latas e cumprir com as cláusulas dos contratos coletivos de trabalho que exigiam trabalho permanente aos operários masculinos.

⁵⁴⁴ Todavia, e segundo alguns processos de condicionamento industrial, ainda era possível encontrar nas fábricas de conservas, nos anos cinquenta, caldeiras de cozedura de peixe a "fogo directo", bem como a soldadura manual das latas.

Português das Conservas de Peixe passaram a autorizar o aumento da capacidade instalada, em parte justificado pela pressão exercida pelos industriais para a revogação das medidas anteriores⁵⁴⁵. Um dos argumentos mais comuns utilizado pelos conserveiros era o recrudescimento da concorrência internacional depois da recuperação das economias europeias que obrigaria as empresas a reduzir os tempos de fabrico e os custos de produção. Todavia, neste período, as capturas de sardinha não colaboraram e a produção industrial desceu a partir de 1945; as novas máquinas instaladas provocaram, paradoxalmente, uma quebra de produtividade do capital e só em 1954 se recuperou o volume de produção por cravadeira em actividade no ano de 1940 (Quadro 7.11).

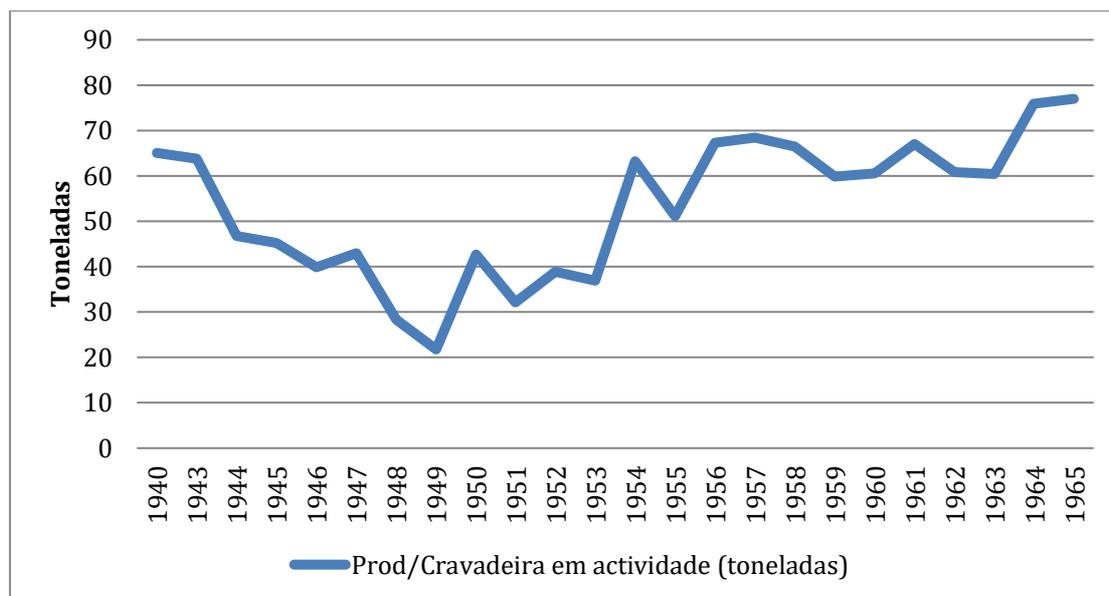
Quadro 7.10. Acumulação de capital físico na indústria de conservas, 1940-1965.



Fonte: *Estatística Industrial*, INE. A partir de 1966, as estatísticas oficiais deixam de incluir o equipamento industrial em actividade nas fábricas de conservas.

Quadro 7.11. Produtividade das cravadeiras em actividade na indústria de conservas, 1940-1965.

⁵⁴⁵ V. subcapítulo seguinte.



Fonte: Para 1940, *Anuário Estatístico*, INE; para 1943-1965, *Estatística Industrial*, INE, 1943-1965.

Com efeito, o crescimento do número de cravadeiras encerra um paradoxo. Como vimos anteriormente, a indústria tinha um problema de excesso de capacidade instalada e apenas 25% das empresas tinha utilizado mais de metade da sua capacidade entre 1933 e 1952. Contudo, o número de cravadeiras e autoclaves continuou a aumentar; em relação aos últimos, a superfície de aquecimento dos autoclaves mais do que quintuplicou entre 1942 e 1965, de 986 para 5052 metros cúbicos (Quadro 7.12). No início dos anos sessenta, a desaceleração no crescimento das taxas de produtividade do «capital» durante os anos de maior expansão da produção de conservas demonstram novamente o problema de excesso da capacidade instalada, problema que se agravaria na segunda metade dos anos sessenta. É sobre este cenário – múltiplas fábricas com cada vez maior número de maquinismos – que se multiplicam os apelos à concentração industrial e à necessidade de reduzir os custos de produção.

O ciclo de acumulação de capital físico deve ter em conta diversos aspectos. Em primeiro lugar, continuava a existir um elevado número de fábricas e, ao mesmo tempo, um crescimento no volume dos desembarques diários de pescado, o que obrigava as empresas a acelerarem o tempo de produção para que o peixe, altamente perecível, não se deteriorasse. Um maior número de autoclaves permitia alargar a fase de cozedura do pescado e a utilização de um maior número de cravadeiras reduzia os

tempos de fecho das latas e libertava trabalhadoras para a operação de enlatamento. A intensificação da produção diária exigiu uma renovação do equipamento industrial mas não esbateu a sazonalidade da indústria que, por isso, continuou a enfrentar problemas de excesso de capacidade. Em segundo lugar, é preciso notar que tanto os autoclaves como as cravadeiras eram produzidos em Portugal e por empresas portuguesas, sobretudo em Matosinhos⁵⁴⁶. Apesar de as máquinas poderem ser mais caras do que se fossem importadas, o selo da «produção nacional» serviu de argumento recorrente nos pedidos das empresas para ser autorizado nos processos de condicionamento industrial. Em terceiro lugar, a mudança tecnológica, em particular nas cravadeiras, também teve um importante desenvolvimento. Entre 1942 e 1954 é já evidente o declínio das cravadeiras de primeira geração, manuais e semi-automáticas - *Reinerts, Matador, Lubeck* - criadas no início do século XX. As cravadeiras que tiveram uma maior expansão eram semi-automáticas ou automáticas, como as *Lubin* de 8 lunetas e as *Sudry B.C 12 e 14*. Já na primeira metade dos anos sessenta, parece consumir-se a instalação de cravadeiras automáticas duplas, sobretudo as *Lubin*, que tinham uma capacidade de produção superior às *Sudry* simples de cerca de 50%. Finalmente, importa notar que este desenvolvimento tecnológico terá encontrado limites de expansão na oferta de pescado à indústria. Apesar do forte aumento da produção, esta ficou aquém da acumulação de equipamento industrial preconizado pelas múltiplas empresas do sector.

Quadro 7.12. Capital físico em atividade nas fábricas: cravadeiras e autoclaves, 1942-1965.

Anos	1942	1954	1960	1965
Cravadeiras				
Lubin simples	17	10	169	241
Lubin de 4 lunetas	44	39		
Lubin de 8 lunetas	10	42		
Sudry B.C. 1 e 2	59	34	566	513
Sudry B.C. 6,7,8 e Bliss	223	258		
Sudry B. C. 12 e 14	150	240		
Sudry B. C. 15	6	6		
Reinerts, Matador e Lubec	213	152	81	31
Indeterminadas	132	206	345	317
Total cravadeiras	854	987	1161	1102

⁵⁴⁶ Ver Arnaldo Rodrigues Pereira, *Vulcano: Serralharia mecânica* (Matosinhos: [s.n.], 1936).

Autoclaves				
Número	324	589	861	994
Capacidade (metros cúbicos)	986	2311	4671	5052

Fonte: IPCP, *Compilação de elementos estatísticos...*, e *Estatística Industrial*, INE.

Quando comparamos a indústria portuguesa com as congéneres internacionais, o desenvolvimento tecnológico teve duas fases diferentes. Na primeira metade do século XX a indústria portuguesa acompanhou a evolução tecnológica no sector, mas não o fez com a mesma intensidade após a Segunda Guerra Mundial. No início dos anos trinta, a maioria das fábricas portuguesas dispunham de cravadeiras semi-automáticas que eram manipuladas na sua maioria por mulheres, tal como sucedia em Espanha, França e na Noruega⁵⁴⁷. No final dos anos quarenta difundem-se novas tecnologias que implicam uma mudança na organização técnica do trabalho. A introdução dos fornos de ar quente para a cozedura do peixe, bem como os canais de evisceração e salmoura que reduziam os tempos de laboração e o transporte da matéria-prima no interior da fábrica, tiveram ampla difusão em Espanha e França⁵⁴⁸. A introdução de linhas de fabrico contínuas, introduzida pela conserveira galega Massó, foi adoptada em Portugal apenas por algumas grandes empresas como a Adão Polónia e a Feu Hermanos. Como veremos, a tímida difusão de novas tecnologias no segundo pós-guerra não se deve apenas a uma ausência de iniciativa empresarial; a regulação industrial funcionou como barreira a novos investimentos que pudessem pôr em causa a ocupação intensiva de operários nas fábricas.

Em suma, a evolução da produtividade do «trabalho» e do «capital» correram em paralelo, mas as suas variações têm diferentes causas relacionadas com a capacidade de transferência de tecnologias, a organização técnica do trabalho e a concorrência de outros sectores industriais no emprego do trabalho feminino. O recurso ao trabalho manual intensivo não impediu a acumulação de capital físico e uma crescente mecanização das operações a jusante do enlatamento da sardinha. Mas, por outro lado, a mecanização teve os seus limites e foi restringida a etapas concretas da linha de produção como a cozedura do peixe, a cravação e esterilização das latas.

⁵⁴⁷ Jorg Hviding, *The Race for the Seaming Machine* (Stavanger: Norsk Hermetikkmuseum, 1994), 15-30 e Jesús Giráldez e Luísa Muñoz, «Making cans for the fish canning industry: an experience in Galicia (1880-1936)», *Deutsches Schifffahrtsarchiv*, n° 30 (2007), 362.

⁵⁴⁸ Avigneau, *L'industrie...*, 485-490.

Neste ponto devemos não podemos olvidar que, sendo a indústria especializada na transformação da sardinha, a mecanização das operações de evisceração, lavagem e enlatamento seria mais difícil e poderia comprometer a qualidade dos produtos⁵⁴⁹. Mas a manutenção do trabalho intensivo foi também o resultado das políticas económicas vigentes que favoreceram o modelo empresarial. O dilema entre a mecanização e o trabalho manual na indústria de conservas merece um comentário detalhado.

⁵⁴⁹ A propósito desta questão, v. Moura, *Estudo sobre a indústria de conservas...*, 58: «Embora uma mecanização conveniente possa contribuir para a elevação da produtividade da indústria, a um facto, porém, tem de atender-se: às diferenças existentes entre a sardinha portuguesa e as espécies ictiológicas industrializadas noutros países, as quais determinam certas limitações quanto à *Clupea Pilchardus*. O respeito por essas limitações parece ser indispensável à manutenção da boa qualidade do produto. Por outro lado, a qualidade e a apresentação das nossas conservas encontram-se num nível muito superior às das americanas ou das norueguesas, o que se deve, também, à mecanização atingida por estas.».

7.1.3. Mecanização e trabalho manual.

Em 1936, o IPCP publicou um álbum com duas dezenas de fotografias a ilustrarem a linha de produção das conservas de sardinha⁵⁵⁰. Depois de compradas na lota, as sardinhas entravam na fábrica em canastras, carregadas por homens, que as despejavam em cima das mesas. As mulheres retiravam a cabeça e as vísceras do peixe, salpicavam as sardinhas com sal e colocavam-nas em *moura* nos tanques com água e sal. Depois, colocavam as sardinhas em grelhas de ferro e estanho que eram agrupadas em «carros» e transportadas para os autoclaves, onde eram cozidas a vapor. Após a cozedura, as grelhas com sardinhas eram colocadas nas mesas de enlatamento e, num processo exclusivamente manual, as mulheres distribuíam o peixe nas latas de acordo com os formatos. Os molhos, azeite, óleos ou tomate, eram colocados manualmente ou com o auxílio de «azeitadeiras». Depois de encherem as latas, as mulheres colocavam os tampos sobre as latas antes de avançarem para as máquinas onde seriam cravadas. À saída das cravadeiras, as latas eram finalmente encaminhadas para os autoclaves de esterilização onde, através do aquecimento, as bactérias do peixe eram eliminadas e as conservas ganhavam uma grande durabilidade. Por último, as latas eram lavadas, secas e verificadas pelas «visitadoras da lata»; colocadas em caixas de madeira e armazenadas antes de saírem da fábrica com destino aos mercados externos. A qualidade dos lotes de conservas era duplamente verificada: no laboratório do IPCP, com o envio de amostras; e no porto de embarque, com um fiscal do IPCP.

A cadeia de produção acima descrita não era apenas seguida na indústria portuguesa. Correspondia, em geral, ao modelo de preparação das conservas «ao estilo de Nantes» difundido no último quartel de Oitocentos em Setúbal e também na Galiza⁵⁵¹. Neste processo, a transformação do peixe em conservas requeria a utilização de grandes espaços abertos para a circulação das matérias-primas e um uso intensivo do trabalho nas tarefas de limpeza e enlatamento do pescado. Dada a fragilidade do pescado, em especial da sardinha, as tarefas deveriam ser desempenhadas com a maior rapidez possível para não comprometer a qualidade das

⁵⁵⁰ IPCP, 1936.

⁵⁵¹ Luísa Muñoz, «Los mercados de trabajo en las industrias marítimas de Galicia. Una perspectiva histórica. 1870-1936», Tese de doutoramento (Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 2003), 92; e Avigneau, *L'industrie de conserves...*, 490-493.

conservas. Contudo, a mecanização da linha de produção foi moderada e limitada a algumas fases cruciais do processo. Numa perspectiva de longo prazo, a introdução dos autoclaves a vapor, nas últimas décadas do século XIX, e a difusão das cravadeiras no início do século XX foram as principais mudanças tecnológicas⁵⁵². A sazonalidade da laboração e a irregularidade do abastecimento de pescado foram um obstáculo a uma maior mecanização. Mas a mecanização era, em si, um factor de competitividade indispensável para produzir em massa, reduzir os tempos de fabrico e os custos de produção. Durante o período em análise, a indústria de conservas debateu-se com um verdadeiro dilema: a necessidade de mecanizar a indústria mas, ao mesmo tempo, manter o trabalho manual intensivo como condição para preservar a qualidade das conservas.

No Canadá, a análise de Dianne Newell sobre a mecanização da indústria de conservas de salmão demonstrou que a persistência do trabalho manual era uma escolha racional e adequada das empresas⁵⁵³. O salmão, à semelhança da sardinha e do arenque, apresentava diferentes tamanhos e características morfológicas que dificultavam a utilização generalizada de máquinas, em particular as máquinas de descabeço do peixe (*butchering machines*) responsáveis pelos aumentos de produtividade no final do século XIX⁵⁵⁴. Por outro lado, as latas confeccionadas por cada empresa tinham diversos formatos, o que dificultava a mecanização de operações como a cravação, e o enlatamento manual conferia um aspecto às conservas que dificilmente poderia ser substituído pela ação mecânica. A contratação sazonal de trabalhadores assalariados, pagos ao dia ou à semana, concedia a vantagem às empresas de não possuírem custos adicionais durante a fase de paralisação da indústria. Esta prática foi comum às indústrias conserveiras norte-americanas que empregaram em larga escala trabalhadoras femininas imigrantes recém-chegadas ao país⁵⁵⁵.

⁵⁵² O' Bannon, Patrick. «Waves of change: Mechanization in the Pacific Coast Canned-Salmon Industry, 1864-1924». *Technology and Culture*, n.º 28 (1987): 558-576.

⁵⁵³ Newell, *The Rationality of Mechanization...*, 652-654.

⁵⁵⁴ Duncan Stacey, *Sockeye and Tinsplate: Technological Change in the Fraser River Canning Industry, 1871-1912* (Victoria: [S.n.], 1982), 19-25.

⁵⁵⁵ V. Newell, *The Rationality of Mechanization...*, 644. Sobre a indústria norte-americana, v. Chris Friday, *Organizing Asian-American Labor : the Pacific Coast Canned-Salmon Industry, 1870-1942*. (Philadelphia : Temple University Press, 2010), e Vicki Ruiz, *Cannery Women, Cannery Lives: Mexican Women, Unionization, and the California Food Processing Industry, 1930-1950* (Albuquerque: N.M., 1987).

A mecanização da indústria de conservas de sardinha ficou, assim, reservada às etapas finais do processamento e à cozedura do peixe nos autoclaves. Em meados dos anos cinquenta, os estudos sobre a produtividade do trabalho na indústria francesa colocavam ainda dúvidas sobre a possibilidade de uma maior mecanização no transporte das mercadorias - através de balancés e tapetes rolantes - permitir ganhos de produtividade⁵⁵⁶. Apesar de as mudanças tecnológicas serem tímidas, elas existiram e concentraram-se na substituição do processo manual de encerramento das latas por soldadura. Esta mudança implicou, sobretudo, a substituição de trabalhadores qualificados, os soldadores, por máquinas, as cravadeiras, que podiam ser manipuladas por trabalhadores menos qualificados e que desconheciam os processos de soldadura. Este processo histórico não foi obtido sem um crescimento da conflituosidade laboral, acentuada pela capacidade de organização dos interesses dos soldadores e a defesa intransigente da exclusividade do trabalho masculino nas operações de confecção e encerramento das latas⁵⁵⁷. Martin Brown e Peter Philipps mostraram como, na indústria de conservas norte-americana, a oferta de trabalho era coordenada por uma estrutura oligopolística de associações de trabalhadores que concentravam os trabalhadores qualificados e pressionavam os conserveiros a manter os salários altos. Contudo, esta relação aumentou a procura dos conserveiros pela criação de novas máquinas que, depois de terem sido inventadas e instaladas nas fábricas, vieram enfraquecer as organizações que julgavam que o trabalho manual seria insubstituível⁵⁵⁸. Após a Primeira Guerra Mundial, na indústria de conservas de sardinha e similares, a mecanização do encerramento das latas tornou-se um processo inexorável. Em 1928, as novas cravadeiras francesas *Lubin*, com cerca de três centenas já instaladas em França, Espanha e Portugal, eram apresentadas no mercado norueguês com as vantagens de poderem ser operadas sem a presença de um trabalhador masculino qualificado e a mudança de peças para novos formatos de latas poder ser feita em poucos minutos por não especialistas⁵⁵⁹. Esta mudança paulatina implicou uma redução drástica no trabalho masculino, que carecia de uma aprendizagem formal e de controlos no acesso à profissão, e num maior recrutamento de trabalho feminino. Em comparação com o trabalho masculino, o trabalho feminino

⁵⁵⁶ Avigneau, *L'industrie des conserves...*, 485-488.

⁵⁵⁷ Ver, para o caso de Setúbal, Vasco Pulido Valente, «Os conserveiros de Setúbal (1887-1901)», *Análise Social*, XVII (1981): 615-678.

⁵⁵⁸ Brown, Martin, e Peter Philips. «Craft labor and Mechanization in Nineteenth-Century American Canning». *Journal of Economic History*, nº 46 (1986), 749.

⁵⁵⁹ Hviding, *The Race for the Seaming Machine* (Stavanger: Norsk Hermetikkmuseum, 1994), 24.

mostrava-se mais flexível e com uma maior adaptação à sazonalidade porque detinha uma menor representação organizada dos interesses.

A par do desenvolvimento tecnológico, a indústria de conservas testemunhou um processo de segmentação laboral. O controlo dos custos do trabalho, num sector que recorria intensivamente ao uso da mão-de-obra, seria mais um elemento crucial da competitividade internacional, em conjunto com o preço do pescado. Luísa Muñoz Abeledo apontou para a segmentação do mercado de trabalho nas indústrias marítimas como um fenómeno transnacional que também afectou Portugal⁵⁶⁰. Às mulheres era reservada a transformação do pescado desde o «descabeço» e enlatamento até à cravação das latas, enquanto os homens desempenhavam tarefas de «responsabilidade» ou maior esforço físico com o transporte de peixe para a fábrica, a manutenção das caldeiras a vapor e a colocação das caixas de conservas nos cais de embarque para a exportação. A segmentação caracterizava-se por uma clara divisão de tarefas e, sobretudo, pela separação entre condições de remuneração. Um primeiro segmento, ocupado por homens, obtinha um trabalho estável, com uma remuneração superior e garantias como o descanso dominical; o segundo segmento, ocupado por mulheres, era maioritariamente composto por trabalhadoras temporárias, pagas ao dia ou à semana, sem garantias de continuidade e com uma remuneração significativamente menor.

Em Portugal, as estatísticas oficiais de 1950 confirmam a segmentação do mercado de trabalho na indústria de conservas. Em primeiro lugar, a grande maioria dos trabalhadores eram mulheres (77,4 %) e praticamente todas maiores de idade. Em segundo, o trabalho masculino representa apenas 22,6% do total mas ocupa 50,5% dos trabalhadores permanentes. Esta posição relativa dos homens deve-se ao facto de mais de 90% dos homens serem trabalhadores permanentes enquanto, no caso das mulheres, apenas um terço eram trabalhadoras permanentes. O trabalho temporário era quase exclusivamente desempenhado por mulheres (98,9%). Finalmente, os salários médios diários, em preços correntes, exibem uma grande disparidade salarial: em relação aos homens, as mulheres ganharam apenas 57,3% da sua remuneração, em 1950, e 58,3% em 1955.

⁵⁶⁰ Luísa Muñoz situa a segmentação do mercado laboral numa perspectiva de longa duração, desde um período pré-industrial em que as mulheres já se dedicavam à transformação do pescado e os homens à pesca. Refere também a projecção da organização doméstica no espaço industrial. V. «Actividad femenina en industrias pesqueras de España y Portugal (1870-1930)», *Historia contemporânea*, nº 44 (2012), 54 e ss.

Quadro 7.13. Pessoal, dias de trabalho e salários médios na indústria de conservas, 1950-1958.

	1950	
	Nr.	%
Pessoal		
<i>Total</i>	16643	100
Masculino	3754	22,6
Feminino	12889	77,4
Permanente	8413	50,5
Temporário	8330	50,1
<i>Trabalhadores Permanentes</i>		
Masculino	3666	43,6
Feminino	4747	56,4
<i>Trabalhadores Temporários</i>		
Masculino	88	1,1
Feminino	8242	98,9
Idade		
Maiores de 18	16027	96,3
Menores	616	3,7
Dias de trabalho (em milhares)		
Total	3291	100
Permanentes	1685	51,2
Temporários	1606	48,8
Salários médios diários (preços correntes, em escudos)		
Masculino (1950)	25,16	-
Masculino (1955)	26,41	-
Feminino (1950)	14,42	57,3(a)
Feminino (1955)	15,40	58,3 (a)

Fonte: *Estatística Industrial*, INE.

Nota: A percentagem dos salários médios diários femininos dizem respeito ao total dos salários médios diários masculinos.

Com efeito, não podemos entender esta segmentação do trabalho apenas como uma expressão da tradição longa de organização das comunidades marítimas e uma projecção das relações de poder do espaço doméstico para a organização industrial. Por iniciativa do Estado, a segmentação do trabalho foi institucionalizada, nomeadamente a partir dos contratos colectivos de trabalho que estabeleciam as diferenças salariais descritas para 1950. Ao mesmo tempo, foram criados os mecanismos para não

impedir o inexorável avanço da mecanização, como as indemnizações aos soldadores que abandonassem a actividade. A institucionalização das relações industriais durante o Estado Novo teria um inevitável impacto na estrutura de custos das empresas conserveiras, conferindo aos custos de trabalho uma percentagem relativa inferior a outros custos, especialmente quando é comparada com outros países.

7.4. A estrutura de custos

A análise sobre os custos de produção da indústria portuguesa, em comparação com as suas congéneres, ajuda-nos a esclarecer duas questões. Em primeiro lugar, os custos das matérias-primas e do trabalho conferem vantagens relativas e são elementos de competitividade externa de cada país. Xoán Carmona demonstrou como, entre finais do século XIX e meados dos anos vinte do século XX, o preço mais baixo da sardinha em Portugal e Espanha em relação a França contribuiu para o domínio dos países ibéricos nas exportações de conservas de sardinha⁵⁶¹. As variações no custo da sardinha, em resultado da sua abundância ou escassez, tinham um impacto muito relevante na estrutura de custos. Na empresa galega Curbera, por exemplo, o pescado ocupou 12,5% do custo em 1905, ano de abundância, e 41,2% em 1910, em plena crise sardineira⁵⁶². O acesso a outros bens importados, como a folha de flandres e os azeites refinados, que os países ibéricos não produziam no final de Oitocentos, foi compensado com a isenção de direitos alfandegários nos dois países⁵⁶³. Em segundo lugar, importa referir que a estrutura de custos não dependia apenas dos recursos disponíveis ou dos efeitos da política económica sobre o comércio externo, mas também da iniciativa empresarial na integração vertical da produção e criação de produtos intermédios. Contudo, a escassez de arquivos empresariais dificulta a tarefa de compreender se as empresas que procuraram produzir os bens intermédios obtiveram preços mais favoráveis do que aqueles praticados nos mercados internacionais por via das importações.

No período entre as duas guerras é particularmente difícil encontrar informações sobre a estrutura de custos das empresas⁵⁶⁴. Os dados disponíveis permitem-nos apenas traçar um quadro geral para os anos seguintes à Grande Depressão (Quadro 7.14). Neste sentido, o peixe continuava a ser a principal rúbrica nas despesas da indústria em todos os países, com variações acentuadas que se deviam mais à flutuação dos recursos marinhos do que à capacidade das empresas

⁵⁶¹ Carmona, *Recursos, organización y tecnología...*, 136.

⁵⁶² *Idem*, 137.

⁵⁶³ Sobre a evolução do *drawback* (importação de direitos para produtos que seriam reexportados) dos azeites utilizados na indústria de conservas desde 1881, v. Decreto nº 17:735, 10.12.1929.

⁵⁶⁴ António Pinto Barbosa destacava, em 1941, a dificuldade em proceder a um estudo comparativo dos custos das empresas conserveiras pela falta de organização de serviços de contabilidade. V. *Sobre a indústria de conservas...*, 160.

ampliarem a produção e reduzirem os custos de aquisição de matérias-primas. Em segundo lugar, a folha de flandres, utilizada para a confecção de embalagens, teve um protagonismo inusitado nas estruturas de custo –no caso de Portugal e nos EUA, é mesmo a principal rúbrica das despesas. O problema do encarecimento da folha de flandres, num contexto de recuo do comércio internacional, deu alento aos projetos autárquicos de começar a produzir folha de flandres em Portugal e reduzir a dependência externa⁵⁶⁵. Finalmente, são também já visíveis algumas diferenças no peso do custo do trabalho: na Noruega, onde a indústria de conservas teve uma mecanização precoce, ganhos de produtividade e salários mais altos, o peso na estrutura de custos alcançou os 25%. Em Portugal, mesmo nos anos sessenta, o custo do trabalho não chegou a alcançar este valor. O peso que ocupava no início do Estado Novo, em torno dos 10 a 15%, irá manter-se durante as décadas seguintes até 1967 (Quadro 7.16).

Quadro 7.14. Estrutura de custos na indústria de conservas de sardinha em diversos países, 1934-1939.

	EUA, Maine (1934)	Noruega (1935)	França (1939)	Portugal (1935)
Peixe	6	43	41	28
Molhos	31		13	20
Embalagens (folha de flandres) e outros	40	30	27	38
Salários	13	25	17	11
Combustíveis	2		2	
Outras despesas e/ou encargos	7	2	1	3
	100	100	100	100

Fonte: Para Portugal, Noruega e EUA, CPCS, *Relatório...*; Para França, Avigneau, *L'industrie...*, 475.

Após a Segunda Guerra Mundial, voltam a estar presentes alguns elementos centrais do início do século. A liberalização do comércio europeu, lenta e gradual, reinstaurou os factores clássicos da competitividade externa: os preços das matérias-primas, sobretudo o pescado, e o custo do trabalho. Mais uma vez, os dados parcelares permitem-nos apenas uma comparação entre a estrutura de custos em

⁵⁶⁵ Charles Lepierre, *Estudo da folha de flandres (ferro estanhado) usada na indústria de conservas de peixe* (Lisboa: [S.n.], 1939).

Portugal e França e ainda os custos de duas empresas em Portimão e Setúbal, a Feu Hermanos e a Empresa Exportadora Lusitânia (Quadro 7.15). Com a expansão da actividade pesqueira, tanto a uma escala nacional como internacional, a rubrica da despesa do pescado tendeu a diminuir. Este continuava, no entanto, sujeito a crises de escassez que não eram compensadas com importações. Em Portimão, por exemplo, a percentagem do pescado nos custos subiu de 27,6% em 1947 para 40% em 1948 e, em 1951, foi de apenas 20,8%. Já na segunda metade de cinquenta, em Setúbal, a Empresa Exportadora Lusitânia teve, entre 1956 e 1959, 24,9% do custo de fabrico na aquisição de pescado. Por outro lado, é interessante notar que o peso relativo do custo das embalagens era mais elevado em Portugal do que em França. O peso relativo dos custos do trabalho também apresenta diferenças. Em França, este valor tinha subido de 16,7% em 1939 para 23,6% em 1955. Em Portugal, os valores adiantados pelo IPCP parecem pouco verosímeis⁵⁶⁶, mas os dados sobre as empresas oferecem um retrato fiável. Tendencialmente, os custos do trabalho foram mais baixos do que em França, mas com apreciáveis variações regionais. Em Setúbal, o conjunto de operários masculinos não só conseguiu manter um estatuto salarial mais elevado do que nos restantes centros industriais do país, como a concorrência de outras actividades industriais, sobretudo ligadas à indústria química e construção naval, começou a pressionar a subida de salários. Devido a estas circunstâncias exógenas, a percentagem dos custos do trabalho em Setúbal foi mais elevada do que em Portimão e no conjunto dos centros industriais portugueses, aproximando-se do peso relativo na indústria francesa.

Quadro 7.15. Estrutura de custos da indústria de conservas de sardinha em Portugal e França, 1954-1959.

Países/Empresas	Países		Empresas portuguesas		
	França (Avigneau)	Portugal (IPCP)	Feu Hermanos, Portimão		Empresa Exportadora Lusitânia, Setúbal
Anos	1955	1954	1947-1953	1959	1956-1959
Peixe	35	26	31	28	25
Molhos	19	22	15	13	16
Embalagens e outros	20	33	25	22	27
Combustíveis	2	1			3

⁵⁶⁶ Um dos problemas de medição do custo do trabalho nos dados fornecidos pelo IPCP é o facto de estes não incluírem os descontos sociais praticados pelas empresas.

Salários	24	9	13	16	23
Outros encargos	1	9	17	20	7
	100	100	100	100	100

Fontes: Para Portugal, Correia de Oliveira, *Parecer...*, 1955, 554; para França, Avigneau, *L' industrie...*, 475; para as empresas Feu Hermanos e Empresa Exportadora Lusitânia, AMP, Feu Hermanos, Caixas 3 e 14.

Na realidade, entre 1953 e 1970 dispomos de dados suficientes, a partir das estatísticas oficiais portuguesas, para reconstruir a estrutura de custos da indústria de conservas de peixe (Quadro 7.16)⁵⁶⁷. Já não se trata de auscultar a competitividade externa da indústria mas compreender em que medida houve uma integração das actividades a montante da indústria transformadora. Num primeiro plano continuavam as despesas com o peixe, o que nos oferece duas interpretações distintas. Por um lado, a maioria das conserveiras não integrou a actividade da pesca e, por isso, não controlava os preços da sardinha, apesar dos sucessivos apelos para a realização de acordos intersectoriais com armadores e industriais. O recrudescimento da rubrica do «peixe» no final dos anos sessenta indica a crise de escassez de sardinha, a subida dos preços nas lotas e a concorrência com o consumo público. Por outro lado, o peixe manteve um peso relativo elevado porque deu-se uma regularização do abastecimento dos outros principais *inputs*: a folha de flandres e o azeite. No caso da folha, é notável a redução dos preços das importações após a resolução do conflito da Coreia, em 1953, e o aumento da produção global⁵⁶⁸. Esta retoma coincidiu com o abandono do projecto autárquico da Companhia Portuguesa de Siderurgia produzir folha de flandres em Portugal; o projecto de instalação da indústria do aço, com o apoio da ajuda Marshall e dos planos de Fomento, dirigiu-se em definitivo para a produção dos altos-fornos⁵⁶⁹. No que diz respeito aos «condimentos», que inclui os molhos e em especial os azeites refinados, a estabilização do peso relativo na estrutura de custos tem duas causas. Em primeiro lugar, a produção de azeite nacional seguiu um padrão de crescimento até à entrada nos anos sessenta; nos períodos em que as colheitas

⁵⁶⁷ As estatísticas oficiais não incluem as despesas de exercício e os encargos anuais das empresas. Pode, por isso, haver sobrevalorização. Ver quanto pesavam estas despesas nos custos de fabrico das empresas Feu e Lusitânia.

⁵⁶⁸ “A evolução da indústria e a aplicação da folha-de-flandres nos últimos 20 anos”, *Conservas de Peixe* (1956).

⁵⁶⁹ V. ANTT, Conselho Económico. Espanha houve integração da produção de folha e latas com a Carnaud Galicia. Ver *Las famílias...*, p. 411.

recuaram e os preços tendiam a aumentar, o IPCP interveio directamente no mercado como agente comprador de azeite refinado à Junta Nacional de Azeite, que era posteriormente vendido e distribuído às empresas conserveiras. Todavia, a partir de meados dos anos sessenta, a tendência de produção nacional inicia um longo período de declínio. Em causa estão múltiplos factores: a diversificação do consumo de gorduras animais e vegetais no mercado interno, que leva a uma maior importação de margarinas e outros substitutos do azeite; a emigração e a saída dos campos, com a consequente subida dos custos do trabalho, num sector pouco mecanizado que continuava a depender do trabalho manual⁵⁷⁰. No início dos anos setenta, a recomendação feita ao sector da indústria das conservas será a substituição dos azeites refinados pelos óleos de soja. Essa hipótese comprometia, porém, a tradição de conservas de ardinha em azeite portuguesas dominante no mercado externo. O encarecimento dos molhos no final da década de sessenta só não se reflectiu com maior nitidez na estrutura de custos porque os restantes elementos sofreram pressões semelhantes, ou até mais graves.

