

Estado e Regulação do Abastecimento Alimentar na Transição para a Paz (1919-1924)

Inês José

Instituto de História Contemporânea, FCSH-UNL

1. Notas Introdutórias

O regresso à “normalidade” após o término da Grande Guerra não foi simples nem imediato. Exemplo das dificuldades sentidas na transição para o período de paz foi a reposição das lógicas de circulação anteriores ao conflito, sobretudo no que respeita à disponibilidade de bens alimentares.

A temática do intervencionismo estatal no contexto da Primeira Guerra Mundial já mereceu a atenção da nossa historiografia, para a qual muito contribuíram os diversos estudos desenvolvidos nos últimos anos, motivados, sobretudo, pelo assinalar do centenário do conflito. A construção por parte do Estado de uma Economia de Guerra levada à cena de improviso, sem ensaios prévios, como nos mostraram, aliás, as investigações desenvolvidas por Ana Paula Pires, ficou caracterizada, pela entrada do Estado no domínio económico, em esferas que até aí lhe estavam interditas pela ortodoxia liberal então vigente (Pires, 2011).

Não é que o Estado nunca tivesse interferido de alguma forma nos campos económico e social, embora essa “ingerência” tenha sido, em grande parte, “apenas legislativa e monetária” (Léon, 1982, p. 34). De facto, os governos não estiveram totalmente arredados das suas economias até à Primeira Guerra Mundial. Por exemplo, e tendo em conta os impactos da industrialização, a intervenção do Estado já se tinha manifestado timidamente no século XIX, quando as preocupações dos governantes se viraram, no campo da atividade económica, para o domínio das condições de trabalho.¹ Além do domínio das condições laborais, a forma como os governos não estiveram totalmente ausentes das suas economias também se atesta nos impostos, nos direitos alfandegários, na opção por medidas protecionistas ou mesmo no interesse demonstrado, por exemplo, pela produção de cerealífera, movido, sobretudo, por preocupações do foro militar ou social.² Seguindo esta linha de pensamento e atentando no caso português, o problema do abastecimento alimentar – ou pelo menos de alguns géneros, como os cereais –, já era uma

1 Fazendo a devida ressalva desta perspetiva eurocêntrica. Seldon e Pennance (1975, p. 310).

2 *Ibidem*.

preocupação para os poderes régios no Antigo Regime, sobretudo quando o que estava em causa era o abastecimento de Lisboa, questão sobre a qual se debruçou Jaime Alberto do Couto Ferreira (1995) na sua dissertação de doutoramento, dedicada ao estudo das políticas de abastecimento neste período.

Contudo, e mesmo com estes antecedentes, a experiência que se iniciou no ano de 1914 alterou a conceção da intervenção estatal no domínio económico, levando o Estado a interferir em matérias que até então estavam fora do seu alcance, num comportamento que, como tem vindo a ser sublinhado pela historiografia, foi transversal aos países envolvidos no conflito. Em traços largos, a Grande Guerra assumiu os contornos de um conflito de tipo novo que até então não fora imaginado, trazendo à cena uma nova forma de conduzir a política económica, com o Estado a entrar em domínios que lhe estavam interditos, ou sobre os quais era inconcebível a sua interferência, como: a produção de armas e munições, a obtenção de matérias-primas necessárias para a produção de munições – o que, por sua vez, obrigou a que conseguisse garantir o abastecimento ininterrupto destes recursos –, a mobilização da força de trabalho industrial e a alocação de mão-de-obra – que se revelou um verdadeiro desafio, tendo em conta que grande parte dos trabalhadores foi recrutada para o Exército –, ou a alocação de alimentos, quer para abastecer o Exército, quer a população civil (Blum, Eloranta e Osinsky, 2014, p. 3).

No entanto, importa ressaltar que a intervenção estatal, quando alvo de uma análise comparada, se manifestou, nos vários países envolvidos no conflito, a diferentes ritmos, fruto das necessidades que os governos sentiram de se precaver, ou de reagir, com o avançar de guerra, aos desafios por ela impostos. Essas variações verificaram-se, sobretudo, no domínio das políticas alimentares introduzidas pelos vários estados no decorrer da guerra.

Como já foi referido, não é que o problema da alimentação da população e as preocupações relacionadas com a falta de disponibilidade de géneros devido, sobretudo, a más colheitas, nunca tivesse tido a atenção dos governos. Contudo, a eclosão da guerra provocou uma total desarticulação dos circuitos normais de distribuição e, perante esse cenário, depressa se percebeu que a economia constituiria “uma frente de combate das mais importantes” (Pires, 2010, p. 320). Com esse pano de fundo, a alocação de recursos alimentares e a sua distribuição revelou-se, por um lado, um verdadeiro desafio e, por outro, uma arma de guerra. Rapidamente se deu uma tomada de consciência a propósito das consequências associadas à sua falta, e só assim se compreende a evolução que se verificou no bloqueio declarado pela Grã-Bretanha aos portos germânicos que, tendo começado por se restringir à procura e confisco do contrabando de armas e munições, passou para um bloqueio muito mais abrangente, com os Aliados a decidir parar as remessas para e provenientes dos portos das potências centrais, nomeadamente de comida, forragens, combustíveis e roupa, bem como de matérias-primas como minérios, algodão e fertilizantes, ficando assim apelidado, de forma bastante ilustrativa, de “bloqueio da fome” (Blum, Eloranta e Osinsky, 2014, pp. 2-3; Hancock e Gowing, 1949, p. 19).

