

A obra financeira de Salazar: a «ditadura financeira» como caminho para a unidade política, 1928-1932

I. ENQUADRAMENTO DO PROBLEMA

O curto espaço disponível só permite tecer umas considerações muito gerais, essenciais para explicar a razão de ser da tentativa de abordar a obra inicial de Salazar numa perspectiva pouco usual.

A chamada «ditadura financeira» (1928-1932) deve ser entendida como a última de uma longa série de intervenções anormais na finança portuguesa que visam, na realidade, resolver o «problema político» do Estado. A série é iniciada em 1892, quando os teóricos da «vida nova» ensaiam pela primeira vez uma estratégia que começa pela acção financeira. Há um paralelo entre Oliveira Martins e Oliveira Salazar, como dois políticos que, separados por quase quarenta anos¹, tentam algo de semelhante em conjunturas muito diferentes.

O que pretendem é resolver a crise da autoridade do Estado liberal na sua nova fase, que, em Portugal, começa em 1890-1891. Ambos pensam que a crise política e a crise financeira são interdependentes, como manifestações de um desajustamento do aparelho central do Estado, que se reflecte numa crise da autoridade. Na sua opinião, a reformulação do aparelho político central do Estado, nas condições muito peculiares de Portugal, terá de ser feita de cima para baixo, ou seja, terá de ser feita a partir do governo. Para tal é necessário que um pequeno grupo consiga antes o controle deste e o consolide através de uma obra financeira de austeridade, de modo a criar as condições para reformular as estruturas políticas. Como a política de austeridade é impopular, o governo que a exerce terá de, muito possivelmente, se apoiar numa ditadura. Para Oliveira Martins, tal implica a acção extraconstitucional do monarca, apoiado no exército; para Oliveira Salazar, a acção das forças armadas é directa.

* Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.

¹ Oliveira Martins foi ministro da Fazenda do governo de José Dias Ferreira entre 17 de Janeiro e 27 de Maio de 1892. Oliveira Salazar toma posse das Finanças no gabinete de Vicente de Freitas a 27 de Abril de 1928. A 5 de Julho de 1932 Salazar assume pela primeira vez a presidência do gabinete, que acumula com as Finanças.

De qualquer modo, a ditadura é uma mera fase transitória. O objectivo último é resolver a crise da autoridade do Estado, através da construção de uma nova base de apoio social e da reformulação das estruturas do poder e da articulação das suas funções. A obra financeira é só um primeiro passo.

Na realidade, podemos dizer que só houve nestes quarenta anos um caso importante de tentativa de criação de uma unidade conservadora que não partiu de uma acção financeira. Trata-se de Sidónio Pais, numa conjuntura muito peculiar — a fase final da primeira guerra —, quando os problemas financeiros internos e externos foram «resolvidos» com soluções únicas e impossíveis de repetir: o primeiro pelo contrato com o Banco de Portugal de 1918 e o segundo pelo crédito de guerra da Inglaterra.

Há várias razões que explicam este paralelo entre Oliveira Martins e Salazar. Vou mencionar somente a principal: entre 1890-1891 e 1930-1931 vigora em Portugal um mesmo modelo económico, que passa por diversas fases. Não há espaço para caracterizar sequer resumidamente este modelo, mas podemos dizer que ele se identifica com a primeira revolução industrial. É uma «revolução industrial» à portuguesa: moderada, lenta, segundo padrões da Europa, centrada numa indústria ligeira sem competitividade internacional — salvo honrosas e raras excepções — e virada para dentro, para o mercado protegido do continente e do império.

Este modelo económico começa e acaba com duas importantes crises internacionais: a de 1890-1891 e a de 1929-1931. A primeira serve de base à curta passagem de Oliveira Martins pelo executivo. A segunda permite a Oliveira Salazar completar a obra financeira que iniciou em 1928 e, simultaneamente, criar a base social do «Estado Novo» e do modelo económico que começa em 1931.

É significativo, e de modo nenhum casual, que os pontos extremos deste modelo económico sejam marcados por fortes crises internacionais, que se reflectem em Portugal numa dimensão sobretudo financeira. Na realidade, o que está em causa em última instância é a forma de inserção de Portugal no sistema económico internacional e, dentro deste, o equilíbrio dos principais fluxos financeiros. As conjunturas de crise geral facilitam e apressam as mudanças, que assumem a forma de reajustamento dos fluxos financeiros internacionais. O que se pretende nas alturas de transição é encontrar um equilíbrio para as entradas e saídas regulares, através das quais se estabelece o futuro funcionamento estável do modelo.

O que vamos tentar fazer é justamente esboçar uma teoria interpretativa da obra inicial de Salazar a esta luz. Trata-se de mostrar a relação entre o nível económico e político. Nada melhor para isto do que a «ditadura financeira» (1928-1932).

II. AS RAZÕES DAS PRIORIDADES POLÍTICAS DE SALAZAR

O modelo criado em 1890-1891 implica um tipo particular de acção económica do Estado. Este não é chamado a ter um papel significativo na esfera económica,

quer directamente, quer numa função de arbitragem sistemática. Em contrapartida, a sua política financeira é essencial. Pode dizer-se que é principalmente através desta que se gerem os equilíbrios internos e externos do país.

Internamente, e retirando dois curtos períodos anormais², o Estado opta pelos défices orçamentais sistemáticos, cobertos com o recurso ao crédito. Este é obtido principalmente pelo aumento dos limites legais da circulação. Na fase final do modelo distingue-se mesmo um tipo de circulação para cobrir os défices do orçamento, dita excepcional, mas que, na realidade, se torna a regra³.

A política orçamental provoca um crescente aumento do crédito interno e, com especial significado a partir de 1914, alimenta um processo inflacionário. A inflação é forte entre 1917 e 1925⁴ e altera a distribuição interna da riqueza, fomenta o desenvolvimento do movimento operário, apressa a desvalorização da moeda e favorece a fuga de capitais. É um dos principais contributos para uma mudança significativa na mentalidade dominante.

Externamente, a acção do Estado favorece um deslizar gradual do valor do escudo em relação às principais moedas. O escudo, aguentado pelo crédito inglês durante a guerra, entra em queda desde 1919⁵. Tal evolução é necessária no pós-guerra para proteger o mercado interno, base real do surto industrial existente e, logo, motor do crescimento urbano e do aumento de emigração. Isto mesmo depois de o mercado interno estar já fortemente protegido pela pauta de 1892, agravada sistematicamente depois dessa data em relação aos produtos mais sensíveis.

O modelo instaura-se numa conjuntura internacional que favorece o aumento da emigração, depois de ultrapassada no Brasil a crise de 1890-1891. Entre 1892 e 1929, a emigração atinge valores máximos, à excepção do período muito especial da guerra.

As consequências deste processo na balança de pagamentos são contraditórias, contribuindo para aumentar dois fluxos em sentido contrário que crescem com o tempo: por um lado, o aumento da emigração produz um crescimento das

² O período inicial do século, depois de se ter conseguido renegociar o pagamento da dívida externa (1902-1904), e a administração de Afonso Costa (1913).

³ Os limites legais da circulação fiduciária foram crescendo de forma constante, mas irregular: 31 500 contos em 1891, 72 000 em 1897, 120 000 em 1914, 200 000 em 1916, 1 485 005 em 1923 e mais de 1 700 000 em 1929. Um momento essencial desta evolução é o contrato de 28 de Abril de 1918 (governo de Sidónio Pais) com o Banco de Portugal, que distingue expressamente a circulação para serviço do Estado da ligada aos usos comerciais do banco (cf. Nuno Valério, *A Moeda em Portugal*, Lisboa, 1983, e *As Finanças Públicas Portuguesas*, Lisboa, 1982).

⁴ O índice do custo de vida do *Boletim da Previdência Geral* regista os seguintes aumentos: 18% em 1917; 80% em 1918; 14% em 1919; 73% em 1920; 56% em 1921; 20% em 1922; 57% em 1923; 38% em 1924. Entre 1925 e 1931 houve uma queda irregular da ordem dos - 14%.