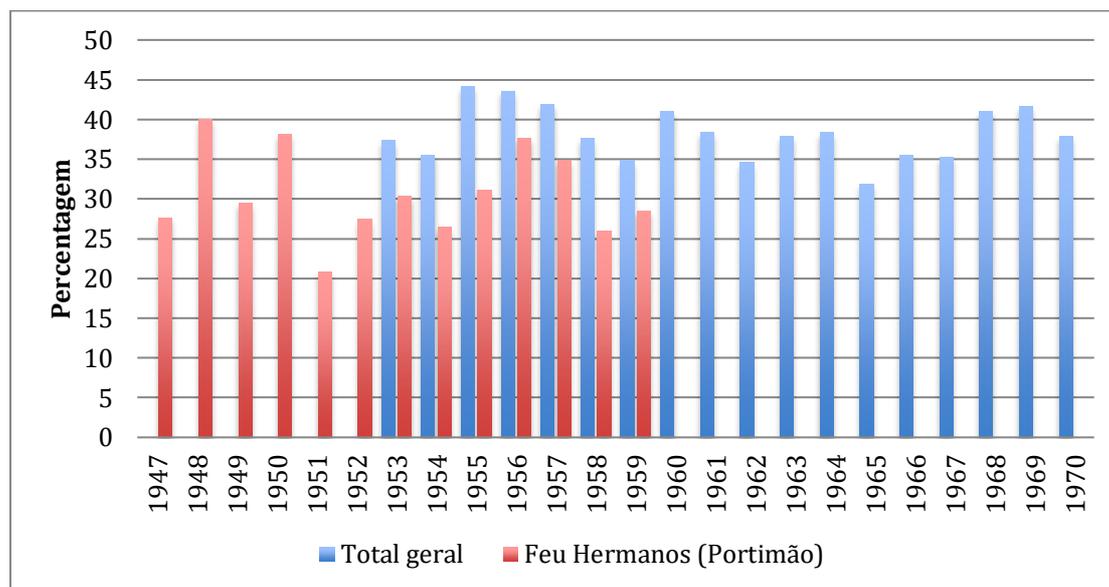
Quadro 7.16. Estrutura de custos da indústria de conservas de peixe em Portugal, 1953-1970.

	1953-57	1958-62	1963-67	1968-70
Peixe	40	37	36	40
Condimentos	23	21	21	19
Embalagens	21	28	26	19
Combustíveis	2	2	2	2
Salários	14	13	15	20
Total	100	100	100	100

Fonte: *Estatística Industrial*, INE.

⁵⁷⁰ V. Freire, *Changing the Olive...*, 205-207.

Quadro 7.17. Peso relativo do pescado na estrutura de custos, 1947-1970 (em percentagem)



Fontes: AMP, Feu Hermanos, Caixa 15 e *Estatística Industrial*, INE.

A estrutura de custos revelada pelas estatísticas oficiais confirma a estabilização dos custos dos principais *inputs* das conservas durante o segundo pós-guerra, mas não exhibe as pressões a que a indústria esteve submetida a partir de 1966. A subida do preço do peixe e o aumento do custo do trabalho foram os traços mais salientes deste período e constituíam precisamente os elementos que justificavam a maior competitividade internacional da indústria. As causas profundas da etapa de decadência da indústria são discutidas no epílogo deste trabalho.

7.2. Indústria e regulação: o *Condicionamento Industrial* (CI).

O papel da regulação económica no desenvolvimento da indústria tem sido amplamente discutido pelos historiadores e economistas. Em geral, entende-se que a regulação cria barreiras de entrada e atua como uma força contrária ao livre exercício da concorrência. No entanto, as práticas regulatórias necessitam de um nível de concordância suficientemente amplo para serem aceites entre os grupos de interesse regulados. Na interpretação de Stigler, o desempenho da regulação por organismos oficiais em nome da defesa do interesse público tende a ser «capturado» pelos interesses dos grupos regulados⁵⁷¹. Esta interpretação pressupõe que o processo de regulação não é absolutamente arbitrário ou impermeável a influências pessoais na tomada das decisões. Estes problemas colocam-se com especial acuidade no estudo do *condicionamento industrial* em Portugal. A memória do *condicionamento industrial* tende a exibir o mecanismo regulatório como uma força opressora sobre a livre iniciativa dos empresários. Ainda que esta visão fosse em parte desconstruída pelos historiadores que mostraram a participação dos empresários nos processos de decisão, ela continua vigente na caracterização da política económica do Estado Novo⁵⁷². Em 1974, o decreto que abolia formalmente o *condicionamento industrial* referia que chegava ao fim «o processo de decisão casuística e discricionária que sempre caracterizou a intervenção do Governo no processo de industrialização do País»⁵⁷³. Referia também que a história do *condicionamento industrial*, em particular dos seus processos, seria «um auxiliar de primeira ordem para a análise da sociedade portuguesa nas últimas dezenas de anos»⁵⁷⁴.

O *condicionamento industrial* (doravante CI) consistia no processo administrativo a que era sujeito o pedido de criação, modificação ou transferência de

⁵⁷¹ Para uma elaboração da teoria económica da regulação, ver o artigo de George J. Stigler, «The theory of economic regulation», *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2: 1 (1971), 3-21; e Sam Peltzman, «Stigler's Theory of Economic Regulation after fifty years », *Working paper SSRN*, 2021.

⁵⁷² Os estudos fundamentais sobre o condicionamento industrial pertencem a José Maria Brandão de Brito, *Industrialização portuguesa no pós-guerra (1948-1965). O Condicionamento Industrial* (Lisboa, Dom Quixote, 1989) e João Confraria, *Condicionamento Industrial: Uma Análise Económica*. Lisboa: Direção- Geral da Indústria, 1992. Para o caso espanhol, em tudo similar ao português, v. Luís Pires, *Regulación industrial y atraso económico en la dictadura de Franco* (Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, 2003).

⁵⁷³ *Diário do Governo*, Decreto-Lei nº 533/74, 10.10.1974.

⁵⁷⁴ *Idem*.

unidades industriais no país. A criação do CI está relacionada com a construção do novo estado autoritário na primeira metade dos anos trinta. Durante a crise internacional e com diversos sectores da indústria em contração, a criação de uma nova moldura regulatória respondia aos clamores protecionistas de sectores ligados à exportação e ao mercado interno. Em 1931, a primeira lei do CI definia-o como um mecanismo transitório destinado a resolver o «excesso ou a ausência» de concorrência industrial, os problemas da distribuição geográfica e a falta de bases técnicas e financeiras das empresas industriais⁵⁷⁵. Em 1937, uma nova lei tornava o mecanismo regulatório permanente e com incidência sobre os principais sectores da indústria portuguesa. A maioria dos investimentos no sector secundário passaram a depender de uma prévia autorização do Estado – desde a abertura de uma nova fábrica até à substituição de uma máquina ou, nalguns casos, as alterações no pacto social das empresas⁵⁷⁶. O processo de decisão sobre o investimento, centralizado na Direcção-Geral da Indústria, envolvia uma série de agentes num demorado processo de consulta: empresas, organismos corporativos e de coordenação económica e a decisão final emitida por despacho ministerial criados para cada actividade económica. Em consequência, o CI ganharia uma dimensão estrutural que incidiu sobre cerca de 50% do emprego e 60% das empresas do sector secundário. Após a Segunda Guerra Mundial, entre 1948 e 1965, mais de metade dos pedidos para novas indústrias foram recusados, enquanto 80% das modificações de unidades existentes foram autorizadas⁵⁷⁷.

Num trabalho seminal sobre este tema, Brandão de Brito estabeleceu a relação entre a teoria da economia do corporativismo, a nova ordem constitucional do Estado Novo e a criação do CI⁵⁷⁸. As diferentes correntes do corporativismo propunham a superação da crise do capitalismo liberal através de ideias de cooperação económica e de uma economia «autodirigida» pelos agentes privados que resolveria os problemas da excessiva concorrência sobre os preços e a qualidade dos produtos colocados nos mercados. No entanto, a apropriação das ideias corporativas no quadro institucional – mormente na Constituição de 1933, no Estatuto do Trabalho Nacional e na criação da rede de organismos corporativos – resultou na criação de uma série de organizações

⁵⁷⁵ *Diário do Governo*, Decreto nº 19:354, 14 de Fevereiro de 1931.

⁵⁷⁶ *Diário do Governo*, Lei nº 1956, 17.05.1937; e Ruy Ulrich, Parecer sobre a proposta de lei nº 172, *Diário das Sessões*, nº 118, 18 de Fevereiro de 1937.

⁵⁷⁷ Brito, *Industrialização portuguesa...*, 273.

⁵⁷⁸ Brito. *Industrialização portuguesa...*, 39 e ss.

que reforçou a autoridade pública e reduziu a autonomia da iniciativa privada. Neste contexto, o CI seria o instrumento por excelência de uma política industrial vigilante e interventiva, com a imposição de uma autorização administrativa sobre a vida das empresas e das fábricas que, pela sua abrangência e impacto, teria sido «genuinamente português» e sem paralelo noutros regimes coevos⁵⁷⁹. Investigações mais recentes salientaram, porém, a existência de um mecanismo semelhante na Espanha franquista⁵⁸⁰. A par da discussão historiográfica, persiste uma memória pública do CI como exemplo de ineficiência e abuso da regulação autoritária, perante a qual os industriais se representam como vítimas. Os homens da indústria entrevistados por cientistas sociais, sobretudo nos anos oitenta e noventa, demarcaram-se do CI, condenando-o como um travão à modernização das suas indústrias, mas confessando, ao mesmo tempo, as habilidades para iludir e beneficiar do sistema⁵⁸¹. Esta memória, como veremos, confronta-se com as provas empíricas no estudo de caso sobre a indústria de conservas. As percentagens de autorizações no CI sugerem que houve um protecionismo eficaz contra as novas entradas na indústria mas, por outro lado, contrariam a ideia que o CI foi um obstáculo à modificação das fábricas e empresas, tendo em conta o elevado número de pedidos autorizados.

A análise historiográfica do CI decorreu numa lógica de compreensão dos mecanismos de funcionamento da autoridade do Estado. Brandão de Brito defendeu a tese que o CI se tornou num «agente de corporativização» da indústria, absorvendo as ideias de cooperação entre os produtores que estariam destinadas ao funcionamento dos organismos corporativos⁵⁸². Esta ideia central, deduzida da análise dos processos de decisão burocrática, não foi prosseguida – com exceção das indústrias

⁵⁷⁹ *Idem*, 141/142.

⁵⁸⁰ Pires, *Regulación económica...* De resto, pode considerar-se que o CI não terminou com o Estado Novo, ou que é verificável também em regimes democráticos que protegem estrategicamente os investimentos em alguns sectores industriais - ver João Confraria, "Condicionamento Industrial", em *Dicionário de História de Portugal*, org. António Barreto e Maria Filomena Mónica (Lisboa, Figueirinhas, 1999), v. 8, 393.

⁵⁸¹ Além dos trabalhos já citados, v. João A. Loureiro, *Economia e Sociedade. A indústria no pós-guerra, anos 50 e 60* (Lisboa: Cosmos, 1991), 139-244; Maria Filomena Mónica, *Os Grandes Patrões da Indústria Portuguesa* (Lisboa: Dom Quixote, 1990); Henry Makler, *A Elite industrial portuguesa* (Lisboa: Centro de Economia e Finanças, 1969); e Manuel Lisboa, *A indústria portuguesa e seus dirigentes* (Lisboa: Educa, 2002), e «Trabalho caseiro e familiar autónomo: uma contribuição para a compreensão da política industrial do Estado Novo», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 34 (1992), 283-298.

⁵⁸² Brito, *Industrialização portuguesa...*, 134 e ss.

transformadoras de cerveja e frutas⁵⁸³ - em estudos sectoriais que permitam aprofundar os impactos do CI na indústria portuguesa.

Neste subcapítulo, a pergunta que se coloca é a seguinte: foi a estrutura burocrática do CI que travou a modernização da indústria de conservas ou foram as empresas, acomodadas a um regime protecionista, que adiaram as estratégias de inovação, diversificação e concentração industrial, cuja ausência se sentiu no final dos anos sessenta? Perante esta questão, afiguram-se duas hipóteses centrais. A primeira é que, para compreendermos o verdadeiro impacto do CI, devemos analisar a sua evolução diacrónica e caracterizar as decisões sobre os investimentos no quadro institucional mais alargado criado pelo Estado Novo. Em segundo lugar, é importante questionarmos a discricionariedade com que o processo de decisão tem sido descrito; na realidade, os processos de CI parecem exibir uma negociação entre empresas, organismos corporativos e a administração pública que importa conhecer melhor.

Um dos aspectos essenciais é desviar a atenção da estrutura burocrática para a vida quotidiana das empresas. Todavia, esta opção depara-se com problemas de ordem teórica e heurística. Por um lado, se tomarmos como referencial a análise de Alfred Chandler sobre a empresa moderna – caracterizada pelo crescimento e a formação de hierarquias de gestão, a integração vertical e horizontal de bens e serviços e a gestão profissionalizada – vemos-nos limitados no enquadramento da maioria das empresas industriais no sector das conservas. Basta referir, como exemplo, que as sociedades anónimas, modelo de expansão das grandes empresas estudado por Chandler, estavam proibidas na indústria conserveira desde 1932 e foram, de facto, quase inexistentes⁵⁸⁴. Um outro óbice para a formação da grande empresa era a sazonalidade da indústria da pesca e a dificuldade em introduzir os processos de produção contínua que ditaram o aparecimento de grandes indústrias no sector das conservas alimentares nos EUA⁵⁸⁵. Contudo, estas circunstâncias não supuseram um eclipse do empresário, como se o CI anulasse as suas capacidades de

⁵⁸³ Filipe Silva, «"A nacionalização que se deseja". Notas para uma breve história da indústria cervejeira nacional: do Estado Novo às nacionalizações revolucionárias». Tese de mestrado, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, 2012, e Leonardo Pires, *Estado, cultura de mercado...*, 127-152. .

⁵⁸⁴ Alfred Chandler, «Estados Unidos da América. O berço do capitalismo de gestão» em *Hierarquias de gestão. Perspectivas comparadas sobre o desenvolvimento da moderna empresa industrial*, org. Alfred Chandler e Herman Daems (Oeiras, Celta, 1994). Não quer isto dizer, certamente, que as análises de tipo chandleriano não se possam aplicar ao estudo do crescimento das empresas conserveiras. Para um excelente exemplo, ver Xan Carmona Badía, org. De *Las familias de la conserva*.

⁵⁸⁵ V. Alfred Chandler, *The visible hand* (Cambridge : Harvard University Press, 1977), 289 e ss.

mudança, imaginação e previsão do futuro. Devemos, sobretudo, encarar a ação empresarial em condições históricas e sociais específicas⁵⁸⁶, marcadas pela interação da iniciativa privada com a estrutura burocrática do Estado, a partir de regras formais e estratégias informais para alcançarem os seus objectivos individuais.

O segundo problema tem a ver com as fontes documentais disponíveis. Para inverter a análise do CI, partindo da actuação das empresas para inquirir o carácter centralizador do processo, é necessário explorar novas fontes documentais. O arquivo público do CI, à guarda do Ministério da Economia, manteve nos últimos anos um paradeiro desconhecido que impediu a consulta dos processos originais. Os escassos arquivos empresariais da indústria de conservas não dispõem de informação sobre o CI. Porém, em compensação, o arquivo histórico do IPCP contém cerca de 6 mil processos do CI agrupados por cada unidade industrial. Cada um dos documentos inclui, habitualmente, todas as fases do processo, desde a entrada do requerimento inicial da empresa até à publicação do despacho ministerial de autorização ou recusa do investimento pedido. Acessoriamente, a imprensa publicada nos centros conserveiros, o arquivo municipal de Olhão e as publicações oficiais do Estado, com destaque para o *Boletim da Direcção Geral da Indústria*, permitem-nos traçar um quadro desenvolvido sobre as tendências e os principais resultados do CI na indústria de conservas.

7.2.1. A indústria de conservas de peixe: um caso exemplar.

Existem pelo menos três razões para considerarmos que a aplicação do CI à indústria de conservas foi exemplar e serve, no seu conjunto, para ilustrar os sucessos e fracassos da política industrial em apreço⁵⁸⁷. Em primeiro lugar, as preocupações públicas sobre o sector remontam ao final dos anos vinte quando a crise da sardinha expôs o excesso da capacidade instalada e a dificuldade de as pequenas empresas resistirem à escassez do pescado e à revalorização do escudo que lhes encarecia as exportações. Em 1928, a comissão saída do Congresso de Pescas e Conservas de Setúbal impôs, pela primeira vez, a proibição de constituição de novas empresas de

⁵⁸⁶ Num artigo importante para a história empresarial, Joseph Schumpeter destacava a necessidade de se compreender todas as condições sociais que influenciam a capacidade empresarial. Ver «Teoria Económica e história empresarial» em *Ensaio. Empresários, inovação, ciclos de negócio e evolução do capitalismo* (Oeiras: Celta, 1996), 233-249.

⁵⁸⁷ Era essa também a opinião de Ferreira do Amaral, diretor-geral da Indústria, entrevistado por José M. Brandão de Brito. V. *Industrialização portuguesa...*, 114, nota 106.

conservas de peixe. Mas foi a segunda crise, já sob os efeitos da Grande Depressão, que colocaria a regulação da indústria de conservas num primeiro plano. Apesar de em 1931 as conservas se terem tornado no principal produto das exportações, com uma cota de 25%, os preços de exportação caíram 38,5% entre 1930 e 1933. No relatório publicado por Salazar em 1931, a principal causa apontada para a desvalorização das conservas era a excessiva concorrência entre os industriais. Em Julho de 1932, em conjunto com o decreto de criação do Consórcio Português de Conservas de Sardinha, foi publicado um extenso regulamento de condicionamento da indústria de conservas que superava, em muito, a lei geral de 1931. O facto de a aplicação do CI se tornar tão abrangente deveu-se ao ascendente de Salazar que se ocupava pessoalmente dos problemas da indústria⁵⁸⁸.

Em segundo lugar, a importância do CI neste sector decorre da sua longevidade. Com efeito, se considerarmos o decreto de 1928 como o primeiro diploma a instaurar o CI na indústria de conservas, verificamos que este esteve em vigor durante mais de quarenta e cinco anos, até 1974. Contudo, a política regulatória não foi exercida sempre com as mesmas regras e tendeu, ao longo do tempo, a reduzir o seu âmbito de actuação. As reformas internas do CI foram motivadas quer pela oposição dos industriais conserveiros, quer pelas próprias reformas da política industrial. Todavia, é importante notar que até 1974 as empresas continuaram a necessitar de autorização prévia das autoridades para decidir os mais importantes investimentos. Entre estes incluíam-se a abertura, compra ou venda de novas fábricas, bem como o lançamento de novas linhas de produção – e em particular a instalação de estruturas de conservação de peixe pelo frio.

Finalmente, a centralidade do CI na indústria de conservas é testemunhada pelo conteúdo «totalizante» do decreto 21623, publicado em Agosto de 1932. Em 1931, o decreto fundador do CI impunha a necessidade de autorização prévia a um conjunto de onze indústrias dos pedidos de instalação ou reabertura de novos estabelecimentos, a montagem ou substituição das máquinas que criassem um aumento da capacidade de produção, e a transferência, arrendamento ou locação das licenças de exploração, bem como a alienação dos estabelecimentos a favor de indivíduos ou empresas estrangeiras⁵⁸⁹. Um ano mais tarde, o decreto-lei que regulou o condicionamento da indústria de conservas era mais detalhado e começava por

⁵⁸⁸ *Diário de Governo*, Decreto 15:581, 15.06.1928.

⁵⁸⁹ *Diário do Governo*, Decreto 19:354, 14.2.1931.

reconhecer que a legislação anterior, de 1928, se tinha prestado a equívocos sobre as possibilidades de alienação parcial ou total dos bens, bem como as cedências de capital e a reabertura de fábricas paralisadas durante um período superior a dois anos⁵⁹⁰. Assim, estabelecia liminarmente que não era permitido o estabelecimento de novas fábricas e só excepcionalmente se poderia constituir novas empresas, arrendamentos, transferências de títulos de capital social e modificações nas fábricas existentes⁵⁹¹. As empresas já constituídas como sociedades anónimas deviam transformar as ações em nominativas e, enquanto não procedessem ao seu registo, não poderiam distribuir os juros ou rendimentos obtidos pelas referidas ações⁵⁹².

É ainda importante notar que a constituição do Instituto Português das Conservas de Peixe, em 1936, antes da publicação da nova lei do CI, em 1937, fez com que o organismo de coordenação económica ocupasse um lugar precedente nos processos de decisão sobre o CI. Neste sentido, continuava a ser imprescindível a autorização prévia do Ministro do Comércio e Indústria para todas as modificações previstas no diploma de 1932, mas o Instituto deveria ser «obrigatoriamente ouvido pelas instâncias competentes em todos os assuntos que dissessem respeito ao condicionamento da indústria de conservas de peixe»⁵⁹³. Na prática, além de serem explicitadas as restrições que só excepcionalmente poderiam ser levantadas, a criação do IPCP implicava um endurecimento das medidas sobre os infractores e um controlo mais estrito sobre a evolução das empresas – auxiliado, é certo, pelo detalhado cadastro industrial de cada empresa e cada fábrica. Assim, por exemplo, a venda sem autorização de uma fábrica implicava a extinção da unidade industrial, que não poderia voltar a laborar (art. 19º); era reforçada a proibição de constituir ou transformar empresas em sociedades anónimas (art. 21º); e o Instituto podia encerrar fábricas que não cumprissem as condições exigidas, e ser responsável pela sua venda em hasta pública, sobre a qual cobraria uma comissão (ats. 30º e 31º). Um dos aspectos mais interessantes e que justifica, em parte, a falta de iniciativa privada na criação da indústria de subprodutos, era a reserva feita por lei à organização corporativa para ser responsável pelo lançamento dessas indústrias. Os industriais só

⁵⁹⁰ *Diário do Governo*, Decreto 21623, 27.08.1932; ver introdução do decreto. Note-se que, devido à sazonalidade da indústria e à irregularidade da matéria-prima, as fábricas tinham uma produção intermitente e podiam estar mais de uma temporada paralisadas.

⁵⁹¹ *Idem*, art. 1º.

⁵⁹² *Idem*, arts. 2º e 3º.

⁵⁹³ *Diário do Governo*, Decreto 26:777, 10.07.1936; ver capítulo «Função do Instituto na organização da indústria e do comércio de conservas de peixe».

podiam requerer a exploração de indústrias de óleos e farinhas de peixe se os Grémios de industriais não tivessem ainda formado uma empresa «idónea» para esse efeito, constituída por uma sociedade de cotas que reunisse mais de metade dos industriais e da capacidade de produção do centro conserveiro (art. 33º).

Como veremos, não só a aplicação da lei esteve longe de ser cumprida como, desde os anos trinta, os industriais não se coibiram de criticar o CI e propor diversas reformas. Por outro lado, as decisões tomadas sobre os investimentos na indústria conserveira não respondem apenas a uma apreciação técnica das propostas, mas a um nível mais alargado de compromissos sociais e económicos estabelecidos pelo regime autoritário. Em todo o caso, o quadro legal presume a existência de uma intensa actividade regulatória que se traduziu num elevado número de pedidos de instalação e modificação das empresas e das fábricas.

7.2.2. As principais tendências.

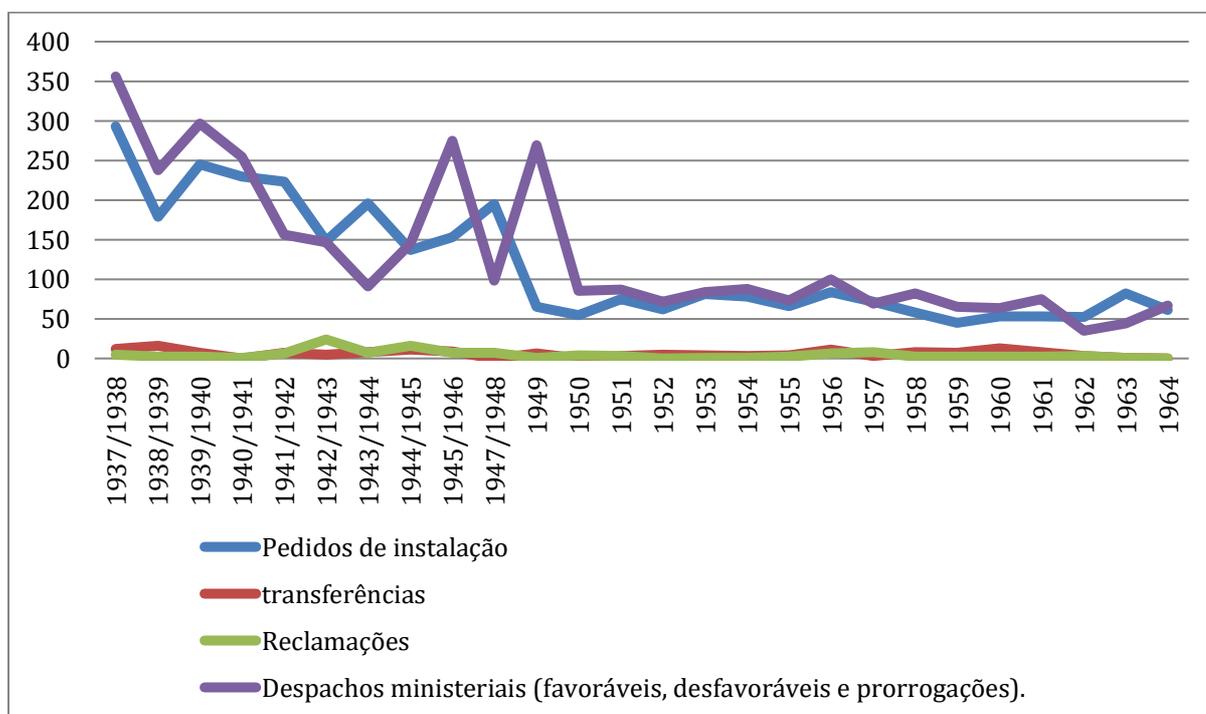
A análise quantitativa sobre o número de pedidos de instalação feitos pelas empresas conserveiras é o ponto de partida para compreendermos o impacto do CI. Todos os requerimentos das empresas eram publicitados no *Boletim da Direcção Geral da Indústria* (BGI) – mais tarde, *Boletim da Direcção Geral dos Serviços Industriais* (BDGSI) – e sujeitos à apresentação de reclamações pelos industriais já instalados⁵⁹⁴. A decisão final era publicada por despacho ministerial, que podia ser favorável ou desfavorável. A evolução dos pedidos entre 1937 e 1964 exhibe uma tendência de redução progressiva dos requerimentos e dos despachos ministeriais (Quadro 7.18). Com efeito, em 1937/38 o número de pedidos foi elevado, com 293 requerimentos e 356 despachos ministeriais, bastante acima da média das restantes indústrias⁵⁹⁵. É preciso, no entanto, ter em conta duas circunstâncias: aparentemente, diversas empresas procuraram, em 1937 e 1938, legalizar as máquinas e secções de

⁵⁹⁴ Os processos entre 1932 e 1937 não foram publicitados no citado boletim mas existem, para a indústria de conservas, processos arquivados com datas anteriores a 1937. Por outro lado, a partir de 1964 os processos de CI da indústria de conservas foram agrupados com os processos de outras indústrias alimentares, o que torna impossível distinguir o número de processos. Reforçamos, no entanto, que o CI esteve vigente na indústria conserveira até 1974.

⁵⁹⁵ V. *BDGI*, 1937. Na realidade, não existem análise sectoriais de outros ramos da indústria transformadora que nos permitam fazer uma comparação a longo prazo. A exceção é o ramo da hortifruticultura, estudado por Leonardo Pires: neste ramo, entre 1938 e 1939, os pedidos anuais são inferiores a quinze, mas têm um crescimento exponencial durante a guerra, alcançando em 1942 os 70 pedidos de instalação. V. Pires, *Estado, cultura de mercado...*, 129.

fabrico já instaladas nas suas fábricas. Parece ser o caso de pelo menos quatro empresas – a Sociedade de Conservas Belo Monte, a União Industrial, João C. Gargalo e a Feu Hermanos – que apresentaram, individualmente, cerca de uma dezena de pedidos. Por outro lado, a aplicação do CI neste período é plena, o que implicava a autorização prévia de quase todos os movimentos na indústria – incluindo os mais simples, como a instalação de uma bomba de água ou de uma máquina de lavar latas, por exemplo, ou a cessão de um número reduzido de cotas entre sócios da mesma empresa.

Quadro 7.18. Evolução do condicionamento da indústria de conservas de peixe, 1937-1964.



Fonte: BDGI e BDGSI, 1937-1964.

Em Julho de 1941 deu-se o primeiro recuo na prática do CI. A indústria de conservas, à semelhança de outras indústrias, passou a estar isenta das obrigações do CI no que se referia a instalações de energia e força motriz, a instalação de pequenas máquinas – que não alteravam a capacidade instalada -, a transmissão ou cessão de quotas entre sócios da mesma empresa e a modificação da razão social,

sempre que não houvesse alteração de sócios⁵⁹⁶. Esta isenção provocou um efeito paradoxal porque a redução do número de requerimentos e despachos contrasta com o aumento da concorrência durante os anos da Segunda Guerra Mundial. Com efeito, a proibição de entrada de novas empresas na indústria de conservas em azeite e molhos decretada em 1932 já funcionava, nos anos da guerra, como elemento dissuasor de novos requerimentos que seriam, à partida, reprovados. Nos anos da Guerra é notável uma subida exponencial dos pedidos de entrada na indústria de conservas de peixe pelo sal, cujos custos de entrada e fabrico seriam mais reduzidos do que a indústria em molhos e permitiriam aproveitar a euforia de guerra. A reação do CI, instada pelo IPCP, foi, no entanto, liminar: em 1946, o conjunto de processos que ficara sem resposta foi recusado em bloco. No dia 8 de Maio, por despacho ministerial, foram negados 120 pedidos para instalação de fábricas de conservas de peixe pelo sal; 10 para a instalação de novas filetagens; 6 para instalação de fumagens ou secagens de peixe e 12 pedidos de instalação, ampliação ou transferência de salgas em fábricas de conservas já existentes⁵⁹⁷.

Esta primeira tendência permite-nos compreender uma das principais características do CI: a barreira à entrada de novos agentes na indústria. A proibição de entrada de novas empresas na indústria de conservas em molhos, decretada em 1932, funcionou como um dissuasor para a apresentação de novos pedidos durante o conflito mundial, mas não evitou a «euforia» da indústria da salga que só foi travada pela ação discricionária do CI. O facto de as decisões administrativas não estarem determinadas por um conjunto de regras claras e apriorísticas – que poderia resultar numa aceitação dos requerimentos se estas fossem cumpridas – era o que distinguia o CI de um modelo de regulação convencional e liberal⁵⁹⁸. As transformações no CI ocorreram, no entanto, por pressão dos próprios industriais logo nos anos trinta. Em Setúbal, os conserveiros queixaram-se da morosidade dos processos e das multas

⁵⁹⁶ *Diário do Governo*, Decreto 31:403, 18.7.1941. Entre as máquinas isentas do CI contavam-se, por exemplo, os filtros de azeite e as máquinas de meter borracha, lavar grelhas e azeitar. Os processos de transferência de títulos de capital continuaram a ser alvo de processos de «condicionamento interno» no IPCP, como testemunha o arquivo do organismo de coordenação económica.

⁵⁹⁷ Por lei, as fábricas de conservas em azeite e molhos podiam produzir conservas pelo sal, mas os industriais que possuíam um alvará de produção de conservas pelo sal não podiam produzir conservas em azeite e molhos. A possibilidade de os conserveiros produzirem salgas servia vários propósitos: por um lado, permitia aproveitar o pescado que não tinha as condições necessárias para o fabrico de conservas; por outro, permitia a ocupação dos trabalhadores permanentes que estavam obrigados, pelos contratos coletivos de trabalho, a trabalhar pelo menos dois dias por semana ao longo de todo o ano. Acresce que, na região do Algarve, as salgas tiveram uma importância inusitada devido à transformação e exportação do biqueirão salgado.

⁵⁹⁸ V. Pires, *La regulación económica...*, 4..

sofridas por instalarem máquinas antes de publicada a autorização⁵⁹⁹. Já durante a Guerra, em 1942, no Conselho Geral do IPCP, os industriais de diversos centros temiam que as obrigações do CI iriam prejudicar a competitividade externa da indústria frente ao rápido crescimento da indústria marroquina⁶⁰⁰. Em 1948, depois de uma intensa polémica na imprensa, foi revista a proibição de instalação de novas cravadeiras e cofres de esterilização, passíveis de aumentar a capacidade instalada das fábricas⁶⁰¹. De resto, desde meados dos anos trinta, as críticas ao CI foram controladas pela censura, na medida em que punham diretamente em causa a autoridade do Estado e, em particular, a capacidade de produzir uma avaliação técnica equilibrada sobre as inovações tecnológicas e a concorrência interna⁶⁰². Em 1950, o raio de ação do CI sofreu um novo ajuste, com a isenção da maioria dos atos de transferência de capital nas empresas conserveiras. Contudo, os aspetos centrais do desenvolvimento da indústria – a abertura e transferência de fábricas e a introdução de novas tecnologias e linhas de produção – continuaram a ser alvo da regulação industrial até 1974.

A partir de 1950, é possível traçar um quadro mais preciso sobre o impacto do CI na estrutura industrial. No quadro 7.19 identificamos o número de pedidos autorizados e recusados, bem como o tipo de pedidos – «novos» ou «alterações» - e as taxas de aprovação de cada um deles. A primeira ideia a destacar é que, em regra geral, mais de 75% dos requerimentos feitos à administração pública foram autorizados. A partir de 1959, essa percentagem ocupa a quase totalidade dos casos. Estes dados confirmam a tendência geral que o CI, apesar da sua natureza restritiva, não constituiu um entrave à modificação das fábricas e das empresas instaladas. Mas esta afirmação tem duas nuances: em primeiro, como veremos, muitos dos pedidos autorizados eram acompanhados de condições específicas, como a descrição dos modelos de máquinas a instalar ou as restrições à sua utilização, condições que resultaram num efetivo condicionamento da atividade empresarial; em segundo lugar, como demonstra o quadro, a elevada percentagem de autorizações concentra-se nos pedidos de «alterações» às fábricas e empresas e não nos «novos» pedidos. O número

⁵⁹⁹ "Condicionamento Industrial", *A Indústria*, 31.03.1938.

⁶⁰⁰ Arquivo DGRM, IPCP, *Livro de Actas do Conselho Geral* (4ª sessão ordinária, 19 a 30 de Abril de 1942).

⁶⁰¹ Caetano Feu Marchena, «Condicionamento Industrial. Capacidade de produção», *Conservas de Peixe*, nº 4 (1946), 11/12; e António Feu, «Um passo em frente», *Conservas de Peixe*, nº 33 (1949), 33-41.