Este artigo pretende contribuir para uma reflexão sobre os efeitos de arrastamento da Primeira Guerra Mundial na transição para a paz no caso português. Mais do que oferecer conclusões, procura antes esquematizar algumas pistas que permita pensar, de

um modo geral, os impactos do conflito e, em particular, sobre o papel do Estado no domínio do abastecimento alimentar. Nesse sentido, importa ressaltar que a análise compreende apenas as medidas sancionadas pelo poder central – atentando, quando possível, nas premissas que as sustentaram –, não cabendo nela a análise da eficácia da sua aplicabilidade, nem a sua receção por parte da sociedade.

Para o efeito, começa por fazer um breve sobrevoo sobre as opções feitas pelo Estado para dar resposta ao problema da falta de bens alimentares no contexto da Grande Guerra, “revisão” que entendemos como necessária para apreender as continuidades nos anos que se seguiram à assinatura do Armistício, sobretudo no âmbito da criação de organismos estatais destinados a “gerir” o problema do abastecimento alimentar. É sobre eles que incide a segunda parte, com o foco na criação, em tempo de paz, do Comissariado Geral dos Abastecimentos e dos Armazéns Reguladores, que refletem nos seus objetivos – e na sua essência – a experiência da guerra. Termina em 1924, com o início do desmantelamento destes organismos, indiciando o regresso à “normalidade” que, neste domínio, e como veremos, não foi possível a breve trecho.

2. Estado e Abastecimento Alimentar em Tempo de Guerra: Breve Síntese

Para melhor se poder apreender as continuidades que se podem verificar nos anos que se seguiram ao conflito, começemos por passar em revista, de forma muito esquemática, algumas das principais medidas no âmbito do abastecimento alimentar sancionadas durante o conflito.

Logo em agosto de 1914, o governo proibiu a subida dos preços dos géneros alimentares, com penalidades para os comerciantes que não cumprissem a diretiva. Nesse mesmo mês, foram tomadas outras iniciativas, sobretudo no domínio da criação de organismos responsáveis pela gestão do abastecimento alimentar. O ministro da economia estabeleceu a Comissão de Subsistências – que passou a Comissariado Geral dos Abastecimentos em 1916 –, organismo ao qual competiria a apreciação de propostas relacionadas com o fornecimento de determinados produtos alimentares, com destaque para o trigo. Foi também ordenado ao comissariado a elaboração de um estudo sobre as medidas que seriam necessárias tomar para assegurar o abastecimento de alimentos no território continental e nas colónias. Foram ainda criados os Armazéns Gerais Industriais e as Bolsas de Mercadorias de Lisboa e do Porto, ambos destinados a auxiliar o comércio e a regular – no caso das bolsas – circulação de mercadorias.

Além destes organismos, foi ainda criada a Comissão Reguladora dos Preços dos Géneros Alimentícios, que ficou responsável pelo estabelecimento de uma tabela de preços para a venda de produtos alimentares de primeira necessidade e de outros bens que se considerassem necessários, experiência que se revelaria importante no pós-guerra, como veremos. O Estado também fez uso de mecanismos tendentes a controlar o comércio externo, e ainda em outubro de 1914, foi proibida a reexportação do continente, ilhas e colónias, para o estrangeiro, de cereais, arroz, bacalhau, legumes e açúcar (Pires, 2010, p. 343).

Em agosto de 1915, o governo português procurou concentrar a produção de trigo, ficando determinado que o trigo doméstico não podia ser vendido a outra entidade que não fosse a Manutenção Militar.

A entrega desta responsabilidade à Manutenção Militar inscreve-se nas ideias já avançadas sobre as preocupações dos poderes públicos relativamente ao problema do abastecimento alimentar em cenários de falta de oferta de géneros alimentícios. Na verdade, a Manutenção Militar foi pensada, já na década de 1880, com base na premissa de que era necessário conferir ao Estado a sua própria indústria de moagem, que emancipasse a alimentação das tropas portuguesas das malhas da indústria particular, ao mesmo tempo que se garantia, através do estabelecimento do Exército, uma forma de fazer face, na capital, aos impactos das greves de padeiros e moageiros.³

Tornando ao período da guerra, o mesmo é dizer que o estabelecimento cumpria a sua missão: agora, todo o trigo em trânsito no país estava proibido de circular se o destino não fosse a fábrica do Exército...ou do Estado. Caso a diretiva não fosse respeitada, este seria considerado mercadoria contrabandeada, devendo por isso ser confiscado. Contudo, a medida, que contaria com forte oposição da moagem, só estaria em vigor até outubro desse ano (Rollo e Pires, 2016, p. 6).

Tal como no caso britânico (Broadberry e Howlett, 2005, p. 224), embora mais cedo, o governo português passou também a subvencionar o custo do pão a partir do ano de 1915, mas o racionamento centralizado dos principais géneros alimentícios só seria introduzido em setembro de 1918, com a publicação de um edital que indicava quais os géneros que seriam alvo de restrição no consumo. Seguir-se-ia, uns dias depois, a distribuição de senhas de racionamento e cartas de consumo (Rollo e Pires, 2016, p. 6; Pires, 2010, pp. 330 e 343).

Com o sidonismo, criaram-se, extinguiram-se e voltaram-se a criar novos organismos: em março de 1918, foram criados o Ministério da Agricultura e o Ministério das Subsistências e Transportes. Este último seria depois transformado em Secretaria de Estado das Subsistências e Transportes, extinta em julho. A Direção Geral das Subsistências, que lhe competia, transitou para a Secretaria de Estado do Interior. Em agosto, foi criado, dentro desta, um Comissariado Geral dos Abastecimentos, que se transformaria, em outubro de 1918, na Secretaria de Estado dos Abastecimentos. Em maio de 1919, passaria a denominar-se Ministério dos Abastecimentos e Transportes.