⁵ A libra inicia um forte movimento ascensional em meados de 1919, passando de um câmbio médio de 7\$98 para 20\$42 em 1920, 31\$47 em 1921, 58\$96 em 1922, 95\$40 em 1923, 151\$50 em 1924 (valores sempre referentes ao mês de Junho). A partir de Agosto de 1924 dá-se a valorização do escudo, que leva a libra a 98\$12 em Junho de 1925 [cf. Maria Eugénia Mata, *Câmbios e Política Cambial na Economia Portuguesa (1891-1931)*, Lisboa, 1987].

remessas, que se reforçam como principal fluxo positivo na balança de pagamentos portuguesa; por outro, a desvalorização crescente do escudo incentiva a fuga de capitais, fenómeno alimentado pela instabilidade política e social depois da primeira guerra, a ponto de atingir dimensões muito significativas⁶.

O modelo criado em 1891 é, assim, ambíguo nas suas premissas. Os principais responsáveis, que tinham consciência deste nível superior da política económica e financeira, não hesitam em considerá-lo como um modelo provisório, justamente porque tende a gerar a instabilidade e tem equilíbrios pouco firmes e muito dependentes das conjunturas internacionais. O que é notável é que as tentativas de o alterar falhem sistematicamente e, com várias fases e níveis diferentes de aplicação, o modelo se mantenha sem alterações de fundo até 1925, altura em que entra na crise final.

António de Oliveira Salazar tinha consciência desta dimensão das opções portuguesas e sabia que elas estavam associadas, de forma indissolúvel, às estruturas políticas de exercício do poder e, através delas, à crise da autoridade do Estado. Prova-o na sua principal obra de teoria económica⁷ e nos vários relatórios dos decretos dos primeiros anos⁸.

III. A CONJUNTURA FINANCEIRA DA OBRA DE SALAZAR

Com a guerra criam-se algumas situações de excepção, mas a lógica interna do modelo permanece. No pós-guerra a evolução, que já vinha de trás, atinge um novo nível quantitativo. A inflação galopante e a queda brutal do escudo aceleram um fulgurante surto industrial e uma profunda alteração dos hábitos sociais e do quotidiano⁹. A indústria desenvolve-se, mas virada quase só para o mercado interno, fortemente protegido pela queda do escudo.

Os grandes negócios passam a ser a especulação imobiliária, propiciada pela inflação e pelo desenvolvimento dos centros urbanos, e sobretudo a fuga de capitais. Esta aumenta de forma espectacular. Transformar escudos em libras ou metal é a melhor forma de valorizar as poupanças. É muito difícil avaliar o montante deste fenómeno, mas uma voz responsável e informada como Albano de Sousa¹⁰ calcula que, em 1929, devia haver 60 a 70 milhões de libras de capital

⁶ Cf. António José Telo, «A busca frustrada do desenvolvimento», in *História Contemporânea*, Alfa, vol. III, pp. 123-170.

⁷ *O ágio do ouro, sua natureza e suas causas (1891-1915)*, Coimbra, 1916.

⁸ Nomeadamente na longa justificação do Decreto n.º 19 869, de 9 de Junho de 1931, que restabelece o padrão-ouro, abandonado em 1891. Nele é afirmado: «Esta reforma fecha um ciclo de quarenta anos, que começou precisamente com a crise de 1891.» O único erro desta tese é que o ponto final do ciclo só viria a surgir passados uns meses, por razões que Salazar não podia suspeitar quando escreveu o decreto em Junho.

⁹ Cf. *História Contemporânea de Portugal*, dir. de João Medina, vols. III-IV, Lisboa, 1985.

¹⁰ Albano de Sousa era um dos principais porta-vozes para os jornais das associações industriais, presidindo à secção de moagem da principal.

português no estrangeiro¹¹, estimativa que depois de 1930 aumentaria para quase o dobro. Para colocarmos este valor em perspectiva basta recordar que o «grande empréstimo» negociado com a Sociedade das Nações era de 12 milhões de libras, que as exportações portuguesas em 1929 andavam por cerca de 10 milhões de libras e as remessas dos emigrantes seriam 5 a 7 milhões de libras. Por outras palavras, os capitais portugueses no estrangeiro no fim da República seriam, possivelmente, mais de sete anos de exportações, ou dez anos de remessas de emigrantes. Era um valor imenso à escala nacional, resultado de mais de quarenta anos de uma irregular fuga.

A partir de 1922, a política financeira seguida no pós-guerra mostra sintomas evidentes de esgotamento. O processo de industrialização por substituição de importações foi significativo, mas o mercado interno está esgotado e as obsoletas unidades criadas não têm produtividade para concorrer no mercado externo, excepto nos raros ramos onde a existência de matérias-primas baratas dá vantagens relativas — conservas, cortiças e resinosas, por exemplo. O endividamento crescente do Estado junto do banco emissor alimentou um forte processo inflacionário que contribuiu para aumentar as tensões nas cidades e prejudicou os sectores dependentes de rendimentos pouco elásticos. Por outras palavras, as vantagens da política financeira seguida esgotaram-se e as suas desvantagens cresciam.

É justamente a partir de 1922 que aumenta a adesão a várias teorias económicas que propõem um corte radical com o passado. Podemos dividi-las em dois grandes grupos: um coloca a tónica na procura do desenvolvimento e da renovação tecnológica, vendo aí a solução de longo prazo para o equilíbrio estável dos fluxos financeiros; estas teorias defendem que a renovação só é possível com investimentos massivos, tendo em conta a fraca base tecnológica dos sectores produtivos; sabe-se que os investimentos só são possíveis com o retorno dos capitais, pelo que se aposta tudo na valorização do escudo através de uma acção de curto prazo no mercado cambial; ela devia provocar o retorno dos capitais, o investimento e o fim do défice do orçamento, resultado do aumento da produção; outro grupo defende a solução imediata dos problemas financeiros do Estado através de uma política de austeridade financeira, vendo aí o passo prévio a qualquer acção de fundo na esfera económica.

Por detrás das duas propostas estão sectores económicos e sociais diferentes. É de notar que, em ambos os casos, estamos perante grupos heterogéneos, com fronteiras muito fluídas e que não correspondem à totalidade da sociedade portuguesa. Na realidade, podemos distinguir um terceiro grupo: os que não favorecem nenhuma política de valorização da moeda, seja a curto ou a médio prazo.

É de salientar que tudo depende da forma como uma determinada política for aplicada, pois, em última instância, o que se pretende é manipular as expectativas

¹¹ Entrevista de Albano de Sousa no *Trabalho Nacional*, órgão da Associação Industrial Portuense, em Outubro de 1929. O mesmo autor repetiria uma tese semelhante em artigos no *Diário de Notícias* e em *O Trabalho Nacional* em 1930.

dos agentes económicos, ou seja, influenciar factores psicológicos, onde as perspectivas de estabilidade e segurança são importantes.

Por razões que não podemos desenvolver aqui¹², será o primeiro grupo que se impõe em 1924-1925. Em 1925 o escudo sofre uma forte valorização¹³. Na sua base estão circunstâncias conjunturais favoráveis em termos da balança de pagamentos e uma política diferente de actuação do Estado no mercado cambial, fortemente contestada por amplos sectores financeiros e ligados ao comércio externo.

Todo o processo é conduzido pelo sector mais radical dos republicanos, num clima de agudização das tensões sociais urbanas. O processo é muito agitado e conduz a um aumento do activismo político de amplos sectores agrários que até aí se tinham tornado notórios sobretudo pela sua passividade e falta de organização. Nestas circunstâncias, a obra financeira dos radicais republicanos está condenada a um rotundo fracasso, onde os instáveis equilíbrios anteriores são destruídos, sem que nada se crie em sua substituição.

O retorno dos capitais não se dá, ou dá-se numa escala muito reduzida, apesar do incentivo oferecido pela valorização. Na realidade, a forma como se fez a valorização hostiliza os sectores mais envolvidos na fuga de capitais, conta com a sua oposição activa e organizada e dá-se num clima de instabilidade política e social, que não cria as condições psicológicas necessárias. Os agentes económicos, na sua esmagadora maioria, preferem perder dinheiro e deixar os capitais seguros no estrangeiro, em vez de apostarem no seu retorno num ambiente onde nada parece seguro.