⁶⁰² Em relação à censura, ver ANTT, Ministério do Comércio e Indústria, Caixa 23, pt. 9.

de pedidos de novas instalações, além de ser bem menor do que as «alterações», tiveram uma taxa de aprovação substancialmente mais reduzida. Em 1953, 1956 e 1962, não foi superior a 25%. E, em 1964, a percentagem elevada de novas fábricas e empresas autorizadas deve-se à expansão da indústria de conservas de atum no arquipélago dos Açores, fileira que estava isenta do condicionamento praticado pelo IPCP⁶⁰³.

⁶⁰³ Ver *Diário do Governo*, decreto 26:777, 10.07.1936.

Quadro 7.19. Requerimentos e taxas de aprovação no condicionamento da indústria de conservas de peixe, 1950-1964.

Anos	Nr. total requerimentos	Requerimentos				Tipo de requerimentos				Taxas de aprovação			
		Autorizados		Recusados		Novos		Alterações		Novos		Alterações	
		Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%	Nr.	%
1950	68	54	79%	14	21%	24	35%	44	65%	16	67%	43	98%
1953	73	55	75%	18	25%	12	16%	61	84%	3	25%	52	85%
1956	91	69	76%	22	24%	24	26%	67	74%	5	21%	61	91%
1959	55	50	91%	5	9%	7	13%	48	87%	3	43%	47	98%
1962	33	29	88%	4	12%	4	12%	29	88%	1	25%	23	79%
1964	55	52	95%	3	5%	5	9%	50	91%	4	80%	48	96%

Fonte: *Boletim da Direcção Geral dos Serviços Industriais* (1950-1964).

Nota: O número total de requerimentos não inclui os pedidos de prorrogação e as rectificações aos pedidos de instalação e despachos ministeriais.

“Novos” inclui: pedidos de instalação de fábricas em azeite e molhos ou salga; constituição de sociedades de exploração com aprovação do respectivo capital social; venda ou aquisição de fábricas através da aquisição de alvarás; reabertura de fábricas encerradas por período superior a dois anos; primeiro arrendamento de fábricas; fabrico de novas linhas de produção em fábricas já existentes (p. e., anchovagem de peixe).

“Alterações” inclui: instalação e/ou substituição de máquinas e novas tecnologias; transferência de fábricas para diferentes centros industriais; transferência de maquinismos e/ou secções de produção entre fábricas da mesma empresa em localidades diferentes; transferência de títulos de capital (aquisição ou cedência de quotas); renovação de contratos de arrendamentos.

Estes dados parecem contrariar a tendência geral que o CI foi um obstáculo ao investimento na indústria. Para a grande maioria das empresas, o CI tornou-se num expediente necessário, imprescindível por lei quando desejavam introduzir e substituir máquinas, ou alterar a estrutura da empresa, sempre que esses movimentos não implicassem uma transformação radical. A aprovação das alterações estava, em princípio, assegurada, apesar do longo escrutínio a que era submetido cada requerimento. O cenário mudava, porém, quando as empresas desejavam introduzir novas linhas de produção ou construir novas fábricas. Nestes casos, como demonstram os processos selecionados, foram esgrimidos uma série de argumentos para travar a expansão da iniciativa privada: a ausência de pesca e de trabalhadores disponíveis no centro industrial, ou a falta de experiência do requerente, estiveram entre os mais comuns.

O CI exhibe ainda outras três características relevantes: as reclamações, os pedidos de transferências e o efeito dissuasor das restrições legais. Em primeiro lugar, é notável o escasso número de reclamações apresentado pelos industriais conserveiros, inferior, todos os anos, a 10% do total dos requerimentos. As reclamações eram, em teoria, o principal instrumento de proteção dos industriais já instalados que podiam alegar as consequências negativas que teria a entrada de novos agentes sobre a concorrência interna e externa. Em certos casos, como na indústria baleeira do arquipélago dos Açores, as reclamações foram uma prática constante, determinada pela necessidade de as empresas assumirem o controlo sobre o acesso aos recursos marinhos num território exíguo⁶⁰⁴. Ora, esse não era o caso da indústria de conservas de sardinha e outros pelágicos. A maioria dos pedidos eram relativos a pequenas alterações nas fábricas que os concorrentes não contestavam; e, no contexto do acesso mais ou menos livre aos recursos, as reclamações dos industriais conserveiros sobre a instalação de novas fábricas perderia a coerência se, no futuro, os reclamantes também necessitassem de deslocar as suas fábricas para zonas de pesca mais abundantes. Havia, no entanto, mais uma razão: tanto a norte como a sul, os industriais parecem ter confiado ao organismo corporativo em que estavam enquadrados, os Grémios de industriais, a tarefa de emitir pareceres que incluíam argumentos protecionistas como a escassez de matéria-prima ou de trabalhadores.

⁶⁰⁴ Discutimos este caso em Henriques, *A Baleação e o Estado Novo...*, 97-117.

Nos casos de pedidos de transferência de fábricas entre diferentes centros industriais, é importante recordar as idiossincrasias da indústria. O peso do pescado na estrutura de custos e a dificuldade de manter a sua qualidade durante o transporte obrigou as empresas a tomarem a estratégia de deslocalizar as fábricas para os centros onde a pesca era mais abundante. A regulação industrial não foi indiferente a esta exigência e, regra geral, consentiu as transferências das fábricas de conservas dos locais de escassez para os locais de abundância. Este fenómeno sentiu-se em dois momentos distintos: a deslocalização de fábricas do Algarve e de Setúbal para o centro de Matosinhos, entre 1937 e 1950, e a deslocalização das empresas de fabrico de conservas de atum do Algarve para o arquipélago dos Açores, na primeira metade de sessenta.

Mas talvez o aspecto mais essencial, ainda que «invisível», seja o efeito dissuasor criado pelo CI – não pelas decisões tomadas sobre os investimentos dos agentes já instalados, mas pelas restrições legais que pairavam sobre o sector desde 1932. A evolução de pedidos de novas entradas na indústria durante os anos cinquenta e sessenta é deveras paradoxal: enquanto a produção e exportação de conservas registava as maiores taxas anuais de crescimento, o número de pedidos de novas entradas desceu, tornando-se quase nulo em meados de sessenta. Este fenómeno indica que a indústria de conservas de peixe, sobretudo no segundo pós-guerra, esteve protegida contra o interesse de novos agentes entrarem na indústria, vindos de outros ramos industriais e comerciais. Esta tendência nacional, de que o mecanismo regulatório é responsável, faz a indústria conserveira portuguesa divergir do fenómeno global de inclusão da transformação dos produtos do mar em grandes empresas nacionais ou multinacionais⁶⁰⁵. A percepção da existência de um clima dissuasor será melhor observada na análise qualitativa dos processos de condicionamento.

7.2.3 A regulação e o universo empresarial.

No seu modelo de construção de uma teoria económica, Schumpeter chamou a atenção para o papel das empresas e, em particular, a ação dos empresários na transformação das condições oferecidas pelas instituições, os mercados e os recursos

⁶⁰⁵ Reid, *The fish supply chain...*27-30.

disponíveis. A atenção sobre a actuação do empresário, ainda que fosse mais tarde transferida para a análise sobre o crescimento da estrutura organizacional de grandes empresas, permaneceu como uma área de estudo profícua⁶⁰⁶. Nas décadas centrais do século XX em Portugal, como em Espanha, o CI criou um ambiente institucional próprio sobre a ação empresarial. O enquadramento «cultural» ou a historicização da actividade industrial neste período obriga a compreender as complexas interações tecidas entre os agentes económicos privados e a regulação desempenhada por organismos da administração pública. Sobre as empresas pendiam duas tendências gerais: a primeira, de acordo com a legislação publicada nos anos trinta, era uma certa tendência para a cristalização industrial ditada pela proibição, salvo casos considerados excepcionais, de abrir novas fábricas ou introduzir novas tecnologias. Em segundo, as autorizações concedidas preservavam uma margem discricionária e centralizada na Direção-Geral da Indústria ainda que, na indústria de conservas, o processo de decisão parece ter sido negociado com diversos intervenientes.

Estas características não supõem o eclipse total dos empresários. Contrariando a visão expressa pelo conjunto de memórias dos industriais, é de admitir que muitos empresários foram a favor do CI pela proteção que lhes era concedida, ou pelo menos a ele não se opuseram. Por outro lado, os industriais preservaram um considerável espaço de manobra para contornar as regras formais, iludir o sistema e avançar com as suas estratégias de diversificação e expansão. Em suma: o CI afectava a liberdade das empresas e a ação dos empresários em diferentes domínios, mas não anulava a sua existência.

Perante a ausência de arquivos de antigas empresas conserveiras, é o arquivo histórico do IPCP que nos permite explorar as estratégias empresariais da indústria de conservas. Recorde-se que todos os requerimentos apresentados ao CI careciam de uma memória justificativa e descritiva que resulta, muitas vezes, na identificação da história da fábrica ou empresa a que o processo diz respeito. A consulta dos processos e a recolha de informação estatística permitem descobrir uma dinâmica escondida do sector que se opõe à ideia de cristalização industrial.

Um dos primeiros sintomas dessa dinâmica é o registo de movimento de capitais, prática obrigatória na indústria de conservas desde 1932. Assim, por

⁶⁰⁶ Para um balanço e prospectiva da investigação na área da «Business History» e a ação dos empresários nos processos de crescimento económico, v. Geoffrey Jones e R. Daniel Wadhvani. «Entrepreneurship and Business History: Renewing the Research Agenda». *HBS Working paper*, 7-007, 2006.

exemplo, na temporada de 1943-44, depois de as transmissões de cotas entre sócios da mesma empresa terem já sido declaradas isentas do CI, existiram ainda 37 pedidos de transferência de títulos de capitais. Desses pedidos, vários diziam respeito ao arrendamento de fábricas, uma forma de contornar a proibição oficial de abertura de novas fábricas e entrada de novos empresários⁶⁰⁷. À margem do processo legal, desenvolvia-se um mercado de compra e venda de alvarás de pequenas unidades industriais – a maioria dos alvarás emitidos nos anos vinte, período de grande expansão no número de fábricas - em ruína ou já desaparecidas, mas cujo valor aumentava por significar uma oportunidade para a entrada de novos empresários. Mesmo nas safras de 1947-48 e 1950, quando a crise de recursos pairava sobre a indústria, existiram ainda 22 e 19 movimentos de capitais que requeriam a autorização prévia do CI, sobretudo relacionados com o aumento de capital das empresas⁶⁰⁸. Por outro lado, as estatísticas oficiais demonstram um processo de forte capitalização das empresas durante a guerra (Quadro 7.20). Entre 1939 e 1951, o capital social médio das empresas mais do que triplicou, enquanto o número de empresas subiu apenas de 129 para 147. Ao verificarmos a data de fundação das empresas em exercício em 1951, notamos que cerca de um terço tinham sido fundadas recentemente, entre 1940 e 1950⁶⁰⁹.

⁶⁰⁷ Ver, por exemplo, o arrendamento de Alberto Soares Ribeiro a José Vicente Nunes de uma fábrica filetagem de peixe pelo prazo de 5 anos; e de Francisco Alves & Filhos, em Olhão – BDGI, nº 346, 26.04.1944, 501.

⁶⁰⁸ Os pedidos de aumento de capital exigiam, como veremos, que os novos sócios provassem ser de nacionalidade portuguesa. V. os casos da Companhia Portuguesa de Congelação e de António Jacinto Ferreira Lda, em Olhão, em *BDGI* nº 342, 29.03.1944, 408.

⁶⁰⁹ Novas empresas que dizem respeito, em muitos casos, à transformação de empresas anteriores devido à entrada de novos investidores. Em relação a 1939, o número de empresas constituídas entre 1920-29 teve uma redução de 21,4% e as constituídas entre 1930 e 1939 de 27%. Das 50 novas empresas, 37 tinham sido criadas entre 1940 e 1944, durante a Segunda Guerra Mundial. V. *Estatística das Sociedades*, INE, 1939 e 1951.

Quadro 7.20. Empresas na indústria de conservas de peixe: número, data de fundação e capital social médio, 1939-1951.

	1939	1951
Empresas		
Nr. total	129	147
Capital social médio (em contos)	386,9	1291,7
Nr de empresas (data de fundação)		
1850 a 1899	4	1
1900-09	5	3
1910-19	25	21
1920-29	56	44
1930-39	37	27
1940-1950	-	50
Total	129	147

Fonte: *Estatística das Sociedades*, INE, 1939 e 1951.

Uma segunda forma de abordarmos a dinâmica empresarial no sector da transformação do pescado é observar em pormenor o desenvolvimento do CI aplicado à empresa *Companhia Portuguesa de Congelação*, constituída em 1934, uma das poucas sociedades anónimas existentes no sector. Nesta empresa, as cedências e aquisições de ações necessitavam de autorização prévia do Instituto Português das Conservas de Peixe. Entre 1934 e 1974, existiram mais de 101 pedidos de transferência de títulos de capital, 6 de construção de novas instalações e 10 designados como «outros». Se observarmos a evolução diacrónica, verificamos que foi nos períodos de maior valorização das exportações – durante a Segunda Guerra Mundial e nas décadas de cinquenta e sessenta – que houve um maior número de pedidos. Finalmente, no que diz respeito às autorizações, a totalidade de pedidos de compra, venda e cedência de ações foram aceites. O CI não funcionou, pelo menos diretamente, como um obstáculo à capitalização da empresa. Já os escassos três pedidos que foram negados à empresa diziam respeito às tentativas de diversificar a

produção com a instalação de secções de fábricas de conservas em azeite e molhos, salmoura ou filetagem de peixe. Estes pedidos foram tendencialmente negados, obrigado a *Companhia Portuguesa de Congelação* a manter um perfil especializado na produção de peixe congelado para exportação.

Quadro 7.21. Condicionamento Industrial na *Companhia Portuguesa de Congelação*, 1935-1974.

Tipo de Pedidos	
Títulos de Capital	101
Novas instalações	6
Outros	10
Total	117
Datas	
1932-1939	5
1940-1945	31
1946-1952	8
1953-1959	30
1960-1966	23
1967-1974	20
Autorizações	
Positivo	105
Negativo	3
Sem informação	9

Fonte: DGRM, Diversos, *Vários. Processos de Condicionamento Industrial Companhia Portuguesa de Congelação*.

Em terceiro lugar, o impacto do CI nas empresas pode ser interpretado a partir da longa duração que nos permite ver o conjunto de pedidos e autorizações concedidas a cada empresa. A partir do arquivo do IPCP seleccionámos sete fábricas pertencentes a centros industriais do sul, centro e norte do país (Quadro 7.22). Esta seleção, além de procurar uma representatividade de todo o território continental português, contém processos de longa duração que nalguns casos ultrapassam as três décadas. No caso da empresa *Établissements Delory*, procuramos ainda compreender se o facto de ser uma empresa estrangeira, instalada em Portugal desde finais de Oitocentos, poderia

ter um tratamento diferenciado no âmbito da regulação industrial. Não foi possível confirmar esta hipótese. Contudo, como veremos, o CI constituiu uma poderosa barreira ao investimento estrangeiro e à transferência de novas técnicas de organização do trabalho, em particular durante a Segunda Guerra Mundial.

Quadro 7.22. Empresas conserveiras e processos de condicionamento industrial, 1934-1974.

Empresa	Empresas			Processos	
	Localização	Data inicial	Data final	Consultados	Autorizados
Fábrica de conservas da Murtosa, Lda	Murtosa	1942	1974	8	6
Algarve Exportador, Lda.	Matosinhos	1936	1961	30	26
Établissements Delory / Compagnie Saupiquet	Setúbal	1936	1965	8	8
Pinhais, Lda.	Matosinhos	1934	1949	20	18
José António Ritta, Lda.	Vila Real de Santo António	1941	1974	14	13
Ramirez & Ca. (Filhos), Lda.	Peniche	1941	1973	16	15
Conservas Unitas, Lda.	Setúbal	1934	1968	21	20
Total				117	106

Fonte: DGRM, IPCP, *Compagnie Saupiquet. Setúbal; Conservas Unitas, Lda. Setúbal. Fab. 3.501.140; Fábrica de Conservas da Murtosa, Lda.; José António Ritta, Conservas de Peixe, SARL; Pinhais e C^a, Lda.; Ramirez e C^a (Filhos), Lda.; Algarve Exportador, SARL. Matosinhos (I, II, III).*

Os casos selecionados confirmam a tendência geral já esboçada no quadro 7.18. De um total de 117 processos, a grande maioria – 106 – terminaram com a autorização concedida por despacho ministerial. Todavia, as autorizações eram frequentemente acompanhadas de condições específicas para a instalação, condições que decorriam da apreciação técnica dos processos ou dos pareceres da organização corporativa e do organismo da coordenação económica. Da mesma forma, as empresas procuravam, nas memórias descritivas dos processos, antecipar as críticas ou fragilidades processuais que podiam prejudicar os seus pedidos. Note-se que tanto os pedidos das empresas como as autorizações concedidas revelam um nacionalismo

económico prevalecente, relacionado com a proteção à indústria nacional e à substituição de importações de máquinas, e ainda uma proteção generalizada ao emprego em prejuízo da inovação tecnológica. Por exemplo, em 1935, o pedido da *Conservas Unidas, Lda.* para instalar uma máquina de limpar latas era acompanhado do argumento que o desempenho da máquina não substituíria, nem podia ser substituído, pelo trabalho humano⁶¹⁰. No que toca à instalação de novas máquinas nas fábricas, incluindo as cravadeiras, os pedidos são frequentemente acompanhados da descrição das máquinas a instalar como sendo de «fabrico nacional», o que não só reduzia os encargos das importações como estimulava a produção doméstica⁶¹¹.

Por outro lado, os processos selecionados permitem-nos observar, ainda que de forma breve, as estratégias de crescimento das empresas e a composição do seu capital social. O traço mais saliente é a presença dominante de empresas de carácter familiar. Se é certo que este tipo de empresas foi tradicionalmente observado como propenso a um certo conservadorismo na acção industrial, por oposição à grande empresa capitalista, é hoje comum reconhecer que as empresas familiares foram também focos de inovação, com estruturas flexíveis e a manutenção de relações tradicionais e fiéis com os mercados que compram os seus produtos⁶¹². Neste exercício não iremos discutir em detalhe o desenvolvimento das estruturas empresariais. Devemos, no entanto, constatar a existência de uma importante diversidade dentro das empresas familiares. Num primeiro plano surge, por exemplo, a Pinhais, com duas fábricas em Matosinhos, que manteve sempre uma estrutura familiar, apesar de sucessivas transferências de títulos de capital, sobretudo em 1940⁶¹³. No extremo oposto encontramos algumas das maiores empresas do sector, como a *Algarve Exportador* e a *Ramirez* que, apesar das estratégias expansionistas, mantiveram também a estrutura familiar no capital social das empresas⁶¹⁴. Num terceiro plano estão as empresas que, apesar de não terem uma estrutura familiar,

⁶¹⁰ DGRM, IPCP, *Conservas Unidas, Lda. Setúbal* (proc. 673, 1935/36).

⁶¹¹ Ver o pedido de substituição de duas cravadeiras *Reinert* por duas cravadeiras *Sudry B.C.* e fabrico nacional – DGRM, IPCP, *Ramirez e C^a (Filhos), Lda.* (proc. 3198, 1944/45)

⁶¹² Para um estado da questão sobre este debate, v. Andrea Colli, *History of family business, 1850-2000* (Nova Iorque: CUP, 2003), 9 e ss. O estudo das famílias conserveiras da Galiza confirma esta tendência no sector da indústria de conservas. V. Carmona, org. *Las familias de la conserva...*

⁶¹³ Só entre 1940 e 1941, esta empresa teve sete pedidos de cessão de quotas. V. DGRM, IPCP, *Pinhais e C^a, Lda.*

⁶¹⁴ Nelson. *Ramirez: memórias de cinco gerações* (Matosinhos : Ramirez & Companhia (Filhos), SA 2003), 61 e ss. Também a Algarve Exportador se vai manter na propriedade familiar até, nos últimos anos, se tornar numa sociedade anónima de responsabilidade limitada (SARL). V. , a propósito, DGRM, IPCP, *Algarve Exportador, SARL* (proc. 3048, 1943/44).

correspondem á associação de membros da mesma comunidade num projecto industrial comum. É o caso da *Fábrica de conservas da Murtosa*, que veremos adiante. No caso da *Conservas Unitas*, constituída em 1945, a nova empresa resultou da transformação de uma organização familiar de *J. Ledo e Silva, Lda.* em resultado da entrada de um novo investidor, Américo do Nascimento, responsável por um aumento de capital para 1000 contos⁶¹⁵.

Se a natureza das empresas conserveiras é diversificada, apesar da prevalência da empresa familiar, também são diversas as tentativas de expansão e diversificação da produção industrial. Ao tornar obrigatória a publicitação de todos os investimentos, o CI permite-nos perscrutar as diferentes formas que as empresas adoptaram para se expandirem. Naquelas que decidiram abrir novas fábricas nos centros onde a pesca da sardinha era mais regular, a principal estratégia foi o pedido de transferência de uma fábrica, ou de uma secção de produção, para a nova localidade. Regra geral, o CI foi conivente com estes pedidos, autorizando a progressiva concentração de empresas algarvias e setubalenses no centro de Matosinhos⁶¹⁶. Todavia, existiam outras formas de expansão. Em Peniche, a entrada da empresa *Ramirez* fez-se através da compra de uma fábrica de conservas de peixe à *Sociedade de Conservas de Peniche, Lda*, que deixara de laborar em 1958⁶¹⁷. O mesmo sucede com a empresa *José António Ritta* que, para abrir uma nova fábrica em Vila Real de Santo António, beneficiou de um alvará inicialmente concedido para exercer a indústria em Lagos e que foi sucessivamente transaccionado até ficar na posse do industrial⁶¹⁸. Podemos, enfim,

⁶¹⁵ O capital social da empresa original era de apenas 120 contos. A entrada de Américo Nascimento obteve a anuência do Grémio de Industriais de Setúbal por «se tratar de pessoas todas elas ligadas de há muito à industria de conservas». V. DGRM, IPCP, *Conservas Unitas, Lda. Setúbal* (proc. 3341, parecer do Grémio de Industriais de Conservas de Peixe de Setúbal, 19.04.1945).

⁶¹⁶ V. o subcapítulo seguinte dedicado ao *cluster* de Matosinhos. A título de exemplo, ver o pedido da *Algarve Exportador* para se instalar no centro de matosinhos, em 1936, através da «Transferência da secção de cheio da fábrica de Lisboa para Matosinhos» - DGRM, IPCP, proc. 1152, 1936/1938). Este pedido de transferência daria lugar à construção da famosa fábrica nº6 da Algarve Exportador, desenhada por António Varela. V. Hugo Nazareth Fernandes, *O Legado Invisível. Uma interpretação da obra de António Varela*. Lisboa: Caleidoscópio, 2013.

⁶¹⁷ DGRM, IPCP, *Ramirez e C^a (Filhos), Lda* (vários processos). A *Sociedade Comercial de Conservas de Peniche* iniciara a laboração em 1918. Como muitas fábricas de conservas, teve períodos de paralisação e laboração intermitente, entre 1931 e 1933, por exemplo. Em 1939 produzia cerca de 25 mil caixas por ano, valor que correspondia à media anual das fábricas. Contudo, em 1958 mostrava dificuldades de solvência financeira e instalações obsoletas. A compra da fábrica valia, na realidade, pela aquisição do alvará que iria permitir a construção de uma nova fábrica moderna.

⁶¹⁸ De forma resumida, em 1945 Francisco do Sacramento Pagarete pediu autorização para a reabertura de uma fábrica que estaria sem laborar desde os anos trinta. O requerente argumentava que a fábrica era «das mais antigas que se instalaram no concelho de Lagos, na época em que a produção das conservas de peixe era inteiramente manual» e que se propunha a modernizar as instalações (30.10.1945). Já o Grémio de industriais do Barlavento esclarecia que « tem este Grémio conhecimento

confirmar que, apesar da proibição formal de abertura e venda de fábricas de conservas, os industriais beneficiaram de um sistema flexível com base na aquisição de alvarás de fábricas antigas e nos pedidos de transferência para os centros industriais mais desejados. Conseguiram, por esta via, contornar a rigidez da regulação industrial e concretizar algumas das estratégias expansionistas.

Por último, não podemos deixar de notar que a prática do CI, não obstante o elevado número de pedidos autorizados, constituía uma barreira à inovação tecnológica e diversificação dos produtos, processos que caracterizam o crescimento das empresas. Um dos problemas subjacentes ao processo regulatório era a morosidade da tomada de decisão, mesmo sobre os pedidos mais simples. A duração dos 117 processos analisados indica uma média de 3 a 8 meses que decorre entre a entrada do pedido e a data do despacho ministerial⁶¹⁹. A dificuldade em obter uma autorização constituía, em si, um elemento dissuasor do investimento e podia forçar o industrial a instalar uma máquina antes de o pedido ser autorizado⁶²⁰. No entanto, é nos pedidos recusados que vemos mais nitidamente como o CI afectou a liberdade das empresas. Nas empresas *Algarve Exportador, Comur e Pinhais*, os pedidos recusados dizem respeito à instalação de novas secções de produção industrial como as conservas pelo sal e as pastas de peixe⁶²¹. Nas empresas *Sociedade Comercial das Conservas de Peniche* e *José António Ritta*, não foram autorizados processos de reabertura de fábricas. No caso da *Sociedade Comercial das Conservas de Peniche*, o

de que o interessado tenha naquele Centro uma unidade industrial e, apenas, um velho armazém em que funcionou, até 1929, um fabrico de conservas do sistema manual e em que não existe hoje qualquer apetrechamento para a exploração que, recentemente, lhe foi autorizada. Nem sequer esse armazém teria condições para o referido equipamento industrial» (7.12.1945). Apesar dos pareceres pouco abonatórios dos Grémios de industriais do Barlavento e Sotavento algarvio, é-lhe concedida a transferência da « fábrica » para Vila Real de Santo António, em 1947. Um ano mais tarde, é autorizada a cessão de direitos de exploração da fábrica por parte de Viúva e Herdeiros de Francisco Pagarete à empresa Lusofabril. Lda. Em 1949 é autorizada a venda da fábrica a Manuel Pereira Júnior, industrial e armador da pesca da sardinha, mas o negócio não se terá concretizado; em 1957 é, finalmente, autorizada a compra da fábrica à Lusofabril por José António Ritta que era, na realidade, coproprietário da Lusofabril, em conjunto com Domingos de Sousa Uva.

⁶¹⁹ A morosidade dos processos foi identificado logo no início do processo, a propósito da discussão sobre a lei que tornaria o CI num mecanismo regulatório permanente. V. Brito, *Industrialização portuguesa...*, 120.

⁶²⁰ Ver, a propósito, o pedido da empresa *José António Ritta* para «Instalação de uma cravadeira Sudry B C 7 e uma semi-automática em substituição de duas BC 12 ou 14 autorizadas a instalar» . O requerente argumenta que não encontrou no mercado as cravadeiras que lhe tinham sido autorizadas, comprou dois modelos diferentes que funcionavam melhor e vinha, *a posteriori*, pedir autorização para mantê-los em laboração. Este caso coincide com a leitura de Brito sobre o CI como um processo que se «auto-alimenta» sempre que a um pedido inicial sucedem pedidos de substituição ou aquisição de máquinas acessórias, criando uma torrente de processos sobre os equipamentos industriais de cada fábrica. V. *Industrialização portuguesa...*, 209-211.

⁶²¹ V. DGRM, IPCP, *Algarve Exportador Lda.*, proc. 3845, 1947/1949, e proc. 3254, 1944/45; *Pinhais e Cª*, proc. 3109, 1944/45; *Fábrica de conservas da Murtosa*, proc. 3135, 1944/45, e 5139, 1960.

pedido para «desdobramento» da fábrica foi recusado segundo o parecer do Instituto Português das Conservas de Peixe, o organismo de coordenação económica que tinha uma intervenção decisiva nos processos de CI⁶²².

O retrato geral traçado nos parágrafos anteriores permite-nos afirmar que as empresas dependiam em grande medida das decisões tomadas pela regulação industrial. Os processos de diversificação industrial e alteração da estrutura do capital social necessitavam de uma autorização administrativa que, por sua vez, envolvia a intervenção de múltiplos atores, incluindo a organização corporativa e o organismo de coordenação económica. Todavia, antes de observarmos o processo de decisão, importa salientar que as decisões da regulação industrial eram tomadas dentro de um enquadramento institucional mais vasto que abrangia o conjunto da organização social e económica do regime. O CI surge, assim, como um entre vários elementos da política económica que afectam os investimentos na indústria. Para compreender este enquadramento, analisemos em detalhe quatro problemas: a mecanização da indústria e o excesso de capacidade instalada nas fábricas; o investimento estrangeiro; a especialização nas conservas de sardinha; e o fenómeno do *cluster* industrial em Matosinhos.

7.2.3.1 Mecanização e capacidade instalada.

No início dos anos trinta, o Consórcio Português de Conservas de Peixe (CPCP) subordinava o problema da mecanização das fábricas de conservas à nova política de coordenação económica do sector. De acordo com as decisões tomadas pelo Conselho de Administração do CPCP, a introdução de novas máquinas só deveria ser autorizada se não aumentasse em mais de 20 a 25% a capacidade de produção das fábricas⁶²³. Apesar de esta ser uma medida teórica, a capacidade de produção de cada fábrica resultara de um rigoroso inquérito industrial do Consórcio empreendido em 1933 e que estabeleceu a dimensão de cada empresa. Esta medida

⁶²² V. DGRM, IPCP, *Ramirez e C^a*, proc. 4974, 1958. A necessidade de o IPCP emitir um parecer sobre todos os pedidos de CI foi consagrada mais de duas décadas antes, em 1936, no decreto 26:777, alínea c) do art. 16.

⁶²³ DGRM, CPCP, *Livro de Actas do Conselho de Administração*, fol 126. De 1932 até 1948, a introdução de novas cravadeiras só poderia ser feita pela substituição efectiva das máquinas instaladas, que deviam ser seladas ou partida na presença de um funcionário da Circunscrição Industrial. Ficavam, assim, impedidas de serem revendidas para outras fábricas.

servia de base fundamental às políticas redistributivas de matérias-primas e contingentes de exportação, a repartição dos subsídios aos operários durante o período de defeso e a concessão de créditos a curto prazo às empresas. E, recorde-se, era complementada pela extensão do CI ao controlo da composição interna das empresas, a transformação das participações anónimas em nominativas e o controlo sobre qualquer modificação na estrutura do capital social⁶²⁴.

Além da conveniência administrativa em deter a mecanização das fábricas e a dimensão produtiva das empresas, a autorização para a instalação de novas máquinas exigia a manutenção do mesmo número de operários inscritos no quadro da empresa requerente. Considerando que a maioria do trabalho feminino era dado como temporário, esta medida protegia sobretudo os operários masculinos. O CI aparece, assim, subordinado a imperativos de estabilidade social e dependente de outras políticas sociais do Estado Novo. Depois de, em 1934, terem sido aprovados os horários de trabalho na indústria de conservas, os operários masculinos tinham garantido, por despacho ministerial, a interdição de mulheres e moços no uso das máquinas nas oficinas de «vazio»⁶²⁵. Os contratos colectivos de trabalho criados a partir de 1936 também fixavam um número mínimo de horas de trabalho semanal para os operários masculinos. A principal consequência destas conquistas dos operários masculinos foi não só uma lenta mecanização no período anterior à Segunda Guerra, mas também a proliferação de numerosas oficinas de fabrico de latas anexas às fábricas conserveiras, com fabrico manual ou semi-mecanizado, impedindo a concentração e redução de custos em latoarias independentes⁶²⁶.

As críticas dos industriais às dificuldades impostas pelo CI não tardaram. Em Setúbal, em 1938, os conserveiros queixaram-se da morosidade dos processos e das multas sofridas por terem instalado máquinas antes de publicada a devida autorização⁶²⁷. Esta crítica era, de resto, secundada pela Associação Industrial Portuguesa e bastante divulgada na imprensa generalista, o que suscitou a intervenção da censura para manter a credibilidade do mecanismo quando este se tornava

⁶²⁴ Para uma análise crítica do CI aplicado à indústria de conservas, em comparação com a lei geral de 1937, v. Fernando Cruz, «Algumas observações a propósito do condicionamento da indústria de conservas de peixe», *Indústria portuguesa*, nº 224 (1946), 683-685.

⁶²⁵ V. Patriarca, *A questão social...*, II, 369; e Rodrigues, *A indústria de conservas...*, II, 259/260.

⁶²⁶ V. Avelino Poole da Costa, *Inquérito à indústria de vazios das fábricas de conservas de peixe e à indústria de latoaria mecânica* (Lisboa, Tip. Jorge Fernandes, 1946). Para uma leitura crítica deste relatório, v. José M. Lopes Cordeiro, «Algumas características da indústria portuguesa das conservas de peixe nas vésperas do segundo conflito mundial», *Cadernos do Noroeste*, 8, 1(1995), 36 e ss.

⁶²⁷ «Condicionamento Industrial», *A Indústria*, 31.03.1938.

permanente, após a publicação da lei 1.956 de 1937⁶²⁸. Já durante a Guerra, em 1942, os representantes dos industriais reunidos no Conselho Geral do IPCP temiam que as restrições à mecanização impostas pelo CI fossem prejudicar a competitividade externa da indústria, face ao rápido crescimento da indústria marroquina⁶²⁹. Não por acaso, em 1948 seria liberalizada a proibição de instalação de novas cravadeiras e cofres de esterilização, ainda que sujeita a autorização prévia, medida que respondia a numerosas críticas dos industriais no imediato pós-guerra⁶³⁰.

Mas é só em 1964 que encontramos uma sugestão formal para o abandono do CI e da medida de capacidade instalada como um mecanismo central de controlo da actividade de cada empresa. Num relatório encomendado pela comissão nomeada pelo Subsecretário de Estado da Indústria para a reorganização da indústria, afirmava-se que «os estabelecimentos industriais do sector conserveiro não precisam obrigatoriamente, para atingir os melhores rendimentos, em custos e qualidades, que lhes sejam determinadas capacidades mínimas de produção em qualquer das secções do ciclo de transformação»⁶³¹.