Do mapeamento das opções feitas pelo poder central ao longo do conflito, ressalta o delinear de mecanismos de controlo do comércio externo, de fixação de preços, de alocação de recursos, de requisição, de distribuição e racionamento, associando-se a estes a criação de vários organismos centrais, da dependência do Estado, para fazer esta gestão. Contudo, como sabemos, estas políticas nem sempre foram bem aceites ou cumpridas escrupulosamente, fazendo prova disso a proliferação do açambarcamento, das lógicas de mercado negro e o registo do aumento do contrabando.⁴

3 Sobre este assunto, veja-se José (2017).

4 No caso do contrabando de bens alimentares durante a Primeira Guerra Mundial veja-se o caso de estudo: Castro (2015).

Outra característica da forma como o Estado geriu, em contexto de guerra, a questão do abastecimento alimentar, foi a ausência de centralização das tarefas relacionadas com este domínio num só organismo, opção que não foi transversal a todos os países envolvidos no conflito. Usando como exemplos os casos alemão e britânico⁵, nestes o poder central procurou criar apenas um organismo – e que no caso britânico assumiu mesmo a forma de um Ministério dos Abastecimentos –, enquanto no caso português foram criados vários organismos, prática de se coadunou, de certo modo, com a própria direção da economia de guerra, não tendo sido criado um organismo que centralizasse a sua direção, um trabalho que foi antes partilhado entre o Ministério do Fomento e o Ministério das Finanças, pelo menos até 1916 (Pires, 2013, p. 1076). Não obstante, em Portugal a maioria das medidas elencadas foram introduzidas de forma proactiva, sendo o exemplo mais ilustrativo desta afirmação a fixação imediata dos preços dos géneros de primeira necessidade, bem como a criação de uma série de organismos destinados a regular os preços e as trocas comerciais.

3. O Difícil “Regresso à Normalidade”: o Commissariado Geral dos Abastecimentos e os Armazéns Reguladores

Mas a criação de organismos destinados a regular o abastecimento alimentar, bem como as medidas já descritas, não desapareceram em 1918, nem mesmo em 1919, mantendo-se, no essencial, embora com outras denominações, até 1924. Os mecanismos ensaiados foram sendo recuperados várias vezes ao longo dos anos que se seguiram ao conflito para fazer face a problemas da mesma ordem, ou muito semelhantes. A sua permanência procurou, desde logo, fazer face às dificuldades do “regresso à normalidade”, sobretudo se tivermos em conta que dificilmente se poderia voltar, de imediato, ao liberalismo económico. Ainda mal se tinha saído da guerra e do meio das convulsões internas – salientando-se, entre elas, o assassinato de Sidónio Pais em dezembro de 1918 e a proclamação da Monarquia no Porto e em Lisboa, só ultrapassada, no Norte do país, em fevereiro de 1919 –, já a crise económica de 1920-1921 estava à porta...

Com o Armistício assinado, o governo preparava-se, nos primeiros meses de 1919, para voltar à liberdade de comércio, levantando as restrições que lhe foram colocadas, embora os debates no Senado em torno da proposta de lei apresentada pelo então detentor da pasta dos abastecimentos, João Henriques Pinheiro⁶, tenham demonstrado as reticências de alguns senadores relativamente à pertinência de se seguir por esse caminho, alegando-se que o país não reunia ainda as condições para regressar a essa “normalidade” (Pires, 2011, pp. 350-351). Não obstante as reservas manifestas, a liberdade foi estabelecida pela Lei n.º 835, de 17 de fevereiro de 1919, embora condicionada: o restabelecimento da liberdade de trânsito e de comércio fez-se com a restrição definida no artigo 4.º do diploma, que determinava que o Poder Executivo ficava autorizado a “fixar e regulamentar para cada artigo comercial, por intermédio do Ministério

5 Sobre os casos britânico e alemão: Broadberry e Howlett (2005, pp. 206-234) e Davis (2014, pp. 1-11).

6 Ministro dos Abastecimentos entre janeiro e fevereiro de 1919.

dos Abastecimentos, as restrições previamente necessárias à liberdade do comércio e trânsito”.⁷ A fórmula conseguida, denotando a tomada de consciência do poder central relativamente aos desafios do regresso à “normalidade de antes da guerra”,⁸ refletir-se-ia nos vários diplomas publicados entre os meses de fevereiro e abril de 1919, que garantiram a liberdade de comércio e trânsito de géneros como o arroz, a batata, o feijão, o açúcar, o trigo, o milho e o centeio: nas suas determinações, a liberdade concedida convivia com a definição de preços máximos pelos quais esses produtos poderiam ser vendidos ao público.⁹

Mas perante um cenário de escassez de subsistências que tardava em desaparecer, e “considerando que as circunstâncias económicas derivadas da guerra se haveriam de manter ainda por largo tempo”,¹⁰ os organismos criados no período do conflito não desapareceram. Ao invés, em maio de 1919, o Ministério dos Abastecimentos foi reorganizado, passando a denominar-se Ministério dos Abastecimentos e Transportes. Os serviços relacionados com o abastecimento alimentar ficaram a cargo da Direção Geral do Comércio Interno, competindo-lhe “tomar todas as providências tendentes a regular o abastecimento do país em géneros de primeira necessidade”.¹¹ No mesmo dia saiu um decreto que estabeleceu que os preços dos géneros de primeira necessidade passariam a ser fixados pelo ministério.¹²

O Ministério dos Abastecimentos e Transportes foi extinto em 17 de setembro de 1919, e os seus serviços repartidos entre o Ministério da Agricultura e o Ministério do Comércio e Comunicações.¹³ O mesmo decreto da Presidência da República que o extinguiu autorizava o governo a tomar, até ao dia 2 de dezembro desse ano, “as medidas que as circunstâncias exigirem no sentido de estabelecer ou suprimir qualquer restrição à liberdade de comércio e de trânsito de géneros de primeira necessidade, ou de modificar as disposições legais relativas à importação e exportação de quaisquer artigos, quando daí resulte manifesta vantagem para a economia nacional, sem prejuízo das necessidades do país”.¹⁴

7 Lei n.º 835, de 17 de fevereiro de 1919. *Diário do Governo*, I Série, n.º 37, de 24 de fevereiro de 1919, p. 250.

8 *Diário do Senado da República*, sessão n.º 22 de 12 de fevereiro de 1919, pp. 13-15.

