

Salazar, a «fórmula» da agricultura portuguesa e a intervenção estatal no sector primário

PREFÁCIO

Este artigo está desactualizado, é de amador, versando um tema que excede a minha competência, e, salvo no que diz respeito à doutrina e à legislação salazaristas, só usa fontes secundárias. Mas parece-me que tem um fio de voz insinuante (haverá quem diga insidioso) e que a combinação dos seus óbvios defeitos talvez contribua para atrair alguns leitores, em vez de os afugentar, justificando o interesse da *Análise Social* na sua publicação. Não tendo ousado propô-la, devo confessar que me apressei a aceitar o convite, pelo que devo explicações.

Quanto à desactualização, trata-se de um escrito de 1981-82, o qual, como adiante se verá, nem sequer estava para ser artigo; e sai agora sem nenhuma alteração substancial nem qualquer prolongamento dando conta do que entretanto aconteceu¹. Ora aconteceu, por exemplo, nada menos do que uma adesão de Portugal à CEE que vai para dez anos ainda estava na forja e cuja notável incidência sobre temas aqui abordados mereceria atenta consideração. Para disto nos convenceremos, basta pensar no afluxo à nossa agricultura de ingentes fundos comunitários ou nas reconversões culturais e na liberalização em curso, em boa parte devidas a exigências do jogo europeu, que também já provocou a extinção dos nossos velhos organismos de coordenação económica. Acerca de tudo isto nada este artigo diz²; e a lacuna há-de parecer tanto mais grave quanto é certo que nele se exprimem grandes dúvidas sobre a viabilidade desses processos, carecidos de um forte apoio financeiro, que o Estado Português, então ameaçado de falência, não estava em

¹ Ao revê-lo agora, cuidei quase exclusivamente da forma literária e da precisão conceitual. Relativamente ao velho texto, a única novidade importante consiste numa série de notas que estabelecem um confronto dos juízos emitidos por Salazar em 1916 sobre o regime cerealífero (e sobre o seu contexto) com os achados de uma mais recente investigação, devida ao Prof. Jaime Reis. Algumas outras notas, muito poucas, referem-se a pontos particulares cuja «actualização» me pareceu conveniente, mas essas datei-as.

² Sobre a recente extinção dos organismos coordenadores ver Manuel de Lucena, «A herança de duas revoluções», in *Portugal — o Sistema Político e Constitucional, 1974-1987*, org. por Mário Baptista Coelho, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 1989, pp. 505-555, sobretudo pp. 542 e segs.

condições de prestar, bem como de uma firme orientação política, que governos precários não prometiam. Também neste plano a situação mudou, estabilizando-se relativamente, tal como terá mudado no da emigração, que continua refreada, mas que, hoje, num clima de reanimação económica interna, talvez já não tenha de ser maciça para que a modernização da nossa agricultura possa ocorrer sem o risco de graves convulsões sociais. Consequentemente, dir-me-ão que o ceticismo deixou ou está deixando de ter razão de ser, desmentido pelos factos.