7.2.3.2 Investimento estrangeiro.

O cerceamento do investimento estrangeiro na indústria portuguesa vem, antes de mais, enquadrado pelo texto constitucional de 1933 que, no art. 7º, limitava os direitos e garantias dos estrangeiros residentes em Portugal, e por diversa legislação aplicável à indústria e ao CI, em particular após a Segunda Guerra Mundial. Assim, a lei de Nacionalização de Capitais, de 1943, reservava a empresas com a maioria do capital social detido por portugueses a participação nas novas indústrias a serem

⁶²⁸ Sobre a actuação da AIP, v. ANTT, MCI, Cx. 28, correspondência da AIP dirigida ao Ministro, datada de 22-07.1936: “pedir providências no sentido de se evitar a morosidade do andamento dos processos sujeitos à Direcção Geral da Indústria e respeitantes ao condicionamento das indústrias [...] A simples mudança de local de uma oficina, a montagem de uma instalação necessária e urgente, não podem aguardar longos meses o despacho de requerimento [...]”. Sobre a censura, ver os cortes sugeridos ao artigos de Nuno Simões no «Diário de Lisboa», em Junho de 1937, e aos artigos publicados sobre o CI na revista *Conservas* em Maio de 1936. ANTT, MCI, Cx 23, pt. 9.

⁶²⁹ DGRM, IPCP, *Livro de Actas do Conselho Geral* (1941-1944), fol. 289.

⁶³⁰ Caetano Feu Marchena, "Condicionamento Industrial. Capacidade de produção", *Conservas de Peixe*, nº 4 (1946), 11/12; e António Feu, "Um passo em frente", *Conservas de Peixe*, nº 33 (1949), 33-41.

⁶³¹ AMO, GICPSA, *Plano de reorganização da Indústria e Comercio de Conservas de Peixe, 1963-1964* («Relatório da comissão nomeada por despacho do Senhor Subsecretário de Estado da Indústria de 24/1963», 14).

lançadas no país – ainda que a dependência da importação de tecnologias e capital humano fosse uma realidade indesmentível⁶³². As restrições à transmissão de propriedade de nacionais para estrangeiros nos estabelecimentos de indústrias *condicionadas* eram, de resto, confirmadas pela lei que estabelecia as novas bases do CI em 1952⁶³³.

A participação de estrangeiros na indústria de conservas esteve ainda influenciada pelas inúmeras restrições aplicadas no domínio das empresas da pesca e do exercício da pesca em águas territoriais portuguesas, reservada a cidadãos nacionais desde os últimos anos do século XIX, com cedências acordadas com as autoridades espanholas em sucessivos convénios de pesca⁶³⁴. A entrada de empresas estrangeiras na indústria de conservas, ou a propriedade de maioria do capital nas empresas existentes, veio finalmente consagrada na legislação de 1932⁶³⁵. Ainda que, aparentemente, as empresas estrangeiras há muito instaladas em Portugal não fossem submetidas a uma reorganização ou «nacionalização», é importante notar, segundo os processos do CI, que o cumprimento da lei foi escrupuloso. A título de exemplo, um pedido de José Correia Pontes para a aquisição de duas fábricas obteve o parecer favorável do Grémio de Industriais do Sotavento do Algarve, mas com a condição de ser alterada a escritura da empresa para que a sócia maioritária, no caso de "vir a casar-se com um estrangeiro, em comunhão de bens, [...] não possa vir a ser sócio da firma"⁶³⁶.

O caso *Massó Lusitânia* é sintomático dos receios que encobriam a entrada de empresas estrangeiras das conservas. Nos primeiros anos da Segunda Guerra Mundial, a Massó Hermanos afirmava-se como a maior empresa conserveira da região de Vigo e, atenta ao crescimento dos desembarques de sardinha em Matosinhos, procurou associar-se ao armador e industrial Adão Polónia numa empresa mista. Além de ser uma empresa de grandes dimensões, a Massó detinha a

⁶³² V. *Diário do Governo*, Lei 1:994, 13.04.1943. ; Rosas.

⁶³³ *Diário do Governo*, Lei 2:052, 11.03.1952 (Base XIII).

⁶³⁴ Ver, por exemplo, o decreto-lei nº 24722, de 3.12.1934, que determinou a interdição da pesca em Portugal às embarcações transmitidas parcial ou totalmente a estrangeiros; e o decreto 21:360, 9.06.1932, que fazia depender de autorização do Ministério da Marinha a alienação a estrangeiros, por qualquer título, incluindo a arrematação judicial, de navios portugueses.

⁶³⁵ O decreto nº 21623, na alínea d) do art. 1º, estabelecia que não era permitido no exercício da indústria de conservas a «admissão de capital estranho em comparticipação de interesses e cedência ou a transferência de qualquer parte do capital social das empresas». Este enquadramento jurídico seria frequentemente citado para conter o investimento estrangeiro, mas também a entrada de novos investidores nacionais na indústria.

⁶³⁶ AMO, GICPSA, *Condicionamento Industrial* (proc. «José Correia Pontes»).

patente de uma nova tecnologia, os canais de evisceração e fornos de cozedura contínua, que constituíram a principal inovação técnica na organização da indústria de conservas de sardinha no imediato pós-guerra.⁶³⁷ A entrada no centro de Matosinhos foi, no entanto, indeferida pelo CI⁶³⁸. No Conselho Geral do IPCP, todos os representantes da indústria se opuseram à empresa espanhola com três argumentos: a empresa iria introduzir "maquinaria moderna", com graves consequências sociais, como a perda de emprego; iria especular nos mercados externos com a conserva produzida em Portugal, vendendo-a a preços baixos e compensando os prejuízos com as vendas no mercado interno espanhol; e, por último, temiam que «quanto maiores forem os lucros e a categoria industrial [...] dão-lhes a faculdade de obterem, com relativa facilidade, o acesso rápido aos cargos mais importantes da organização corporativa»⁶³⁹. Frente a esta ameaça, a organização ponderou adquirir as fábricas que corriam o risco de cair em mãos de estrangeiros.

Apesar de não se ter consumado a entrada da empresa Massó em Portugal, os sistemas Massó foram patenteados em Portugal e distribuídos pela empresa de Adão Polónia. Apesar do seu efeito comprovado na redução dos tempos de produção e aumento da produtividade, a sua aplicação na indústria portuguesa parece ter sido parcimoniosa. Além da referida empresa portuguesa e da Feu Hermanos, em Portimão, não existem registos da transferência deste sistema para outras empresas.

Em termos gerais, o CI funcionou como um obstáculo efetivo ao investimento estrangeiro mas, mais uma vez, devemos ter em conta a capacidade de iludir o sistema. Nesse sentido, a partir de meados dos anos sessenta já era visível a participação do investimento estrangeiro em diversos ramos da indústria portuguesa⁶⁴⁰. Os grupos económicos que por esta altura ganham uma nova escala na estrutura produtiva afirmam-se como canalizadores do investimento directo estrangeiro, ainda que formalmente fosse executado por empresas portuguesas⁶⁴¹

⁶³⁷ Sobre os impactos desta mudança, ver Luisa Muñoz, «Dos siglos y cuatro generaciones de dinámica empresarial», *Las Familias de la Conserva...*, 135/136.

⁶³⁸ BDGI, nº 329 (1943), 187. Negada autorização a Gaspar Massó e Eugenio Fradique Gonzalez para realizarem cotas de 45% e 15%, respectivamente, no aumento de capital para 10 mil contos requerido pela empresa Adão Polónia. Sobre o desenrolar deste processo, v. DGRM, IPCP, *Massó Lusitana, Lda. Matosinhos*.

⁶³⁹ Arquivo DGRM, Fundo IPCP, Livro de Actas do Conselho Geral (1940-1941), fols. 66 a 71.

⁶⁴⁰ V. Salgado de Matos, *Investimentos estrangeiros em Portugal* (Lisboa: Seara Nova, 1973), e Belmira Martins, *Sociedades e grupos em Portugal* (Lisboa: Estampa, 1973).

⁶⁴¹ V. Ferreira da Silva, Amaral e Neves. «Business Groups in Portugal», 54.

7.2.3.3 Especialização nas conservas de sardinha.

Um terceiro vector de actuação do CI revela como a política industrial foi um mecanismo que intensificou a especialização da indústria conserveira, em particular na produção de conservas de sardinha em azeite e molhos, em detrimento de outras formas de transformação do pescado, como a conservação pelo sal e a congelação.

Esta actuação correspondia à política de valorização das exportações de conservas de sardinha, mas cedo tornou-se num mecanismo de protecção aos conserveiros que, assim, enfrentavam uma menor concorrência com outros segmentos da indústria transformadora na aquisição do pescado. A protecção aos conserveiros acentuou-se durante a Segunda Guerra, quando os baixos custos de entrada na indústria de conservas pelo sal suscitaram a multiplicação dos pedidos de instalação. Por despacho ministerial, em 1946, foram recusados mais de uma centena de pedidos de instalação da indústria da salga. Sentindo-se impedidos de exercer a actividade, os industriais da salga reuniram-se e reclamaram a sua representação na organização corporativa do sector⁶⁴².

Mas é no caso da congelação do pescado que o CI se revelou mais intransigente e com uma restrição de grande duração, inspirada pelos pareceres ditados pelo IPCP que recomendavam, invariavelmente, a proibição de instalação de estruturas de congelação no interior das fábricas. Esta medida teve uma enorme repercussão na laboração industrial, na medida em que não permitia o armazenamento das matérias-primas e o funcionamento regular da indústria ao longo do ano, nem permitia a importação de pescado em grandes quantidades para a regularização do trabalho industrial. Os pedidos de instalação foram sistematicamente negados até, pelo menos, 1969⁶⁴³. Note-se que o principal argumento era que a indústria portuguesa não poderia manter o mesmo padrão de qualidade se recorresse à sardinha congelada. Contudo, esta estratégia não só impedia a regularização da indústria e o fim da sazonalidade da indústria, mas também o aproveitamento de novas tendências

⁶⁴² V. *BDGI*. Só a 8 de Maio de 1946, são negados 120 pedidos para instalação de fábricas de conservas de peixe pelo sal; 10 para a instalação de novas filetagens; 6 para instalação de fumagens ou secagens de peixe; 12 pedidos de instalação de novas salgas em fábricas de conservas já existentes ou para ampliação e transferência das existentes. V. «Uma exposição da indústria da salga», *Conservas de Peixe*, nº 18 (1947), 27.

⁶⁴³ DGRM, IPCP, *Livro de Actas do Conselho Geral do IPCP* (sessão de 28.10.1969). Esta intransigência foi notada na biografia empresarial da Ramirez. V. Soares, *Ramirez...*, 80.

de consumo de peixe congelado nos países europeus mais industrializados. Diferente foi a estratégia seguida em Espanha, em que a indústria transformadora teve importantes apoios públicos para a reconversão e introdução da congelação, estratégia de capital intensivo que culminou na formação da empresa *Pescanova*⁶⁴⁴.

7.2.3.4 Localização industrial: o *cluster* de Matosinhos.

Por último, entendemos que o CI surge como um mecanismo institucional que permitiu a formação de um *cluster* de empresas conserveiras em Matosinhos. Não é nossa intenção desenvolver neste ponto o contributo das aglomerações de pequenas empresas na formação da economias externas e sinergias que lhes conferem competitividade, uma hipótese teórica inicialmente formulada por Alfred Marshall e discutida recentemente por Becattini e Porter, entre outros autores⁶⁴⁵. Em Portugal, o fenómeno de *cluster* e competitividade deu-se na indústria de transformação da cortiça, onde os aspectos institucionais, como na indústria de conservas, foram relevante no processo de crescimento⁶⁴⁶. Por um lado, o CI permitiu a sobrevivência de unidades de pequena dimensão e a sua transferência para Santa Maria da Feira, onde se concentraram progressivamente. Além das externalidades formadas neste centro, relacionadas com a prestação de serviços especializados à indústria, as empresas beneficiaram de custos salariais mais reduzidos do que no centro e sul do país. Esta diferença salarial regional não resultava de um ajuste entre a procura e oferta de trabalho, mas da fixação de salários por despacho do governo em 1941.

O fenómeno de *cluster* da indústria de conservas em Matosinhos foi semelhante à indústria de cortiça, mas com nuances atribuídas às idiosincrasias das conservas de peixe, relacionadas com a natureza dos recursos e as estratégias de diversificação das empresas. A concentração geográfica em torno do porto de Leixões, em Matosinhos, a partir de 1935, se deveu às crises de escassez da sardinha no centro e sul do país e ao

⁶⁴⁴ Jesús G. Rivero, « Revisitando el nudo gordiano: el desarrollo de la congelación en la pesca gallega (1960-1970) », *Areas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 27 (2008), 72/73.

⁶⁴⁵ V. Alfred Marshall. *Principles of Economics; An Introductory Volume* (London: Macmillan, 1920); G.Becattini, *Industrial Districts. A new Approach to Industrial Change* (Cheltenham, Edward Elgar, 2004); M. Porter, *The Competitive Advantage of Nations* (New York: The Free Press, 1990).

⁶⁴⁶ Francisco M. Parejo e Amélia Branco, « Distrito industrial y competitividad en el mercado internacional: la industria corchera de Feira en Portugal » em *Distritos y clusters en la Europa del Sur*, org. José Antonio Miranda, Jordi Catalan, Ramón Ramón-Muñoz (Colección Historia Empresarial: Editorial LID, 2011), 131-136.

facto de o peixe ser o principal elemento no custo de produção das conservas. Ora, o CI, apesar da sua natureza restritiva e protecionista, mostrou-se permeável à transferência de fábricas do centro de Setúbal e dos centros do Algarve para Matosinhos⁶⁴⁷. Entre 1937 e 1950, foram pedidas 18 transferências e, apesar de frequentes oposições do Grémio de Industriais do Norte, apenas uma foi recusada (Quadro 7.23). No início dos anos cinquenta, Matosinhos era já o principal centro conserveiro e porto sardineiro do país.

⁶⁴⁷ As autorizações concedidas às transferências continham, sobretudo antes da Guerra, diversas condições. A título de exemplo, sobre a transferência da Fábrica de Conservas «Madrugada» para Matosinhos, a empresa Saias & Irmãos era obrigada a: «organizar o seu quadro do pessoal em Matosinhos com, pelo menos 66% de pessoal residente e inscrito em Setúbal, pagando o transporte do pessoal, e arrançando-lhe alojamento em Matosinhos; da fábrica não poder ser transaccionada durante três anos depois de feita a transferência». V. *BDGI*, n.º 74 (1939), 1028.

Quadro 7.23. Transferências de fábricas de conservas em azeite e molhos para o Norte do país (Matosinhos, Vila do Conde e Póvoa de Varzim).

Anos	Empresas	Local de origem	Local de transferência	Tipo de pedido	Autorização
1938	A Pescaria, Lda.	Lisboa	Matosinhos	Salmoura / Estiva	Indeferido
1938	Conservas Rainha do Sado Lda.	Setúbal	Matosinhos	Fábrica	Deferido
1938	Marques, Neves e C ^a , Ltd ^a	Setúbal	Matosinhos	Fábrica	Deferido
1938	Saias, Irmãos e C ^a , Ltd ^a	Olhão	Matosinhos	Fábrica	Deferido
1940	B. J. Borges, Lda.	Lisboa	Matosinhos	Fábrica	Deferido
1940	Ramos, Reynaud & C ^a , Ltd.	Setúbal	Matosinhos	Fábrica	Deferido
1940	Saias, Irmãos e C ^a , Ltd ^a	Olhão	Póvoa de Varzim	Fábrica	Deferido
1940	Viegas & Lopes	Portimão	Matosinhos	Fábrica	Deferido
1940	Viegas, Dias e C ^a , Lda	Setúbal	Matosinhos	Fábrica	Deferido
1941	Henriques e C ^a , Lda.	Olhão	Matosinhos	Fábrica	Deferido
1943	Nero & C ^a (Sucessor), Lda	Sesimbra	Matosinhos	Fábrica	Deferido
1944	Benzinho, Lda.	Setúbal	Matosinhos	Fábrica	Deferido
1944	Conservas Belamar, Lda.	Olhão	Vila do Conde	Fábrica	Deferido
1944	João C. Gargalo	Olhão	Matosinhos	Fábrica	Deferido
1944	Sociedade de Conservas Belo Monte, Lda.	Olhão	Matosinhos	Fábrica	Deferido
1945	Boa-Vista, Lda.	Portimão	Vila do Conde	Fábrica	Deferido
1945	Cruz, Martins e C ^a	VRSA	Matosinhos	Fábrica	Deferido
1945	Francisco Alves & Filhos, Lda.	Setúbal	Matosinhos	Fábrica	Indeferido
1945	Noya de Brito, Lda	VRSA	Matosinhos	Fábrica	Deferido
1945	Parceria Industrial de Conservas, Lda.	Olhão	Matosinhos	Fábrica	Deferido
1945	Produtora Algarvia, Ltd ^a	Olhão	Matosinhos	Fábrica	Deferido
1945	Ramirez & C ^a , Lda.	VRSA	Vila do Conde	Fábrica	-
1946	Conservas Praia do Sol, Lda.	Trafaria	Matosinhos	Fábrica	-
1949	Conservas Praia do Sol, Lda.	Almada	Matosinhos	Fábrica	-

Fonte: BDGI / BDGSI, 1938-1949.

Por outro lado, e ao contrário do que sucedia na indústria de cortiça, os contratos colectivos de trabalho e os despachos de fixação de salários mínimos não institucionalizaram uma vantagem salarial em Matosinhos. A comparação das condições remuneratórias dos contratos colectivos assinados em 1936 exibem dois grupos distintos: o primeiro, composto por Setúbal e Matosinhos, com os salários mais elevados, e um segundo composto pelos centros de Lisboa, Peniche e do Algarve com salários mais baixos⁶⁴⁸. Contudo, e por diversas razões – disponibilidade de mão-de-obra, maior mecanização da indústria e menor tradição reivindicativa – os salários efectivos em Matosinhos indicam ser inferiores aos restantes centros. Se tomarmos em comparação o ano de 1950 entre os centros de Matosinhos, Setúbal e Portimão, verificamos que os salários a Norte eram inferiores, sobretudo no caso dos trabalhadores temporários. Ao mesmo tempo, verificamos que a quantidade de sardinha desembarcada em Matosinhos era muito superior a Setúbal e Portimão e os preços médios de primeira venda eram mais baixos, sobretudo em relação ao Algarve (Quadro 7.24).

Quadro 7.24. Comparação do custo da sardinha e dos salários por centros industriais, 1950.

	Matérias-primas (Sardinha, Quantidade e preços médios de primeira venda)		Salários	
	(Norte=100)		(Norte=100)	
	Quantidade	Preços médios	Trabalhadores permanentes	Trabalhadores temporários
Norte (Matosinhos)	100	100	100	100
Centro (Setúbal)	14,5	100,6	103,1	100,7
Sul (Portimão)	14,01	121	117,6	129,1

Fonte: *Estatística Industrial*, INE.

O derradeiro testemunho de formação do *cluster* são as externalidades que surgiram rapidamente no centro de Matosinhos, como atestam algumas monografias locais⁶⁴⁹. Entre estas conta-se a fundação de novas empresas de litografia para ilustração e estampagem das marcas em folha de flandres e, sobretudo, duas

⁶⁴⁸ Sobre esta comparação, v. Barbosa, *Sobre a indústria...*, 144. Joaquim Rodrigues discutiu o cumprimento duvidoso das condições dos contratos, as denúncias dos Sindicatos Nacionais e os protestos dos industriais. V. Rodrigues, *A indústria de conservas...*, II, 287 e ss.

⁶⁴⁹ Tato, *Memória da indústria conserveira...*, 260-292; e Cordeiro, *A indústria conserveira em Matosinhos...*, 40-44.

serralharias mecânicas que vão produzir a quase totalidade das máquinas utilizadas na indústria de conservas. A progressiva mecanização da indústria conserveira foi ainda um poderoso estímulo para a precoce electrificação pública do concelho de Matosinhos⁶⁵⁰.

7.2.4 O processo de decisão: discricionariedade ou negociação?

A tomada de decisão nos processos de CI revela a presença de múltiplos interesses e participantes, cuja intervenção estava ordenada por uma sequência temporal e hierárquica rígida (Quadro 7.25). Após uma longa fase de consultas que envolvia as empresas instaladas, a organização corporativa e o organismo de coordenação económica, o requerimento inicial era submetido a um estudo e parecer dos serviços da Direção Geral da Indústria, parecer que informava o Ministro antes da emissão do despacho e a sua publicação no boletim oficial. Pelo carácter centralizado do processo na sua etapa final, e pela ausência de critérios claros e apriorísticos na tomada das decisões, o CI tem sido descrito como um mecanismo com uma considerável discricionariedade⁶⁵¹. As decisões tomadas por despacho ministerial estavam, sobretudo, dependentes da apreciação casuística feita pelos serviços administrativos públicos. Além disso, dada a fragilidade de alguns processos contrastar com a sua autorização, existem razões suficientes para pensar que muitas decisões não eram tomadas diretamente através do processo formal do CI, mas sujeitas a tráfico de influências e contactos diretos com os mais altos decisores políticos⁶⁵².

Ainda que esta interpretação geral nos pareça válida, o caso da indústria de conservas de peixe ilustra como os processos de decisão resultavam também de uma negociação entre os vários participantes a montante do estudo realizado pelos serviços oficiais. A concordância entre os pareceres emitidos pela organização das conservas e os despachos ministeriais leva-nos mesmo a aceitar a hipótese que o organismo de coordenação económica e os organismos corporativos tinham uma relevante precedência na tomada de decisão sobre os investimentos. Esta característica não

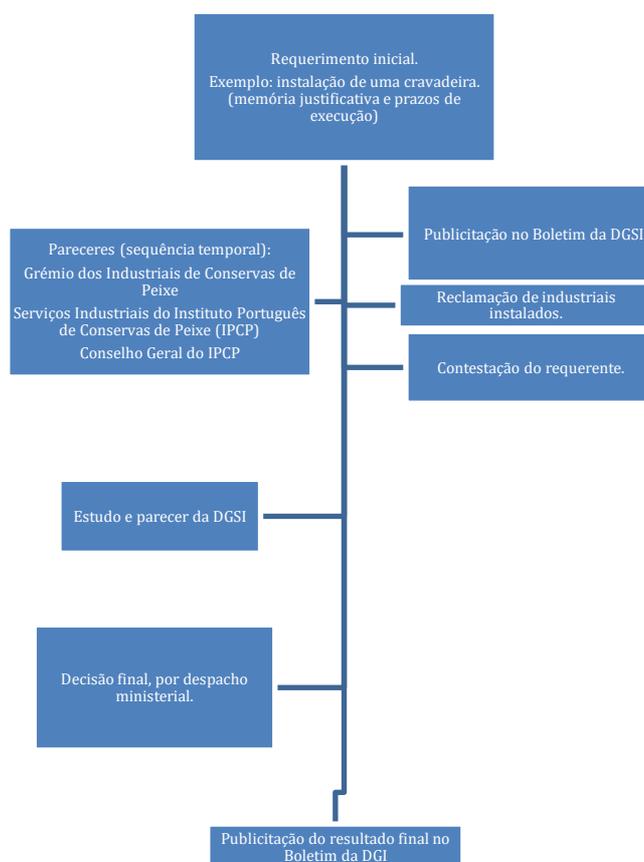
⁶⁵⁰ Cláudio Amaral, «Energia, desenvolvimento local e modernização social. A electrificação do concelho de Matosinhos (1890-1980)». Tese de Doutoramento, Porto, Universidade do Porto, 2016.

⁶⁵¹ Para uma análise detalhada dos procedimentos, Brito, *Industrialização portuguesa...*, 187-224; e Pires, *La regulación*, 204-288.

⁶⁵² Brito, *Industrialização portuguesa...*, 208.

anula a ideia de discricionariedade porque tanto o IPCP como os Grémios de industriais, à semelhança da DGI, não respondiam a critérios claros na emissão dos seus pareceres. Todavia, a participação de diversos organismos e, em particular, a tomada de posição sobre os pedidos do CI no Conselho Geral do IPCP, onde tinham assento os representantes dos industriais de todos os centros, leva-nos a crer que existia uma margem de negociação que antecede as tomadas de decisão.

Quadro 7.25. Organograma do processo de Condicionamento Industrial.



A confrontação desta hipótese é limitada pela ausência dos estudos e pareceres finais da DGI nos processos arquivados no IPCP. Todavia, como referimos, a participação do IPCP parece suficientemente relevante para informar os despachos ministeriais, e visível, por exemplo, nas condições técnicas exigidas nos despachos ministeriais que eram transcritas dos pareceres emitidos pelo IPCP. Ao mesmo tempo, a organização corporativa funcionou como um espaço de manifestação dos interesses protecionistas e a relutância em aceitar novos investidores na indústria. Em definitivo,

o clima de restrição de liberdades tornou-se claro na execução do CI e afectou de forma mais nítida as empresas. É por isso que devemos iniciar a caracterização do processo de decisão pela base.

7.2.4.1 As empresas

Fosse pela dificuldade em cumprir as medidas, fosse pela habilidade dos industriais em iludir o sistema de licenciamento, as empresas possuíam uma margem mínima para introduzir mudanças no interior das fábricas. Contudo, seria mais difícil de contornar o mecanismo regulatório quando se tratava de introduzir uma nova linha de produção e diversificar os fabricos de conservas. Além disso, num sector tradicionalmente *pulverizado*, é de admitir que as pequenas empresas tinham um modesto poder de influência sobre os organismos corporativos, o organismo de coordenação económica e a tutela ministerial. Estas circunstâncias, em conjunto com a abrangência do CI, faziam com que as pequenas empresas não pudessem decidir livremente sobre as suas estratégias de expansão, mas submeterem-se a um longo processo de consultas que, em última instância, subtraía-lhes o poder de decisão.

Este comportamento é visível através de exemplos concretos. Em 1943, a Fábrica de Conservas da Murtosa começou a laborar com um alvará para o fabrico de conservas em escabeche. A nova fábrica resultara da iniciativa privada para agregar produtores que exerciam a transformação da enguia em "condições higiénicas e técnicas reprováveis"⁶⁵³. No entanto, logo em Abril de 1944, a empresa requereu a modificação do seu alvará para que fosse autorizada a produzir conservas de sardinha e outras espécies em azeite e molhos. Alegavam que a Murtosa, afastada dos principais centros industriais, tinha dificuldades em aproveitar o pescado que era desembarcado na praia da Torreira e que a sua transformação em conserva iria animar a actividade da pesca. Apesar da bondade do projecto, o pedido foi rejeitado por despacho ministerial, sustentado pelo parecer negativo do Grémio dos Industriais.

Dezasseis anos mais tarde, em 1960, a empresa voltou a requerer a transformação do seu alvará para fabricar conservas em molhos, alegando que a escassez de enguia na ria de Aveiro não permitia continuar com a especialização de

⁶⁵³ DGRM, IPCP, «Fábrica de Conservas da Murtosa, Lda» (proc. 3135, 1944/1945).

conservas em escabeche e que novas empresas de conservas se tinham transferido do Algarve para a região de Aveiro⁶⁵⁴. O pedido foi novamente recusado, com o mesmo argumento utilizado em 1945, assente na exclusividade do alvará para o fabrico de conservas em escabeche e a inconveniência de ter mais um produtor de conservas na região Norte. Após uma terceira tentativa sem sucesso, em 1965, o fabrico de conservas em azeite e molhos na Murtosa só seria aceite no final do regime, em 1974. O caso demonstra inequivocamente que houve estratégias de diversificação interrompidas pelo CI.

Noutros casos, as autorizações concedidas às empresas foram condicionadas por exigências específicas, não previstas pelas empresas no momento de apresentação dos pedidos e que resultavam da apreciação dos processos pela organização corporativa e os organismos de coordenação económica. Essas condições revelam, por exemplo, a necessidade de resolver conflitos de interesse, a integração vertical da pesca e conservas ou a manutenção do quadro permanente de operários da empresa. Delfim Linhares de Andrade, na ilha do Pico, desejou instalar uma fábrica de conservas de atum em 1964, mas só seria autorizado se construísse quatro barcos atuneiros e incluísse na empresa os pescadores e armadores interessados⁶⁵⁵. As grandes empresas não estiveram imunes a estas condições particulares. Em 1936, a Algarve Exportador – a maior empresa do sector – desejava transferir a sua fábrica de Lisboa, em Alcântara, para Matosinhos. A transferência foi autorizada, mas com a ressalva de se manter a secção de "vazio" da fábrica de Alcântara e o número de operários do quadro permanente. A propósito destas condições, Filipe Nazareth Fernandes, gestor da empresa e filho do fundador Agostinho Fernandes, recordava que a manutenção das oficinas de "vazio" onerava o exercício da indústria, mas era um «mal necessário» das empresas para poderem cumprir com os encargos previstos nos contratos colectivos de trabalho e assegurar um trabalho regular aos operários masculinos⁶⁵⁶.

7.2.4.2 A organização corporativa.

⁶⁵⁴ DGRM, IPCP, «Fábrica de Conservas da Murtosa, Lda» (proc. 5139, 1960).

⁶⁵⁵ *BDGSI*, Despacho de 29 de Abril de 1964.

⁶⁵⁶ Arquivo DGRM, Fundo IPCP, "Algarve Exportador, SARL. Matosinhos (I)."; e Filipe Fernandes, "Condicionamento do Vazio" in *Conservas de Peixe*, nº 6 (1946), p. 7.

Os exemplos recolhidos sobre as empresas permitem afirmar que existia uma relação desigual entre estas e as autoridades públicas. Quando uma empresa elaborava o requerimento inicial, desconhecia as regras gerais a que deveria obedecer – salvo aquelas determinadas pela lei que criara o IPCP e regulamentara o condicionamento da indústria de conservas. As decisões finais, porém, continham obrigações que dependiam de uma apreciação casuística do requerimento e obrigavam as empresas a acatar condições específicas. Ora, durante este processo de apreciação casuística, a consulta à organização corporativa – em particular ao Grémio de industriais em que estava inscrita a empresa – constituiu uma das etapas mais relevantes do processo. E aqui reside um aspecto interessante. Se, num plano individual e de forma mais ou menos deliberada, os industriais conserveiros se opuseram às restrições do CI, num plano «colectivo», ainda que centralizado nas direcções dos Grémios, a posição face ao CI foi mais conservadora do que se poderia crer.

Se tomarmos como exemplo um conjunto de 27 processos de CI que deram entrada no Grémio de industriais de conservas do Sotavento do Algarve entre 1936 e 1974, verificamos que o Grémio emitiu 13 pareceres positivos e 14 negativos. Entre os pareceres negativos, todos – com uma excepção – diziam respeito a novas instalações, incluindo reaberturas de fábricas e lançamento de novas linhas de produção. Os argumentos para a negação dos pedidos incluíam a determinação de uma localização imprópria, a ausência de comprovação de condições técnicas para o exercício da indústria, a exiguidade de recursos marinhos para sustentar o aumento da procura industrial e a indesejável concorrência com projetos industriais patrocinados pelo Grémio, em particular o lançamento da indústria de óleos e farinhas de peixe (Quadro 7.26).

Quadro 7.26. Processo de CI: pareceres do Grémio de Industriais de Conservas de Peixe do Sotavento do Algarve, 1936-1974.

ANO	REQUERENTE	TIPO	SUBTIPO	PARECER
1940	Domingos do Ó Afincão	Novo	Subprodutos	Negativo
1936	José de Aragão Barros & C ^a	Alterações	Transferência no mesmo centro	Positivo
1936	União Industrial, Lda	Alterações	Maquinismos	Positivo
1937	José Vicente Nunes	Novo	Salga	Positivo
1937	Vasconcelos & Guerreiro, Lda	Alterações	Maquinismos	Positivo
1938	Arménio de Sousa Cardoso	Alterações	Salga	Positivo
1939	Companhia Portuguesa de Congelação	Novo	Nova linha de produção	Positivo
1940	José Correia Pontes	Novo	Aquisição Fábrica/alvará	Positivo
1940	Viuva e Herdeiros de Francisco Faria Tenório	Novo	Transferência de arrendamento no mesmo centro	Positivo
1942	António Joaquim dos Santos	Novo	Salga	Negativo
1943	Tiago Samudio	Novo	Reabertura	Negativo
1943	José Baltazar & C ^a	Novo	Nova linha de produção	Positivo
1946	Edmundo da Cruz Martins Gargalo	Novo	Salmoura com secção de filetagem	Negativo
1947	Antonio Jacinto Ferreira Junior	Novo	Salmoura com secção de filetagem	Negativo
1947	Joaquim Antonio Correia	Novo	Salga	Negativo
1951	J. Peres e C ^a Ida	Alterações	Transferência de títulos de capital	Positivo
1955	Cruz & Afonso, (Irmãos) Lda.	Novo	Aquisição Fábrica/alvará e transferência para região	Negativo
1956	Sociedade Triangular de Anchovas	Novo	Transferência	Negativo
1958	Conservas Sol nascente, Lda.	Novo	Nova linha de produção	Negativo
1961	José António Mansinho	Novo	Subprodutos	Negativo
1964	José de Aragão Barros e Eduardo Arcanjo	Novo	Reabertura	Negativo
1965	Cooperativa dos Armadores da Pesca da Sardinha	Novo	Armazém Frigorífico	Negativo
1966	António & Henrique Serrano, Lda.	Alterações	Maquinismos	Positivo
1967	Teotónio Agostinho & Irmão, Lda	Alterações	Congelação	Negativo
1971	Juvenal Ildefonso Guerreiro	Novo	Congelação	Negativo
1973	José Miguel Pereira	Novo	Congelação	Positivo
1974	Zacarias dos Ramos Bom	Alterações	Congelação	Positivo

Fonte: AMO, GICPSA, «Condicionamento industrial» (vários processos).

Este desempenho da organização corporativa reforça a hipótese que o CI funcionou como um agente de corporativização da indústria. O processo burocrático, com a participação de diversos intervenientes, mas subordinado a uma decisão administrativa, substituiu o princípio de economia «autodirigida» defendido na doutrina do corporativismo. E mesmo quando observamos a possibilidade de a organização corporativa participar no processo, através de pareceres não vinculativos, não podemos esquecer a composição oligárquica dos Grémios e o facto de as decisões não serem tomadas com a auscultação do conjunto de industriais de cada centro. Esta

oligarquização também é válida para caracterizar o Conselho Geral do IPCP, organismo que emitia o parecer final antes de o processo ser remetido à DGI.

7.2.4.3 IPCP: O organismo de coordenação económica.

Finalmente, importa regressar ao papel do organismo de coordenação económica, o IPCP. À partida, como referimos, a estrutura formal mantinha a possibilidade de ser exercido um poder discricionário na tomada de decisão final pela DGI e o ministro. Contudo, o nível de concordância entre os pareceres do Conselho Geral do IPCP e as decisões finais emitidas por despacho ministerial é tão elevado que nos leva a crer, quanto a este sector da indústria, que existiu uma preponderância das decisões do organismo de coordenação económica sobre a DGI⁶⁵⁷.