9 Cf. Decretos n.º 5175 e n.º 5176 de 26 de fevereiro de 1919. *Diário do Governo*, I Série, n.º 40, de 27 de fevereiro de 1919; Decreto n.º 5181 de 26 de fevereiro de 1919. *Diário do Governo*, I Série, n.º 41, de 28 de fevereiro de 1919; Decreto n.º 5450 de 15 de abril de 1919. *Diário do Governo*, I Série, n.º 88, de 28 de abril de 1919.

10 Decreto n.º 5787 G, de 10 de maio de 1919. *Diário do Governo*, I Série, n.º 98 – 18.º suplemento, de 10 de maio de 1919, p. 1346-CC.

11 Decreto n.º 5787 G, de 10 de maio de 1919. *Diário do Governo*, I Série, n.º 98 – 18.º suplemento, de 10 de maio de 1919, p. 1346-CC.

12 Decreto n.º 5565, de 10 de maio de 1919. *Diário do Governo*, I Série, n.º 98, de 10 de maio de 1919.

13 Os serviços dos caminhos de ferro e os serviços de transportes marítimos transitaram para o Ministério do Comércio e Comunicações, enquanto os serviços a cargo da Direção Geral do Comércio Interno do Ministério dos Abastecimentos e Transportes e da Delegação Geral do Norte ficaram sob a tutela do Ministério da Agricultura. Cf. Lei n.º 882, de 17 de setembro de 1919. *Diário do Governo*, I Série, n.º 188, de 17 de setembro de 1919, pp. 1985-1986.

14 Lei n.º 882, de 17 de setembro de 1919. *Diário do Governo*, I Série, n.º 188, de 17 de setembro de 1919, pp. 1985-1986.

Quase um ano depois, em agosto de 1920, foi criado no Ministério da Agricultura o Comissariado Geral dos Abastecimentos.

A sua criação não pode ser dissociada, conforme defendem Ernesto Castro Leal e Teresa Nunes num estudo dedicado a António Granjo, do agravamento da questão das subsistências no ano de 1920, que compreendeu a rutura dos abastecimentos à capital, como foi o caso do abastecimento de leite, em agosto, ou do abastecimento de água, problema muito debatido nas Câmara e no Senado da República e que tomou conta de várias primeiras páginas da imprensa periódica neste período. Perante este cenário, já António Granjo, acumulando a pasta da agricultura, tinha tomado algumas medidas, nomeadamente: fixou-se um tipo único de leite de vaca destinado à alimentação pública; determinaram-se prazos para despacho dos géneros alimentares que dessem entrada nas alfândegas do continente e ilhas, bem como nos entrepostos de Lisboa; foram tomadas medidas relativamente ao comércio de azeite; procurou-se restringir o consumo nos hotéis e na restauração, através da restrição do número de pratos que esses estabelecimentos poderiam ter disponíveis. Algumas destas medidas saíram reforçadas ao longo do mês de setembro e outras se lhes somaram (Leal e Nunes, 2012, pp. 91-92).

Simultaneamente, foi dispensada alguma atenção ao aumento da oferta agrícola, onde o Estado procurou intervir. A cultura mecânica foi estimulada, procedeu-se à reforma do crédito assegurado por géneros alimentares e outros artigos de consumo, procurando-se também manter os preços dos cereais (*Ibidem*). Todas estas medidas – e outras que se seguiram –, assentaram no Decreto n.º 1009, da autoria do Ministério da Agricultura de 7 de agosto de 1920, que reforçou a autorização conferida ao governo para tomar, até 31 de janeiro de 1921, as medidas que considerasse necessárias para “estabelecer ou suprimir qualquer restrição à liberdade de comércio e de trânsito de géneros de primeira necessidade”.¹⁵

Mas regressando ao Comissariado Geral dos Abastecimentos: a sua criação assentou no pressuposto de que competia, principalmente, ao Ministério da Agricultura, “resolver o grave e complicado problema económico nacional, com suas ponderadas e urgentes medidas tendentes a promover a intensificação da produção agrícola e pecuária, única e eficaz maneira de se conseguir o barateamento quer dos artigos da alimentação pública, na sua maioria de origem vegetal ou animal, quer das matérias-primas das indústrias correlativas com a agricultura”. Nesse sentido, o investimento de tempo que implicava a questão das subsistências públicas absorveria por completo o trabalho do ministro, retirando-lhe margem de manobra para dar atenção ao estudo das questões agrícolas. Tornava-se assim pertinente, aos olhos do legislador, a centralização do domínio das subsistências num só organismo, dotado de “ampla autonomia para regular o abastecimento do país e normalizar a situação dos mercados internos”. O comissariado funcionaria junto do ministro, prevendo-se que fosse extinto logo que cessassem “as causas da atual situação económica” que conduziram à sua constituição.¹⁶

15 Decreto n.º 1009, de 7 de agosto de 1920. *Diário do Governo*, I Série, n.º 151, de 7 de agosto de 1920, p. 954.

16 Decreto n.º 6826, de 11 de agosto de 1920. *Diário do Governo*, I Série, n.º 154 – 1.º Suplemento, de 11 de agosto de 1920, p. 971.