A meu ver, o desmentido dos factos, além de sujeito a caução — porque a prova de fogo da construção europeia (tal como a da estabilidade política e a do desenvolvimento económico nacionais) só ocorrerá a partir de 1992 —, é por ora bastante relativo, sobretudo no que à dita liberalização diz respeito. E é relativo desde logo porque a Europa agrícola não é, decididamente, um modelo de liberalismo. Deste ponto de vista, aquilo que a nossa progressiva submissão à política agrícola comum certamente implica é a substituição de um intervencionismo por outro e de uma velha por uma nova tutela, segundo esquemas que, excedendo o quadro nacional, obrigarão ao desmantelamento de velhos mecanismos protectores e expõem a nossa agricultura a uma concorrência quicá demasiado vigorosa para um país tão carente como Portugal. Não me passa pela cabeça negar a evidência das reconversões (viti-vinicola, cerealífera, etc.) e de outras modificações recentes, nem o seu sentido modernizante e até relativamente liberalizante, embora não propriamente liberal. E admito, a benefício de inventário, que a referida concorrência — a qual, em 1992, deixará de ser «externa»... — acabe, num balanço final, por se revelar benéfica para a economia e para a sociedade em que vivemos. Mas, à luz da mais recente história, cabe perguntar se um tal aumento, comunitariamente sustentado, da riqueza e do bem-estar da maioria dos Portugueses — em princípio propício à consolidação do vigente regime democrático — se não fará pagar pelo ocaso de uma soberania à qual Salazar subordinou (e terá sacrificado) os seus planos de fomento. Ao analisar as concepções e realizações do antigo presidente do Conselho — e as de Correia de Oliveira, que, ao contrário dos mais conhecidos «liberais» e «europeus» do Estado Novo, foi deveras seu discípulo³ —, este artigo nunca perde de vista o repto lançado pelo desenvolvimento e pela modernidade à independência nacional. Ao enfrentá-lo, Salazar recorreu ao despotismo e privilegiou pesadamente uma nação «imperialmente» concebida, acabando por deixar o regime que fundara na grave contradição que o vitimou. Mas à democracia pluralista cabe agora a demonstração de que, encerrado o «ciclo do Império», Portugal não passou de «orgulhosamente só» a excessivamente acompanhado e é capaz de progredir sem rastejar. Entalada entre os projectos de união política europeia e a promoção das autonomias regionais, para já não falarmos na força espanhola nem no latente iberismo, a questão da soberania nacional está a tornar-se premente

³ Razão pela qual só os seus projectos serão aqui considerados. Mas reconheço que falta a este artigo uma comparação com os de outros ex-ministros do deposto regime que discriminassem semelhanças e diferenças, originalidades e contaminações.

desde a nossa adesão à CEE. Permanece, no entanto, largamente impensada, como se o País, adoptando a via do menor esforço, se estivesse pouco a pouco dispondo a trocar a independência pela prosperidade⁴. Lamento não ter agora tempo para desenvolver este tema, mas tratá-lo a preceito seria escrever outro artigo. Caso este o suscite com alguma galhardia, já me darei por satisfeito.

Quanto ao amadorismo, a verdade é que dei por mim a escrever para saber, e não do que sabia, sendo essa, até, uma das razões da excessiva extensão do artigo, devida a eu ter preferido expor pormenorizadamente e citar extensamente autores cujo pensamento não estava certo de saber sintetizar em poucas palavras. Também é verdade que, tratando-se quase sempre de obras pouco conhecidas ou fora do mercado, ou às quais não foi prestada, quando apareceram, a devida atenção, o meu excesso de zelo contribuirá para a sua merecida publicidade. Mas esta desculpa é curta, tenho de ver se arranjo melhor.

Originariamente, o que agora publico não era, como já disse, um artigo, mas sim o texto introdutório de uma série de cinco monografias dedicadas aos principais organismos de coordenação económica actuantes no sector agro-pecuário⁵, nas quais procuro resumir a história de cada qual desde a respectiva fundação até ao princípio da década de 80. Eu estava nessa altura a estudar a extinção da organização corporativa da lavoura⁶, cuja acção muito dependera desses organismos coordenadores, dos quais quase nada sabia e tinha de passar a saber. Ora, quando a seu respeito procurei informar-me, logo me apercebi de que ainda não tinham sido objecto da atenção dos nossos estudiosos⁷, facto contra o qual muito resmunguei entre dentes por-

⁴ Ainda não houve, por exemplo, nenhum grande debate público sobre a necessidade (ou não) de se assegurarem internamente produções mínimas de géneros de primeira necessidade, nem sobre o problema dos transportes e das vias de comunicação com o exterior. Tudo se passa como se bastasse ter fé em que do estrangeiro nos chegará sempre o que vier a faltar-nos e em que o trânsito de mercadorias (e de energia) através da Espanha nunca será dificultado.