Desde os anos trinta, o IPCP estabeleceu, através de circulares e do seu laboratório, uma regulamentação precisa sobre as máquinas, o controlo da qualidade das matérias-primas e do produto final. O IPCP dispunha de quadros ocupados por engenheiros industriais que avaliavam as propostas dos requerentes, exigiam alterações segundo as normas internas em vigor ou recomendavam o seu indeferimento. Esta regulamentação específica estendia-se à própria dimensão do capital social das empresas⁶⁵⁸. Dentro do organismo de coordenação económica devemos, no entanto, distinguir duas instâncias: os serviços industriais do Instituto, que produziam pareceres técnicos, e o Conselho Geral, composto pelos presidentes dos Grémios de industriais, a direção e o delegado de governo, que emitiam o parecer final.

No caso dos serviços industriais, os pareceres técnicos emitidos sobre o CI revelam a importância determinante das regras estabelecidas pelo Instituto. Já vimos como, nos anos trinta, a mecanização das fábricas foi atrasada pela necessidade imposta pelo IPCP de as empresas manterem o mesmo número de operários depois de instaladas as novas máquinas. Este tipo de exigência, muito frequente, era nalguns casos complementado por condições mais específicas. Em 1937, por exemplo, para a

⁶⁵⁷ Se tomarmos como exemplo os 30 processos da Fábrica Algarve Exportador em Matosinhos, notamos que apenas um não obteve a concordância entre o parecer do IPCP e a decisão final tomada por despacho ministerial.

⁶⁵⁸ Ver, sobre a autoridade técnica dos pareceres do IPCP, DGRM, IPCP, *Livro de Actas do Conselho Geral (1937)*, fols. 5/6. No mesmo ano, deliberou-se que “salvo razões especiais [...] seja exigido às empresas industriais que se reorganizem com pessoas estranhas e sob a forma de sociedades limitadas, um capital correspondente a 15\$00 por cada caixa de capacidade de produção.

defesa de um alvará um industrial tinha de assegurar um mínimo de produção, empregar operários desempregados e não exceder 5% da capacidade de produção que o IPCP lhe tinha determinado⁶⁵⁹. É certo, porém, que houve um paulatino relaxamento das medidas restritivas e, no que toca à mecanização das fábricas, o processo começou a ser visto como inevitável. A este propósito é eloquente uma circular do IPCP emitida em 1943:

"Não podem os conserveiros desconhecer que os industriais estrangeiros, num trabalho contínuo e silencioso, a cada momento aperfeiçoam a sua técnica para produzirem mais, melhor e mais barato. Parece indispensável que a indústria portuguesa das conservas entre no mesmo caminho. Não pode negar-se que muitas das instalações existentes não dispõem nem da aparelhagem mais moderna, nem de uma arrumação correcta, do que resulta fatalmente um elevado preço de custo. Em todas as instalações é sempre possível introduzir melhoramentos e para isso parece excepcionalmente propício o momento actual porque é indispensável que se esteja apto no momento da Paz para produzir em condições perfeitas."⁶⁶⁰

Na realidade, a circular refletia a preocupação dos serviços industriais em melhorar as condições da indústria e uma crítica velada ao CI. Henrique Parreira, diretor dos serviços industriais do Instituto, opunha-se às "concentrações capitalistas" mas sublinhava a necessidade de concentrar "as pequenas oficinas em fábricas de tamanho conveniente, utilizando maquinismos de melhor produção e maior rendimento"⁶⁶¹. Já o seu sucessor, Pinheiro de Magalhães, também membro da Direcção do IPCP, advogou pela liberdade total na montagem de cofres e cravadeiras no imediato pós-guerra, salientando a urgente necessidade de redução dos custos de produção⁶⁶².

A jusante da apreciação técnica dos serviços industriais estavam as reuniões do Conselho Geral onde eram discutidos todos os pedidos de CI. Note-se que nem todas as decisões foram tomadas por unanimidade. A entrada da Algarve Exportador em Matosinhos teve o parecer contrário do representante do Grémio do Norte mas foi,

⁶⁵⁹ DGRM, IPCP, *Conselho Geral. Deliberações* (Sessão de 31.03.1937). Note-se ainda, no mesmo ano, a exigência feita à empresa Marques & Neves, que pedira a transferência para Matosinhos, de empregar dois terços do pessoal que detinha na sua fábrica em Setúbal, caso estes se quisessem deslocar para Matosinhos (*Idem*, sessão de 6 e 7.12.1937)

⁶⁶⁰ DGRM, IPCP, *Circulares*, nº 547 (3.10.1943).

⁶⁶¹ Henrique Parreira, "Concentração Industrial" in *Conservas de Peixe*, nº 6 (1946), p. 11/12.

⁶⁶² DGRM, IPCP, *Livro de Actas do Conselho Geral (1947-1950)*, fols 49 a 54.

ainda assim, aprovada⁶⁶³. Por outro lado, é de prever que os critérios para a emissão de um parecer favorável ou desfavorável foram porosos ao ponto de deixarem os industriais em suspense para conhecerem as decisões do Conselho. Se, nalguns casos, era suficiente considerar que o pedido devia ser deferido porque o requerente era pessoa bem aceite no Grémio⁶⁶⁴, ou porque o pedido de instalação fazia a indústria «sair dos moldes rotineiros da indústria caseira»⁶⁶⁵, noutros casos os pareceres eram negativos porque corriam o risco de criar desequilíbrios na oferta de trabalho e na concorrência de aquisição do pescado⁶⁶⁶. Em suma, as posturas são diversificadas, não parecem obedecer a regras claras e apriorísticas e fazem supor a capacidade de influência directa de alguns industriais sobre os representantes no Conselho Geral. Sublinhe-se, no entanto, que a elevada concordância dos pareceres do Conselho Geral e das autorizações finais indicam que esta era uma instância decisiva para a aprovação dos projectos na indústria de conservas de peixe.

⁶⁶³ DGRM, IPCP, *Conselho Geral. Deliberações* (Sessão de 16 a 19.11.1937).

⁶⁶⁴ DGRM, IPCP, *Ramirez* (proc. 2771, 1942).

⁶⁶⁵ DGRM, IPCP, « Fábrika de Conservas da Murtosa », proc. 2871 (1942/1943).

⁶⁶⁶ DGRM, IPCP, « José António Ritta », proc. 3572 (1946/1947).

7.2.5. A reorganização da indústria: um projecto adiado.

O impacto do CI a longo prazo na indústria de conservas confronta-nos com o problema da reorganização da indústria. Sobre este fenómeno é necessário estabelecer três ideias fundamentais. A «reorganização industrial» era um dos pilares essenciais da política industrial gizada por Ferreira Dias em 1945. Por reorganização entendia o Secretário de Estado da Indústria a necessidade de concentrar os sectores industriais mais dispersos, propor a integração vertical, modernizar unidades industriais capazes de produzir com maior qualidade e menor custo⁶⁶⁷. Em segundo, a ideia de reorganização industrial foi recuperada no debate sobre o movimento de integração económica europeia no início da década de sessenta. A perspectiva de instalação de um comércio livre de produtos industriais entre os países europeus tornava premente a reorganização das indústrias mais dispersas para poderem suportar a concorrência internacional e alcançarem ganhos de produtividade industrial. O aumento da produtividade era, nas visões mais progressistas, uma condição essencial para o desenvolvimento económico geral do país⁶⁶⁸. Em terceiro lugar, a indústria de conservas tivera o seu plano de reorganização de forma algo precoce, em 1956, com a publicação do decreto preparado por Correia de Oliveira. Note-se, todavia, que a «reorganização» referida no próprio decreto se cingia à necessidade de estabelecer novas condições na aquisição do peixe na lota e nas vendas dos mercados externos⁶⁶⁹.

Apesar da moldura legal que propunha e legitimava a reorganização da indústria de conservas de peixe, é certo que nenhuma medida significativa foi tomada neste sentido. Um dos sintomas mais evidentes é a manutenção do mesmo número de unidades de fábricas de conservas em azeite e molhos em todo o país que, em 1953, eram 180 e, em 1965, 179⁶⁷⁰. Na realidade, tanto o funcionamento do organismo de coordenação económica e da organização corporativa como o CI eram contrários à

⁶⁶⁷ Ferreira Dias distanciava-se, assim, da suspeita que «reorganização» podia significar o apoio do Estado à formação de empresas monopolistas que seriam prejudiciais aos consumidores e favoreceriam a acumulação capitalista. V. *Linha de rumo...*, II, 46/47.

⁶⁶⁸ Ver, por exemplo, Armando Castro, *Algumas exigências económicas da reorganização industrial em face da integração económica europeia* (Lisboa: s.n., 1960), 4.

⁶⁶⁹ *Diário de Governo*, Decreto-Lei 40787, 27.09.1956. A introdução do decreto deixa evidente a prioridade de organizar o sistema de venda das lotas e da comercialização das conservas como medidas de reorganização. E confessa que estavam por resolver os problemas de reorganização industrial e do aumento da produtividade da indústria. Ainda assim, era estabelecido no art. 8º que o Governo iria proceder à imediata reorganização da indústria através da regulamentação do condicionamento industrial, a elaboração de regulamentos sobre as condições técnicas da exploração das fábricas e o estabelecimento da dimensão mínima das fábricas e outros controlos administrativos.

⁶⁷⁰ Ver quadro 7.5.

concentração do número de fábricas. Por um lado, ao assegurar a distribuição das matérias-primas, em particular nas conjunturas de crise e subida dos preços, e ao estabelecer cotas de laboração, o IPCP assegurava uma vasta proteção às empresas marginais, e os incentivos para extensão das unidades industriais não eram aliciantes. Por outro lado, é razoável supor que a maioria dos industriais secundava a política «equitativa» do organismo de coordenação económica e condenava a política de «reorganização industrial» como uma excessiva injerência sobre a liberdade das empresas⁶⁷¹. No que diz respeito ao CI, a análise empreendida até aqui parece-nos suficiente para afirmar que o modelo não era favorável à concentração e fusão de empresas. A concordância com a quase totalidade dos pedidos de modificações, a recusa de entrada de novos investidores, nacionais e estrangeiros, e o favorecimento a uma especialização produtiva nas conservas de sardinha, recurso instável, constituíam obstáculos à criação de empresas de maior dimensão que estivessem preparadas para a crise que assolou o sector a partir de 1967 ⁶⁷²

⁶⁷¹ « Entende-se, todavia, a inconveniência de vária ordem que poderia advir de eventual concentração imposta a grupos ou algumas empresas ou fábricas. Prefere-se a solução deixar à livre iniciativa das empresas, tomar a decisão de concentrarem a sua actividade com a de outras empresas, ou até, de decidir cessar definitivamente a sua actividade, aplicáveis a processos individuais aprovados pela representação corporativa do sector, que torna possível, e aliciante em determinados casos, os encerramentos e as fusões desejadas pelos interessados». V. AMO, GICPSA, *Plano de reorganização da Indústria e Comercio de Conservas de Peixe, 1963-1964*. («Relatório da comissão nomeada por despacho do Senhor Subsecretário de Estado da Indústria de 24/1963,» 14)

⁶⁷² Para uma crítica à ação do CI e a defesa da actuação dos organismos e coordenação económica e da organização corporativa na resolução dos problemas entre a produção industrial e o consumo, v. José da Silva Baptista, *Reorganização industrial e ordem corporativa* (Lisboa: s.n., 1957), 28/29.

7.3 Conclusão: uma cristalização industrial?

O crescimento da indústria de conservas teve duas características essenciais. Em primeiro lugar, foi um crescimento sem diversificação, assente na contínua especialização em produzir conservas de sardinha; e, em segundo, foi um crescimento sem uma reorganização industrial, o que colocou dificuldades para reduzir os custos de produção. Estas duas circunstâncias podiam levar-nos a crer que houve uma certa cristalização industrial. E que o crescimento da indústria foi sustentado por dois movimentos exógenos: a expansão dos mercados externos onde havia pouca concorrência às conservas de sardinha portuguesas; e o crescimento sustentado das capturas que permitiu conter o custo da principal matéria-prima, sobretudo no Norte.

Na realidade, a cristalização da indústria conserveira deve ser matizada. Os dados agregados sobre a produção, o número de fábricas e empresas inibem a verificação de mudanças na acção empresarial. Existiram pelos menos duas alterações relevantes: a formação de várias novas empresas e movimentos de capital no segundo pós-guerra e uma importante mecanização das fábricas. Este fenómeno de mecanização revelou, sobretudo, um aumento da capacidade instalada, com a multiplicação de cravadeiras e autoclaves, cuja tecnologia era já conhecida desde o primeiro terço do século XX. O processo de mecanização foi, se quisermos, uma mudança conservadora: as fábricas alteraram a sua estrutura e a organização do trabalho até um limite em que asseguravam os equilíbrios internos e os compromissos com as instituições do Estado Novo. Entre esses equilíbrios era necessário garantir a ocupação intensiva dos trabalhadores disponíveis nos centros do litoral e moderar a expansão da capacidade de produção instalada. Enquanto a manutenção do trabalho intensivo podia ter uma «racionalidade» associada à preservação da qualidade das conservas, o controlo sobre a dimensão das empresas revela os receios da criação de desequilíbrios regionais e o efeito disruptivo que teria a eliminação das empresas marginais.

A indústria de conservas não foi submetida à política de «reorganização industrial» preconizada por Ferreira Dias em 1945. Mas, por outro lado, a regulação incrustou a acção empresarial ao Estado. O condicionamento industrial teve impacto

na dimensão das empresas, na sua localização e na especialização produtiva. As decisões regulatórias não dependeram apenas da apreciação técnica dos requerimentos, mas de uma série de compromissos relacionados com a política económica do regime: a barreira ao investimento estrangeiro, a questão social e a «missão exportadora» das conservas de sardinha em azeite e molhos. Todavia, como não existiam regras claras e apriorísticas e participavam vários intervenientes, as decisões não foram totalmente discricionárias. Do centralismo exercido pela Direcção Geral da Indústria na execução do condicionamento industrial passamos para um processo de negociação em que as empresas, a organização corporativa e o organismo de coordenação económica competiram em defesa dos seus interesses. A concordância entre os pareceres do Instituto Português de Conservas de Peixe e os despachos ministeriais foi grande, mas os organismos corporativos assumiram uma veia proteccionista sobre os novos pedidos de entrada. Os empresários não devem ser vistos apenas como «vítimas da regulação»; os processos analisados permitem ver como foram capazes de iludir as obrigações do CI, ao mesmo tempo que se queixaram dos seus excessos ou propuseram a sua continuidade. Como em todas as dimensões de um regime autoritário, os mecanismos que afectavam a liberdade das empresas não podiam viver apenas do carácter coercivo ou repressivo, nem da absoluta discricionariedade da administração.

Conclusão da Segunda Parte.

Nos últimos dois capítulos propusemos uma análise densa sobre a utilização dos recursos naturais, a estrutura e a regulação da concorrência na indústria de conservas. Ao contrário da perspectiva seguida na primeira parte, com um estudo do funcionamento da organização institucional, aqui interessou-nos sobretudo identificar a ação das empresas e as características da produção. É sobre os agentes económicos privados que devemos tecer algumas conclusões.

Da análise das indústrias da pesca da sardinha e produção de conservas sobressai um paradoxo: apesar da forte integração entre as duas indústrias, as empresas de pesca e da indústria continuaram a exercer a atividade separadamente. Foram poucos os conserveiros que se fizeram armadores e ainda menos os armadores que se tornaram conserveiros. À partida, esta relutância na integração vertical pode dever-se ao risco e irregularidade das capturas, ou ainda a fenómenos específicos como a dificuldade em ter ganhos de produtividade com traineiras grandes ou fábricas de grande dimensão que lidavam com uma produção sazonal. O segundo aspecto a ter em conta é a dupla especialização da pesca nas capturas de sardinha e da indústria na produção de conservas de sardinha em azeite. A diversificação industrial, quer de produtos quer de mercados, esteve quase ausente até aos anos sessenta.

Esta configuração das iniciativas privadas não esteve isolada da ação pública. Na pesca da sardinha, o equilíbrio entre o «condicionamento» de novas entradas e o «fomento» na renovação das frotas favoreceram a especialização produtiva, na medida em que permitiram aos armadores expandirem o seu esforço de pesca e garantiram que a concorrência não sofreria alterações substanciais. Porém, o tabelamento dos preços de pescado ao consumo induziu em todo o sector das pescas um panorama de descapitalização que dificultava a introdução de novas tecnologias como a pesca oceânica e o frio industrial a bordos dos navios de pesca. Na indústria transformadora, as tentativas de diversificação industrial, ainda que tímidas, tenderam a ser recusadas pelo modelo discricionário da regulação industrial. Os motivos para esta recusa advêm do receio que novos segmentos da transformação poderiam colocar em causa a precedência dos conserveiros na aquisição do melhor pescado em lota. Indiretamente, as recusas de diversificação industrial, acompanhadas pela barreira ao

investimento estrangeiro, contribuíram para a contínua especialização da indústria conserveira portuguesa.

Estas tendências, que podemos designar como conservadoras, foram no entanto acompanhadas por uma conjuntura positiva. Os mercados europeus, apesar do abrandamento da procura, continuaram a importar conservas de sardinha; a oferta de recursos marinhos acompanhou a procura e a inovação tecnológica da pesca; e as pequenas empresas criaram sinergias para serem competitivas, como demonstra a formação do *cluster* de Matosinhos. Todos estes factores seriam postos à prova na segunda metade dos anos sessenta.

8. Epílogo.

O fenómeno de decadência da indústria de conservas de sardinha no final da década de sessenta é o culminar de um processo longo de especialização produtiva sujeita a conjunturas internas e externas. As causas profundas da decadência não se podem atribuir exclusivamente a razões exógenas ou endógenas, mas a uma conjugação temporal de diversos factores que retiraram às conservas portuguesas a sua competitividade internacional. Entre esses factores sublinham-se três da maior importância: a erosão da posição portuguesa nos mercados externos; a escassez de sardinha e as dificuldades no abastecimento de outras matérias-primas à indústria; e a ausência de uma política de reorganização industrial. Neste sentido, a crise da indústria conserveira precede o ambiente de crise internacional dos combustíveis a partir de 1973 e a crise originada pelo período revolucionário após o 25 de Abril. No início dos anos setenta, o que estava em causa não era a capacidade de adaptação da indústria a uma nova conjuntura, mas a possibilidade de sobrevivência do modelo seguido nas últimas quatro décadas.

8.1. A erosão da posição portuguesa nos mercados externos.

A erosão da posição portuguesa conquistada nos mercados internacionais tem diversas causas: o aumento da concorrência internacional nas exportações de conservas de sardinha e similares; a mudança de hábitos de consumo, com uma maior preferência pelas conservas de tunídeos; e a dificuldade em abastecer as fábricas de conservas portuguesas, atingidas pela crise da sardinha a partir de 1967. Este comportamento pode ser observado no quadro 8.1. que reúne as quotas das conservas portuguesas no total das importações de conservas nos principais países consumidores. Se observarmos o conjunto das conservas de peixe, a posição portuguesa deixou de ser dominante, com exceção do mercado italiano onde, em 1967, não houve importações japonesas. Nas conservas de sardinha, Portugal detinha ainda uma posição dominante nos principais países: Alemanha, Inglaterra e também na Bélgica. Porém, a rubrica que mais crescia nas importações era a de conservas de atum cuja produção, em Portugal, era minoritária, como se depreende das quotas mínimas portuguesas no conjunto das importações. Por último, a posição das conservas de anchovas portuguesas era inferior às exportações espanholas, em recrudescimento. Este quadro demonstra, sobretudo, a ausência de alternativas ao

arrefecimento da procura externa pelas conservas de sardinha, ausência que era devida ao padrão de especialização até então seguido pela indústria portuguesa.

Quadro 8.1. Quotas das conservas portuguesas nas importações de conservas dos principais países consumidores, 1967.

Espécies / Países	Alemanha	Inglaterra	Itália	França	EUA	Bélgica
	Em percentagem do total					
Peixe (Total)	30		46	14,5	4,5	24
Sardinha	69	98,8	55,5	27	12,14	78,3
Atum	0,3	4	44,5	0	2	4
Anchovas	30,5		12,5	53		24,5
Cavala	10		62	57		36

Nota: Nos EUA, total de peixe não inclui conservas de anchovas, e a rubrica « Sardinha » refere-se a conservas de sardinha e similares.

Fonte: IPCP, « Sector de conservas de peixe », *Colóquio da Exportação...*, 1969, IV, 368-381.

Um segundo argumento tem que ver com as transformações nas indústrias sardinheiras congéneres que alteraram a oferta internacional e a distribuição das exportações. Esta evolução comparada pode ser observada no quadro 8.2. já para o período entre 1972 e 1979. Se é certo que esta cronologia já extravasa os limites do nosso estudo, é no entanto relevante para compreendermos as estratégias de crescimento seguidas pelos concorrentes e que estiveram ausentes em Portugal⁶⁷³. No caso de Espanha, o crescimento na produção de conservas de sardinha deveu-se a uma expansão territorial da pesca e a conquista de novos mercados. Paradoxalmente, a fixação das zonas económicas exclusivas levou em parte as frotas espanholas a reorientarem o esforço de pesca para a sua área de jurisdição, em redor das ilhas Canárias, e exportar conservas para os mercados africanos em crescimento (Gana, Nigéria, Zaire)⁶⁷⁴. Em França, a relativa expansão contrasta com a tendência decrescente dos desembarques de sardinha, mas é justificada pelo uso cada vez mais intensivo de peixe congelado, importado, para abastecer as fábricas de conservas⁶⁷⁵.

⁶⁷³ FAO, *The world supply and demand picture for canned small pelagic fish* (Roma: FAO, 1981), 11-20.

⁶⁷⁴ Carmona, *Atunización...*, 4.

⁶⁷⁵ O crescimento da produção foi ainda acompanhado da redução do número de conserveiras – de 51 em 1972 para 36 em 1978 – o que permite supor uma modernização do sector para acomodar as matérias-primas congeladas e um aumento da capacidade de produção média por fábrica. V. FAO, *The world supply...*, 15.

Já em Marrocos, até 1978, o recuo na produção atribui-se à escassez de sardinha que tornou o abastecimento das fábricas mais irregulares. O caso da África do Sul e Namíbia, ainda que centrado na transformação de uma espécie diferente da «sardinha europeia», serve para ilustrar que nenhum grande produtor estava isento da possibilidade de provocar um colapso no *stock* que explorava intensivamente. À semelhança do que ocorrera na Califórnia, a produção de conservas de sardinha sul-africanas entrou em ruptura devido ao desaparecimento do recurso marinho.

Quadro 8.2. Produção anual de conservas de sardinha e «pilchard», por países produtores, 1972-1979.

Países/Anos	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Espanha	44,7	45,8	46,5	50,8	47,6	43,5	52,2
França	30,4	35,5	31,4	31,4	28,8	31,9	35,9
Portugal	27,4	32,6	21,6	29	22,4	30,2	33,3
Marrocos	41,7	62,3	53,9	35,9	46,2	36,5	28,8
África do Sul e Namíbia	69,2	106,3	138,6	143,4	121,9	47,2	13,6

Fonte: FAO, *The world supply...*, 14.

Em comparação, a indústria portuguesa não acompanhou as vantagens dos restantes países. Sucintamente, podemos referir que Portugal não preconizou a expansão territorial da pesca da sardinha e a diversificação dos mercados fora da Europa, nem procedeu à importação regular de sardinha para compensar as flutuações da pesca costeira. O desenvolvimento de outras fileiras da transformação, com exceção da indústria atuneira nos Açores, foi pouco relevante no domínio das exportações. Para compreender este perfil da indústria nos anos setenta devemos, no entanto, recuar à crise da segunda metade da década anterior, em particular a crise de abastecimento de sardinha e outras matérias-primas.

Um último argumento para a erosão da posição portuguesa prende-se com as transformações nos mercados de conservas de sardinha e os limites do modelo de cooperação económica seguido por Portugal. Como já referimos, o «efeito EFTA» nas exportações de conservas foi moderado devido ao baixo interesse dos consumidores escandinavos e a estabilização do consumo no mercado britânico. Na realidade, as exportações tiveram uma quebra sensível em 1966, antes da crise da sardinha, em resultado da retração do mercado alemão, onde as taxas *ad-valorem* sobre as

importações continuavam a aumentar⁶⁷⁶. Por outro lado, a concorrência nos países europeus era agravada pelo acordo de associação firmado entre Marrocos e a CEE, o que retirou a oportunidade à indústria portuguesa de obter uma vantagem comparativa após a celebração do acordo comercial entre Portugal e a CEE, em 1972. Ao mesmo tempo, a indústria debatia-se com a concentração dos importadores em grandes grupos económicos, que reuniam dezenas de retalhistas e impunham preços baixos aos produtores. Além dos preços, os importadores impunham condições especiais de preparação das conservas que os industriais portugueses tiveram dificuldade, ou lentidão, em responder⁶⁷⁷. Esta tendência, em conjugação com a subida dos preços do pescado e a elevação dos custos do trabalho, só trouxe mais dificuldades às conserveiras portuguesas⁶⁷⁸. A possibilidade de reduzir os custos através da formação de economias de escala viu-se coartada pela escassez de recursos e pela ausência de um plano de reorganização industrial.

8.2. A crise da sardinha e de outras matérias-primas.

A segunda explicação para a decadência da indústria recai na crise prolongada de escassez de sardinha entre 1967 e 1972. Note-se que, em termos absolutos, a quebra das capturas não desceu a níveis tão baixos como nas crises de 1925-27 e 1947-49. Todavia, esta nova crise, que interrompia um período de crescimento de quinze anos, levou a uma redução de quase 50% das capturas entre 1967 e 1969. (Quadro 8.3). Além disso, a indústria sofria agora uma maior concorrência do

⁶⁷⁶ As exportações para a Alemanha caíram quase 40% num ano. As taxas *advalorem* sobre as conservas portuguesas subiram de 17,3 para 20,6%. Por outro lado, é de supor alguma saturação na oferta porque em 1964 foram exportados 18 mil toneladas de conservas de sardinha para a Alemanha, o maior valor até então registado.

⁶⁷⁷ Ver o caso das importações em Inglaterra pela empresa *John West*, descrito no relatório da McKinsey: «Last year, John West (the country's leading importer and seller of canned fish requested that their Portuguese suppliers largely convert to the ring-pull tin that it was introducing on a nationwide basis. While the John West demands for ring-pull tins were heavy (roughly half of their requirements), they were explicit about the numbers and gave plenty of advance warning. Yet the Portuguese canners were slow to respond to this request and only two or three had converted by the Spring of 1973. This already difficult situation was then aggravated by technical problems in packaging sardines in tomato in the ring ull tin [...]. As a result, a good share of Portugal's reported decline this year has been caused by decreased sales to John West, which has been forced to go to Morocco for supplies of sardines in both tomato and oil». V. McKinsey, *A strategy for...*, 1-8/9.

⁶⁷⁸ Para mais detalhes e comparação entre preço de conservas portuguesas, espanholas e marroquinas, v. "O Mercado italiano", XXIV, n.º 277 (Abril 1969), p.59. No caso de Espanha, a desvalorização da peseta contribuiu para o aumento da competitividade. V. , p. E., XXV, n.º 289 (Abril 1970) "Mercado Inglês", p. 58-60. Entre outros dados, regista-se nas importações que, o final do ano de 1969, as importações portuguesas recuaram 35%, as marroquinas aumentaram 1070% e as espanholas 67,6%.

consumo público e as tendências inflacionistas que aumentavam os custos de aquisição do pescado. Este fenómeno foi de tal forma relevante que em 1972, pela primeira vez desde 1943, os preços médios de venda da sardinha ao consumo foram superiores aos preços de venda à indústria.

Quadro 8.3. Evolução comparada da pesca de sardinha (produção e importações) e da exportação de conservas de sardinha, 1967-1972.

	Exportação de conservas de sardinha (milhares de toneladas)	Pesca de sardinha (milhares de toneladas)	Preços médios de venda à indústria (escudos/quilograma)	Preços médios de venda ao consumo (escudos/quilograma)	Importações (t)	Preço médio importações (escudo/quilograma)
1967	52	113,2	3,5	3,2	0	0
1968	46	77,9	4,7	4,5	0,2	4,7
1969	30,4	61	6,4	6,0	2,1	3,3
1970	23,2	64,9	5,1	4,9	0,4	3,45
1971	25,1	70,2	5,7	5,9	1,5	4,72
1972	26,4	74,3	5,4	4,9	0,01	12,5

Nota: As importações de sardinha fresca, refrigerada e congelada são provenientes de Espanha e França.

Fonte: *Estatísticas da Pesca*, INE; *Estatística Industrial*, INE; e *Estatística do Comércio Externo*, INE.

O problema obrigou a uma solução «revolucionária» no sector da indústria de conservas: a importação de sardinha congelada para o abastecimento das fábricas. Esta medida, que chegara a ser ponderada em 1950, e que excecionalmente já fora autorizada para as importações de atum para responder à escassez desta espécie no Algarve, não tinha sido ensaiada no sector da pesca costeira. O receio de aviltamento dos preços da sardinha capturada por embarcações portuguesas – que levou, inclusive,

à greve dos pescadores de Portimão, em 1972 – não foi suficiente para impedir o aumento das importações, ainda que a uma escala reduzida. Devemos ter em conta, como pano de fundo, a tendência «liberalizante» que orientava a política económica sobre o comércio externo no governo de Marcelo Caetano. Em 1970, a indústria de conservas beneficia duplamente da isenção de direitos na importação de sardinha e moluscos destinados ao fabrico de conservas, e da abolição do imposto de pescado, um imposto indireto que onerava o custo do peixe à indústria e aos consumidores⁶⁷⁹. Para conter os desequilíbrios que a importação de sardinha podia criar, e para informar as empresas sobre a utilização do novo produto, o IPCP manteve uma acção coordenadora do processo de importação⁶⁸⁰. Esta acção foi coadjuvada pela organização corporativa das pescas, dominada pela acção de Henrique Tenreiro, que colocou à disposição da indústria conserveira os navios atuneiros para o transporte da sardinha congelada⁶⁸¹.

A estes problemas dos recursos marinhos sucederam dificuldades no abastecimento de outras matérias-primas e bens intermédios, os azeites e a folha de flandres. Os azeites refinados utilizados na indústria, cuja origem era exclusivamente nacional, teve os primeiros problemas em 1962, depois de as refinarias terem sido autorizadas a modificar as técnicas de refinação e extrair óleo de bagaço da azeitona. Este óleo, misturado com azeites virgens e vendido à indústria de conservas, provocava um cheiro e paladar desagradáveis que comprometia a sua qualidade⁶⁸². O problema deu origem à celebre «fraude dos azeites» que obrigou à devolução de lotes de conservas apreendidos em Inglaterra e a uma generalizada desconfiança nos mercados internacionais sobre as conservas portuguesas⁶⁸³. Ultrapassada a crise,

⁶⁷⁹ Ver *Diário do Governo*, Decreto-Lei n.º 107/70 e Decreto-Lei n.º 237/70, respectivamente. Sobre a abolição do imposto de pesca e o estímulo dado às exportações de conservas, v. João Dias Rosas, *Rumos da política económica...*, 67-70.

⁶⁸⁰ Ver a coordenação dos processos de importação colectiva de sardinha em DGRM, IPCP, *Livro de Actas do Conselho Geral* (sessão de 11.06.1969). Do ponto de vista técnico, o IPCP patrocinou o estudo de aplicação da sardinha congelada ao fabrico de conservas, com resultados favoráveis. V. Alberto Viegas, «Fabrico de Conservas de Sardinha com peixe congelado», *Estudos de Biologia*, INII, n.º2 (1966).

⁶⁸¹ V. "Regularização e abastecimento de peixe", *Jornal do Pescador*, n.º 406 (1972), 37-39.

⁶⁸² DGRM, IPCP, *Livro de Actas do Conselho Geral*, (9ª Sessão, 26.10.1962). Pinheiro de Magalhães afirmava: «Há dias, um industrial apresentou-me um lote de sardinhas que exalava um cheiro nauseabundo. Sem me deter a comentar a atitude daquele industrial que entendia ser de exportar a mercadoria naquelas condições, limitei-me a perguntar onde e como adquiriria o azeite. Explicou, então, que o comprara, através de intermediários, aqui e além, onde lhe era pedido um preço mais baixo».

⁶⁸³ A crise obrigou, em 1965, à reimportação de mercadorias no valor de 15 mil contos, cerca de 20% do valor total das exportações, assumido pelos fundos corporativos do IPCP.

subsistia no entanto o problema da quebra na produção nacional de azeite, forçada pelas transformações profundas em curso na agricultura portuguesa, e a consequente subida dos preços de venda à indústria⁶⁸⁴. Em 1969, o IPCP viu-se obrigado a autorizar a importação colectiva de cinco mil toneladas de azeite de Espanha ao mesmo tempo que admitia, pela primeira vez, a utilização de óleos vegetais para o fabrico de conservas⁶⁸⁵. A medida, «revolucionária» para uma indústria que construía a sua reputação com as conservas em azeite, era a solução possível para enfrentar a descida de preços das conservas pela concorrência internacional. Ainda que a possibilidade de utilização de óleos vegetais fosse revestida de uma retórica nacionalista e imperial, assente no aproveitamento dos óleos de algodão produzidos nas colónias portuguesas, na prática, a medida abriu portas à liberalização da importação de óleos de soja e girassol estrangeiros, isentos de direitos alfandegários⁶⁸⁶.

O abastecimento da folha de flandres revela, finalmente, a permanência de uma industrialização de substituição de importações, apesar da progressiva abertura da economia portuguesa. Em 1969, a importação de folha de flandres sofreu uma alteração na pauta aduaneira. Em causa estava a necessidade de proteger a jovem Siderurgia Nacional, de quem os industriais conserveiros tinham sido dos primeiros acionistas, com uma participação de 21 mil contos dos Fundos corporativos dos Grémios de industriais. Todavia, os preços oferecidos para a folha produzida pela Siderurgia Nacional eram incomportáveis para a indústria conserveira nacional que preferia as importações a preços internacionais⁶⁸⁷. Este exemplo serve não só para ilustrar a permanência de uma industrialização de substituição de importações ainda no final dos anos sessenta, mas também os problemas da dimensão do mercado interno e os custos de manter uma estrutura protecionista.

Em suma, verificamos que no período de maior crise da indústria conserveira começaram a esboçar-se as alternativas que permitiram, no futuro, a sua continuidade. A ideia que nos parece mais clara é que o modelo de crescimento da indústria assente na utilização exclusiva de recursos naturais endógenos esgotou-se a partir de 1967. A

⁶⁸⁴ Em 1968, o aumento do preço do azeite de 20\$50 para 22\$50 por quilo agravou em 6\$00 o custo de uma caixa de conservas (V. *Conservas de Peixe*, 1968 (resumo anual). Sobre a queda na produção nacional de azeite e o contexto de transformação da agricultura, v. Freire, *Changing the Olive oil...*, 206/207.

⁶⁸⁵ DGRM, IPCP, *Livro de Actas do Conselho Geral* (sessão de 28.10.1969).