Atentemos na questão da autonomia. O Decreto n.º 6826 conferia, em tempos de paz, as seguintes funções ao Commissariado Geral dos Abastecimentos: apreciar as questões relativas ao aprovisionamento do país em matérias-primas e géneros de primeira necessidade; coligir os esclarecimentos e informações oficinas – ou não –, que julgasse necessárias, sobre o movimento de mercadorias, suas cotações, existências, disponibilidades e preços; providenciar o modo de assegurar, por meio de compra ou requisição, o abastecimento do país em mercadorias de primeira necessidade e a normalização dos mercados internos; proceder à venda de matérias-primas e de mercadorias adquiridas; homologar, alterar ou suprimir as tabelas de preços de géneros. Ficava ainda autorizado a “adquirir ou vender, com dispensa de concurso e contrato, qualquer que seja a importância da transação, os artigos indispensáveis ao abastecimento do país”. Através dele, o governo podia ainda, tendo em vista “acudir ao abastecimento geral ou de determinada região, requisitar os artigos disponíveis nos diversos distritos”.¹⁷ Em suma: o organismo ficava habilitado, tal como os organismos criados em tempo de guerra, a tabelar, comprar, vender e requisitar. O commissariado foi regulado no mês de setembro, no mesmo mês em que foi criada uma delegação do Commissariado dos Abastecimentos no Norte do país, com sede no Porto.¹⁸

Em outubro de 1920, dois meses após a criação do Commissariado Geral dos Abastecimentos, foram criados os armazéns reguladores de preços de géneros e artigos de primeira necessidade, opção que já tinha também sido testada pelo Sidonismo, com os mesmos objetivos.¹⁹ Além da prática da regulação de preços ter sido, como estamos lembrados, uma das primeiras medidas ativas no contexto da guerra.

Segundo o preâmbulo do diploma, a opção pela medida assentava na observação das estratégias implementadas noutros países, que provavam que “a única forma de eficazmente intervir na crise económica proveniente da carestia dos géneros de primeira necessidade, evitando vícios e abusos” que se verificavam por toda a parte, era a de o Estado assumir – até onde fosse possível, e necessário –, o papel de regulador dos preços. A argumentação continuava ao longo do preâmbulo do diploma:

“Considerando que todos os países atravessam neste momento, pela perturbação e desequilíbrio resultantes da instabilidade dos preços de produção e das condições comerciais do Mundo, uma hora excepcional que justifica o uso de medidas excepcionais, que terão forçosamente um carácter transitório; Considerando, portanto, a necessidade e urgência de dar ao Estado, em Portugal, os meios de poder realizar, embora parcialmente

17 Decreto n.º 6826, de 11 de agosto de 1920. *Diário do Governo*, I Série, n.º 154 – 1.º Suplemento, de 11 de agosto de 1920, p. 972.

18 Decreto n.º 6984, de 28 de setembro de 1920. *Diário do Governo*, I Série, n.º 193, de 28 de setembro de 1920; Decreto n.º 6958, de 22 de setembro de 1920. *Diário do Governo*, I Série, n.º 188, de 22 de setembro de 1920. A delegação do Commissariado dos Abastecimentos no Norte foi regulamentada por decreto de 20 novembro de 1920. Cf. Decreto n.º 7150, de 20 de novembro de 1920. *Diário do Governo*, I Série, n.º 236, de 20 de novembro de 1920.

19 Veja-se, a título de exemplo: “Figuras e Factos”, in *Ilustração Portuguesa*, n.º 662, de 28 de outubro de 1918, p. 355; “Armazéns Reguladores de Preços”, in *Ilustração Portuguesa*, n.º 665, de 18 de novembro de 1918, pp. 418-419.

e como tentativa, essa intervenção indireta, que de forma alguma pretende atingir os princípios jurídicos do regime existente, mas que procura apenas conciliar, num período anormal, esses princípios com os superiores interesses públicos”.²⁰

Segundo o mesmo diploma, a gerência dos Armazéns Reguladores ficaria a cargo da Manutenção Militar, à qual competiria, desde logo, o estabelecimento e gerência de armazéns reguladores nos locais que mais conviessem ao interesse público, de preferência, como seria depois regulado em diploma especial, aproveitando ao máximo as suas sucursais espalhadas pelo país para o efeito.²¹ O principal objetivo dos armazéns, constituídos como órgãos do serviço de abastecimento público, era o de fornecer, a um preço regular, os “géneros e artigos de primeira necessidade, quando, nos mercados locais, tais géneros e artigos atingissem preços excessivos”. A administração dos Armazéns Reguladores competiria ao diretor da Manutenção Militar²², autonomizando-a, de certo modo, do Comissariado Geral dos Abastecimentos, organismo que não era referido ao longo de qualquer um dos decretos, quer do que criara os armazéns, quer do que os regulamentou.