Alberto Xavier refere que a partir de fins de 1924 «começaram a afluir cheques sobre Londres para serem trocados por moeda nacional»¹⁴, o que parece contrariar esta tese. É normal que tenha havido um primeiro movimento nesse sentido, mas ele não é significativo. Se tivesse havido um retorno significativo de capitais, estes teriam de ser retidos num primeiro momento pelo aumento de liquidez do sistema bancário, pois a conjuntura era de depressão e não havia grandes oportunidades de investimento. Ora o exame das contas dos bancos do continente mostra que o total de depósitos diminuiu¹⁵. Em contrapartida, outras contas dos mesmos bancos são bem reveladoras da conjuntura de depressão, como seja a queda dos lucros e a evolução negativa do crédito.

A obra financeira de 1924-1925 falha no seu objectivo essencial: provoca uma significativa valorização do escudo, mas esta, nas condições de Portugal, traz consigo a crise de importantes sectores, a queda dos salários reais e uma forte instabilidade política e social. Não existem os factores psicológicos para

¹² E que são explicadas em António José Telo, *Decadência e Queda da 1.ª República*, 2 vols., A Regra do Jogo, Lisboa.

¹³ O câmbio médio mensal da libra é de 154\$75 em Julho de 1924 e de 98\$87 em Março de 1925. Uma valorização do escudo de 37%.

¹⁴ Alberto Xavier, *Memórias da Vida Pública*, Lisboa, pp. 200-201.

¹⁵ Nos 24 bancos comerciais, o total de depósitos, de 1924 para 1925, passa de 887 728 contos para 871 482.

desenvolver um clima de confiança no futuro que favoreça o retorno dos capitais, e os que o fazem não encontram oportunidades de investimento numa conjuntura de crise.

A partir de 1925, o falhanço da obra dos republicanos radicais acentua a crise interna. Este facto leva directamente à queda da República, num processo que não vamos aqui examinar.

Um dos pontos que temos de mencionar é que, entretanto, se destrói o movimento sindical organizado, acabando com a capacidade reivindicativa dos trabalhadores urbanos. A ditadura militar, quando chega, já não tem de resolver este «problema», que tinha contribuído fortemente para a instabilidade política da República. A preocupação de Salazar neste campo é meramente a de impedir o regresso da inflação, que iria obrigar a um aumento dos salários e propiciar um renascimento do movimento sindical. Salazar pode dar-se ao luxo de colocar o chamado «problema social» simplesmente como a terceira ordem de prioridades, ao contrário do que acontece, por exemplo, na Itália.

É importante sublinhar que nenhum dos três grandes grupos mencionados corresponde à tradicional base de apoio social das ideologias políticas e dos partidos em confronto, o que significa que as estruturas políticas estão desactualizadas e as reais clivagens sociais dão-se fora delas. Criam-se agrupamentos táticos através de um processo original, onde o papel das forças armadas e das associações económicas é fundamental, no agitado período de 1922-1925. Tal facto, mais do que qualquer outro, acelera a crise dos aparelhos políticos tradicionais.

O processo que leva ao fim da República provoca uma alteração profunda das formas de luta política, sintoma do desajustamento crescente entre o Estado liberal e as movimentações sociais. Criam-se então formas embrionárias de novos tipos de organização, patentes na renovação das associações patronais ou na proliferação dos *comités* militares. São manifestações do começo da fase final da crise do Estado liberal, com o ajustamento das estruturas políticas às novas necessidades.

Tudo se passa num período de rápida inovação ideológica a nível internacional, quando novas mentalidades e atitudes sociais originam por toda a Europa tipos inovadores de partidos, organizações políticas e ideologias, onde se destaca o estalinismo e o fascismo. A evolução portuguesa é original e muito diferente, mas as amplas movimentações que ocorrem na Europa não deixam de ter os seus reflexos locais, embora de forma atenuada¹⁶.

IV. A OBRA FINANCEIRA DA DITADURA MILITAR

O golpe militar de 1926 é precedido de uma ampla campanha de propaganda, encabeçada pelos sectores mais afectados pela valorização em 1924-1925.

¹⁶ Cf. João Medina, *Salazar e os Fascistas*, Bertrand, Lisboa, 1978.

As reclamações deste bloco são necessariamente heterogéneas e diversas: as associações industriais, por exemplo, querem um aumento da protecção do mercado interno, agora que o escudo valorizou, a diminuição dos impostos, a redução das taxas de juro dos bilhetes do Tesouro, de modo a obterem créditos mais fáceis, e ajudas diversas do Estado¹⁷.

Os interesses agrícolas estão fortemente divididos. Verifica-se uma tendência para os sectores mais numerosos, até aí largamente passivos, se organizarem para resistirem ao que consideram ser o domínio das associações agrícolas pelos chamados «agricultores-comerciantes»¹⁸.

No geral, as reclamações mais ouvidas em 1926-1927 pedem a estabilização do escudo e o saneamento financeiro do orçamento do Estado, mas sem «sacrifícios excessivos». Este programa é resumido por J. Perpétuo da Cruz, por exemplo, quando defende que a estabilização monetária só pode ser obtida pelo aumento da riqueza, logo por uma obra de fomento económico, através de um processo de substituição de importações. Chega mesmo a propor uma valorização do escudo em 10% para atrair os capitais, acompanhada por um subsídio equivalente às exportações, de modo a não afectar muito os sectores já em crise; segundo ele, por este meio o repatriamento dos capitais permitia evitar o recurso ao crédito externo¹⁹.

O general Sinel de Cordes, nome essencial na preparação do 28 de Maio, não apoia a totalidade das teses de J. Perpétuo da Cruz, pois é contra a valorização do escudo. O novo homem forte da ditadura militar aposta numa política de estabilização do escudo. Para tal, tenta obter um forte crédito externo (12 milhões de libras), o que serviria também para apressar o reconhecimento internacional da ditadura militar e, logo, criar as condições psicológicas do regresso dos capitais. Com o crédito externo seria possível equilibrar a balança de pagamentos a curto prazo, manter o escudo estável e promover as obras de fomento de base sem um equilíbrio orçamental imediato, o que implicaria uma política impopular de austeridade²⁰.

Enquanto o crédito externo está a ser negociado, a administração de Sinel de Cordes toma uma série de medidas de emergência para ajudar a resolver a crise,

¹⁷ Programa económico subscrito em Julho de 1926 pela Associação Industrial Portuguesa e pela Associação Industrial Portuense (*O Trabalho Nacional*, Julho de 1926).

¹⁸ Cf. Archer Crespo, *Causas da Vida Cara nas Cidades*, Lisboa, 1927. O autor foi um dos promotores das transformações que se deram no IV Congresso Agrícola (1927), onde se formou uma confederação alternativa à Federação Central de Agricultura, acusada de estar dominada pelos «lavradores-comerciantes».

¹⁹ J. Perpétuo da Cruz, *Economia Nacionalista*, Coimbra, 1928. O autor defende as suas teses numa série de artigos de grande impacto publicados nos jornais *A Tarde* e *O Diário de Lisboa*.

²⁰ Sinel de Cordes é o grande promotor e organizador do 28 de Maio (cf. *Decadência e Queda da 1.ª República*, António José Telo e Aniceto Afonso, *Sinel de Cordes, Um General Conspirador*, Faculdade de Letras, Lisboa, 1991). O general expõe as linhas mestras do seu programa financeiro em 1927, num banquete nas Caldas, logo a seguir ao regresso de Londres, onde decorrem as negociações para o «grande crédito». Aí é defendido que o equilíbrio financeiro só pode advir do fomento do país, e nunca o contrário.

sobretudo nos sectores de exportação mais afectados pela anterior valorização do escudo. Em Outubro de 1927, por exemplo, é decretado o condicionamento das resinosas²¹, enquanto a pauta alfandegária é reforçada, de modo a proteger mais o mercado interno e imperial²². Lança-se também um programa ainda modesto de reparação de estradas, apresentado como um primeiro passo²³.

Tudo isto, porém, mais não são do que medidas de recurso sem grande significado global. Toda a política económica e financeira de Sinel de Cordes se baseia no crédito externo, que não se consegue obter, em grande parte, por razões políticas e pela falta de garantias de continuidade da ditadura militar²⁴. Durante este período a crise industrial e a situação das colónias agravam-se e o Estado vê-se obrigado a recorrer aos usuais métodos de autofinanciamento, condenados pelo próprio Sinel de Cordes, mas sem alternativa nas circunstâncias. O défice orçamental permanece e agrava-se mesmo em 1926-1927, usando-se aumentos da circulação para cobrir parcialmente os problemas financeiros nas colónias e as necessidades do orçamento²⁵.