⁶⁸⁶ V. *Diário do Governo*, Portaria n.º 597/70, 25.11.1970.

⁶⁸⁷ DGRM, IPCP, *Livro de Actas do Conselho Geral* (sessão 12.12.1969).

abertura às importações de peixe e «molhos» era fundamental não só para a redução dos custos de produção, mas também para assegurar uma laboração regular, com uma maior mecanização e ganhos de produtividade. Esta hipótese foi, contudo, atrasada pela ausência de um programa de reorganização industrial, uma vontade proclamada desde 1945 na lei de Fomento e Reorganização Industrial.

8.3. A ausência de reorganização industrial.

No capítulo anterior salientámos a ausência da reorganização industrial no sector das conservas de peixe, uma ideia que não tinha defensores privados nem o patrocínio da organização corporativa ou da regulação autoritária do *condicionamnto industrial*. Com uma importância decrescente na estrutura das exportações portuguesas, a indústria de conservas esteve arredada da nova política industrial empreendida por Rogério Martins durante a «primavera Marcelista», empenhada na criação de novas indústrias, na liberalização do investimento estrangeiro e da aposta do Estado na construção do grande complexo industrial de Sines.

Com uma estrutura empresarial dispersa, o sector teve dificuldades em responder às diferentes conjunturas negativas. Em 1973, num relatório ecomendado pelo Fundo de Fomento da Exportação, a consultora norte-americana Mckinsey traçava um diagnóstico negro sobre a indústria de conservas. A erosão dos lucros das empresas conserveiras era causada por diversos factores: as trabalhadoras femininas estavam a deslocar-se para outros sectores da indústria transformadora, as capturas de sardinha não tinham recuperado para os níveis anteriores à crise, os custos de produção aumentavam e as margens eram comprimidas pela resistência nos mercados internacionais à subida dos preços⁶⁸⁸. Mas era também evidente que o problema se colocava na estrutura industrial e na lentidão da reacção dos conserveiros às mudanças na oferta de trabalho e na procura externa. Os industriais, argumentavam, não tinham avançado na mecanização para reduzir os custos nem substituído os produtos mais caros, como o azeite de oliveira, por produtos abundantes e baratos como o óleo de soja. A consultora encontrou também resistência na concentração das vendas ao

⁶⁸⁸ Mckinsey, *A strategy for the Portuguese canning industry* (Lisboa: Fundo de Fomento de Exportação, 1973), 2 .

exterior e uma incapacidade em cumprir os acordos com os armadores da pesca da sardinha para aumentar a oferta a preços controlados⁶⁸⁹.

Na sua crítica, a McKinsey não eximia de responsabilidades a estrutura burocrática do Estado e, em particular, o funcionamento do IPCP. Se, por um lado, consideravam que o governo, através do organismo de coordenação económica, deveria actuar na mudança de hábitos, por outro reconhecia a sua ineficácia no cumprimento dos acordos entre o sector da pesca e das conservas, ou na promoção das conservas no exterior onde, nos últimos dez anos, não teria existido um esforço de publicidade⁶⁹⁰. Porém, a maior crítica incidia no peso da fiscalidade «corporativa» sobre a indústria, que podia alcançar mais de um terço das margens das empresas conserveiras. Sugeriam, enfim, uma redução da organização corporativa patronal para apenas um Grémio, e para o organismo de coordenação económica, uma abordagem mais «positiva», aberta à inovação e menos controladora⁶⁹¹.

No exterior, as indústrias congéneres atravessavam períodos de profunda reestruturação. Em Espanha, particularmente na Galiza, a reestruturação do sector nos anos sessenta foi caracterizada pela já descrita aposta no fabrico de conservas de atum e por uma redução acentuada do número de empresas marginais que não resistiram às conjunturas externas negativas no subsector da sardinha. Como refere Xán Carmona, este processo de reestruturação não foi caracterizado por uma política centralizada de fusões empresariais, mas pelo crescimento de um pequeno número de empresas que adquiriram a maior quota do mercado⁶⁹². Em Marrocos, a reestruturação do sector teve outros contornos. Ao contrário da indústria espanhola, a indústria marroquina persistiu na especialização sardineira, auxiliada pelas abundantes capturas de sardinha no litoral e um escasso consumo interno que trazia competitividade externa nos preços das matérias-primas. Em 1958, com a independência do protectorado francês, o governo marroquino enfrentou o cenário de crise na indústria de conservas com uma reestruturação administrativa que implicou a concentração de 182 fábricas em 50 unidades, mais 25 unidades que se mantiveram como independentes. Durante os anos sessenta, as fábricas marroquinas apresentavam uma capacidade instalada média de 43 mil caixas, enquanto em Portugal era de

⁶⁸⁹ *Idem*, 3.

⁶⁹⁰ *Idem*, 4-2.

⁶⁹¹ *Idem* 4-3.

⁶⁹² Carmona, *Desarrollo industrial y asociacionismo...*, 123/124.

apenas 30 mil⁶⁹³. Porém, o aspecto mais relevante estava no comércio externo. Com os mercados europeus a darem sinais de arrefecimento, as exportações de conservas marroquinas cresceram sobretudo nos mercados asiáticos e africanos, onde aproveitaram a retração das exportações japonesas e da África do Sul⁶⁹⁴.

Em comparação com os países concorrentes, é possível destacar duas grandes ausências na indústria portuguesa. A primeira é a falta de diversificação industrial que, como vimos, teve apenas alguma expressão na indústria de tunídeos do arquipélago dos Açores. Mas, por outro lado, existiu uma dificuldade em diminuir a concentração das exportações nos mercados europeus e penetrar nos países onde o consumo de conservas estava em expansão. Para explicar este segundo fenómeno temos de ter em conta o contexto político do colonialismo tardio português que condicionou o desenvolvimento de relações económicas com os novos países independentes asiáticos e africanos⁶⁹⁵.

Quadro 8.4. Extinção voluntária de empresas por compensação, 1971-1972.

Centros industriais	Nr. de fábricas
Matosinhos	15
Setúbal	12
Olhão	12
Vila Real de Santo António	10
Tavira	1
Total	50

Fonte: Lopes e Pereira, *A indústria de conservas de peixe em Setúbal...*, 142.

No início dos anos setenta, a complexidade dos problemas da indústria de conservas recebeu apenas um conjunto de paliativos com o objectivo de amortizar a queda de muitas empresas. Em 1971 foi instalado o programa de extinção voluntária de unidades, com compensação suportada pelo Fundo corporativo, a que aderiram 50 fábricas (Quadro 8.3.)⁶⁹⁶. Este processo revelava, sobretudo, a dificuldade em promover as fusões e aquisições privadas de unidades industriais e a construção de

⁶⁹³ Domingo, *L'industrie marocaine...*, 312. Os dados de Portugal são fornecidos por Carminda Cavaco, 1969.

⁶⁹⁴ *Idem*, 336/337.

⁶⁹⁵ Sobre os bloqueios nos pagamentos internacionais dos países africanos, v. DGRM, IPCP, *Livro de Actas do Conselho Geral* (sessão de 24.02.1969).

⁶⁹⁶ *Diário de Governo*, Decreto-Lei n° 448/71.

novas empresas. Mas também o esgotamento do modelo de desenvolvimento assente na especialização produtiva das conservas de sardinha.

CONCLUSÃO

9. Conclusão.

Ao chegarmos à conclusão, compete-nos destacar aqueles elementos que consideramos mais surpreendentes sobre este estudo e que contrariam, em parte, os muitos avanços historiográficos no domínio das políticas económicas do Estado Novo. A reflexão final incide assim sobre duas questões que estiveram sempre presentes: foi a intervenção pública um elemento de sucesso no desempenho da indústria exportadora de conservas de peixe? Como é que podemos caracterizar as relações entre os indivíduos, as empresas e o Estado intervencionista?

Não existem respostas simples para estas questões. Mas a análise empírica sobre a indústria de conservas, a partir do arquivo do Instituto Português das Conservas de Peixe e de outras fontes secundárias, permite-nos problematizar algumas ideias tributárias de uma exclusiva análise legislativa ou que assentam, essencialmente, no carácter repressivo da intervenção pública.

A primeira ideia contestável é a de, nos anos trinta, ter existido uma abrangente «cartelização pública» dos sectores intervencionados com peso relevante no comércio externo (importações e exportações), no abastecimento alimentar e no emprego. Se é certo que a cartelização se consagrou em áreas de abastecimento como o bacalhau e o trigo, em que as operações de distribuição e consumo se faziam no mercado interno, é duvidoso que a política de fixação administrativa de preços tenha tido o mesmo sucesso nas exportações.

Este insucesso deve-se à incapacidade de expandir a ação de coordenação económica aos mercados externos onde os agentes importadores atuavam sem as restrições legais criadas em Portugal. Existe, no entanto, mais uma razão substantiva. No rescaldo da Grande Depressão, com a generalização do comércio bilateral, as restrições quantitativas e o controlo dos pagamentos, a intervenção pública tornou-se mais reativa do que reformista. A distribuição das oportunidades de comércio ocupou o expediente da coordenação económica e impediu uma mais profunda transformação das condições de produção e comercialização das conservas de peixe. O industrialismo presente em algumas figuradas ligadas ao IPCP, como Henrique Parreira e o próprio ministro Sebastião Ramires, transmitido no *Livro de Ouro das Conservas de Peixe* (1938), foi adiado devido à urgência em acudir às transformações no comércio internacional.

A segunda ideia que merece revisão é a importância relativa do comércio externo, e da indústria de conservas em particular, na configuração da neutralidade portuguesa durante a Segunda Guerra Mundial. Tradicionalmente ancorada nas exportações de volfrâmio, a análise do comércio externo tende a inibir a presença de outros importantes produtos comercializados com maior regularidade, durante todo o conflito, entre os principais beligerantes. Se as exportações de conservas tinham um efeito dissuasor sobre as ofensivas alemãs, ou serviam como substituto às importações britânicas de produtos da pesca, o seu fabrico só foi possível porque se mantiveram abertos os canais de distribuição das matérias-primas, sobretudo a folha-de-flandres. E aqui reside outra reinterpretação. Se a estrutura de coordenação económica se tinha revelado ineficiente durante os anos trinta, agora, num momento em que o comércio foi estatizado, foi especialmente útil e eficaz na concretização dos contratos de vendas colectivas de conservas. No imediato pós-guerra, o organismo de coordenação económica e a organização corporativa não carregavam acusações de nepotismo e corrupção e eram, aparentemente, louvados por terem conseguido manter as exportações.

A terceira ideia reside na participação portuguesa nos movimentos de cooperação económica europeia, de que a adesão à EFTA seria a pedra basilar. Ora, como procuramos demonstrar, o processo de liberalização do comércio europeu que decorre entre 1948 e 1957 foi de enorme importância para a gradual abertura da economia portuguesa. A abolição das restrições quantitativas, somada à recuperação da Alemanha ocidental, constituíram os principais motores da recuperação. Porque é que o «efeito EFTA» surge inflacionado na narrativa sobre o processo de abertura da economia portuguesa? Será que essa interpretação se deve à memória descrita por alguns dos protagonistas dessa adesão, como Silva Lopes e Xavier Pintado? Se é certo que as exportações para os países da EFTA registaram um crescimento espectacular a partir de 1960, não foi menos significativo o crescimento para os países que formaram a CEE. Esta constatação obriga a considerar ainda outro problema. Apesar do desarmamento alfandegário sobre as exportações portuguesas ter permitido a substituição de produtos concorrentes – o concentrado de tomate é o mais flagrante – os hábitos de consumo eram imunes ao aprofundamento da integração económica. No comércio conserveiro, os países da CEE continuaram a ser os principais consumidores externos.

No que diz respeito às relações entre os industriais e o Estado, não é suficiente considerar que o Estado foi um agente que favoreceu a «acumulação capitalista»⁶⁹⁷ através de uma série de mecanismos de intervenção como os despachos de salários, os contratos colectivos de trabalho, os preços fixos das matérias-primas e o controlo autoritário da concorrência. Alguns destes mecanismos, como os contratos colectivos de trabalho, encontraram uma importante resistência por parte dos industriais que se queixavam do aumento das despesas sociais e a dificuldade em assegurar trabalho permanente aos operários masculinos. De resto, e curiosamente, os mecanismos de intervenção e regulação autoritária da concorrência não propiciaram a acumulação e formação de grandes empresas, senão o seu contrário. Com a ausência de concorrência livre e a fixação de preços oficiais, muitas empresas marginais tinham os seus custos de produção controlados pela intervenção administrativa e podiam subsistir sem sobressaltos, desde que mantivessem a qualidade da produção.

É , porém, através de uma metodologia comparativa que alcançamos uma espécie de negativo daquilo que a indústria portuguesa foi - ou poderia ter sido - nas décadas centrais do século XX. A comparação serve dois propósitos: ao observarmos os países concorrentes, compreendemos que o caso português revela uma acentuada especialização na produção de conservas de sardinha. Esta especialização permitiu uma recuperação rápida das exportações nos anos trinta e quarenta e uma posição dominante nos mercados europeus de conservas de peixe. Por outro lado, a indústria portuguesa exhibe, em comparação com as concorrentes, todos os riscos de uma especialização produtiva: a dependência excessiva de um recurso primário irregular, com capturas flutuantes, e a dificuldade em manter o sucesso nas exportações quando os hábitos de consumo tendem a mudar.

*

Ao longo do exercício estudámos a evolução da indústria de conservas como um « objeto político », de cujo sucesso nos mercados externos dependia, em parte, o equilíbrio da balança comercial portuguesa e a obtenção de divisas para o pagamento das importações. A composição das exportações portuguesas até aos anos sessenta,

⁶⁹⁷ Ver, a propósito, as conclusões da análise de Rodrigues, *A indústria de conservas de peixe no Algarve...*, II, 377/378.

baseadas em produtos de pequena transformação, conferiram uma importância significativa ao comércio das conservas. A intervenção do Estado na reorganização da indústria teve diversas causas: a ação dos grupos de interesse que clamavam por uma regulação autoritária da concorrência; a crise internacional dos anos trinta; e o próprio crescimento do novo Estado autoritário, que encontrou na indústria de conservas um terreno de ensaio da regulação estadual da economia. Porém, o traço mais definidor da intervenção foi a convicção que era possível intervir nos mercados externos através da reforma das condições de produção e comercialização das conservas. O Estado, através do primeiro governo de Salazar, assumiu-se com a capacidade de assegurar as vantagens comparativas da indústria portuguesa.

O projecto de afirmação das vantagens comparativas assentou em dois pilares. Em primeiro lugar, numa constante especialização produtiva no fabrico de conservas de sardinha, apoiado pela mobilização dos recursos marinhos para a produção de conservas em azeite – em prejuízo de outros segmentos, como a salga e a congelação – e a regularização no abastecimento das matérias-primas e bens intermédios, azeite e folha de flandres, cujos preços de venda foram regulados até à entrada nos anos 70. Em segundo, esta especialização foi garantida pelo contínuo aumento dos desembarques de sardinha, permitindo um crescimento com base em recursos endógenos e sem recorrer à importação de pescado. O crescimento da pesca de sardinha deve-se a uma complexidade de factores que envolvem o crescimento do consumo de pescado fresco e a renovação tecnológica da indústria da pesca. Contudo, foi a procura da indústria conserveira o seu principal motor. A integração entre os dois sectores – apesar de não se revelar a uma escala empresarial, na propriedade das embarcações e das fábricas – foi uma das causas essenciais do sucesso da indústria conserveira.

A intervenção do Estado na indústria não se revela a partir dos instrumentos de política económica mais conhecidos, como os Planos de Fomento, mas através do funcionamento regular e quotidiano do organismo de coordenação económica e dos organismos corporativos, bem como do exercício do *condicionamento industrial*. Como balanço, podemos afirmar que a intervenção foi eficaz na distribuição das matérias-primas às empresas, a preços regulares, e das quotas de laboração de contratos de exportação colectivos durante a Segunda Guerra Mundial. Também podemos presumir que foi eficaz no controlo da qualidade devido à forte fiscalização exercida sobre as mercadorias e a micro-regulamentação do fabrico, formato e

marcas. Por outro lado, o organismo de coordenação económica revelou-se ineficaz na defesa dos preços mínimos de exportação, na capacidade de desenvolver a «propaganda» nos mercados externos e reunir os exportadores em organizações com maior poder de negociação com os compradores estrangeiros. O IPCP foi especialmente atreito à inovação no sector, ainda que aqui não se lhe possam atribuir responsabilidades exclusivas. A prática do *condicionamento industrial* constituiu uma barreira efectiva ao investimento estrangeiro e à difusão de novas tecnologias. Alguns despachos revelam como o avanço da mecanização, ou o investimento em estratégias de capital-intensivo, foram contrariadas pela necessidade de manter a estrutura de emprego nos centros conserveiros.

A intervenção pública teve reflexos na estrutura da indústria, que revelou um perfil estacionário, apesar de sensíveis aumentos da produtividade no segundo pós-guerra. Com o comércio dos bens intermédios influenciado por regras administrativas, com exceção do peixe, a estrutura de custos das empresas era influenciada pela intervenção do Estado no sector. Esta circunstância, em conjunto com a expansão da oferta de sardinha, permitiu a sobrevivência de muitas empresas marginais até à segunda metade dos anos sessenta. Contudo, é certo que as tentativas de diversificação industrial encontraram obstáculos na regulação autoritária da indústria. A rigidez do modelo de condicionamento, em conjugação com uma tendência para «cristalizar» o sector de forma a executar as políticas redistributivas de recursos e oportunidades de comércio, contribuíram para uma falta de dinamismo no sector empresarial.

A melhor forma de aferir a falta de dinamismo é, no entanto, através da comparação internacional. No início dos anos 60, a «atunização» dos mercados exigia uma profunda reestruturação do sector para acompanhar as novas tendências de consumo. Essa transformação sucedeu em Espanha, mas não em Portugal. Por outro lado, a persistência na especialização produtiva na sardinha pressupunha a manutenção de níveis elevados de capturas capazes de satisfazer tanto a procura da indústria como o consumo público. Esta ideia foi desmentida a partir de 1967. A indústria portuguesa não podia, assim, prosseguir o caminho de especialização seguido por outros concorrentes, como Marrocos. Todavia, além da irregularidade da sardinha, Portugal teve outros obstáculos. Com a tendência de consumo de conservas nos países europeus a demonstrar uma estagnação, o crescimento das exportações teria de procurar novos mercados fora da Europa, nos países africanos e asiáticos. A

situação política nos últimos anos do Estado Novo era um óbice a esta diversificação dos mercados.

No final dos anos sessenta, a decadência da indústria de conservas espelhava não só os limites de uma indústria baseada exclusivamente na exploração de recursos endógenos e finitos, mas também os riscos de especialização internacional num mercado em constante mudança. As instituições públicas preconizaram a especialização internacional mas não previram a necessidade de diversificar a estrutura industrial e promover a criação de novos produtos. Inevitavelmente, esse processo só ocorreria depois de novas mudanças políticas e institucionais.

Fontes Primárias

1. Arquivo Nacional da Torre do Tombo.

Fundo: Arquivo Oliveira Salazar 1908/1974 [AOS].

Acordo comercial entre Portugal e a França (1931-1933).

Acordo comercial entre Portugal e a França (1932-1935).

Actividade do Instituto Português das Conservas de Peixe (1964).

Actividade e realização do fundo de fomento de exportação (1952).

Actividade e situação financeira do fundo de fomento de exportação. Orçamentos (1952-1955).

Apresentação de propostas, pelos industriais de pesca da sardinha, para solucionar a crise da indústria da pesca da sardinha (1932-1933).

Condicionamento Industrial (S.d.).

Conservas de Peixe (1957)

Exercício de funções nos organismos de coordenação económica (1964).

Indústria de conservas (1938)

Informações do serviço de estatística do Fundo de Fomento de Exportação sobre o intercâmbio comercial da metrópole com os países da CEE - comunidade económica europeia e da EFTA - Associação Europeia de Comércio Livre (1960-1962).

Informações do serviço de estatística do fundo de fomento de exportação sobre os principais países importadores de produtos metropolitanos (1961).

Oferta da firma Norte Importadora, Lda, de conservas de peixe-sardinha aos militares de Angola (1963-1964).

Projecto de acordo, entre Portugal e a Inglaterra, fixando limites para a exportação directa ou indirecta, de Portugal e das suas colónias, para a Alemanha (1939).

Receitas e despesas dos organismos de coordenação económica (1954).

Relações comerciais entre Portugal e a França. Abertura de negociações sobre conservas de peixe (1935).

Situação da indústria de conservas de peixe (1939-1953).

Situação da indústria de conservas de peixe (1947-1956).

Situação da pesca da sardinha. Apresentação de proposta com vista a impulsionar a pesca da sardinha para conservas de peixe (1954).

Situação de litígio entre os armadores e os pescadores da sardinha de Matosinhos (1959).

Súmulas dos assuntos tratados e das resoluções tomadas nas reuniões do Conselho de Ministros para o Comércio Externo (1951-1959).

Súmulas dos assuntos tratados e das resoluções tomadas nas reuniões do Conselho Económico (1961-1964).

Súmulas dos assuntos tratados e das resoluções tomadas nas reuniões do Conselho Económico (1953-1960).

Fundo: Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, 1932/1974 [MI].

Documentos enviados por Manuel Sapage, presidente da delegação do Grémio dos Armadores da Pesca da Sardinha, em Matosinhos, relativos à direcção do Grémio (1940).

Estudo e propostas, elaborados por Caetano Feu, sobre o desenvolvimento da indústria de conservas de peixe e a sua exportação (1938-1939).

Exposição de Leopold Schwarz relativa ao contrato que celebrou com o Instituto Português de Conserva de Peixe (1935-1940).

Exposição do Grémio dos Exportadores de Conservas de Peixe, relativa à situação da economia das conservas (1938-1953).

Exposição do Grémio dos Industriais de Conservas de Peixe de Setúbal relativa à crise que a indústria atravessa (1938-1944).

Relatório do Instituto Português de Conservas de Peixe relativo a um projecto da criação da “Bolsa das Conservas” (1939).

Fundo: Ministério do Interior.

Representação da Comissão Distrital da UN de Setúbal sobre os subsídios a conceder aos operários de conservas de peixe (1935-1936).

Representação dos operários da indústria de conservas de peixe de Olhão sobre a instalação de maquinarias destinadas ao fabrico de latas de conserva (1932).

Fundo: Ministério do Comércio e da Indústria (1932-1940)

Caixas: 1 (1932), 2 (1935-1936), 6 (1933-1934), 9 (1933-1935), 11 (1935), 15 (1932-1933), 16 (1934), 22 (s.d.), 23 (s.d.), 24 (1936-1940), 25 (s.d.), 26 (s.d.), 27 (s.d.), 28 (1936-1940), 30 (1935-1940), 40 (1932-1939).

2. Arquivo Histórico da Direcção Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos.

Fundo: Consórcio Português das Conservas de Sardinha (CPCP, 1932-1935).

Livro de Actas da Comissão Delegada.

Livro de Actas do Conselho de Gerência.

Livros de Actas do Conselho de Administração (2).

Fundo: Consórcio Português das Conservas de Peixe (CPCP, 1935-1936).

Livro de Actas do Conselho Geral (2).

Fundo: Instituto Português das Conservas de Peixe (IPCP, 1936-1974).

Actas das Sessões do Conselho Geral do IPCP (14).

Actas do Conselho Administrativo – livro 1.

Aguiar, Pedroso e Companhia, Lda. Matosinhos (I). Fab. 1.106.142.

Alberto Soares Ribeiro, Lda. Setúbal. Fab. 3.501.139.

Alemanha (1).

Algarve Exportador, SARL. Matosinhos (I, II, III)

Algarve Exportador, SARL. Nazaré. Fab. 2.305.201.

Caixa 1 – Proc. 1 (1947) a 47 (1948).

Caixa 2 – Proc. 50 (1948) a 84 (1949).

Caixa I. Proc. 023.3 a 031.

Caixa II. Proc. 33.3.0 a 33.3.1.

Circulares (9).

Compagnie Saupiquet. Setúbal.

Companhia Portuguesa de Congelação.

Conselho Geral. Deliberações.

Conselho Geral. Processos de reuniões (10).

Conservas Unitas, Lda. Setúbal. Fab. 3.501.140.

Contratos colectivos.

Correspondência sobre marcas.

Despachos ministeriais (17).

Elementos estatísticos (5).

Empresas A. Alberto Soares.

Exportação (3).

Exportação anual por países de consumo (2).

Exportação individual.

Extinção voluntária de unidades industriais.

Fábrica de Conservas da Murtosa, Lda.

França (1).
Fundo Corporativo. 1934-1974.
Fundo Corporativo. Exposição do Dr. Hélio Paulino Pereira.
Informações à Ex^a Direcção.
Joaquim Floripes Madeira. Portimão. Fab. 4.702.201.
José António Ritta, Conservas de Peixe, SARL.
Júdice Fialho, Conservas de Peixe SARL.
Júdice Fialho, Conservas de Peixe, SARL. Peniche.
Mapas diversos I.
Mapas diversos II.
Marques Neves e C^a, Lda. Matosinhos.
Massó Lusitana, Lda. Matosinhos.
Matosinhos. Portimão. Lagos. Madeira.
Ofícios confidenciais recebidos.
Orçamentos para 1945 a 1948.
Orçamentos.
Pinhais e C^a, Lda.
Publicidade. Anúncios A-B.
Publicidade. Anúncios C-E.
Ramirez e C^a (Filhos), Lda.
Ramirez e C^a (Filhos), Lda. Matosinhos.
Registo de marcas.
Relatórios – Caixa 1. 1959-1962.
Relatórios de Missões ao Estrangeiro. 1948-1977.
Relatórios dos contratos colectivos.
Relatórios.
S – Sociedade Algarvia de Farinhas e Óleos, Lda a Sociedade Industrial de Farinhas e Óleos de Peixe, Lda.
Vendas para consumo interno.

Fundo: Grémio dos Armadores da Pesca da Sardinha.

Actas do Conselho Geral (4).

Fundo: Fundos Diversos.

Vários. Processos de Condicionamento Industrial Companhia Portuguesa de Congelação (3).

Fundo: Grémios de Industriais e Exportadores de Conservas de Peixe.

Livro de actas (4).

Reuniões da Direcção (2).

Fundo: Grémio dos Armadores da Pesca do Atum.

A pesca do atum no Algarve.

A pesca do atum nos Açores (2).

Atuns e similares nas águas do Atlântico.

3. Arquivo Histórico do Museu de Portimão.

Fundo: Júdice Fialho.

Actas (1940-1972).

Correspondência expedida e recebida (1923-1986).

Documentação sobre compra de peixe para a fábrica (1933-1977).

Estudos técnico-económicos e de construção de traineiras (1963).

Produção de filetagem, mão-de-obra, azeite, compras, congelamento, estudos e custos (1939-1982).

Registo de consumos e custos (1932-1976).

Fundo: Empresa Fabril de Conservas.

Correspondência relativa à exportação de conservas (1931-1932).

Fundo: Feu Hermanos.

Actas da Assembleia-Geral do Grémio dos Industriais de Conservas de Peixe de Barlavento do Algarve (1947-1958).

Actas das reuniões do Conselho Geral do Grémio dos Industriais de Conservas de Peixe de Barlavento do Algarve (1946-1966).

Correspondência expedida (1923-1965)

Correspondência expedida (1934-1983)

Documentação de estatística e relatórios (1940-1967).

Relatórios da Empresa Exportadora Lusitânia, Lda. (1956-1959).

Relatórios e listas da Feu Hermanos (1936-1959).

4. Arquivo Histórico Municipal de Olhão.

Fundo: Grémio de Industriais de Conservas de Peixe do Sotavento do Algarve.

A posição da indústria Portuguesa perante a E.F.T.A., relatório recebido da Coordenação da Pesca e Conserva, 1963.

A posição Portuguesa em face da Zona de Trocas Livres, legislação e relatório recebido da Comissão de Coordenação Económica, 1958.

Actas da Direcção do GICPSA, 1936-1974. 7 livros.

Actas do Conselho Geral do I.P.C.P. e correspondência correlativa, 1936-1971.

Condicionamento Industrial (ordem alfabética), 1936-1974.

Correspondência geral recebida e expedida por firmas, 1947-1974.

Correspondência recebida e expedida por instituições, 1936-1975.

Mapas do Fundo Corporativo, 1936-1974.

Mapas dos salários e ordenados pagos pelas fabricas dos Centros de Olhão e Vila Real de Santo António, 1934-1973.

Orçamentos e projectos do I.P.C.P., 1956-1974.

Plano de reorganização da Indústria e Comercio de Conservas de Peixe, 1963-1964.

Processos de indemnização de soldadores de diversas empresas, 1940-1973.

Processos do Fundo Corporativo, 1940-1969.

Relatório dos Fundos de Previdência Social dos Grémios dos Industriais de Conservas de Peixe, 1932-1949.

5. Arquivo Histórico Parlamentar da Assembleia da República.

Fundo: Assembleia Nacional / Comissão de Inquérito aos Elementos da Organização Corporativa.

Instituto Português das Conservas de Peixe, 1946-1947.

6. Arquivo do Tribunal de Contas.

Instituto Português das Conservas de Peixe (1937-1938)

Fontes impressas

Jornais e Revistas

A Indústria Portuguesa.

A Indústria, Secção Sindical dos Fabricantes de Conservas de Setúbal.

Boletim da Direcção Geral da Indústria / Boletim da Direcção-Geral dos Serviços Industriais.

Boletim da Pesca.

Diário da Manhã.

Diário de Notícias.

Jornal do Pescador.

O Conserveiro.

O Setubalense.

O Trabalho Nacional.

Relatórios da Direcção da Associação Industrial Portuguesa.

Revista Conservas de Peixe .

Revista Conservas.

Estatísticas

Estatística Industrial, INE.

Estatística Comercial, INE.

Estatísticas do Comércio Externo, INE.

Estatísticas da Pesca, INE.

Estatística das Sociedades, INE.

Anuário Estatístico, INE.

Estatísticas Agrícolas, INE.

Estatísticas das Pescas Marítimas no Continente e Ilhas Adjacentes, Ministério da Marinha.

FAO Yearbook of Fisheries Statistics.

Relatórios, estudos e brochuras.

« Uma exposição da indústria da salga». *Conservas de Peixe*, nº 18 (1947): 27.

«A pesca da sardinha. As dificuldades com que lutam os industriais de conservas». *Jornal do Pescador*, nº 359 (1968): 45.

«Condicionamento industrial». *A Indústria*, 31 de Março de 1938.

«Mercado inglês». *Conservas de Peixe*, nº 289 (1970): 58-60.

«O II plano de Fomento e a indústria da pesca». *Jornal do Pescador*, XX (1958): 22.

«O mercado italiano». *Conservas de Peixe*, nº 277 (1969): 59.

A crise da indústria da pesca. Problemas instantes, meios de a resolver. Lisboa: Editorial Império, 1944.

A Evolução das Pescas e o seu contributo para o abastecimento alimentar do País. Lisboa: Gabinete de Estudos das Pescas, 1966.

- A Marinha nos últimos 40 anos*. Lisboa: Ministério da Marinha, 1966.
- Almeida d'Eça, Vicente. *A Pesca*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1929.
- Ao serviço da exportação*. Lisboa : Fundo de Fomento de Exportação, 1959.
- Appert, Nicholas. *Le Livre de tous les Ménages, ou l'art de Conserver, pendant plusieurs années, toutes les substances animales et végétales*. Paris: Patris et Ce., 1810.
- Aprá, Alberto C. «A crise de pesca no Algarve e a de exportação de conservas». *Indústria Portuguesa*, nº 39 (1931): 49-52.
- Associação Comercial de Lisboa. *A função económica do comércio. Exposição apresentada ao senho Ministro do Comércio e Indústria em 21 de Abril de 1937*. Lisboa: ACL, 1937.
- Barbosa, Daniel. *Alguns aspectos da economia portuguesa*. [S.l. : s.n.], 1949.
- Barbosa, José Ferreira. *Problemas da Indústria de conservas de Peixe*. Lisboa : Orbis - Edições Ilustradas, 1969.
- Barbosa, José Ferreira. "Projecto de sugestão ao Governo nº 751/VI" em *Actas da Câmara Corporativa*, nº 27 (1955): 312-317.
- Barros, José Leitão de, org. *O livro de ouro das conservas portuguesas de peixe*. Lisboa: Instituto Português das Conservas de Peixe, 1938.
- Breve história da indústria das conservas de peixe em Portugal*. [Lisboa] : I.P.C.P.,[s.d].
- Catálogo oficial da Grande Exposição Industrial Portuguesa, realizada no Parque Eduardo VII*. Lisboa : Empr. do Anuário Comercial, 1932.
- Colóquio ao serviço da Exportação*. 3 Vols. Lisboa: Fundo de Fomento da Exportação, 1969.
- Colóquio da exportação. Associação Industrial Portuguesa*. Lisboa : A.I.P., 1965.
- Colóquio sobre a posição de Portugal perante a cooperação das economias portuguesas, Lisboa, Julho, 1960*. Lisboa : Associação Industrial Portuguesa, 1960.
- Comissão Técnica de Cooperação Económica Externa. *Portugal e o Kennedy Round*. [S.l.]: [S.n.], 1967.
- Consórcio Português das Conservas de Sardinha [CPCS], «Relatório», *Boletim dos Organismos Económicos*, vol. 1, nº2 (1935).
- Correia, José de Araújo. *Portugal económico e financeiro*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1938.
- Cortes, Ulisses. *Acção do ministério da economia : agosto de 1950 a dezembro de 1954*. 2 Vols. Lisboa : Império, 1955.
- Costa, António V. *Indústria de conservas de peixe*. Lisboa: [S.n.], 1957.
- Costa, Avelino Poole da. *Inquérito à indústria de vazios das fábricas de conservas de peixe e indústria de latoaria mecânica*. Lisboa: Jorge Fernandes Lda., 1946.
- Costa, José E. Dias. *Do comércio de peixe fresco : sua influência na crise da indústria da pesca em Portugal*. Lisboa: [s.n.], 1929.
- Descamps, Paul. *Le Portugal, la vie sociale actuelle*. Paris: Firmin-Didot, 1935.

Diário das Sessões da Câmara dos Deputados

Dias, José Ferreira. *Linha de rumo I e II e outros escritos económicos : 1926-1962*.

Lisboa : Banco de Portugal, 1998.

Fage, M. Louis. *Rapport sur la sardine: notes et mémoires*. Angers: Office scientifique et technique des pêches maritimes Gaultier et Thébert, 1920.

FAO, *The state of food and agriculture, 1955: review of a decade and Outlook*. Roma: FAO, 1955.

FAO. *The world supply and demand picture for canned small pelagic fish*. Roma: FAO, 1981.