Talvez seja essa a razão que explica a decisão tomada pouco tempo depois. De facto, ainda todas estas diretrizes não tinham tido tempo de assentar quando, em dezembro de 1920, o Ministério da Agricultura lançava um novo diploma que regulava as atribuições do Comissariado Geral dos Abastecimentos, alegando, no seu preâmbulo, que o comissariado, tal como estava estabelecido, não correspondia ao fim para que fora criado. Importava estabelecer “unidade de ação entre o Comissariado e todas as entidades” que deveriam contribuir “para o abastecimento do país”, bem como conceder às diferentes regiões do país “a mais ampla autonomia para tratar do seu abastecimento”. Assim, estabelecia-se a “unidade de ação” entre o comissariado e as responsabilidades da Manutenção Militar no que dizia respeito aos armazéns reguladores.²³

O mesmo decreto criou uma comissão do abastecimento do país, na qual tinham assento os representantes das associações agrícolas, das associações comerciais e industriais de Lisboa e do Porto, representantes das províncias de Moçambique, Angola, São Tomé, Guiné e Cabo Verde, bem como o diretor geral do comércio agrícola, o diretor geral do comércio e indústria e o diretor geral dos serviços centrais do Ministério das Colónias. O órgão seria presidido pelo Ministro da Agricultura, que teria o diretor da Manutenção Militar como vice-presidente. O órgão destinava-se a responder às consultas que lhe fossem feitas pelo governo em matéria de abastecimento. Haveria ainda uma comissão executiva, que funcionaria em íntima ligação com a gestão dos armazéns reguladores, e que seria composta pelo Ministro da Agricultura, pelo diretor da Manutenção Militar, pelo diretor geral do comércio agrícola e pelo comissário geral dos abastecimen-

20 Decreto n.º 7070, de 28 de outubro de 1920. *Diário do Governo*, I Série, n.º 218, de 28 de outubro de 1920, p. 1474.

21 Decreto n.º 7117, de 13 de novembro de 1920. *Diário do Governo*, I Série, n.º 230, de 13 de novembro de 1920, p. 1574.

22 Decreto n.º 7117, de 13 de novembro de 1920. *Diário do Governo*, I Série, n.º 230, de 13 de novembro de 1920, pp. 1574-1575.

23 Cf. Decreto n.º 7207, de 24 de dezembro de 1920. *Diário do Governo*, I Série, n.º 218, de 28 de outubro de 1920, pp. 1751-1752.

tos.²⁴ Cada distrito passaria a ter um comissário distrital, que presidiria a respetiva comissão distrital ou concelhia de subsistências, cuja constituição seria regulada em janeiro de 1921.²⁵

Entre 1921 e 1924, o Comissariado Geral dos Abastecimentos fez publicar sucessivos editais que regularam o trânsito, aquisição e fiscalização de géneros de primeira necessidade, que estabeleceram a liberdade de comércio para produtos como o azeite importado, a manteiga e carne, que regularam a venda e fabrico de pão e o fornecimento e trânsito de farinhas, só para mencionar alguns exemplos. Ao mesmo tempo que determinavam o livre-trânsito, regulavam-no, não deixando de definir, em alguns casos, restrições: chegou-se a limitar a laboração nas fábricas de moagem nas regiões mais deficitárias à quantidade de farinha necessária para o consumo local e, já em 1923, quando o Comissariado se preparava para pôr de parte regime de guias de trânsito, manteve-se este sistema nos concelhos que, “pela sua situação geográfica”, estavam “em condições de favorecer o escoamento clandestino de géneros pela fronteira”.²⁶ Simultaneamente, muitos destes editais garantiam o direito de o comissariado requisitar parte dos géneros em trânsito, tendo em vista o abastecimento dos armazéns reguladores.

Mas a autonomia que o Comissariado Geral dos Abastecimentos foi ganhando face ao Ministério da Agricultura depressa se fez notar, e as dúvidas não tardaram a surgir, não tendo sido poucas as vezes que na Câmara dos Deputados e no Senado se questionaram os vários ministros da agricultura sobre a sua atuação.

Em 1922 foram apresentadas, na Câmara dos Deputados, algumas críticas dirigidas ao Ministério da Agricultura, que apontavam para o facto de os armazéns se estarem a sobrepor às cooperativas de consumo, que dia após dia perdiam os seus sócios pela concorrência que lhes fazia estes estabelecimentos do Estado: Comissariado e Armazéns Reguladores.²⁷ A questão surgiu no debate em várias sessões ao longo do ano, e as críticas foram ganhando fôlego e contornos mais complicados à medida que os anos foram avançando. No Senado questionava-se o estado em que os armazéns se encontravam, denunciando-se que estavam desprovidos de géneros ou que estes não se encontravam em bom estado, surgindo referências, por exemplo, a azeite com muita acidez ou a arroz com farinha misturada.²⁸

Mas as críticas mais duras concentraram-se em torno da figura do Comissário, José Augusto Sá da Costa²⁹, militar, que esteve no centro das queixas apresentadas pelos deputados e senadores nestes anos. Foi criticado pelos editais que mandava publicar, lidos

24 Cf. Decreto n.º 7207, de 24 de dezembro de 1920. *Diário do Governo*, I Série, n.º 218, de 28 de outubro de 1920, pp. 1751-1752.

25 *Idem*; Decreto n.º 7235, de 15 de janeiro de 1921. *Diário do Governo*, I Série, n.º 10, de 15 de janeiro de 1921.

26 Cf. Edital do Comissariado Geral dos Abastecimentos, de 27 de setembro de 1921. *Diário do Governo*, I Série, n.º 198, de 28 de setembro de 1921, p. 1193; Edital do Comissariado Geral dos Abastecimentos, de 31 de outubro de 1923. *Diário do Governo*, I Série, n.º 233, de 3 de novembro de 1923, p. 1275.

27 *Diário da Câmara dos Deputados*, sessão n.º 23 de 30 de março de 1922, pp. 10-11; *Diário da Câmara dos Deputados*, sessão n.º 130 de 24 de julho de 1924, p. 10.