⁵ A saber, a Federação Nacional dos Produtores de Trigo (FNPT) e, mais tarde, o Instituto dos Cereais (IC, que depois do 25 de Abril deu lugar à EPAC) e as Juntas Nacionais do Vinho (JNV), das Frutas (JNF), dos Produtos Pecuários (JNPP) e do Azeite (JNA), que em 1972 se dissolveu no Instituto do Azeite e Produtos Oleaginosos (IAPO). Para cada uma destas monografias — cujas partes jurídicas assentam em recolhas e análises de legislação e de estatutos levadas a cabo pelo Dr. Rodrigo de Lucena —, Francisco Sarsfield Cabral escreveu um capítulo introdutório sobre a economia do respectivo sector.

⁶ Fora-me encomendado em 1977, pelo então ministro da Agricultura e Pescas, António Barreto, um *Relatório sobre a Extinção dos Grémios da Lavoura e Suas Federações*, entregue no Ministério em 1978 e cuja parte geral (vol. I) redigi, cabendo ao Dr. Carlos da Silva Costa os vols. II (Norte litoral) e III (Norte interior), ao engenheiro-agrónomo António Correia Fragata o vol. IV (Centro) e às engenheiras-agrónomas Maria Inês Mansinho e Maria Margarida Néri Pereira o vol. V (Alentejo e Algarve). Depois (1979), o mesmo António Barreto, desta vez enquanto director do Centro de Estudos Rurais da Universidade Católica, encomendou-me o aprofundamento desse relatório na parte do Alentejo, do que resultaria um livro de que sou o único responsável, publicado em finais de 1984: *Revolução e Instituições: a Extinção dos Grémios da Lavoura Alentejanos* (Lisboa, Publicações Europa-América, s. d.).

⁷ O melhor que então se me deparou foram algumas obras, utilíssimas, mas insuficientes — como, p. ex., o *Historial da FNPT* (só até 1963) e boas compilações de relatórios e de legislação sectorial, como a da JNV —, publicadas pelos próprios organismos.

que me ia dar uma carga de trabalhos. Mas paciência, havia que remediar; e o meu remédio foram as ditas monografias —cuja primeira versão data de 1978-80⁸—, bem como o artigo de âmbito mais geral «Sobre a evolução dos organismos de coordenação económica ligados à lavoura», publicado na *Análise Social* em 1979⁹. Depois, como a primeira versão das monografias me parecesse —e era— demasiado incipiente, resignei-me, ao longo dos anos seguintes, a procurar melhorá-la; até que, em 1982 ou 1983, o conselho científico do ICS (ou seria ainda o do GIS?) me mandou suspender esse trabalho, para o qual a minha vocação não era nítida. Obedeci-lhe, conjunturalmente aliviado, mas já tinha entretanto escrito, para introduzir a obra adiada, o texto¹⁰ que só agora se publica¹¹. Ainda não desisti de completar as citadas monografias, levando-as a cobrir toda a trajectória dos ditos organismos, que no final da década de 80 foram, como disse, extintos. Não sei, porém, quando tal acontecerá nem isso é o que mais interessa aqui.

Aqui, o que mais interessa é salientar que, contrariado ao começá-las, fui aprendendo bastante com elas¹² e fiquei muito grato aos especialistas que me deviam ter precedido (é sobretudo de estranhar que nenhum marxista evoluído o tivesse feito) por me deixarem tanto espaço virgem onde pude caminhar pelo meu pé. É verdade que a viagem não fez de mim um entendido, longe disso: cheguei ao fim, ou quase, sem bossa de historiador nem de sociólogo da economia e da política rurais ou agrícolas; e bem precisaria da ajuda de oficiais destes ofícios para refinar a sistematização e a interpretação dos materiais carreados. Mas o processo de conhecimento que adoptei, algo autodidáctico e certamente imperfeito, também teve as suas vantagens:

Por um lado (o do investimento), permitiu que ao intervencionismo e ao protecçãoismo salazaristas, dos quais a coordenação económica foi instrumento maior, eu fizesse uma abordagem por assim dizer «ingénua» ou, pelo menos, livre de certos preconceitos correntes, oriundos da economia política e da sociologia das classes e dos conflitos sociais; preconceitos esses que às vezes talvez no fundo o não sejam —e sim fecundos conceitos—, mas que tais inevitavelmente se tornam quando manejaos, quais expeditas

⁸ Podendo ser consultada no ICS (texto dactilografado) por quem esteja interessado.

⁹ Ver *Análise Social*, n.º 56, pp. 817-861, n.º 57, pp. 117-167, e n.º 58, pp. 287-355.

¹⁰ Cuja redacção beneficiou das críticas e sugestões do Prof. Adérito Sedas Nunes e de outros amigos (Maria Filomena Mónica, Maria de Fátima Patriarca, António Barreto, Manuel Braga da Cruz, Francisco Sarsfield Cabral), quase todos meus colegas no ICS.

¹¹ Em Março de 1985 apresentei à Conferência Internacional sobre a Integração de Portugal na CEE, promovida pela APRI (Associação Portuguesa de Relações Internacionais), uma comunicação nele baseada.

¹² Apreendi, por exemplo, a essencial ambiguidade do regime corporativo no terreno económico, ao ver os organismos de coordenação sustentarem longamente inúmeros produtores inviáveis, enquanto, por outro lado, apoiavam grandes iniciativas privadas, fomentavam um cooperativismo por vezes tendencialmente basista e socializante e manifestavam forte tendência para o capitalismo de Estado. Ambiguidade esta esplendorosamente confirmada no decurso do processo de extinção da organização corporativa posterior ao 25 de Abril... (sobre tudo isto cf. artigos adiante mencionados nas notas 13 e 179).

gazuas, por quem não possui a bagagem necessária para os assimilar e aplicar convenientemente. É o que sucede com a maioria dos devotos, e outro não seria o meu caso se os imitasse.

Por outro lado (o do produto), propiciou a redacção de um ensaio que realmente ensaia, no sentido em que ensaiar é tentar; e que, começando pelo princípio, em vez de logo tirar inamovíveis conclusões, procede depois com vagar e minúcia, como quem se não sente suficientemente seguro para alargar a passada; de modo a informar razoavelmente os leitores menos familiarizados com o tema e a propiciar uma fundamentada discussão das interpretações do autor, as quais, de resto, não passam de hipóteses, a todos quantos se armem da paciência necessária para a leitura que lhes propõe.

Pelo menos assim o espero, e também que, tanto aos mais europeístas como aos mais nacionalistas, o que se segue dê que pensar.

I. INTRODUÇÃO

Ao entrar na história dos principais organismos de coordenação económica ligados ao sector primário, não basta opô-la genericamente, como alto feito intervencionista, a um *laissez-faire* que em Portugal só atribulado e contrafeito existiu. É preciso situá-la¹³, à uma, *na teoria* do corporativismo português, tendencialmente associativista, basista e animada por um ideal de autodirecção da economia; à outra, *numa prática* que dessa teoria consideravelmente se afastou e ao longo da qual os ditos organismos, nada transitórios («pré-corporativos», dizia-se, destinados à absorção pelas corporações), se revelaram afinal permanentes, sempre submissos ao Estado — mesmo quando fomentaram alguma (subalterna) participação das «forças vivas» — e portadores de uma tendência mercantilista e empresarial que transformou alguns deles, bem antes do 25 de Abril, em actuais ou virtuais pilares do sector público da economia. A respeito de tudo isto, já sugeri que os frutos da coordenação económica foram e continuam a ser essencialmente ambíguos, correspondendo, por um lado, ao constante alastramento do Estado moderno, quiçá tanto mais seguro e *grosso modo* irreversível quanto mais lenta e reticentemente procede; mas ensaiando, por outro lado, uma articulação do mesmo Estado com a iniciativa privada: desconcentrando o primeiro, dando à segunda algum espaço, por ora escasso, mas quiçá aumentável à medida que ela cresça e mereça aparecer. Sistema aberto, pois, e dir-se-ia que perpetuamente destinado a oscilar entre o estatismo e a liberalização...