Faria, Guilherme. *Setúbal e a indústria de Conservas*. Setúbal: Tipografia do Orfanato Municipal, 1950.

Fernandes, Filipe. «Condicionamento do Vazio». *Conservas de Peixe*, nº 6 (1946): 7.

Ferreira, António Durão. «Alguns problemas relacionados com a exportação de conservas de peixe» . Em *Ao serviço da exportação*, 109-124. Lisboa : Fundo de Fomento de Exportação, 1959.

Feu Marchena, Caetano. «Condicionamento industrial. Capacidade de produção». *Conservas de Peixe*, nº4 (1946): 11-12.

Feu Marchena, José A. *A utilização das sondas ultrassónicas na pesca da sardinha*. Lisboa: Tip. Portuguesa, 1951.

Feu, António. «Um passo em frente». *Conservas de Peixe*, nº 33 (1949): 33-41.

França, Clemente Ferreira. *Memoria sobre as diversas salgas da sardinha, com o methodo de aproveitar as enxovas, e sobre a salga dos peixes grossos, como atum, corvinas, pescadas, gorazes, ruivos, e outros semelhantes, etc*. Lisboa: Oficina Régia, 1804.

Fundo de Fomento de Exportação. *Contas de gerência*. Lisboa [S.n.], 1972.

Graux, Lucien. *Le Portugal économique. Rapport à Monsieur le Ministre du Commerce et de l'industrie*. Paris: Étienne Chiron, 1937.

Grémio dos Armadores da Pesca da Sardinha. *Relatório e Contas, 1939-1955*.

Grémios dos Industriais de Conservas de Peixe. *As conservas de peixe e o imposto sobre lucros extraordinários de guerra*. Lisboa: Tip. Soc. Tipografia, 1942.

Guedes, Armando Marques. *Cinco meses no governo*. Porto: Liv. Chardron, 1926.

Herring Industry Board. *Annual Reports [1936-1953]*.

Imperial Economic Committee. *Survey of the Trade in Canned Food*. [S.n.]: [S.l.], 1939.

Inglês, Carlos Aboim. *Relatório nº 3: O problema do chumbo e as conservas para a América*. Lisboa: Soc. Nacional de Tipografia, 1935.

Instituto Português de Conservas de Peixe. *A Pesca e o fabrico da conserva de sardinha*. Lisboa: Litografia Nacional, 1936.

Instituto Português de Conservas de Peixe. *Compilação de elementos estatísticos sobre conservas de peixe*. Lisboa: IPCP, 1955.

- Investigação científica sobre a sardinha da califórnia : (sardinops caerulea)*. Lisboa: Gabinete de Estudos das Pescas, 1953 [tradução de Joaquim Gormicho Boavida].
- Junta Nacional do Azeite: Boletim*. [S.l. : s.n.], 1946.
- Krohn, Klaus H., e Arnold Alewell. *Sea-fish marketing in the Federal Republic of Germany*. Roma: FAO, 1957.
- Lepierre, Charles. *Estudo da folha de flandres (ferro estanhado) usada na indústria de conservas de peixe*. Lisboa: [S.n.], 1939.
- Lista de Embarcações das Pescas Industriais*. Lisboa, Gabinete de Estudos das Pescas, 1956.
- Lumbralles, João. *Economia de Guerra*. Porto: Tavares Martins, 1943.
- Marques, J. Mercier. *O processo industrial de anchovagem*. Lisboa: IPCP, [S.d.].
- Mckinsey, *A strategy for the Portuguese canning industry*. Lisboa: Fundo de Fomento de Exportação, 1973.
- Ministry of Agriculture and Fisheries, *Fisheries in Wartime*. London: [S.n.], 1946.
- Moreira, Adriano. *Neutralidade colaborante*. Lisboa: ISCSPU, 1967.
- Nascimento, Ruy C. *A captura de pelágicos e a indústria de conservas de peixe. Compilação de alguns elementos estatísticos no período 1948-1958*. Lisboa: IPCP, 1960.
- Nascimento, Ruy C. e Francisco Marques da Silva. *A indústria de conservas de peixe. Breve estudo da integração económica do sector*. Lisboa: IPCP, 1960.
- OCDE, *Politiques de pêche en Europe occidentale et en Amerique du nord*. Paris: OCDE, 1960.
- OCDE, *Politiques et economies de pêche*. Paris: OCDE, 1966.
- OCDE, *Subventions et autres aides financières aux industries de la pêche dans les pays membres de l'OCDE*. Paris: OCDE, 1965.
- OECE, *Le marché du poisson en Europe Occidentale depuis 1950*. Paris: OECE, 1957.
- Oliveira, José Correia de. *Despacho aos serviços dependentes da secretaria de Estado do Comércio*. Lisboa : Fundo de Fomento de Exportação, 1958.
- Oliveira, José Gonçalo Correia de. «Parecer nº 28/VI». Em *Actas da Câmara Corporativa*, nº 53 (1955): 545-583.
- Parreira, Henrique. «Alguns elementos para o estudo dos países produtores e exportadores de conservas de peixe». *Boletim dos organismos económicos criados pelo Ministério do Comércio e Indústria*, nº 2 (1935/1936).
- Parreira, Henrique. «Concentração industrial», *Conservas de Peixe*, nº 6 (1946): 11-12.
- Pereira, Armando Gonçalves. *A Economia do Mar*. Lisboa: Livraria Morais, 1932.
- Pereira, Hélio Paulino. *Aspectos da indústria de conservas de peixe em Portugal*. Lisboa: Soc. Progresso Industria, 1967.
- Pereira, Pedro Teotónio. *Memórias. Postos em que servi e algumas recordações pessoais*. Lisboa: Verbo, 1973.

- Pimenta, Alfredo S. *As reivindicações operárias dentro do Estado Novo*. Setúbal: Comissão Concelhia da União Nacional, 1936.
- Pinto, Luís Supico. *Organização corporativa : entrevistas concedidas ao Diário de Notícias*. Lisboa : Império, 1945.
- Plano de fomento das pescas nacionais e fundo de renovação e apetrechamento da indústria da pesca*. Lisboa: Gabinete de Estudos das Pescas, 1953.
- Poinsard, León. *Le Portugal inconnu*. Paris: Bureaux de la Science Social, 1910.
- Presidência do Conselho de Ministros. *III Plano de Fomento para 1968-1973*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1968.
- Presidência do Conselho de Ministros. *Projecto de Plano de Fomento para 1959-1964*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1958.
- Ramalho, Alfredo Magalhães. «Notice sur la pêche et la biologie de la sardine au Portugal». *Travaux de la Station de Biologie Maritime de Lisbon*, nº 31 (1933): 29-41.
- Ramalho, Alfredo Magalhães. *A sardinha em Portugal : notas biológicas*. Lisboa: Imprensa da Armada, 1927.
- Ramalho, Alfredo Magalhães. *Crise da pesca da sardinha*. Lisboa: Soc. Ind. De Tipografia, 1945.
- Raul Brandão, *Os Pescadores*. Lisboa: Bertrand, 1923.
- Renovação das Frotas de Pesca. 2ª Fase do Plano de Fomento das Pescas Nacionais*. Lisboa: GEP, 1957.
- Ribeiro, J. Teixeira e António Pinto Barbosa. *A crise das exportações metropolitanas para o estrangeiro*. Lisboa: AIP, 1950.
- Ribeiro, José J. Teixeira. *Princípio e fins do sistema corporativo Português*. Coimbra: Coimbra Editora, 1939.
- Riedel, D. «European and Moroccan sardine production since 1920 off the Atlantic coast». Em *Proceedings of the World Scientific Meeting on the Biology of Sardines and Related Species*, org. FAO. Roma: FAO, 1959.
- Rosas, João Dias. *O movimento económico europeu: suas incidências na economia portuguesa*. Lisboa : Centro de Estudos Político-Sociais, 1957.
- Rosas, João Dias. *Rumos da política económica*. Lisboa: [s.n.], 1972.
- Salazar, António de Oliveira. *Discursos*, I (1928-1934). Coimbra: Coimbra Editora, 1935.
- Salazar, António de Oliveira. *Notas sobre a indústria e o comércio de conservas de peixe*. Lisboa: [s.n.], 1953 [1931].
- Sea fisheries (England and Wales). Annual reports of the inspectors [1919-1937]*.
- Seis anos de actividade do Fundo de Renovação e Apetrechamento da Indústria da Pesca: 1953-1958*. Lisboa: Gabinete de Estudos das Pescas, [S.d.].
- Silva, A. Baldaque da. *Estado actual das pescas em Portugal, compreendendo a pesca marítima, fluvial e lacustre em todo o continente do Reino, referido no anno de 1886*. Lisboa: Imprensa Régia, 1891.

Simões, Nuno. *Pescarias e conservas de peixe: notas sobre a evolução do seu comércio*. Lisboa: Separata da Indústria Portuguesa, 1939.

Sousa, Albano de. *Aspectos da vida industrial portuguesa : artigos técnicos publicados no "Diário de Notícias"*. Lisboa: AIP, 1930.

Sousa, Albano de. *Organização Industrial*. Matosinhos: Tip. Leixões, 1931.

Supico, José L. *Estudos sobre causas da crise na pesca da sardinha e dos meios prováveis de as atenuar*. Setúbal: Typ. Mascarenhas & Guerreiro, 1927.

Supico, José L. *Situação e perspectiva da indústria da pesca da sardinha*. Lisboa: Grémio de Armadores da Pesca da Sardinha, 1947.

Teixeira, Luís. *Portugal e a Guerra: neutralidade colaborante*. Lisboa: Tip. Emp. Nacional de publicidade, 1944.

Terramoto, Manuel Domingos. «Anotação sardineira em Olhão», *Jornal do Pescador*, nº 273 (1961): 42-44.

Tomás, Américo. *Impulso dado às Pescas e à Construção Naval em meados deste século pelo Ministro da Marinha (1944-1958)*, 2. Vols. Lisboa: Orbis, 1971.

Ulrich, Ruy. «Parecer sobre a proposta de lei nº 172», Em *Diário das Sessões da Câmara Corporativa*, nº 118, 18 de Fevereiro de 1937.

Vale, Eurico V. *Legislação da Pesca*. Lisboa: Gabinete dos Estudos da Pesca, 1965/1967.

Wagner, Daniel. *Estudos sobre as conservas de sardinha portuguesas*. Lisboa: Tip. da Pap. Fernandes, 1951.

BIBLIOGRAFIA

Abreu, Marcelo de Paiva. «A 'blank cheque'? Portuguese Second World War sterling balances, 1940-73». *The Economic History Review*, 67 - 2 (2014): 535-555.

Acemoglu, Daron, e James Robinson. *Porque falham as nações : as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Lisboa: Círculo de Leitores, 2013.

Adler, Franklin H. *Italian industrialists from liberalism to fascism. The political development of the industrial bourgeoisie, 1906-1934*. Cambridge: CUP, 1995.

Afonso, Albérico, e Carlos Mouro. «Linhas de evolução da indústria conserveira em Setúbal». Comunicação apresentada no 1º Encontro de Estudos Locais do Distrito de Setúbal, Setúbal, Escola Superior de Educação, 25-27 de Novembro, 1988.

Pereira, Miriam Halpern. *Política e Economia: Portugal nos séculos XIX e XX*. Lisboa: Horizonte, 1979.

Alves, Jorge Fernandes. «A industrialização em Portugal ao longo da História». Em *II Jornadas Empresariais - A Re-industrialização do País*, 31-55. Porto: Fundações AEP /Serralves, 2012.

Amaral, João Ferreira do. *Ideias e factos na actividade industrial portuguesa*. Lisboa: Estúdios Cor, 1972.

Afonso, Óscar, e Álvaro Aguiar. «A internacionalização da economia». Em *História Económica de Portugal*, org. Pedro Lains e Álvaro Ferreira Silva, vol. III, 305-341. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2005.

Aguiar, Álvaro, e Manuel M. F. Martins. «A indústria». Em *História Económica de Portugal*, org. Pedro Lains e Álvaro Ferreira Silva, vol. III, 185-226. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2005.

Aldcroft, Derek H. *Europe's Third World: the European Periphery in the Interwar Years*. Aldeshot: Ashgate, 2006.

Alfred Mathisen, Ole, e Donald Edward Bevan. *Some international aspects of Soviet fisheries*. Columbus : Ohio State University Press, 1968.

Alípio, Elsa Santos. *Salazar e a Europa : história da adesão à EFTA, 1956-1960*. Lisboa : Livros Horizonte, 2006.

Allen, Robert C. *Global Economic History. A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Alves, Jorge Fernandes, org. *A indústria portuense em perspectiva histórica*. Porto : CLC-FLUP, D.L. 1998.

Alves, Jorge Fernandes. *Indústria da pasta e do papel em Portugal : o grupo portucel*. [Lisboa] : Portucel, 2001.

Amaral, Cláudio. «Energia, desenvolvimento local e modernização social. A electrificação do concelho de Matosinhos (1890-1980)». Tese de Doutoramento, Porto, Universidade do Porto, 2016.

Amaral, Luciano. «How a country catches-up. Explaining the Economic Growth in Portugal in the Post-war Period ». Tese de Doutoramento, Florença, Instituto Universitário Europeu, 2002.

Amaral, Luciano. «O plano inclinado do socialismo: sobre o intervencionismo económico do Estado Novo». Em *Actas do Encontro Ibérico sobre História do Pensamento Económico*, org. José L. Cardoso e António Almodôvar, 373-394. Lisboa: CISEP, 1992.

Amaral, Luciano. «Portugal e o passado: grupos de interesses, política agrária e evolução da agricultura portuguesa durante o Estado Novo (1950-1974)». *Análise Social*, nº 123 (1994): 889-906.

Amaral, Luciano. «Convergência e crescimento económico em Portugal no Pós-Guerra». *Análise Social*, nº 148 (1998): 741-776.

Amaral, Luciano. *Economia Portuguesa, As últimas décadas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010.

Amorim, Inês. «Técnicas de pesca na costa portuguesa: melhorar ou inventar? Um percurso de investigação». *Zainak*, nº 25 (2003): 349-368.

Amorim, Inês. «The Social Dilemmas of the Portuguese Sardine: Overfishing, Scientific Knowledge, and Local Communities in the Late Nineteenth Century». Em *Too valuable to be lost: overfishing in the North Atlantic since 1880*, org. Álvaro Garrido e David Starkey, 29-47. Berlim: De Gruyter, 2020.

Amorim, Inês. *História do trabalho e das ocupações. A pesca*. Lisboa: Celta, 2001.

Andrade, Luís. «A neutralidade e os pequenos estados. O caso de Portugal (1939-1945)». *Arquipélago. História*, 1 -1 (1995).

Avigneau, André Marie d'. *L'industrie des conserves de poissons en France métropolitaine. Analyse économique de la branche et diagnostic des entreprises*. Rennes: Impr. Bretonne, 1958.

Baptista, Fernando O. *A política agrária do Estado Novo*. Porto: Afrontamento, 1993.

Baptista, Virgínia. *Proteção e Direitos das mulheres trabalhadoras em Portugal, 1880-1943*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2016.

Barbosa, António Pinto. *Sobre a indústria de conservas em Portugal*. Lisboa: Império, 1941.

Barreto, António, e Maria Filomena Mónica, org. *Dicionário de História de*

Barreto, António. « O vinho do Porto e a intervenção do Estado». *Análise Social*, XXIV, nº 100 (1988): 373-390.

Bessa, Daniel. *O processo inflacionário português, 1945-1980*. Porto: Afrontamento, 1988.

Bombico, Sónia. «Salted fish industry in Roman Lusitania: Trade memories between *Oceanus* and *Mare Nostrum*». Em *Heritages and Memories from the Sea*, org. Filipe Themudo Barata e João Magalhães Rocha, 19-39. Évora: Universidade de Évora, 2015.

Borgström, Georg. *Japan's world success in fishing*. London : Fishing news,

1964.

Branco, Amélia, e Francisco M. Parejo. «Incentives or obstacles? Institutional aspects of the cork business in the Iberian Peninsula (1930-1975)». *Revista de Historia Económica*, XXVI-1 (2008): 17-44.

Branco, Amélia, e Francisco M. Parejo. «La creación de una ventaja competitiva en la indústria corchera portuguesa: la contribución de un distrito industrial». *GHES Working paper*, nº 37, 2009.

Branco, Amélia. *O Impacto das Florestas no Crescimento Económico Moderno durante o Estado Novo (1930-1974)*. Tese de Doutoramento, Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão, 2005.

Braudel, Fernando. *A dinâmica do capitalismo*. Lisboa : Teorema, 1985.

Braudel, Fernando. *O Mediterrâneo e o mundo mediterrânico na época de Filipe II*. Lisboa : D. Quixote, 1983.

Brito, José Maria Brandão de. *Industrialização portuguesa no pós-guerra (1948-1965)*. *O Condicionamento Industrial*. Lisboa: Dom Quixote, 1989.

Brito, Raquel Soeiro de. *Palheiros de Mira. Formação e declínio de um aglomerado de pescadores*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos, 1982.

Broadberry, Stephen, e Kevin O'Rourke, org. *The Cambridge Economic History of Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Broadberry, Stephen, e Mark Harrison. *Second World War: Seventy-Five Years On*. London: CEPR Press, 2020.

Brown, Martin, e Peter Philips. «Craft labor and Mechanization in Nineteenth-Century American Canning». *Journal of Economic History*, nº 46 (1986): 743-756.

Brown, Martin, e Peter Philips. «The Decline of the Piece-Rate system in California Canning: Technological innovation, Labor management and Union Pressure, 1890-1947». *Business History*, 60 (1986): 564-601.

Butcher, John, org. *The closing of the frontier : a history of the marine fisheries of Southeast Asia, c.1850-2000*. Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 2004.

Cabral, Manuel Villaverde. *Portugal na alvorada do séc. XX : forças sociais, poder político e crescimento económico de 1890-1914*. Lisboa : A Regra do Jogo, 1979.

Campling, Liam. «The Tuna "Commodity Frontier": Business Strategies and Environment in the Industrial Tuna Fisheries of the Western Indian Ocean». *Journal of Agrarian Change*, 12-2/3 (2012): 252-278.

Campubrí, Lino. *Los ingenieros de Franco. Ciencia, catolicismo y guerra fría en el Estado franquista*. Barcelona: Crítica, 2017.

Caquel, Marie. «L'impact du protectorat français sur l'industrie du poisson au Maroc». *French Cultural Studies*, 26:2 (2015): 197-208.

Cardoso, José Luís, e Nuno Estevão Ferreira. «A Câmara Corporativa (1935-1974) e as políticas públicas no Estado Novo». *Ler História*, 64 (2013): 31-54.

- Cardoso, José Luís, org. «Olhando para dentro». Em *História Contemporânea de Portugal, 1808-2010*, org. António Costa Pinto e Nuno Gonçalo Monteiro, V. 4. Carnaxide: Objectiva, 2013-2015.
- Cardoso, José Luís. «Ecos da Grande Depressão em Portugal: relatos, diagnósticos e soluções». *Análise Social*, XLVII, n.º 203 (2012): 371-400.
- Carmona Badía, Xan, Angel Fernández. «Demografía y estructura empresarial en la industria gallega de conservas de pescado del siglo xx», Comunicação apresentada ao 7º Congresso da Associação de História Económica, Zaragoza, 2001.
- Carmona Badía, Xan, org. *Las familias de la conserva. El sector de las conservas de pescados a través de sus sagas familiares*. Pontevedra: ANFACO, 2011.
- Carmona Badía, Xan. «Crisis, reconversion y concentración: la atunización de la industria española de conservas de pescado (1959-2007)».
- Carmona Badía, Xan. «Desarrollo industrial y asociacionismo empresarial en la historia del sector conservero gallego». Em *100 años de unión conservera, 1904-2004*. Vigo: Anfaco, 2004.
- Carmona Badía, Xan. «La formación de la industria conservera gallega». *Papeles de Economía Española*, 3 (1985): 177-195.
- Carmona Badía, Xan. «Recursos, organización y tecnología en el crecimiento de la industria española de conservas de pescado, 1900-1936». Em *La cara oculta de la industrialización en España: La modernización de los sectores no líderes*, org. Jordi Nadal e Jordi Catalán, 127-172. Madrid: Alianza Universidad, 1994.
- Carmona Badía, Xan. *Crecimiento y competitividad internacional en la industria española de conservas de pescado, 1900-1936*. Universidad de Santiago de Compostela, 1991.
- Castro Fernandes, José. «A política externa portuguesa e a neutralidade peninsular na II Guerra Mundial (1939-1942)». Tese de Doutoramento em Relações Internacionais, Lisboa, Universidade Lusíada de Lisboa, 2016.
- Castro, Armando. *A economia portuguesa do século XX (1900-1925)*. Lisboa, Edições 70, 1973.
- Castro, Armando. *A revolução industrial em Portugal no século XIX*. Porto: Limiar, 1976.
- Catalán, J., *La Economía Española y la Segunda Guerra mundial*. Barcelona, Ariel, 1996.
- Cavaco, Carminda. «A pesca e a indústria de conservas de peixe em Portugal». *Finisterra*, vol. 4, nº 7 (1969): 145-153.
- Cavaco, Carminda. *O Algarve oriental: as vilas, o campo e o mar*. Faro: Gabinete do Planeamento da Região do Algarve, 1976.
- Chandler, Alfred. «Estados Unidos da América. O berço do capitalismo de gestão». Em *Hierarquias de gestão. Perspectivas comparadas sobre o desenvolvimento da moderna empresa industrial*, org. Alfred Chandler e Herman Daems. Oeiras: Celta, 1994.

- Chandler, Alfred. *Scale and scope : the dynamics of industrial capitalism*. Cambridge : The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.
- Chandler, Alfred. *The visible hand*. Cambridge : Harvard University Press, 1977.
- Colli, Andrea. *History of family business, 1850-2000*. Nova Iorque: CUP, 2003.
- Confraria, João. «Condicionamento Industrial». Em *Dicionário de História de Portugal*, org. António Barreto e Maria Filomena Mónica, vol. 8, 393. Lisboa: Figueirinhas, 1999.
- Confraria, João. «Política económica». Em *História Económica de Portugal*, org. Pedro Lains e Álvaro Ferreira Silva, vol. III, 397-421. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2005.
- Confraria, João. «Política industrial do Estado Novo. A regulação dos oligopólios no curto prazo». *Análise Social*, XXVI, nº 112/113 (1991): 791-803.
- Confraria, João. *Condicionamento Industrial: Uma Análise Económica*. Lisboa: Direção- Geral da Indústria, 1992.
- Coppolaro, Lucia, e Pedro Lains. «Portugal and European integration, 1947-1992: an essay on protected openness in the European periphery». *E-journal of Portuguese History*, 11-1 (2013): 61- 81.
- Cordeiro, José M. Lopes. « Algumas características da indústria portuguesa das conservas de peixe nas vésperas do segundo conflito mundial». *Cadernos do Noroeste*, 8, 1(1995): 25-38.
- Cordeiro, José M. Lopes. *A indústria conserveira em Matosinhos. Exposição de Arqueologia Industrial*. Matosinhos: Câmara Municipal, 1989.
- Coull, James R. *World fisheries resources*. London: Routledge, 1993.
- Crocker, Piers. «Governor Nelson Dingley lives on: Maine, California, Norway and protectionism». *The International Journal of Maritime History*, nº 29-3 (2017): 620-635.
- Cruz, Salviano. «A Economia das Pescas em Portugal. A Indústria de Conservas de Peixe». *Revista de Pesquisas Económicas-Sociais*, IV (1958).
- Cutting, Charles L. *Fish saving; a history of fish processing from ancient to modern times*. New York: Philosophical Library, 1956.
- de Inovação e Engenharia em Portugal*, 3 vols. Lisboa: Dom Quixote, 2004.
- Dias Jr., J.N. Ferreira. *Linha de rumo I e II e outros escritos económicos*. Lisboa: Banco de Portugal, 1998.
- Dias, Alberto da Cunha. *Conservas de Peixe. Subsídios para um estudo de um Problema Nacional*. Lisboa: Edições Delta, 1932.
- Dias, João F., e Patrice Guillotreau. «Fish canning industries of France and Portugal: life histories». *Economia Global e Gestão*, X(2005): 61-79.
- Dias, José Viegas. *Estudo dos aspectos económico-financeiros da indústria de conservas de peixe em Portugal*. Lisboa: Editorial Império, 1958.

- Dobbin, Frank. «The Social Construction of the Great Depression: Industrial Policy during the 1930s in the United States, Britain and France». *Theory and Society*, nº 22: 1-56.
- Domingo, Jean. «L'industrie marocaine de la conserve de poissons». *Cahiers d'outre-mer*, nº 25 (1972): 307-337.
- Domingos, Nuno, e Victor Pereira, org. *O Estado Novo em questão*. Lisboa: Edições 70, 2010.
- Domingos, Nuno. Recensão de *Queremos uma economia nova! Estado Novo e corporativismo*, de Álvaro Garrido, *Análise Social*, LIII, nº 227 (2018): 499-507.
- Duarte, Maria João R. *Portimão : industriais conserveiros na 1ª metade do século xx*. Lisboa: Colibri, 2003.
- Dubois, Xavier. *La révolution sardinière. Pêcheurs et conserveurs en Bretagne Sud au XIX siècle*. Rennes: Presses Universitaires de Renne, 2004.
- Edgerton, David, “Controlling resources. Coal, iron ore and oil in the Second World War” Em *The Cambridge History of the Second World War*, org., Michael Geyer e Evan Mawdsley, 135-140. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Eichengreen, Barry, e Douglas Irwin. «The Slide to Protectionism in the Great Depression: Who Succumbed and Why?». *The Journal of Economic History*, nº 70-4 (2010): 871-897.
- Eichengreen, Barry. *A globalização do capital. Uma História do sistema monetário internacional*. Lisboa: Bizâncio, 1999.
- Eichengreen, Barry. *The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond*. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- Eloranta, Jari, e Mark Harrison «War and disintegration, 1914–1950». Em *The Cambridge Economic History of Modern Europe*, org. Stephen Broadberry e Kevin O'Rourke, 133-155. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Espido Bello, María del Carmen, e Jesús Giráldez Rivero. «La actividad bacaladera bajo el franquismo (1939-1975)». *Revista de História Industrial*, XXVII, nº 74 (2018): 137-175.
- Fabião, Carlos. «Cetárias, ânforas e sal: A exploração de recursos marinhos na Lusitania». *Estudos Arqueológicos de Oeiras*, nº 17 (2009): 555–594.
- Faria, Miguel Figueira de, e José Amado Mendes, org. *Industrialização em Portugal no século XX : o caso do Barreiro*. Lisboa : EDIUAL, 2010.
- Faria, Miguel Figueira de. *Alfredo da Silva e Salazar*. Lisboa: Bertrand, 2009.
- Farinha, Luís. *O Revirvalho: Revoltas Republicanas Contra a Ditadura e o Estado Novo 1926-1940*. Lisboa: Estampa, 1998.
- Federico, Giovanni. «The spreading of manufacture». Em *The Cambridge History of Capitalism* , org. Larry Neal e Jeffrey Williamson, 22-47. Cambridge: CUP, 2014.
- Feinstein, C. H., P. Temin, e G. Toniolo. *The European economy between the wars*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

Feldenkirchen, Wilfred. « Germany: the invention of interventionism». Em *European Industrial Policy: the Twentieth-Century Experience*, org. James Foreman-Peck e Giovanni Federico. Oxford: Oxford University Press, 1999.

Ferreira, Nuno Estevão. «A Câmara Corporativa no Estado Novo. Composição, funcionamento e influência». Tese de Doutoramento, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2009.

Fichou, Jean-Christophe. « Les conserves de sardines à l'huile, ou le luxe français sur les grandes tables du monde ». *Histoire, économie & société* , 26:1(2007): 107-123.

Fichou, Jean-Christophe. «La conserverie de poisson, 1939-1945: une activité sinistrée?». *Guerres Mondiales et conflits contemporains*, nº 207 (2002/3): 61-75.

Findlay, Ronald, e Kevin O'Rourke. «Commodity Market Integration,1500-2000». Em *Globalization in Historical Perspective*, org. Michael D. Bordo et al., Chicago: University of Chicago, 2001.

Finstad, Bjorn-Petter. «The Frozen Fillet: The Fish that changed North Norway?». *International Journal of Maritime History*, XVI-1 (2004): 27-41.

Fischer, Lewis, org. *New directions in Norwegian maritime history*. St. John's, Newfoundland, Canada : International Maritime Economic History Association, 2018.

Fischer, Lewis, org. *The North Sea : twelve essays on social history of maritime labour*. Stavanger : Stavanger Maritime Museum, 1992.

Fonseca, Hélder Adegar. *O Alentejo no Século XIX: Economia e Atitudes Económicas*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1996.

Foreman-Peck, James e Federico, Giovanni, org. *European Industrial Policy: The Twentieth – Century Experience*. New York, Oxford University Press, 1999.

Freire, Dulce, e Luciano Amaral. «Agricultural policy, growth and demise, 1930-2000». Em *An Agrarian History of Portugal, 1000-2000: Economic Development on the European Frontier*, org. Dulce Freire e Pedro Lains, 245-276. Leiden: Brill, 2017.

Freire, Dulce, e Nuno Estevão Ferreira. «A construção do sistema corporativo em Portugal (1933-1974)». *Tempo*, 25-1 (2019): 256-276.

Freire, Dulce, Ferreira, Nuno E., e Ana M. Rodrigues. «Corporativismo e Estado Novo. Contributo para um roteiro das instituições corporativas (1933-1974)». *Working Papers ICS*, nº 1, 2014.

Freire, Dulce. «Changing the Olive oil Value Chain: Food Regime and Development in Portugal: Global Processes and Local Futures». Em *Transforming the rural: Global processes and local futures*, org. M. Miele, V. Higgins, H. Bjorkhaug e M. Truninger, 197-220. Bingley: Emerald, 2017.

Freire, Dulce. «Estado corporativo em acção: sociedade rural e construção na rede de Casas do Povo». Em *Corporativismo, Fascismos, Estado Novo*, org. Fernando Rosas e Álvaro Garrido, 273-301. Coimbra: Almedina, 2012.

- Freire, Dulce. «Portugal e a Terra. Itinerários de Modernização da Agricultura na segunda metade do século XX». Tese de Doutoramento, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, 2007.
- Freire, Dulce. «Produzir mais e melhor: Estado, agricultura y consumo alimentario en Portugal (1926-1974)». *Ayer: Revista de Historia Contemporánea*, 83 (2011): 101-126.
- Freire, Dulce. *Produzir e beber. A questão do vinho no Estado Novo (1929-1939)*. Lisboa: Âncora Editora, 2010.
- Frey, Marc, Kunkel, Sonke, e Corinna Unger. *International Organizations and Development, 1945-1990*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.
- Friday, Chris. *Organizing Asian-American Labor : the Pacific Coast Canned-Salmon Industry, 1870-1942*. Philadelphia : Temple University Press, 2010.
- Galvão, António Miguel. *Um século de história da companhia de pescarias do Algarve*. Faro: Tip. União, 1953.
- García Pereda, Ignacio. *Junta Nacional da Cortiça: 1936-1972*. Lisboa: Euronatura, 2009.
- Garrido, Álvaro. «O Estado Novo e as pescas: a recriação historicista de uma "tradição marítima nacional"». Em *Culturas marítimas em Portugal*, org. Francisco Oneto Nunes, 93-120. Lisboa: Âncora, 2008.
- Garrido, Álvaro. «Political Economy and International Trade: the Portuguese Market for Salt Cod and its institutions in the Interwar Period». *International Journal of Maritime History*, nº 17 (2005): 61-85.
- Garrido, Álvaro. «Políticas de abastecimento no segundo pós-guerra: a “Organização das Pescas”». *Análise Social*, XXXV, nº156 (2000): 651-694.
- Garrido, Álvaro. *As pescas em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2018.
- Garrido, Álvaro. *Economia e política das pescas portuguesas. Ciência, direito e diplomacia nas pescarias do bacalhau (1945-1974)*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2006.
- Garrido, Álvaro. *O Estado Novo e a Campanha do Bacalhau*. Lisboa: Temas & Debates, 2010.
- Garrido, Álvaro. *Queremos uma economia nova! Estado Novo e corporativismo*. Lisboa: Temas e Debates, 2016.
- Garrido, Susana, e Laura Wise. «Stock ibérico da sardinha: da biologia à gestão das pescas». *Argos – Revista do Museu Marítimo de Ílhavo*, nº 8 (2020): 33-39.
- Gaspar, Carlos, Fátima Patriarca e Luís Salgado de Matos, org. *Estado, regimes e revoluções: estudos em homenagem a Manuel de Lucena*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2012.
- Gerschenkron, Alexandre. *Economic Backwardness in Historical Perspective. A Book of Essays*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1962.

- Geyer, M., Tooze, A. «Introduction to Volume III». Em *The Cambridge History of the Second World War*, Vol. 3, Michael Geyer e Evan Mawdsley, 1-17. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Geyer, Michael, e Evan Mawdsley. *The Cambridge history of the Second World War 3, Total war: economy, society and culture*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Gillet, Robert. *A short history of industrial fishing in the pacific islands*. Rome: FAO, 2007.
- Gilpin, Robert. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- Giráldez Rivero, Jesús. «Revisitando el nudo gordiano: el desarrollo de la congelación en la pesca gallega (1960-1970)». *Areas: Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 27 (2008): 69-79.
- Giráldez Rivero, Jesús. «The Modernization of Spanish Fishing: The Case of Galicia, 1880-1936». Em *Too valuable to be lost: overfishing in the North Atlantic since 1880*, org. Álvaro Garrido e David Starkey, 11-27. Berlim: De Gruyter, 2020.
- Giráldez Rivero, Jesús. *Crecimiento y transformación del sector pesquero gallego, 1880-1936*. Madrid: MAPA, 1996.
- Godinho, Manuel Mira. «Mudança estrutural e evolução da produtividade na economia portuguesa: uma perspetiva de longo prazo». Em *Economia e História – Estudos em homenagem a José Maria Brandão de Brito*, org. Alice Cunha, Cristina Rodrigues e Ivo Veiga, 135-154. Lisboa: Colibri, 2019.
- Godinho, Vitorino M. *Estrutura da antiga sociedade portuguesa*. Lisboa: Arcádia, 1980.
- Godinho, Vitorino M. *Os descobrimentos e a economia mundial*. Lisboa: Presença, 1984.
- Godinho, Vitorino M. *Problematizar a sociedade : iniciação à sociologia - itinerário de reflexão*. Lisboa: Quetzal, 2011.
- Golson, Eric. «The Allied Neutral? Portuguese Balance of Payments with the UK and Germany in the second world war, 1939-1945». *Revista de Historia Económica*, 38-1 (2020): 79-110.
- Golson, Eric. «The Economics of Neutrality: Spain, Sweden and Switzerland in the Second World War». Tese de Doutoramento, Londres, London School of Economics and Political Science, 2011.
- Gomes, António de J. *Testemunhos da História. Para um retrato de Matosinhos contemporâneo*. Porto: Edições Afrontamento, 2006.
- Goody, Jack. *Cozinha, culinária e classes. Um estudo de sociologia comparativa*. Oeiras: Celta, 1998.
- Graça, A. Santos. *O poveiro. Usos, costumes, tradições, lendas*. Lisboa: Dom Quixote, 1992.
- Greaves, Julian. *Industrial reorganization and government policy in interwar Britain*. London: Routledge, 2017.