É nestas circunstâncias que começa a adquirir força um programa financeiro alternativo, que é proposto nomeadamente por Oliveira Salazar. Trata-se de algo aparentemente muito simples, mas que exige uma profunda modificação das condições políticas: dar prioridade à reforma financeira. Como o próprio Salazar diria posteriormente: «A prioridade da reforma financeira não foi aceite pacificamente, mas foi objecto de sérias controvérsias. O grande número inclinava-se para que se desse de começo preferência ao desenvolvimento da produção e o equilíbrio financeiro se buscasse mais adiante, na base larga e sólida de uma economia enriquecida²⁶».

V. A PRIMEIRA FASE DA CONSTRUÇÃO DA NOVA UNIDADE (1928-1929)

O facto de se dar prioridade ao problema financeiro obriga a uma profunda reorganização política, apesar de a aparência ser justamente a contrária. Em primeiro lugar, tal facto implica a concentração de poder dentro do próprio gabinete, bem expressa na condição colocada por Salazar de ter o direito de veto

²¹ Decreto n.º 14 495, de 29 de Outubro de 1927.

²² Decretos n.ºs 12 048 e 12 380, de fins de 1926 e começos de 1927.

²³ Decreto n.º 12 040.

²⁴ Um estudo ainda por fazer é o dos aspectos de política externa das negociações do empréstimo em 1927-1928. A documentação inédita que consultámos sobre o assunto mostra que a posição inglesa foi fundamental.

²⁵ O contrato com o Banco de Portugal de 21 de Julho de 1926 alarga a circulação em mais 123 000 contos. O Decreto n.º 11 908, de 19 de Julho, permite uma emissão excepcional de 100 000 contos para cobrir as perdas provocadas pela troca de notas falsas e outra de 100 000 contos para alargamento da faculdade de emissão. O débito do Estado junto do banco passa de 1 450 005 contos para 1 530 354 durante a administração de Sinel de Cordes.

²⁶ Oliveira Salazar, *Prefácio aos Discursos* (escrito em 1935), Coimbra, 5.ª ed., s. d.

sobre qualquer aumento de despesa. Trata-se de uma exigência muito anormal, que, quando é aceite, transforma o ministro das Finanças no verdadeiro centro de poder, ao qual todos os outros ministros são obrigados a dirigir constantes pedidos.

Em segundo lugar, a prioridade às finanças implica um programa de austeridade impopular a médio prazo, o que aponta para a manutenção de um governo forte e não dependente das oscilações da opinião pública e do voto por um período prolongado, ou seja, implica a manutenção da ditadura militar. A mera adopção da austeridade afasta, à partida, a hipótese de um regresso à normalidade constitucional, como a maior parte dos sectores republicanos do 28 de Maio defendem. Por outras palavras, a uma opção que é apresentada como exclusivamente técnica está associada obrigatoriamente uma certa solução do «problema político».

Em terceiro lugar, o programa de austeridade aplicado em altura de crise aumenta a capacidade do Estado como árbitro supremo e altera a articulação dos seus poderes tradicionais. O Estado passa a ter o poder de decidir a continuação ou desaparecimento de empresas ou agentes económicos, através da cartelização obrigatória, distribuição de ajudas, aplicação de quotas, condicionamento ou qualquer outro dos múltiplos instrumentos de intervenção, que passam a ser de uso corrente. O Estado torna-se um factor essencial no funcionamento normal da economia, o que representa uma diferente articulação dos seus poderes e aponta para formas novas de manifestação da luta política. Os partidos deixam de estar adaptados à arbitragem dos conflitos muito diferentes gerados por um Estado fortemente intervencionista.

Salazar sublinha estes pontos nos primeiros discursos públicos que faz. O novo ministro sabe que o seu verdadeiro partido são os militares e que o seu futuro será decidido pela capacidade de os unir à sua volta. A sua grande habilidade foi fazer entender que o contrário é igualmente verdade. A maioria dos oficiais das forças armadas não tardam a aperceber-se de que o programa de austeridade financeira de Salazar exige a continuação da ditadura militar e, logo, do seu poder.

Não admira que as clivagens no bloco de 28 de Maio passem a ser contra e a favor de Salazar. Contra alinham só os sectores republicanos mais tradicionais, enquanto a favor passam a estar todas as outras tendências do corpo de oficiais, incluindo a maioria dos indecisos, unidos à volta da execução do único programa que assegura a sua manutenção no poder.

Simultaneamente, a falta de um apoio político tradicional em relação ao novo ministro é a maior garantia de que este terá de contar com o exército. Criou-se uma relação de dependência mútua, gerida com grande cuidado por Salazar e Carmona.

No preâmbulo do orçamento para 1928-1929 está estabelecida a nova ordem de prioridades: acabar com o défice orçamental²⁷, estabilizar o câmbio, consolidar a dívida, reorganizar o crédito e, em último lugar, promover o fomento. Um

²⁷ Com uma redução de despesas de 140 000 contos e um aumento das receitas de 200 000. As obras de fomento previstas são mínimas: 81 000 contos para a continuação do programa das estradas e 500 para o começo das obras de irrigação agrícola (preâmbulo do orçamento de 1928-1929).

dos primeiros passos é a reforma do sistema das contas do Estado, que mais uma vez dá um aspecto técnico a um problema político²⁸.

O sucesso das medidas iniciais é provado pela atitude do corpo de oficiais: um mês depois da tomada de posse do ministro os representantes da guarnição de Lisboa apresentam cumprimentos públicos²⁹.

É com este significativo apoio que Salazar rejeita publicamente, passados poucos dias, o recurso ao empréstimo externo, através de uma linguagem de orgulho que, como sempre acontece, é irrealista, mas muito popular. É a aplicação, em novas condições, da grande arma da propaganda republicana nos tempos áureos: a tecla nacionalista contra as «sujeições externas».

Este passo exige um enunciado claro do programa de médio prazo e, mais uma vez, se vai escolher um enquadramento militar para o fazer. Trata-se da reunião de oficiais no quartel-general de Lisboa, onde o ministro comparece a convite do general Domingos Oliveira e onde faz um dos discursos mais importantes deste período.

Salazar, pela primeira vez, fala como um chefe político e é assim que é entendido. Define quatro prioridades (os problemas financeiro, económico, social e político), a serem atacadas por essa ordem, e não por outra. Em relação ao «problema financeiro», refere que este tem de ser resolvido sem recurso ao crédito, nem ao aumento de circulação, pois tal seria a desvalorização da moeda e a «dissipação do capital» — entenda-se: a continuação da fuga de capitais³⁰.

Salazar explica ainda melhor o seu pensamento na entrevista que dá ao *Diário de Notícias*. Nela afirma que o fomento tem de partir dos capitais privados, que devem regressar ao país. O Estado cria as condições para tal através de um momentâneo sacrifício: «Estabilizemos a nossa moeda e demos, logo que pudermos, a esses capitais, com a segurança do seu valor, a liberdade de movimentos, e far-se-ão coisas de maior vulto para a economia nacional³¹.»

É curioso constatar que Salazar, apesar das afirmações públicas, não está seguro do sucesso das medidas adoptadas, pelo que resolve manter o caminho aberto para uma eventual retirada. Com esta preocupação, Mário de Figueiredo recebe instruções para continuar em Londres as negociações para o «grande empréstimo», ao mesmo tempo que este é denunciado e atacado nos discursos públicos. O único resultado destas diligências é comprovar que os meios financeiros internacionais

²⁸ O Decreto n.º 15 465 reforma o orçamento, estabelecendo o princípio da unidade e da cobertura das despesas ordinárias com as receitas ordinárias. Toda a estrutura anterior das contas é alterada. O decreto sai cerca de duas semanas depois da tomada de posse do ministro — a 14 de Maio de 1928 —, provando que havia todo um trabalho anterior neste campo.

²⁹ A tomada de posse é a 27 de Abril e os cumprimentos a 28 de Maio de 1928, no 2.º aniversário da ditadura militar.

³⁰ O discurso é de 9 de Junho de 1928, escassas duas semanas passadas sobre a cerimónia no Ministério das Finanças. Ambas mostram o «cerrar de fileiras» dos militares à volta de Salazar, especialmente da vital guarnição de Lisboa. O melhor resumo do discurso é feito por Franco Nogueira, *Salazar*, vol. III, Lisboa, 1953, p. 12.