Não cabe agora insistir neste esquema interpretativo, capaz de compreender opostas e mais ou menos «sinceras» orientações políticas. Ocorre, sim,

¹³ Cf. M. de Lucena, «Sobre a evolução dos organismos de coordenação económica ligados à lavoura», in *Análise Social*, n.ºs 56-57-58, 1978.

completá-lo com uma referência minimamente pormenorizada a outra ordem de ideias, menos gerais — e mais salazaristas —, relativas aos objectivos concretos da coordenação, bem como ao exacto sentido do intervencionismo estatal de que foram instrumento privilegiado. Para tal, talvez não haja nada melhor do que começar por expor fielmente a complexa postura que Salazar perante o assunto assumiu num escrito de juventude (*Questão Cerealífera — o Trigo*) escrito em 1915, publicado em 1916 e cujo tema é bem mais amplo do que o apontado no título. Nele se pode ler uma análise científica assaz precisa, objectiva e em vários passos ainda infelizmente actual dessa «questão», concebida como nó górdio de toda a nossa política agrícola; análise essa a partir da qual o autor define uma atitude reformadora na qual se divisam, *in nuce*, diversas hipóteses de intervenção, bem como de relativa desintervenção estatal, no domínio cerealífero, e não só. E a mais óbvia não seria por certo a inaugurada pela famosa Campanha do Trigo, em 1929 e seguintes... Pelo contrário, pode até suspeitar-se que Salazar foi então levado a rever substancialmente, e porventura a atraçoar, a sua inspiração primeira.

Com efeito, várias passagens do livro podem sem dificuldade servir para uma cerrada crítica à Campanha do Trigo, à tonalidade autárquica que assumiu, ao protecçãoismo que exasperou, ao agravamento da histórica distorção cultural do nosso *agros* que foi sua consequência... Eis um dos motivos de interesse na leitura, ao qual provavelmente se ficou devendo a retirada da obra do mercado, que se deu enquanto o autor se firmava no poder... Mas é outrossim curioso que, muitos anos mais tarde, o regime a não tenha redescoberto e reverenciado quando, pela mão de um ministro (Correia de Oliveira) sem dúvida muito próximo do mestre, pareceu retomar a vontade de reconversão e reforma que Salazar manifestara cerca de quarenta anos antes. A partir de 1965, o Ministério da Economia emanou um corpo de diplomas e directrizes assaz coerente (outra questão é a da sua eficácia prática) seguindo quase ponto por ponto as propostas salazaristas da *Questão Cerealífera*, mas sem citar este livro, que eu saiba, uma única vez. Ora mal se concebe que a omissão não fosse do agrado de Salazar... Dir-se-á, portanto, que a sua lição coimbrã foi nessa altura tão discretamente reabilitada quão secamente tinha sido afastada em 1929, sem explicações. A verdade, porém, talvez seja mais fina, como adiante se verá.