- Griffiths, Richard, e Bjarne Lie. «Portugal e a EFTA, 1959-1973». Em *Portugal e a Europa*.
- Guichard, François, Philippe Roudié e Gaspar Martins Pereira, org. *O vinho do Porto e o Douro no século XX e início do século XXI*. Porto: Afrontamento, 2019.
- Guillotreau, Patrice. «Turning a fish into a brand: a century of rent-seeking strategies in the tuna canning industry». Comunicação apresentada no *15th IIFET Conference*, Montpellier, 13-16 de Julho, 2010.
- Guimarães, Paulo. *Elites e indústria no Alentejo (1890-1960)*. Lisboa: Colibri, 2006.
- Gupta, Bishnupriya. «The International Tea Cartel During the Great Depression, 1929-1933». *The Journal of Economic History*, nº 61 -1 (2001): 144-159.
- Hall, Peter, e David Soskice. *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: OUP, 2001.
- Heidbrink, Ingo, e Matthew McCarthy, org. *Fisheries management in a historical perspective*. Hull: NAFHA, 2013.
- Heitor, Manuel, J. M. Brandão de Brito, e M. Fernanda Rollo, org. *Momentos de Inovação e Engenharia em Portugal*, 3 vols. Lisboa: Dom Quixote, 2004.
- Hobsbawm, Eric. *Historia del Siglo XX*. Barcelona: Crítica, 1995.
- Hubbard, Jeniffer. « Fisheries Biology and the Dismal Science: Economists and the Rational Exploitation of Fisheries for Social Progress». Em *Fisheries, Quota Management and Quota Transfer*, org. Winder G.. Springer, 2018.
- Hviding, Jorg. *The Amazing Story of the Stavanger Sardine Industry*. Stavanger: Norsk Hermetikkmuseum, 2002.
- Hviding, Jorg. *The History of Smoked Norwegian Sardines*. Stavanger: Norsk Hermetikkmuseum, 1995.
- Hviding, Jorg. *The The Race for the Seaming Machine*. Stavanger: Norsk Hermetikkmuseum, 1994.
- Ibarra, Alonso, Chris Reid e Andy Thorpe. «The political economy of Marine Fisheries Development in Peru, Chile and Mexico». *Journal of Latin American Studies* , 32 - 2 (2000): 503-527.
- Jentoft, Svein, e Bjor-Petter Finstad. «Building fisheries institutions through collective action in Norway». *Maritime Studies*, 17 (2018): 13-25.
- Jones, Geoffrey, e R. Daniel Wadhvani. «Entrepreneurship and Business History: Renewing the Research Agenda». *HBS Working paper*, 7-007, 2006.
- Jonsson, Gundmudur. «Comparing the Icelandic and Norwegian fishing industries's response to the economic crisis of the 1930s». Comunicação apresentada no *XIV International Economic History Congress*, Helsínquia, 21-25 de Agosto, 2006.
- Josephson, Paul. «The Ocean's Hot Dog: The Development of the Fish Stick». *Technology and Culture*, 49 - 1 (2008): 41-61.
- Justino, David. *A formação do espaço económico nacional*. Lisboa: Vega, 1988.

- Justino, David. *Fontismo. Liberalismo numa sociedade iliberal*. Alfragide: D. Quixote, 2016.
- Kuorelahti, Elina. «Boom, depression and cartelisation: Swedish and Finnish timber export industry, 1918-1921». *Scandinavian Economic History Review*, 63, 1 (2015): 45-68.
- Labisa, António S. *Uma perspectiva histórica da política económica internacional (com notas sobre a participação portuguesa)*. Lisboa: Banco de Portugal, 2003.
- Lains, Pedro, e Álvaro Ferreira da Silva, org. *História Económica de Portugal*, Vol. III. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2005.
- Lains, Pedro. «História e Crítica da Tese de Dependência». Em *Desenvolvimento económico e Mudança Social. Portugal nos últimos dois séculos – Homenagem a Miriam Halpern Pereira*, org. José V. Serrão, Magda A. Pinheiro e M. Fátima Sá, 37-48. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2009.
- Lains, Pedro. «O Estado e a industrialização em Portugal, 1945-1990». *Análise Social*, XXIX, nº 128 (1994): 923-958.
- Lains, Pedro. *A economia portuguesa no século XIX: crescimento económico e comércio externo, 1851-1913*. Lisboa: Imprensa nacional Casa da Moeda, 1995.
- Lains, Pedro. *Os progressos do atraso. Uma nova História de Portugal, 1842-1992*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2003.
- Landes, David. *A riqueza e a pobreza das nações : por que são algumas tão ricas e outras tão pobres*. Lisboa : Gradiva, 2001.
- Landes, David. *The unbound Prometheus: technological change and industrial development in Western Europe from 1750 to the present*. Cambridge : University Press, 1969.
- Le Bot, Florent, *La fabrique réactionnaire. Antisémitisme, spoliations et corporatisme dans le cuir (1930-1950)*. Paris: Presses de Sciences Po, 2011.
- Leitão, Nicolau Andresen. *Estado Novo, Democracia e Europa, 1947-1986*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2007.
- Lisboa, Manuel. *A indústria portuguesa e seus dirigentes*. Lisboa: Educa, 2002.
- Lluch-Belda , D., R. J. M. Crawford , T. Kawasaki , A. D. MacCall , R.H. Parrish, R. A. Schwartzlose e P. E. Smith . « World-wide fluctuations of sardine and anchovy stocks: the regime problem». *South African Journal of Marine Science*, 8:1 (1989): 195-205.
- Lopes, José da Silva. «Fomento e reorganização industrial, política de». Em *Dicionário de História de Portugal*, org. António Barreto e Maria Filomena Mónica, vol 8, 50-52. Lisboa: Figueirinhas, 1999.
- Lopes, José da Silva. «Intervencionismo económico». Em *Dicionário de História de Portugal*, org. António Barreto e Maria Filomena Mónica, vol 8, 292-294. Lisboa: Figueirinhas, 1999.
- Lopes, José da Silva. «Preços, Controlo dos». Em *Dicionário de História de Portugal*, org. António Barreto e Maria Filomena Mónica, vol 9, 187-191. Lisboa: Figueirinhas, 1999.

- Lopes, José da Silva. «Proteccionismo». Em *Dicionário de História de Portugal*, org. António Barreto e Maria Filomena Mónica, vol 9, 292-294. Lisboa: Figueirinhas, 1999.
- Lopes, José da Silva. *A economia portuguesa desde 1960*. Lisboa: Gradiva, 2002.
- Lopes, José da Silva. *A economia portuguesa no século XX*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2004.
- Lopes, José M. Madureira, e Alberto Manuel de Sousa. *A indústria de conservas de peixe em Setúbal*. Santa Maria da Feira: Estuário, 2015.
- López, Ernesto, e Inês Amorim. «The fisheries of the Iberian Peninsula in modern times». Em *A History of the north atlantic fisheries: from the 1850s to the early twenty-first century*, org. David Starkey e Ingo Heidbrink, 253-267. Bremen: H. M. Hauschild, 2012.
- López, Ernesto. «Escabeche, salazón y conserva: una primera aproximación a la transformación del pescado en el País Vasco (1795-1975)». Em *Las conservas de pescado en el País Vasco: industria y patrimonio*, 81-131. Donostia: Museo Naval, 1997.
- López, Ernesto. «La pesca en el País Vasco en el siglo XX: modernización, tradición y crisis». *Areas: Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 27 (2008): 7-25.
- Louçã, António. *Hitler e Salazar : comércio em tempos de guerra, 1940-1944*. Lisboa : Terramar, 2005.
- Loureiro, Fernando P. *Industrialização e progresso económico*. Coimbra: Coimbra Editora, 1956.
- Loureiro, João. *Economia e Sociedade. A indústria no após-guerra, anos 50 e 60*. Lisboa: Cosmos, 1991.
- Lourenço, Eduardo. *O labirinto da saudade : psicanálise mítica do destino português*. Lisboa: D. Quixote, 1991.
- Lucena, Manuel de. «Grémios». Em *Dicionário de História de Portugal*, org. António Barreto e M. Filomena Mónica Filomena, 125-128. Lisboa: Figueirinhas, 1999.
- Lucena, Manuel de. «Sobre a evolução dos organismos de coordenação económica ligados à lavoura (I) ». *Análise Social*, XIV, nº 56 (1978): 817-862.
- Lucena, Manuel de. «Sobre a evolução dos organismos de coordenação económica ligados à lavoura (II) ». *Análise Social*, XV, nº 56 (1979): 117-167.
- Lucena, Manuel de. «Sobre a evolução dos organismos de coordenação económica ligados à lavoura (III) ». *Análise Social*, XV, nº 58 (1979): 287-355.
- Lucena, Manuel. *A Evolução do Sistema Corporativo Português*. 2 Vols. Lisboa: Perspectivas & Realidades, 1976.
- Lucena, Manuel. *Os lugar-tenentes de Salazar*. Lisboa: Alêtheia, 2015.
- Ludicello, Suzanne, Michael Weber, e Robert Wieland. *Fish, markets, and fishermen : the economics of overfishing*. [S.l.]: Island Press, 2012.

- Macedo, Jorge Borges de. *Problemas de história da indústria portuguesa no século XVIII*. Lisboa: Querco, 1982.
- Madureira, Nuno L. «Cartelization and Corporatism: Bureaucratic Rule in Authoritarian Portugal, 1926-1945». *Journal of Contemporary History*, 42, nº 1 (2007): 79-96.
- Madureira, Nuno L. *A Economia dos interesses. Portugal entre as guerras*. Lisboa: Livros Horizonte, 2002.
- Magalhães, Joaquim Romero. *O Algarve Económico: 1600-1773*. Lisboa: Estampa, 1988.
- Makler, Henry. *A Elite Industrial portuguesa*. Lisboa: Centro de Economia e Finanças, 1969.
- Malta, T., P.T. Santos, A.M.P. Santos, M. Rufino, A. Silva. «Long-term variations in Ibero-Atlantic sardine (*Sardina pilchardus*) population dynamics: Relation to environmental conditions and exploitation history». *Fisheries Research*, 179 (2016): 47-56.
- Mann, Michael. «The autonomous power of the state : its origins, mechanisms and results». *European Journal of Sociology*, nº 25-2 (1984): 185-213.
- Mann, Michael. *The sources of social power. Vol. 4, Globalizations, 1945-2011*. Cambridge : Cambridge University Press, 2012.
- Marques, Alfredo. *Política económica e desenvolvimento em Portugal (1926-1959). As duas estratégias do Estado Novo no período de isolamento nacional*. Lisboa: Livros Horizonte, 1988.
- Martínez Milán, Jesús. «Integrating Western Saharan Coastal Fisheries into the International Economy, 1885-1975». *International Journal of Maritime History*, nº 20 (2008): 281-292.
- Martinho, Francisco P. *A Bem da Nação. O Sindicalismo Português entre a Tradição e a Modernidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- Martins, Conceição Andrade. «Os ciclos do vinho do Porto: ensaio de periodização». *Análise Social*, XXIV, nº 100 (1988): 391-429.
- Martins, Conceição Andrade. *Memória do vinho do Porto*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 1990.
- Martins, Hermínio. *As mudanças de regime em Portugal no século XX*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2018.
- Martins, Hermínio. *Classe, status e poder e outros ensaios sobre o Portugal contemporâneo*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2006.
- Martins, José P. Oliveira. *Portugal nos mares*. Lisboa: Guimarães & Ca. Editores, 1954.
- Martins, Luís, e Henrique Souto. «Preservação e exploração nas pescas: olhar o presente pelas experiências do passado». *Geoinova*, nº 11 (2005): 125-137.
- Martins, M. Belmira. *Sociedades e grupos em Portugal*. Lisboa: Estampa, 1973.
- Martins, Rogério. *Caminho de um país novo*. Lisboa: Gris, 1970.

- Mata, Maria Eugénia. “Managerial strategies in canning industries: A case study of early twentieth century Portugal”. *Business History*, 51 (2009): 45-58.
- Mata, Maria Eugénia. *Câmbios e política cambial na economia portuguesa : 1891-1931*. Lisboa: Sá da Costa, 1987.
- Matos, Luís Salgado de. *Investimentos estrangeiros em Portugal*. Lisboa: Seara Nova, 1973.
- Mazower, Mark. *Dark continent : Europe's twentieth century*. London : Penguin Books, 2018.
- McEvoy, Arthur. *The fisherman problem. Ecology and law in the California fisheries, 1850-1980*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- Medeiros, Fernando. *A sociedade e a economia nas origens do salazarismo*. Lisboa: A Regra do Jogo, 1978.
- Medlicott, W. N. *History of the Second World War: The Economic Blockade*, 2 vols. London: [S.n.], 1952.
- Mendes, Hugo V., e Maria de Fátima Borges. «A Sardinha no século XX: capturas e esforço de pesca». *Relatórios científicos e técnicos IPIMAR*, nº 32 (2006).
- Mendes, J. Amado e Manuel Ferreira Rodrigues. *História da indústria portuguesa : da Idade Média aos nossos dias*. Mem Martins : Europa-América, 1999.
- Mendes, J. Amado. «História empresarial: da Monografia apologética ao instrumento de Gestão estratégica», Em *Outros combates pela História*, org. Maria M. T. Ribeiro, 279-297. Coimbra: Imprensa da Universidade, 2010.
- Mendes, J. Amado. *A Área Económica de Coimbra. Estrutura e Desenvolvimento Industrial, 1867-1927*. Coimbra: CCRG, 1984.
- Menezes, Filipe Ribeiro. *Salazar. Uma Biografia política*. Alfragide : Dom Quixote, 2014.
- Milward, Alan. *The European rescue of the nation-state*. Londres: Routledge, 1993.
- Milward, Alan. *War, economy and society : 1939-1945*. Middlesex : Penguin, 1987.
- Miranda, Sacuntala de. *Portugal: o círculo vicioso da dependência (1890-1939)*. Lisboa: Teorema, 1990.
- Mónica, M. Filomena. *Artesãos e operários : indústria, capitalismo e classe operária em Portugal (1870-1934)*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 1986.
- Mónica, M. Filomena. *Os grandes patrões da indústria portuguesa*. Lisboa: Dom Quixote, 1990.
- Moreira, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997.
- Moreira, Vital. *O governo de Baco: a organização institucional do vinho do Porto*. Porto: Afrontamento, 1998.
- Moura, Francisco P. «Conservas de Peixe». Em *II Congresso da Indústria Portuguesa*, vol. II, 57-88. Lisboa: Tipografia da E.N.P., 1957.

- Moura, Francisco P. *Por onde vai a economia portuguesa?*. Lisboa, Dom Quixote, 1969.
- Muñoz Abeledo, Luísa. «Actividad femenina en industrias pesqueras de España y Portugal (1870-1930)». *Historia contemporânea*, nº 44 (2012): 49-72.
- Muñoz Abeledo, Luísa. «Los Massó: dos siglos y cuatro generaciones de dinámica empresarial». Em *Las familias de la conserva. El sector de las conservas de pescados a través de sus sagas familiares*, org. Xan Carmona Badía. Pontevedra: ANFACO, 2011.
- Muñoz Abeledo, Luísa. «Los mercados de trabajo en las industrias marítimas de Galicia. Una perspectiva histórica. 1870-1936» . Tese de doutoramento, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 2003.
- Neal, Larry e Jeffrey Williamson, org. *The Cambridge History of Capitalism*. Cambridge: CUP, 2014.
- Neves, Pedro. «Grandes empresas industriais de um país pequeno: Portugal. Da década de 1880 à 1ª Guerra Mundial. ». Tese de Doutoramento, Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão, 2007.
- Neville, Wylie, org. *European neutrals and non-belligerents during the Second World War*. Cambridge: CUP, 2002.
- Newell, Dianne. «The Rationality of Mechanization in the Pacific Salmon-Canning Industry before the Second World War». *The Business History Review*, nº 62 (1988): 626-655.
- Newell, Dianne. *Development of the Pacific Salmon-Canning Industry. A Grown Man's Game*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1989.
- Nunes, Adérito S. «Portugal, sociedade dualista em evolução». *Análise Social*, 2 (1964): 407-462.
- Nunes, Ana Bela e J. M. Brandão de Brito, «Política económica, industrialização e crescimento». Em *Nova História de Portugal, Vol.XII – Portugal e o Estado Novo (1930-1960)*, org. Fernando Rosas. Lisboa: Editorial Presença, 1992.
- Nunes, Francisco O. *Hoje por ti, amanhã por mim. A arte xávega no litoral central português*. Tese de Doutoramento, Lisboa, Iscte, 2005.
- Nunes, João P. Avelãs. «Corporativismo e economia de guerra: o salazarismo e a Segunda Guerra Mundial». Em *Corporativismo, Fascismos, Estado Novo*, org. Fernando Rosas e Álvaro Garrido. Coimbra: Almedina, 2012.
- Nunes, João P. Avelãs. *O Estado Novo e o volfrâmio (1933-1947) : actividade mineira, "grande depressão" e Segunda Guerra Mundial*. Coimbra: Imprensa da Universidade, 2010.
- Nunes, Manuel Jacinto. *Memórias soltas*. Lisboa: Alêtheia, 2009.
- Nunes, Sandra. *As pescas e a indústria conserveira. Matosinhos, Monografia do Concelho*. Vol. 7. Matosinhos: Câmara Municipal, 2003.
- Ó, Jorge Ramos do. *Os anos de ferro : o dispositivo cultural durante a "política do espírito", 1933-1949 : ideologia, instituições, agentes e práticas*. Lisboa: Estampa, 1999.

- O' Bannon, Patrick. «Waves of change: Mechanization in the Pacific Coast Canned-Salmon Industry, 1864-1924». *Technology and Culture*, nº 28 (1987): 558-576.
- Ogilvie, Sheilagh. *European guilds: an economic analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2021.
- Oliveira, Pedro Aires. *Armindo Monteiro. Uma biografia política (1896-1955)*. Venda Nova: Bertrand, 2000.
- Oliveira, Vasco, e Aníbal Santos. *O capital fixo na indústria transformadora portuguesa, 1947-1974*. Lisboa: GEBEI, 1977.
- Olson, Mancur. *A lógica da Acção Colectiva*. Oeiras: Celta, [1965] 1998.
- Olson, Mancur. *The economics of the wartime shortage: A history of food supplies in the Napoleonic War and in World Wars I and II*. Durham: Duke University Press, 1963.
- Ostrom, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Overy, Richard. *Why the Allies won*. London: Pilmico, 1995.
- Parejo, Francisco. *El negocio de exportación corchera en España y Portugal durante el siglo XX: cambios e intervención pública*. Tese de Doutoramento, Badajoz, Universidad de Extremadura, 2009.
- Parker, Randall C. *História da Segunda Guerra Mundial*. Lisboa: Edições 70, 2006.
- Patriarca, Fátima. *A Questão Social no Salazarismo: 1930 – 1947*. Lisboa: Imprensa Nacional da Casa da Moeda, 1995.
- Peixoto, Fernando A. C. *Do corporativismo ao modelo interprofissional. O Instituto de Vinho do Porto e a evolução do sector do vinho do Porto (1933-1995)*. Porto: Afrontamento, 2011.
- Peixoto, Luís Correia. *Apontamentos para a história da pesca da sardinha e da construção naval em Peniche*. Peniche: Câmara Municipal, 1991.
- Pereira, J. Martins. *Para a história da indústria em Portugal: 1941-1965. Adubos azotados e siderurgia*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 2005.
- Pereira, Joana Dias. *A produção social da solidariedade operária. O caso de estudo da Península de Setúbal (1890-1930)*, Tese de Doutoramento, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, 2013.
- Pereira, Miriam Halpern. «A História e as Ciências Sociais». *Ler História*, n.º49 (2005): 5-29.
- Pereira, Miriam Halpern. *Diversidade e Assimetrias: Portugal nos séculos XIX e XX*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 2001.
- Pereira, Miriam Halpern. *Livre câmbio e desenvolvimento económico. Portugal na segunda metade do século XIX*. Lisboa: Edições Cosmos, 1971.
- Pereira, Paulo T. *O Prisioneiro, o Amante e as Sereias: instituições económicas, políticas e democracia*. Coimbra: Almedina, 2008.

- Pinho, António Duarte. *O consumo de pescado e a internacionalização das pescas em Portugal*. Lisboa: Minerva, 2019.
- Pintado, Valentim Xavier. *Structure and growth of the portuguese economy*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2002.
- Pinto, António C., “O corporativismo nas ditaduras da época do Fascismo”. *Varia Historia*, nº 52 (2014): 17- 49.
- Pinto, António C., e Francisco P. Martinho, org. *O corporativismo em português: Estado, política e sociedade no salazarismo e no varguismo*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2008.
- Pinto, António C., org. *Corporatism and Fascism: the corporatist wave in Europe*. London: Routledge, 2017.
- Pinto, António C., e Nuno G. Monteiro. *História Contemporânea de Portugal, 1808-2010*. Carnaxide: Objectiva, 2013-2015.
- Pinto, António C. *O salazarismo e o fascismo europeu : problemas de interpretação nas ciências sociais*. Lisboa: Estampa, 1992.
- Pinto, António C. *Os camisas azuis e Salazar : Rolão Preto e o fascismo em Portugal*. Lisboa : Edições 70, 2015.
- Pires Jiménez, Luís. *Regulación industrial y atraso económico en la dictadura de Franco*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, 2003.
- Pires Jiménez, Luís. «La regulación económica en las dictaduras: el condicionamiento industrial en España y Portugal». Tese de doutoramento, Madrid, Universidad Complutense, 2003.
- Pires, Leonardo A. «A Junta Nacional das Frutas: corporativismo, desenvolvimento industrial e modernização agrícola no Estado Novo (1936-1974)». Tese de Mestrado, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, 2018.
- Pires, Leonardo A. «Estado, cultura de mercado e regulação de interesses: o condicionamento industrial e o sector agroalimentar em Portugal, 1937-1974.». *Ler História*, 76 (2020): 127-152.
- Pitcher, M. Anne. *Politics in the portuguese empire, The State, Industry and Cotton: 1926-1974*. Oxford: Clarendon Press, 1993.
- Polanyi, Karl. *A Grande Transformação. As origens políticas e económicas do nosso tempo*. Lisboa: Edições 70, 2012.
- Pollard, Sidney. *Peaceful Conquest. The industrialization of Europe, 1760-1970*. Oxford: Oxford University Press, 1981.
- Pryke, Sam. «Economic Nationalism: Theory, History and Prospects». *Global Policy*, 3-3 (2012): 281-291.
- Quintas, Maria da Conceição. *Setúbal: Economia, Sociedade e Cultura Operária, 1880-1930*. Lisboa: Livros Horizonte, 1988.
- Ramos, «A política comercial portuguesa». Em *Economia e História – Estudos em homenagem a José Maria Brandão de Brito*, org. Alice Cunha, Cristina Rodrigues e Ivo Veiga. Lisboa: Colibri, 2019.
- Ramos, Rui. «A segunda fundação (1890-1926)». Em *História de Portugal*, org.

José Mattoso,

Reid, Chris, e Morten K. Sondergaard. «Bilateral Trade and Fisheries Development: the Anglo-Danish Trade agreement, 1933». *Scandinavian Journal of History*, 37, 1 (2012): 108-128.

Reid, Chris. «Britain's Most Antiquated Industry: Mr. Tunstall and the Fishing Industry». *International Journal of Maritime History*, XXII – 2 (2010): 171-197.

Reid, Chris. «Evolution in the Fish Supply Chain». Em *History of North Atlantic Fisheries*, vol. 2, org. David Starkey e Ingo Heidbrink, 27-58. Bremen: German Maritime Studies, 2012.

Reid, Chris. «Fisheries». Em *The new Palgrave dictionary of transnational history*, org. A. Irye e P. Saunier, 412-416. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.

Reid, Chris. «Managing innovation in the British Herring Fishery: the role of the Herring Industry Board, 1945-1977». *Marine Policy*, 22 (1998): 281-295.

Reid, Chris. «Underutilization, Undersupply, and Overfishing in the Herring Industry 1930-1980: A Case Study in the Evolution of Britain's Productivist Fisheries Policy». Em *Too valuable to be lost: overfishing in the North Atlantic since 1880*, org. Álvaro Garrido e David Starkey, 87-109. Berlin: De Gruyter, 2020.

Reis, Jaime, «A industrialização num país de desenvolvimento lento e tardio, 1870-1913». *Análise Social*, XXIII, nº 96 (1987), 207-227.

Reis, Jaime. «A Caixa Geral de Depósitos como instrumento de política económica: o período entre as duas guerras». *Análise Social*, XXXII, nº 141 (1997): 255-277.

Reis, Jaime. «O atraso económico português em perspectiva histórica (1860-1913)». *Análise Social*, XX (1984): 7-28.

Reis, Jaime. *O atraso económico português em perspectiva histórica : estudos sobre a economia portuguesa na segunda metade do século XIX, 1850-1930*. Lisboa: Imprensa Nacional, 1993.

Ríos, Segundo. «La gran empresa almadarbero-conservera andaluza entre 1919 y 1936». *Historia Agraria*, nº 41 (2007), 57-82.

Ríos, Segundo. «Origen y desarrollo de la industria de conservas de pescado en Andalucía (1879-1936)». *Revista de história industrial*, nº 29 (2005): 55-86.

Robinson, Robb. *Trawling: The rise and fall of the British Trawl Fishery*. Exeter: University of Exeter Press, 1996.

Rodrigues, Joaquim M. V. «A indústria de conservas de peixe no Algarve (1865-1945)». 2 vols. Tese de Mestrado, Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 1997.

Rodrigues, Maria de Lurdes. *Os Engenheiros em Portugal: Profissionalização e Profissionalismo*. Oeiras: Celta, 1999.

Rollo, Fernanda. «Desmandos da organização corporativa e reencontros do corporativismo no rescaldo da II Guerra. O Inquérito à Organização Corporativa

- de 1947». Em *Corporativismo, Fascismos, Estado Novo*, org. Fernando Rosas e Álvaro Garrido, 190-227. Coimbra: Almedina, 2012.
- Rollo, Fernanda. *Portugal e a Reconstrução Económica do Pós-guerra. O Plano Marshall e a Economia Portuguesa dos anos 50*. Lisboa: MNE, 2007.
- Rollo, M. Fernanda. «A industrialização em Portugal no pós-guerra (1947-1973)». Em *Dicionário de História do Estado Novo*, vol. I, org. Fernando Rosas e José M. Brandão de Brito, 465-480. Lisboa: Bertrand, 1996.
- Rollo, M. Fernanda. «Marcelo Caetano: política económica e modernização». *Espacio, Tiempo y Forma*, 5 (2007): 115-144.
- Rollo, Fernanda. «Heranças de Guerra: o reforço da autarcia e os «novos rumos» da política económica». *Ler História*, n.º 50 (2006): 131-172.
- Rosas, Fernando e Álvaro Garrido, org. *Corporativismo, Fascismos, Estado Novo*. Coimbra: Almedina, 2012.
- Rosas, Fernando. «O Estado Novo». Em *História de Portugal*, org. José Mattoso, Vol. VII. Lisboa: Estampa, 1994.
- Rosas, Fernando. *O Estado Novo nos anos trinta. Elementos para o estudo da natureza económica e social do salazarismo*. Lisboa: Editorial Estampa, 1986.
- Rosas, Fernando. *Portugal entre a paz e a guerra: estudo do impacte da II Guerra Mundial na economia e na sociedade portuguesa (1939-1945)*. Lisboa: Estampa, 1990.
- Rosas, Fernando. *Salazar e o poder. A arte de saber durar*. Lisboa: Tinta-da-china, 2012.
- Rosas, Fernando. *Salazarismo e fomento económico (1928-1948)*. Lisboa : Notícias, 2000.
- Ruiz, Vicki. *Cannery Women, Cannery Lives: Mexican Women, Unionization, and the California Food Processing Industry, 1930-1950*. Albuquerque: N.M., 1987.
- Russell, Edmund. *O problema da sobrepesca*. Lisboa: Estação de biologia Marítima, 1943.
- Russo, Jorge. «A pesca da sardinha em Peniche: 1900 - 1950». Em *Mar: uma onda de progresso*, org. Escola Naval de Lisboa, 212-223. Alfeite: Base Naval de Lisboa, 2016.
- Santos, Paula Borges. «O modelo político do Estado autoritário português: a ideia corporativa na constitucionalização do regime (1931-1933)». *Espacio, Tiempo y Forma*, n.º 27 (2015): 59-84.
- Saraiva, Tiago. *Fascist pigs. Technoscientific organisms and the history of fascism*. Cambridge: The MIT Press, 2016.
- Sarti, Roland. *Fascismo y burguesia industrial: Italia, 1919-1940*. Barcelona: Fontanella, 1973.
- Schmitter, Philippe C. *Portugal: do Autoritarismo à Democracia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 1999.

- Schumpeter, Joseph. «Teoria Económica e história empresarial». Em *Ensaios. Empresários, inovação, ciclos de negócio e evolução do capitalismo*, org. Joseph Schumpeter, 233-249. Oeiras: Celta, 1996.
- Schwartzman, Kathleen. *The social origins of democratic collapse : the first portuguese republic in the global economy*. Kansas: University Press of Kansas, 1989.
- Serra, Jorge. «O nascimento de um império conserveiro: “A Casa Fialho” (1892-1939)». Tese de Mestrado, Porto, Universidade do Porto, 2007.
- Serrão, Joel, e Gaspar Martins. *Da Indústria Portuguesa. Do Antigo Regime ao Capitalismo*. Lisboa: Horizonte, 1978.
- Silbert, Albert. *Do Portugal de antigo regime ao Portugal oitocentista*. Lisboa : Livros Horizonte, 1981.
- Silva, Álvaro Ferreira, e Luciano Amaral e Pedro Neves. « Business groups in Portugal in the Estado Novo period (1930–1974): family, power and structural change », *Business History*, 58:1 (2016): 48-69.
- Silva, Filipe G. « "A nacionalização que se deseja". Notas para uma breve história da indústria cervejeira nacional: do Estado Novo às nacionalizações revolucionárias». Tese de mestrado, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, 2012.
- Silveira, Joel. «Alguns aspectos da política económica do fascismo: 1926-1933 (da crise de sobreprodução ao condicionamento industrial)». Em *O Fascismo em Portugal*, org. António Costa Pinto, 341-399. Lisboa: Regra do Jogo, 1982.
- Sinclair, Peter. *From traps to draggers: domestic commodity production in Northwest Newfoundland, 1850-1982*. St. John's: Newf. Memorial University of Newfoundland, 1989.
- Smith, Andrew. *American tuna : the rise and fall of an improbable food*. Berkeley : University of California Press, 2012.
- Soares, Nelson. *Ramirez: memórias de cinco gerações*. Matosinhos : Ramirez & Companhia (Filhos), SA 2003.
- Sondergaard, Morten K. «The State and the formation of the fishing industry: Denmark in the interwar period». Em *Managing Crises and De-Globalisation. Nordic Foreign Trade and Exchange, 1919-1939*, org. Sven-Olof Olsson, 174-188. Londres: Routledge, 2010.
- Sousa, Alfredo. «Os anos 60 da nossa economia», *Análise Social*, XXX, nº 133 (1995): 613-630.
- Souto, Henrique, *Comunidades de pesca artesanal na costa portuguesa na última década do século XX*. Lisboa: Academia da Marinha, 2007.
- Souto, Henrique, e Luís Martins. *Cascais. Tradição e indústria nas pescas*. Cascais: Câmara Municipal, 2009.
- Souto, Henrique. «A pesca: condicionalismos e evolução». Em *Portugal: perfil geográfico*, org. Raquel Soeiro de Brito. Lisboa: Estampa, 1994.
- Stacey, Duncan A. *Sockeye and Tinsplate: Technological Change in the Fraser River Canning Industry, 1871-1912*. Victoria: [S.n.], 1982.

- Starkey, David J., Chris Reid, and Neil R. Ashcroft, org. *England's Sea Fisheries: The Commercial Fisheries of England and Wales since 1300*. London: Chatham, 2000.
- Starkey, David J., e Ingo Heidbrink, org. *A History of the north atlantic fisheries: from the 1850s to the early twenty-first century*. Bremen: H. M. Hauschild, 2012.
- Starkey, David, e Ingo Heidbrink, org. *A History of the north atlantic fisheries: from the 1850s to the early twenty-first century*. Bremen: H. M. Hauschild, 2012.
- Tato, Josué. *Memória da indústria conserveira. De Matosinhos, Leça da Palmeira e Perafita, 1899-2007*. Matosinhos: Câmara Municipal, 2008.
- Taylor, Jason E. *Deconstructing the monolith: The microeconomics of the National Industrial Recovery Act*. Chicago: The University of Chicago Press, 2019.
- Telo, António José. *A neutralidade portuguesa e o ouro nazi*. Lisboa: Quetzal, 2000.
- Telo, António José. *Primeira República*. 2 Vols. Barcarena: Presença, 2010.
- Tooze, Adam, e J. Martin. «The economics of the war with Nazi Germany» in *The Cambridge History of the Second World War, The Cambridge History of the Second World War*, Vol. 3, Michael Geyer e Evan Mawdsley. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Torgal, Luís Reis. *Estados Novos, Estado Novo: Ensaios de História Política e Cultural*. 2 Vols.
- Valente, Vasco Pulido. «Os conserveiros de Setúbal (1887-1901)». *Análise Social*, XVII (1981): 615-678.
- Valério, Nuno. «Quanto vale o mar na economia portuguesa?», *Working Paper GHES*, nº 29, 2006.
- Valério, Nuno. *As finanças públicas portuguesas entre as duas guerras mundiais*. Lisboa: Cosmos, 1994.
- Wheeler, Genevieve C. *A Bibliography of the Sardines*. San Diego: Library-Scripps Collection, 1931.
- Wiarda, Howard J. *Corporatism and development: the Portuguese experience*. Amherst: The University of Massachusetts Press, 1977.
- Wilcox, Martin. «"To save the Industry from Complete Ruin": Crisis and Response in British Fishing, 1945-1951». *Business History*, 63:3 (2019): 353-377.
- Xavier, Alberto P. *Portugal e a Integração Económica Europeia*. Coimbra: Almedina, 1970.