³¹ Entrevista ao *Diário de Notícias* de 2 de Fevereiro de 1929.

ainda consideram o regime português frágil e duvidoso, colocando condições que são mesmo mais gravosas do que as da Sociedade das Nações.

O sucesso deste primeiro nível de unidade política fica patente na crise do gabinete de Novembro de 1928. A crise é provocada pela tentativa de afastar Salazar, como primeiro passo para regressar à normalidade constitucional. O resultado é uma tomada de posição da guarnição militar de Lisboa a favor do ministro, que permanece³².

VI. A SEGUNDA FASE DA UNIDADE POLÍTICA: A CONQUISTA DE UMA BASE SOCIAL DE APOIO

Na primeira fase Salazar afirma-se como um radical que corta com o passado através de um discurso de força e autoridade que visa e consegue atrair o corpo de oficiais. Em 1929 está consolidado o apoio nas forças armadas, primeiro passo essencial, mas a aceitação em termos da sociedade é ainda muito restrita. Pelo contrário, a atitude geral neste campo é a expectativa, com críticas severas de importantes quadrantes devido à situação herdada do passado.

Inúmeros sectores industriais queixam-se de crises graves, principalmente pela redução do mercado interno. Um artigo do jornal da Associação Industrial Portuense, por exemplo, refere que a situação dos têxteis é difícil, com várias fábricas à beira da falência, facto que se atribui à queda das exportações para o império e à insuficiente protecção do mercado interno³³. As principais críticas, porém, partem do comércio e de sectores financeiros, que são afectados com a estabilização do escudo, o aumento dos impostos e a falta de incentivos à fuga de capitais, em grande parte paralisada.

Na realidade, Salazar beneficia nesta fase de dois factores que contribuem para o equilíbrio da balança de pagamentos e, logo, para a estabilização do escudo: o aumento das exportações³⁴ e da emigração³⁵. O aumento das exportações permite resolver parcialmente a crise de alguns sectores industriais e agrícolas, sendo um dos mais beneficiados a agricultura do Centro e Sul³⁶. Ficam de

³² Em Novembro de 1928 Vicente de Freitas apresenta a demissão, procurando provocar a queda do gabinete. Carmona recusa e dá a entender que o exército não aceita um gabinete sem Salazar.

³³ *O Trabalho Nacional*, Junho de 1928. Um outro artigo de Setembro menciona já a união dos algodoeiros e a regulamentação da produção como a única solução.

³⁴ As exportações do comércio especial aumentam 42% de 1927 para 1928 (722 000 contos para 1 029 000), mantendo ainda um valor alto em 1929 (1 073 000 contos). A reexportação de produtos coloniais passa no mesmo período de 125 000 contos em 1927 para 161 000 contos em 1928 (aumento de 28%). Estes valores elevados são tanto mais significativos quanto o escudo, depois de desvalorizar 12% de 1927 para 1928 (gestão de Sinel de Cordes), permanece estável de 1928 para 1929, à volta dos 108\$00 por libra.

³⁵ Registaram-se 27 674 emigrantes legais em 1927, valor que aumenta para 34 297 em 1928 e 40 361 em 1929.

³⁶ A exportação de vinhos de todo o tipo passa de 770 000 hl em 1927 para 1 510 000 (aumento de 96%), sendo principalmente beneficiados os vinhos comuns: exportações na ordem dos 290 000 hl anuais em 1925-1927, passam para 1 018 000 hl em 1928 (aumento de 250%). É uma parte dos «lagos de vinho» do Centro e Sul que é colocada, registando-se ainda um valor razoável em 1929.

fora ramos como os têxteis, que têm como mercado quase exclusivo de exportação o império, onde a crise de transferências impede o nível de compras habitual. Esta evolução não depende da acção do Estado; é resultado do crescimento da economia internacional antes da grande crise de 1929.

Conseguido o equilíbrio orçamental em 1928, Salazar vai iniciar a segunda fase, com duas preocupações principais: consolidar os resultados obtidos — o equilíbrio do orçamento e a estabilidade do escudo — e iniciar algumas medidas no campo económico, de modo a atrair a si os sectores com mais dificuldades e, logo, mais críticos, enquanto os outros ainda beneficiam da conjuntura externa favorável.

Na primeira ordem de preocupações insere-se a reforma tributária, decretada em Abril de 1929³⁷.

Na segunda ordem inserem-se medidas de protecção à agricultura, especialmente aos sectores do Centro e Sul. Tinham sido justamente estes sectores que no período anterior começaram a movimentar-se contra os «agricultores-comerciantes»³⁸. Há a preocupação de adoptar uma série de medidas para a agricultura no sentido de incentivar o aumento da produção por substituição de importações, mesmo com custos muito superiores aos internacionais³⁹. Estas medidas servem para calar as vozes mais críticas. Os sectores onde a resistência era maior foram os mais beneficiados, mas, como preço a pagar, tinham de aceitar a organização que lhes era imposta de cima, com a subordinação real ao Estado.

A partir de 1929, as vozes críticas praticamente desaparecem, por convicção, repressão ou conveniência. Há algumas excepções a esta regra, mas são raras. Um caso é o jornal *Federação Agrícola*, porta-voz da Federação dos Sindicatos Agrícolas do Centro, onde são normais frases como esta: «Desde há muito que a nossa agricultura passava por dolorosos transe, e, quando foi do agravamento tributário, em resultado das medidas financeiras do Dr. Salazar, a situação piorou e alcançou as cumieiras do martírio⁴⁰.» Mesmo este jornal aplaude a campanha do trigo, embora lamente que esta não se estenda ao milho, o típico cereal do Centro. O processo de organização dos sectores agrícolas, lançado em força a partir de 1929, não tarda a calar estas vozes contrárias, pois a organização implica a subordinação ao Estado, do qual passam a vir os elementos necessários à sobrevivência.

³⁷ Decreto n.º 16 733. Dificulta muito a fuga ao imposto, ao tributar, não o rendimento declarado, mas sim o considerado «normal», medida que o próprio Salazar classificaria de «revolucionária». Com esta «pequena alteração» o nível real da tributação passa a depender dos próprios critérios internos do Ministério das Finanças. O já grande poder do ministro aumenta.

³⁸ A reforma tributária, por exemplo, conduz a uma diminuição da contribuição predial rústica. A principal medida neste campo, porém, são as novas pautas mais proteccionistas do produto agrícola, a reforma do crédito agrícola e o lançamento da campanha do trigo em meados de 1929.

³⁹ A campanha do trigo começa oficialmente com o Decreto n.ºs 17 252, de Agosto de 1929, tendo como objectivo oficial a auto-suficiência do país. A campanha implica a organização do sector e, logo, a sua subordinação quase absoluta ao Estado, que passa a ser todo-poderoso.

⁴⁰ *Federação Agrícola*, número de 1 de Janeiro de 1930.

Em relação à indústria, e retirando casos excepcionais, como as conservas, a acção do Estado é ainda modesta. Salazar sabe que a obra de fundo na indústria tem de esperar pelo retorno dos capitais. Até lá aplaude os ambiciosos projectos de desenvolvimento nacionalista de um Ezequiel de Campos, por exemplo, mas pensa que eles só podem concretizar-se numa fase posterior. Entretanto, o crescimento da economia internacional anterior à crise de 1929 favorece as indústrias ligadas à exportação, enquanto as outras são obrigadas, por iniciativa própria, a recorrer à cartelização e à organização subordinada ao Estado. Os sectores mais atrasados e pulverizados, aliás, pouco peso político têm e sabem que a cartelização é o menor dos males, pois qualquer projecto de real desenvolvimento industrial passa pela prévia destruição dos largos milhares de unidades obsoletas.

Salazar, porém, preocupa-se em atender a principal reclamação da indústria, que é perfeitamente consonante com esta fase do seu projecto: um maior protecționismo que compense a anterior valorização do escudo. A pauta de 1929, reforçada em começos de 1930, protege ainda mais o mercado interno, especialmente o do ultramar.