O que fica dito bastaria para nos aguçar o apetite. Mas há mais, sendo de referir desde já outro passo, que estabelece a passagem do plano trigueiro para o da agricultura no seu todo, metida na economia geral. Pois Salazar, embora privilegiando o trigo — *à tout seigneur tout honneur* —, encara a questão cerealífera como fulcro do problema agrícola nacional, em busca daquilo a que chama a «fórmula económica da agricultura portuguesa». Fórmula essa que julga ter achado e que implicava a necessidade não só de uma grande reconversão cultural, mas também de uma profunda, se bem que gradual, reforma fundiária; e fórmula essa, note-se, que, por ser de economia política, nunca corresponderia a um *optimum* mirífico, tecnocraticamente deduzido à revelia das condições sociais, culturais e morais do País. Com

efeito, Salazar apresenta-se-nos desde logo enquanto homem do possível, bom conhecedor dos terrenos que pisa, com a bossa governante a emergir da estudiosa. E presente-se que o seu discurso universitário de 1915 — ao qual já apetece agir — era bem capaz de justificar diversas políticas, embora nem todas com a mesma naturalidade. Ora isso veio realmente a dar-se. Nos parágrafos seguintes analisarei primeiro, em pormenor, as ideias do professor de Coimbra. E depois aludirei às práticas, até certo ponto contraditórias, do chefe do Estado Novo: mais depressa, por ser assunto a desenvolver nas monografias dedicadas aos organismos coordenadores.

II. A POSIÇÃO DO PROFESSOR

Seguindo de perto o plano expositivo do próprio Salazar e servindo-me frequentemente de subtítulos seus¹⁴, darei primeiro uma visão panorâmica da questão em apreço nos seus diversos aspectos: produção, importação, consumo. Virão depois, sucessivamente, a descrição dos regimes cerealíferos anteriores, a crítica do que vigorava em 1915 e o projecto de reforma salazarista.

1. «A QUESTÃO DE TODOS OS ANOS»

O livro de Salazar foi escrito em 1915, ao longo de um «mau ano agrícola, de chuvas extemporâneas e prolongadas»¹⁵, com colheitas escassas, miseráveis até, devidas também à carestia dos adubos e à falta de sementes seleccionadas. Ora nesse ano sobreveio «a dificuldade de abastecimento pelos mercados externos, que a guerra fechara ou retraíra e encarecera...», pelo que o pão ameaçou faltar, chegando a falar-se em fome no País. Mas, para Salazar, tudo isto «não foi mais do que uma repetição agravada pelas circunstâncias da célebre ‘questão de todos os anos’, como se lhe chamava já em relatórios de ministros anualmente enleados nas malhas do difícil problema». Senão vejamos.

Em Portugal —devido a factores que aos poucos irão sendo identificados—, a cultura cerealífera era «restrita, atrasada e pouco favorável, cara por isso», bem precisada pois de algum protecçãoismo estatal. E este chegara em 1889, vindo a ser remodelado dez anos mais tarde e consistindo numa escala móvel de direitos alfandegários segundo os preços (que fossem vigorando) no interior e no exterior. E mais: na garantia aos agricultores de «colo-

¹⁴ Outras vezes subtitularei com expressões suas. Aspas darão, em ambos os casos, o seu a seu dono.

¹⁵ Cf. O. Salazar, *Questão Cerealífera — O Trigo*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1916, p. 3. Até nova indicação, todas as citações serão extraídas das «Duas palavras de introdução», *op. cit.*, pp. 5-11.

cação da colheita a um preço certo», só se permitindo a aquisição no estrangeiro, pelas fábricas de moagem¹⁶, das quantidades necessárias ao consumo que a lavoura nacional não conseguisse produzir. Adiante caberá uma melhor descrição deste regime, mas diga-se desde já que o trigo estrangeiro (exótico) era em geral muito mais barato do que o português. Daí que o protecționismo tendesse a manter caro o pão¹⁷, que nessa altura não era subsidiado. E daí também que os industriais de moagem gostassem de importar, já que a pauta era calculada de modo que a operação lhes fosse bastante lucrativa, sobretudo nos anos seguintes aos de colheita escassa, no decurso dos quais se importava muito... Para os defensores das moagens, estas importações seriam condição *sine qua non* da sobrevivência delas. Os adversários, pelo contrário, escandalizavam-se ou fingiam escandalizar-se com a portentosa fortuna dos grandes moageiros¹⁸. Mas adiante.