28 *Diário do Senado da República*, sessão n.º 20 de 27 de fevereiro de 1923, pp. 8 e ss.

29 Foi precedido no cargo de Comissário Geral dos Abastecimentos por Francisco Xavier Peres Trancoso e José de Melo Falcão Trigos.

como um abuso de poder, sobretudo quando estes determinavam penalidades para quem não cumprisse as diretrizes indicadas. Joaquim Crisóstomo pediu várias vezes a palavra para assinalar que a capacidade dos armazéns se encontrava esgotada, ou para denunciar que estes faziam concorrência aos comerciantes, que se viam obrigados a aumentar os preços dos seus produtos, chegando a acusar o comissariado de açambarcamento e de estar ao serviço da Manutenção Militar, para lá enviando géneros que tinham sido comprados a baixo custo para consumo da cidade de Lisboa e que foram enviados para o estabelecimento do Exército, onde eram vendidos pelo triplo dos preços.³⁰

Em junho de 1924, disparou o escândalo quando, n' *O Diário de Lisboa*, foi publicado um artigo que dizia que o Comissariado Geral dos Abastecimentos dividira pelos funcionários dependentes dessa entidade 1.000 contos, a título de gratificação pelos serviços por eles prestados. Verba essa que seria proveniente dos lucros alcançados pelos comissariado através dos seus armazéns, prática inconcebível num contexto em que a vida estava “quase insuportável atenta a elevação do preço dos géneros, sendo de estranhar que uma entidade oficial, em vez de se preocupar em servir bem o público, oriente a exploração dos serviços a seu cargo unicamente com o fim de obter lucros”. O que estava em causa era, pois, o Estado “comerciante”, deturpado nos seus objetivos iniciais de garantia de abastecimento ao público de géneros de primeira necessidade.³¹

Por ocasião da tomada de posse de António Alberto Torres Garcia como Ministro da Agricultura³², o deputado António Correia aproveitou a mudança do titular da pasta para lhe comunicar que tinha em mãos “uma grande obra a realizar e moralizar”, que era a do Comissariado Geral dos Abastecimentos. Já antes o deputado tinha apresentado queixas sobre o comissário, acusando-o de tomar “medidas ditatoriais e discricionárias, bem como de criar toda a espécie de embaraços ao comércio do País e exercendo represálias contra aqueles que não eram da sua simpatia”. Definia a administração do comissariado de caótica, acusando-a mesmo de atentar contra a saúde pública, dando como exemplo o facto ocorrido de o seu responsável ter mandado “desselar” sacas de açúcar e arroz que tinham sido dadas como impróprias para consumo, para serem colocadas à venda.³³ As críticas continuaram nos meses seguintes, aumentando as reclamações em torno da ideia de que os Armazéns Reguladores e a Manutenção Militar vendiam os géneros muito acima do valor pelos quais tinham sido comprados. Pelo meio, surgiram propostas de extinção do comissariado, alegando-se a sua “pouca eficácia”.³⁴

30 *Diário do Senado da República*, sessão n.º 32 de 24 de abril de 1923, pp. 3-6.

31 *Diário do Senado*, sessão n.º 66 de 3 de junho de 1924; *Diário da Câmara dos Deputados*, sessão n.º 96 de 4 de junho de 1924, p. 5; “A taluda... A sorte grande... que saiu aos funcionários dos abastecimentos foi de 1000 contos”, in *Diário de Lisboa*, 2 de junho de 1924, p. 8.

32 Ocupou esta pasta entre julho e novembro de 1924.

33 *Diário da Câmara dos Deputados*, sessão n.º 130 de 24 de julho de 1924, p. 15. Na verdade, o próprio ministro Torres Garcia chegou a confessar, quando interpelado no Senado, que, quando chegou ao Ministério da Agricultura, se deparou com uma “avalanche de queixas e impropérios contra o Comissariado”. Cf. *Diário do Senado da República*, sessão n.º 90 de 1 de agosto de 1924, pp. 9-10.

34 Cf. *Diário do Senado da República*, sessão n.º 90 de 1 de agosto de 1924, pp. 9-12; *Diário da Câmara dos Deputados*, sessão n.º 136 de 1 de agosto de 1924, pp. 4-5; *idem*, sessão n.º 140 de 7 de agosto de 1924, p. 4; *idem*, sessão n.º 152 de 7 de novembro de 1924, pp. 5-6.

No dia 8 de novembro de 1924, o Comissariado Geral dos Abastecimentos foi extinto. A premissa que ditou o seu desaparecimento era a seguinte: “considerando a necessidade absoluta de o Estado terminar de vez as suas relações com os comerciantes, visto estar averiguado que só pela ampla concorrência, entre eles, quer em matéria de preços, quer em qualidade dos respetivos géneros, sujeitando-os, por consequência, de futuro, às leis económicas da oferta e da procura, se poderá atingir o objetivo em vista – o barateamento do custo de vida”, entendendo-se ainda que, não obstante a crise económica nacional não estar ainda sanada, que o caminho económico escolhido para o solucionar fora errado, tendo sido “ensaiadas soluções fictícias e anti-económicas, abandonando-se os problemas fundamentais como os do crédito agrícola, da imigração, intensificação de culturas e outras”.³⁵

No entanto, o mesmo cenário de avanços e recuos, reflexo de indecisão no caminho a tomar em matéria de abastecimento, se tornaria a manifestar um mês depois: no dia 28 de dezembro de 1924 saiu um novo diploma, mantendo o Comissariado Geral dos Abastecimentos “até que as circunstâncias económico-sociais” permitissem a sua extinção, que no momento não era possível, correndo-se o risco de uma desvalorização repentina dos haveres do comissariado. Mas o mesmo diploma definia que as funções a cargo do organismo ingressariam no Ministério da Agricultura, e os Armazéns Reguladores seriam transferidos gradualmente, por liquidação imediata, pelo mesmo ministério, a cooperativas de consumo ou federações destas, que assegurassem a capacidade de gerência comercial.