O ministro, finalmente, beneficia da destruição efectiva do movimento sindical dos trabalhadores, que vinha de 1925. A sua obra financeira, aliás, tem este factor em conta ao apostar na estabilização do escudo, na ausência efectiva de inflação e na manutenção da desorganização dos activistas. Os salários permanecem estáveis ou diminuem mesmo ligeiramente, mas tal é normal na conjuntura vivida, não constituindo um incentivo ao renascimento dos sindicatos, enquanto a forte emigração se encarrega de diminuir a tensão provocada pelo desemprego em certas zonas do Norte e Centro Interior e provoca o afastamento de muitos ex-dirigentes para o estrangeiro.

Em resumo, podemos dizer que na segunda fase da obra de Salazar, em 1929-1930, este se preocupa em consolidar os resultados anteriores e passa a adoptar as primeiras medidas no campo económico, viradas sobretudo para reduzir a oposição dos sectores mais afectados pelas dificuldades e incentivar um processo modesto de substituição de importações na agricultura. Não são ainda as medidas de fundo no campo económico, pois estas só podem ser lançadas com o retorno dos capitais, mas sim meras soluções de emergência ou balões de ensaio. Todas vão no sentido de uma crescente organização e regulamentação da produção, com subordinação ao Estado, num processo que começa justamente pelos sectores mais críticos.

Nesta fase cresce o apoio de significativos sectores sociais a Salazar devido a uma obra financeira e económica, ou seja, devido a uma actividade aparentemente não política, onde os anteriores factores ideológicos de clivagem social perdem importância e se esbatem. Na nova conjuntura, muito peculiar, a criação de blocos de apoio social deixa de depender do jogo partidário ou das alianças dos «representantes». É uma redefinição profunda do próprio conceito liberal de «política», que se faz sem ser sequer sentida, como uma evolução «natural».

A balança de pagamentos é beneficiada pela diminuição da fuga de capitais, crescimento das exportações e aumento da emigração e das remessas dos emigrantes. Com a reforma financeira do Estado consolidada, Salazar lança-se na alteração do sistema bancário — seguindo o plano de Quirino de Jesus — e na redução da dívida flutuante. No fim deste período estão criadas as condições para, finalmente, coroar o processo com o retorno ao padrão-ouro, abandonado em 1891. Espera-se que este, juntamente com a estabilidade política, traga os capitais de volta, o que permitiria lançar as obras de fomento económico nacionalista, segundo o projecto de Ezequiel de Campos.

Os efeitos internos da grande crise de 1929, sentidos a partir de 1930, alteraram substancialmente os planos.

VII. A TERCEIRA FASE: UMA AMPLA UNIDADE NUMA BASE RENOVADA

Os dois primeiros reflexos importantes da crise de 1929 em Portugal são uma curta corrida aos depósitos bancários⁴¹ e fortes dificuldades no império. A crise do império já vinha de trás, com a quase paralisação das transferências financeiras. Com a queda da bolsa de Nova Iorque, os produtos coloniais são os primeiros afectados e o que já era uma situação difícil torna-se aflitiva⁴².

A solução óbvia é pedir a ajuda financeira da metrópole, nomeadamente de modo a assegurar a continuação da circulação fiduciária e das transferências. Simplesmente, tal implica colocar em risco a estabilidade do escudo e o equilíbrio do orçamento, pedra basilar da obra de Salazar, pelo que a resposta é um rotundo *não*.

As contradições vêm agora à luz do dia e o ataque frontal é encabeçado por Cunha Leal, que toca num dos pontos mais sensíveis da mentalidade portuguesa: a manutenção do império como garantia da «grandeza do passado heróico». Não se trata de um ataque isolado: Ivens Ferraz e a maioria do gabinete apoiam Cunha Leal, tudo apontando para uma acção concertada que devia culminar na saída de Salazar. É de novo o exército que intervém para o impedir, através do presidente Carmona⁴³.

Salazar fica nas Finanças e é Cunha Leal que abandona o Banco de Angola. Simplesmente, obtida a vitória, mais uma vez o ministro adopta uma série de

⁴¹ A corrida aos depósitos bancários dá-se em começos de 1930, mais devido ao receio da repetição das cenas dos EUA do que a reais dificuldades de liquidez. Dura pouco tempo, mas, mesmo assim, provoca a falência do Banco do Minho e dificuldades de caixa noutros. A situação é resolvida pela acção do Banco de Portugal.

⁴² Para referir meramente um índice, a reexportação de produtos coloniais por Portugal, que tinha andado à volta dos 150 000 contos em 1928-1929, passa para 104 000 contos em 1930 e 93 000 contos em 1931.

⁴³ Encontramos uma sucinta, mas boa, descrição da crise de 1930 em José Medeiros Ferreira, *O Comportamento Político dos Militares*, Lisboa, 1992, pp. 158-160.

medidas de conciliação, agora que elas não são entendidas como sinal de fraqueza: reforço do programa de obras públicas, apoio financeiro limitado a Angola, reforma do sistema bancário do império e promulgação do Acto Colonial. Este é especialmente importante nas circunstâncias, pois, com uma linguagem fortemente nacionalista, reduz o impacto das acusações de que Salazar não se importa com o império, aquelas que, a prazo, podiam ser mais demolidoras.

Numa segunda fase, a crise de 1929 chega a Portugal através de dificuldades modestas nos sectores virados para a exportação, justamente os que mais tinham beneficiado da conjuntura internacional em 1928-1929⁴⁴. Neste campo a intervenção do Estado é imediata e decisiva, aproveitando o governo a conjuntura para organizar e subordinar a si os sectores que se mostravam mais relutantes em relação à obra financeira. O Decreto n.º 18 740⁴⁵ refere expressamente a crise dos sectores agrícolas de exportação — azeite, vinhos, cortiça e frutas —, prometendo uma ajuda imediata do Estado, sob a forma de créditos de emergência, e, sobretudo, uma solução de longo prazo que passa pela expansão a outros sectores da organização que já está a ser ensaiada para o trigo.

Apointa-se, assim, para o crescimento da organização vertical por grandes sectores, com autonomia muito limitada, através da qual se regulamenta a produção, distribuição e consumo. É a evidente subordinação ao Estado, feita em condições tais que são os próprios abrangidos que a reclamam, sob pena de não aguentarem a crise.

Algo de semelhante se passa na indústria, onde, aliás, a legislação de começos de 1930 vem ainda agravar mais a já proteccionista pauta. A Associação Industrial Portuense, por exemplo, torna-se uma feroz defensora da organização por sectores obrigatória em cartel, sob a orientação do Estado, como única forma de combater a crise⁴⁶. O sector das conservas toma ele próprio a iniciativa de organizar um cartel, directamente inspirado por um estudo de Salazar.

A resposta do Estado a estas pressões surge com a aprovação do condicionamento industrial, lançado pelo Decreto n.º 19 354, de 3 de Janeiro de 1931, e amplamente reforçado posteriormente por uma abundante legislação⁴⁷. É o primeiro passo para o avanço da organização corporativa nos sectores mais afectados pela crise, implicando mais uma vez a subordinação ao Estado. O processo demora mais de dez anos a espalhar-se a toda a economia⁴⁸. Mais uma vez são os sectores que mais queixas apresentam os primeiros a serem abrangidos.

Um dos efeitos deste processo é que, a partir de 1932-1933, a abundante imprensa das associações patronais ou é encerrada ou, nos raros casos em que

⁴⁴ As exportações portuguesas caem de 1 073 000 contos em 1929 para 945 000 em 1930 e 811 000 em 1931, uma diminuição modesta da ordem dos 25%, menor que a de outros países da Europa.

⁴⁵ De 31 de Julho de 1930.

⁴⁶ Artigos de Albano de Sousa e editoriais de *O Trabalho Nacional* de Abril, Maio e Junho de 1930.

⁴⁷ Sobre o condicionamento industrial, v. J. M. Brandão de Brito, *A Industrialização Portuguesa no Pós-Guerra*, Lisboa, 1989, e Fernando Rosas, *O Estado Novo nos Anos Trinta*, Lisboa, 1986.

⁴⁸ Cf. Manuel de Lucena, *O Salazarismo*, 2 vols., Lisboa.

se mantém, passa a ser meramente «reverente e obrigada». Salazar tinha, com bastante habilidade, aproveitado a crise para calar e subordinar os sectores mais críticos, num processo conduzido de tal forma que eram eles próprios a pedir a sua aplicação.

O professor de Coimbra provou que estava longe de ser só um bom técnico; tinha demonstrado ser um mestre num novo estilo de política, diferente das tradições do Estado liberal.