Seis anos após a assinatura do Armistício, os governantes portugueses continuaram a debater-se com as dificuldades nos abastecimentos, com a carestia de vida e a questão das subsistências, com todas as consequências de cariz social que lhes estavam diretamente associadas. Para lhes fazer face, o Estado foi mobilizando, reativando, as mesmas ferramentas das quais aprendera a fazer uso em contexto de guerra, continuando, no entanto, tal como durante o conflito, a perpetuar as mesmas lógicas de organização burocratizadas que, não obstante as tentativas de centralização, continuavam a enfermar de desarticulação na hora de passar à prática. No plano concreto do problema do abastecimento alimentar do país, a leitura de legislação emanada do poder central denota, entre avanços e recuos, um desejo de um regresso à “normalidade” que convivia com o reconhecimento de que esse retorno não poderia ser imediato. Enquanto essa vontade não reunia as condições para se materializar, o caminho fez-se através do recurso a estratégias e mecanismos conhecidos, que se pretendiam, no entanto, provisórios. No final de 1924, o Estado dava início ao seu recuo, em letra de lei, em matéria de regulação do abastecimento alimentar.

35 Decreto n.º 10268, de 8 de novembro de 1924. *Diário do Governo*, I Série, n.º 251, de 8 de novembro de 1924, pp. 1646-1647. Um último edital revogou uma série de disposições que tinham sido definidas noutros editais publicados em 1923 e 1924, abrindo caminho para o desmantelamento da ação do Comissariado Geral dos Abastecimentos. Cf. Edital do Comissariado Geral dos Abastecimentos, de 17 de novembro de 1924. *Diário do Governo*, I Série, n.º 258, de 18 de novembro de 1924, pp. 1723-1724.

Fontes e Bibliografia

Documentação dos órgãos de soberania

Diário da Câmara dos Deputados (1919-1924)

Diário do Senado da República (1919-1924)

Diário do Governo (1919-1924)

Periódicos

Diário de Lisboa (1924)

Ilustração Portuguesa (1918)

Bibliografia

- Blum, M., Eloranta, J. e Osinsky, P., 2014. Organization of War Economies. Em Ute Daniel, Peter Gatrell, Oliver Janz, Heather Jones, Jennifer Keene, Alan Kramer e Bill Nasson, eds., *1914-1918 Online. International Encyclopedia of the First World War*, pp. 1-17. Disponível em 1914-1918 Online: https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/organization_of_war_economies [consultado em 12 de janeiro de 2018].
- Broadberry, S. e Howlett, P., 2005. The United Kingdom during the World War I: business as usual? Em Stephen Broadberry e Mark Harrison, eds., *The Economics of World War I*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 206-234.
- Castro, M., 2015. *Contrabando de guerra em Elvas durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918)*. Tese de Mestrado em História, especialidade História Contemporânea. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- Davis, B., 2014. Food and Nutrition (Germany). Em Ute Daniel, Peter Gatrell, Oliver Janz, Heather Jones, Jennifer Keene, Alan Kramer e Bill Nasson, eds., *1914-1918 Online. International Encyclopedia of the First World War*, pp. 1-11. Disponível em 1914-1918 Online: https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/food_and_nutrition_germany [Consultado em 12 de janeiro de 2018].
- Ferreira, J. A. C., 1995. *A Dessacralização do Pão. Políticas de Abastecimento no Antigo Regime: do Concelho ao Estado Iluminista*. Porto: Campo das Letras.
- Hancock, W. K. e Gowing, M. M., 1949. *British War Economy*. London: His Majesty's Stationery Office.
- José, I., 2017. *A fundação e a organização da Manutenção Militar de Lisboa (1886-1914)*. Tese de Mestrado em História Contemporânea. Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- Leal, E. C. e Nunes, T., 2012. *António Granjo: República e Liberdade*. Lisboa: Assembleia da República.
- Léon, P., dir., 1982. *História Económica e Social do Mundo*. Volume V, Tomo I, *Guerras e Crises (1914-1947)*. Lisboa: Sá da Costa Editora.
- Pires, A. P., 2013. Economia de Guerra. Em Maria Fernanda Rollo, coord., *Dicionário de História da I República e do Republicanismo*, volume I (A-E). Lisboa: Assembleia da República, pp. 1071-1080.
- Pires, A. P., 2011. *Portugal e a I Guerra Mundial: A República e a Economia de Guerra*. Casal de Cambra: Caleidoscópio.

- Pires, A. P., 2010. A economia de guerra: a frente interna. Em Fernando Rosas e Maria Fernanda Rollo, coord., *História da Primeira República Portuguesa*. Lisboa: Tinta-da-China, pp. 319-347.
- Rollo, M. F. e Pires, A. P., 2016. Food and Nutrition (Portugal). Em Ute Daniel, Peter Gatrell, Oliver Janz, Heather Jones, Jennifer Keene, Alan Kramer e Bill Nasson, eds., *1914-1918 Online. International Encyclopedia of the First World War*, pp. 1-11. Disponível em 1914-1918 Online: https://encyclopedia.1914-1918-online.net/article/food_and_nutrition_portugal [consultado em 12 de janeiro de 2018].
- Seldon, A. e Pennance, F.G., 1975. *Diccionario de Economía – una exposición alfabética dos conceptos económicos y su aplicación*. Barcelona: Oikos-Tau.