Em fins de 1932 os militares e as associações patronais eram já fundamentalmente salazaristas e, como a Igreja mantinha o apoio inicial e o movimento sindical continuava praticamente morto, e também ele em vias de ser engolido pela organização corporativa, tinham desaparecido os centros principais a partir dos quais se podia organizar uma oposição efectiva.

De fora ficam, sem dúvida, franjas e nomes significativos, mas estão isolados, divididos, sem propostas adaptadas às condições muito diferentes e sem hipótese de terem uma aceitação significativa a curto prazo. É, por exemplo, o caso do integralista Pequito Rebelo, que, em 1932, lança um ataque público à obra financeira de Salazar, dizendo não concordar com a prioridade dada ao saneamento financeiro, só possível com o «sacrifício da agricultura»⁴⁹. O ataque de Pequito Rebelo não podia ser bem sucedido nas circunstâncias, mas, pelo menos, mostrou que o seu autor sabia onde estava a trave mestra do edifício que se construiu sobre as ruínas do Estado liberal.

A evolução da crise internacional facilita a obra financeira de Salazar e permite levá-la à sua conclusão lógica: a adopção do padrão-ouro. Os relatórios do Banco de Portugal permitem seguir os grandes passos deste processo: o de 1931 mostra-se preocupado pelo efeito da crise na balança de pagamentos portuguesa, referindo nomeadamente a queda das remessas de emigrantes e a quebra das exportações. Na realidade, a crise, ao atingir em primeiro lugar os produtos coloniais, tinha-se reflectido em cheio no Brasil, que logo colocou fortes restrições às transferências dos Portugueses, o que, juntamente com as maiores dificuldades dos emigrantes, se reflecte numa queda das suas remessas⁵⁰.

As dificuldades iniciais da balança de pagamentos levam Salazar a apressar o passo definitivo da obra financeira, pelo simples motivo de saber que ele é essencial para provocar o retorno de capitais e só este poder resolver as dificuldades sentidas. A 9 de Junho de 1931, o Decreto n.º 19 868 manda aderir ao padrão de divisas-ouro desde 1 de Julho, fixando o escudo-ouro em 0,0739 g, o que corresponde a uma cotação da libra de 110\$00. A circulação fiduciária recebe um limite legal de 2 200 000 contos, coberto com uma reserva de pelo menos 30% do banco emissor.

⁴⁹ Artigo de José Pequito Rebelo, *Integralismo Lusitano*, Julho de 1932.

⁵⁰ Não temos números em relação às remessas de emigrantes, mas a queda verificada em 1931 pode ser avaliada pela diminuição da própria emigração, pois os dois fenómenos têm uma ligação directa, estando dependentes das conjunturas económicas dos países de destino dos emigrantes. Os 40 361 emigrantes de 1929 passam para 23 196 em 1930 e para 6033 em 1931 (14% dos de 1929). A queda é ainda mais espectacular se considerarmos somente o Brasil, onde a entrada de emigrantes portugueses passa de 29 792 (ano de 1929) para 2541 (ano de 1931).

O decreto, no seu preâmbulo, não deixa de sublinhar que este passo só pode ser dado com a política de austeridade adoptada em 1928 e de atacar, não a acção da República, mas sim a política seguida por Sinel de Cordes em 1926-1928. É mesmo afirmado que, se ela tivesse continuado, o escudo seria obrigado a desvalorizar, ao contrário do que se fazia actualmente⁵¹.

Os efeitos deste decreto parecem ter sido imediatos. No clima de forte incerteza dos mercados internacionais, em que nada parecia seguro, a anormal medida portuguesa, juntamente com a estabilidade política da ditadura, provoca o começo do retorno de capitais. Este facto faz com que o Banco de Portugal elogie muito o novo contrato de 1 de Julho, dizendo que com ele se restabeleceram tradições de estabilidade «perdidas desde 1891». O Banco não tenta uma estimativa da balança de pagamentos portuguesa para esse ano, mas pelas suas afirmações torna-se evidente que ela deve ter ficado pelo menos equilibrada.

A adopção do padrão-ouro não chega a durar três meses. Em 21 de Setembro de 1931 a crise obriga a Inglaterra a abandonar o padrão-ouro e a desvalorizar a libra, colocando um problema difícil a Portugal. Manter o padrão-ouro, como era possível fazer, traria vantagens em termos de apressar o retorno dos capitais, mas traria também múltiplos inconvenientes associados à paralela valorização do escudo: quebra ainda maior nos sectores de exportação já em crise⁵², desvalorização das reservas centrais portuguesas (que estavam em grande parte em libras), bem como das poupanças particulares no exterior e maiores dificuldades nas remessas de emigrantes (que eram igualmente feitas esmagadoramente em libras), num fluxo que passava por Londres.

A reacção de Salazar é rápida e, mais uma vez, é uma medida de conciliação. O escudo abandona também o padrão-ouro e segue a libra na sua queda, embora tenham sido dadas instruções para abandonar a moeda inglesa se esta descresse abaixo dos 3,32 dólares, de modo a não comprometer o retorno dos capitais. Com isto pretende-se responder às queixas dos sectores económicos e financeiros mais prejudicados pela quebra da libra, sem colocar em causa a continuação do retorno de capitais, ponto essencial da obra de Salazar e única maneira de manter a balança de pagamentos equilibrada nas novas circunstâncias.

A táctica é bem sucedida, até porque a descida da libra é ligeira. As exportações portuguesas registam somente uma pequena quebra, as oscilações cambiais do escudo em relação a outras moedas, que não a libra, são pequenas — muitas moedas acompanham igualmente a libra —, e, sobretudo, o retorno de capitais continua depois de uma pouco significativa oscilação. Ao fim ao cabo, a maior parte dos capitais no estrangeiro estão em libras, pelo que não são afectados pelo abandono do padrão-ouro e Portugal continua a oferecer um santuário anormalmente estável, de um ponto de vista político e económico, no agitado começo dos anos 30, onde nenhuma praça parece segura.

⁵¹ Ao mesmo tempo é assinado um novo contrato com o Banco de Portugal, que, no artigo 5, obriga a manter a estabilidade do escudo.

⁵² Mais de 25% do comércio externo português era mantido com a Inglaterra e muitas das outras exportações eram avaliadas em libras.

O relatório do Banco de Portugal para 1932 é optimista. Refere à cabeça que os efeitos da crise internacional em Portugal são pequenos e que a balança de pagamentos está equilibrada, facto que atribui expressamente ao retorno dos capitais. Na realidade, este fenómeno, juntamente com a falta de oportunidades de investimento nas condições de crise e condicionamento, provoca uma forte subida dos depósitos bancários, criando uma conjuntura financeira muito particular nos anos 30. O Banco de Portugal, por exemplo, pode dar-se ao luxo de aumentar muito a reserva-ouro⁵³, enquanto os novos fundos externos aumentam em 30% a cotação na bolsa e os saldos do Estado no estrangeiro aumentam em 2 milhões de libras. O próprio Banco de Portugal é o primeiro a estranhar os resultados muito positivos obtidos numa altura em que as remessas de emigrantes estão reduzidas a cerca de metade do normal⁵⁴.

O relatório do banco emissor para 1933 confirma as afirmações anteriores e afirma que «regressou comprovadamente ao seu equilíbrio a balança de pagamentos portuguesa»⁵⁵, atribuindo tal facto à repatriação dos capitais e ao turismo.

IX. CONCLUSÕES

Em 1932, quando passa a chefiar o gabinete, Salazar pode gabar-se de ter conseguido alcançar os muito ambiciosos objectivos da «parte financeira» da estratégia política, embora tal tivesse implicado uma alteração da «parte económica». A nova conjuntura internacional, que era difícil de conceber antes de 1929, não permitia pensar em substanciais investimentos ou numa renovação significativa da atrasada estrutura tecnológica portuguesa. Assim, uma parte dos capitais regressou, mas não encontrou no essencial aplicação produtiva. Serviu para o aumento das reservas de ouro e da liquidez do sistema financeiro. No processo, e de forma inesperada, Salazar eliminou, antes do que pensava, os principais focos de resistência a nível económico e edificou um novo modelo político-económico, que se manteve sem crises graves nos próximos quinze anos.

O «segredo» deste processo foi o retorno parcial de capitais, que se sente a partir de 1930. No entanto, Salazar não procurou levar o movimento até ao fim, preferindo abandonar o padrão-ouro (objectivo central de toda a acção anterior), de modo a obter uma solução de compromisso.

É necessário acrescentar que o retorno de capitais em 1930-1933 foi só parcial. É muito difícil uma avaliação exacta, mas não será exagerado dizer que

⁵³ De 2 para 4,9 milhões de libras em 1932 e 7 milhões de libras em 1934.

⁵⁴ Segundo a estimativa de Maria Eugénia Mata, que nos parece correcta, as remessas de emigrantes andariam pelos 5 milhões de libras em 1929. Já não concordamos quando a mesma autora lhes atribui um valor idêntico em 1930 e 1931 (*op. cit.*, p. 33). O relatório do Banco de Portugal para 1932 afirma que o valor normal das remessas do Brasil sofreu uma quebra sensível em 1931 e outra em 1932. Na realidade, é normal que as remessas de emigrantes em 1932 sejam cerca de metade do montante anterior a 1929.

⁵⁵ *Relatório do Banco de Portugal para 1933*, p. 12.

nem sequer um quarto dos mais de 50 milhões de libras de capitais expatriados regressou, embora tal tivesse bastado para dar um saldo positivo à balança de pagamentos na fase mais difícil⁵⁶. Será só no final dos anos 30, com o começo da guerra mundial, que se dá um novo período de retorno dos capitais. João Pinto da Costa Leite, por exemplo, afirma que as posições-ouro (ouro, títulos estrangeiros e divisas) do governo e bancos tiveram uma variação positiva, mas decrescente, nos anos de 1931-1933, que passa a ser ligeiramente negativa nos anos de 1934-1935⁵⁷. A avaliação parece-nos correcta e coincide com as análises do Banco de Portugal para estes anos.

Em 1932 Salazar consolidou uma ampla unidade para a situação e dividiu ainda mais a já pulverizada oposição, sem recorrer a nenhuma estrutura partidária. Foi a obra financeira, juntamente com um novo papel do Estado em relação à economia, que garantiu o suporte social em que o Estado Novo se baseou nos anos 30. Faltava completar o processo com a reestruturação política do aparelho central do Estado, o que seria feito depois de 1932. A obra essencial, aquela que tudo decidiu, foi a de 1928-1932.

O processo seguido, original e muito adaptado às condições portuguesas, só foi possível porque as forças armadas garantiram o acesso inicial ao poder. A acção do ministro das Finanças na primeira fase consolidou esse apoio, ao afastar a hipótese de um «regresso ao passado». Há algumas semelhanças com o que se passou em países da Europa do Sul, mas elas são mais formais do que reais. O salazarismo nasceu de forma muito diferente do fascismo e, com o correr do tempo, as diferenças acentuaram-se.

As raízes ideológicas do processo são nacionais e originais e, em última instância, têm de se ir buscar às críticas da geração de 70 ao Estado liberal, por muito mal entendidas que estas tenham sido na altura. Era, passados quarenta anos, a vitória e consagração das teorias originais de Oliveira Martins para a sociedade portuguesa. No entanto, para que tal fosse possível foi necessário que o modelo económico que nasceu em 1891 se esgotasse.

Era também a consagração de um novo tipo de político, muito diferente do da 1.^a República. Ao contrário do que acontecia no anterior modelo económico, a acção política passa a depender muito pouco do apoio da opinião, dos aparelhos partidários ou das oscilações do voto. Pelo contrário, todos estes aspectos surgem, *a posteriori*, como uma consagração da obra realmente importante — motivo que levava Salazar a colocar o «problema político» como quarta e última prioridade.

O novo papel da política estava intimamente ligado à diferente acção do Estado na economia e na sociedade. Ao contrário do que acontecia no período

⁵⁶ Albano de Sousa, na tese apresentada ao 1.º Congresso da Indústria Portuguesa, em 1933, revê para cima a sua anterior avaliação sobre os capitais no estrangeiro e afirma agora que eles devem ser de 150 milhões de libras. É, que seja do nosso conhecimento, uma estimativa extrema, mas, mesmo considerando-a muito exagerada, podemos falar com tranquilidade em «mais de 50 milhões de libras».

⁵⁷ João Pinto da Costa Leite, *Economia de Guerra*, Lisboa, 1943, p. 241. O saldo referido foi (em milhares de contos): + 446 (1931), + 265 (1932), + 106 (1933), - 14 (1934), - 69 (1935).

liberal, o Estado dos anos 30 é chamado a intervir abertamente na esfera económica, não tanto para o fomento da produção, mas mais para a protecção do mercado, a preservação dos sectores sem competitividade e o lançamento dos projectos nacionalistas e basicamente ruralistas de Ezequiel de Campos.

O Estado é chamado a desempenhar uma constante função de arbitragem, coordenação e protecção dos fracos agentes económicos. São estas funções que mantêm a paz social e contêm os conflitos económicos. A conjuntura internacional de crise e estagnação, que se prolonga até à segunda metade dos anos 30, explica a facilidade com que os diversos sectores se subordinam à organização rígida imposta pelo Estado, como única forma de receber ajudas vitais para a sobrevivência, numa altura em que está posta de lado qualquer hipótese de um desenvolvimento rápido ou de um surto de investimento.

As novas funções do Estado alteram substancialmente o universo da luta política e as regras do jogo nessa instância suprema de arbitragem de conflitos. Deixa de haver lugar para o papel tradicional da classe política liberal, um papel fundamentalmente ideológico. Agora a luta política torna-se talvez ainda mais dura e decisiva, mas trava-se de forma diferente. A dimensão económica e a «arte», sumamente difícil, de marcar pontos no universo altamente regulamentado e todo-poderoso da organização corporativa dos anos 30 tornam-se fundamentais. Neste campo, os partidos de pouco servem. Os que sobrevivem são dinossauros, que deixaram de representar as reais clivagens da sociedade.

Em resumo, o desaparecimento real da classe política liberal só é possível porque a sua função desapareceu em larga medida. O processo de criação do salazarismo identifica-se, assim, com uma estratégia original para destruir o Estado liberal. Nesse processo cria-se uma nova articulação das funções do Estado e uma prioridade diferente na sua acção em relação à sociedade.

Para que tal pudesse suceder foi preciso alterar o modelo económico vigente, o que passou por uma estratégia política de médio prazo, onde a primeira prioridade era a obra financeira.

O grande mérito de Salazar foi ter percebido, com grande capacidade de antecipação e visão global, esta necessidade. A sua grande vantagem foi ter provado possuir uma dose anormal do que passam a ser as novas qualidades do político, muito diferentes do que lhes era pedido antes. O novo político tinha sobretudo de gerir conflitos de bastidores, através da judiciosa distribuição de ajudas e criação de regulamentos. Todo o processo obedeceu a uma estratégia que só estava clara na mente de Salazar e, talvez, de alguns dos seus poucos conselheiros, como Quirino de Jesus.

A oposição liberal, dentro e fora do bloco do 28 de Maio, nunca conseguiu criar uma contra-estratégia eficaz de resistência, o que era normal, pois tal implicaria colocar em causa as bases do Estado liberal, mal adaptadas às necessidades do momento histórico. Por outras palavras, a eficácia da resistência da oposição liberal passava pela sua autodestruição.

Seria preciso esperar por outra fase, por uma conjuntura económica muito diferente e por um novo sistema internacional, o que aconteceu a partir de 1943-

-1944, para ver a oposição liberal readquirir alguma eficácia e mesmo essa limitada. Curiosa, mas não estranhamente, o salazarismo conhece uma evolução muito semelhante a partir do fim dos anos 50, sendo também ele então incapaz de enfrentar os desafios e problemas originais que se colocam à sociedade portuguesa. Também ele, como tinha acontecido à oposição liberal nos anos 30, é incapaz de abandonar os princípios tradicionais para se adaptar aos novos tempos. O resultado é que o amplo bloco social de apoio que formou em 1928-1932 se desfaz lenta, mas inexoravelmente.

Podemos considerar 1931 como um ano de mudança de fundo em Portugal, pois é a partir dele que estão criadas as linhas mestras do novo modelo económico, enterrado o Estado liberal e consolidada a ampla unidade social que está na base do Estado Novo.