¹⁶ De acordo com a mais recente abordagem científica — de Jaime Reis (ver «A lei da fome: as origens do protecționismo cerealífero, 1889-1914», in *Análise Social*, n.º 60, 1979, pp. 745-793) —, esta foi uma das principais concessões feitas à moagem pela legislação protecționista logo em 1889-90 (outra foi a de só muito excepcionalmente se permitir a importação de farinha), o que, «mau grado a oposição da Associação Comercial de Lisboa [...], eliminava deste rendoso negócio as casas importadoras que antes dominavam o ramo» (cf. art. cit. in *op. cit.*, p. 765). A este respeito, J. Reis refere, na mesma página, que a «moagem ainda não era nessa altura o grande poder político e económico que viria mais tarde a ser. Em 1889 havia em todo o país apenas doze fábricas modernas, ao passo que elas seriam já 107 em 1898 [...]» O facto de nem por isso a moagem ter deixado de ser contemplada — em detrimento não só das sobreditas casas comerciais, mas também «da tradicional indústria constituída por moinhos e azenhas» — teve certamente razões que excederam a sua (então restrita) capacidade de influenciar os governantes e que, podendo ser pressentidas, interessaria averiguar em pormenor.

¹⁷ É de notar que, em 1889, o regime protecționista — assegurando embora a compra do trigo aos produtores por preços bastante superiores aos que o mercado até então registara (cf. J. Reis, art. cit. in *op. cit.*, quadro n.º 2, p. 752) — não veio provocar a subida do preço do pão. Este é que já era caro, como o nosso trigo. Pelo contrário, «tanto as leis protecționistas quanto os seus proponentes deram abundantemente a conhecer que, acontecesse o que acontecesse, nunca seria permitido o aumento do pão de trigo». E, em 1899 e seguintes, a lei de Elvino de Brito e a subsequente legislação regulamentadora «reuniram disposições terminantes para assegurar a não subida do preço do pão comum, por oposição ao pão mais fino, chamado de luxo» (id., *ibid.*, pp. 765 e 773). Mas é claro que, ao garantirem os rendimentos de uma lavoura produzindo com custos muito superiores aos do mercado internacional, não propiciavam o embaatecimento do pão, que continuou a pesar excessivamente na economia das famílias portuguesas. Embora não tivesse subido de 1890 a 1910 (ao contrário de outros géneros, como o bacalhau, a carne, o azeite...), «durante os primeiros anos do século xx Portugal comia de longe o pão mais caro da Europa» (id., *ibid.*, p. 591). Sem o protecționismo, ter-se-ia provavelmente gasto, no País, muito menos dinheiro em trigo. E, muito embora daí se não possa, sem mais, concluir que, em regime liberal, «essa economia teria necessariamente passado para o consumidor sob a forma de pão mais barato, e não para os bolsos dos importadores, dos moageiros e dos padeiros» (id., *ibid.*, mesma página), bem se entende que a lei de 1899 tenha sido chamada «da fome».

¹⁸ A Jaime Reis «parece provável que estes lucros [da moagem] não fossem elevados e eram certamente menores do que a enorme 'fatia' que era frequentemente denunciada pelos representantes dos interesses agrícolas» (cf. J. Reis, art. cit. in *op. cit.*, p. 753), funcionando as importações como compensação pela contenção dos preços da farinha que lhes era imposta a fim de não encarecer o pão (ver nota anterior).

O regime proteccionista adoptado em finais do século XIX levou à expansão da cultura do trigo, na tentativa de «cobrir o *deficit* cerealífero, abastecer de pão este país com uns milhares de hectares incultos, mas em geral pobres e não muito apropriados para a cultura do trigo... De modo que o nosso Portugal se encontra cultivando o trigo — base absorvente da exploração agrícola sobretudo no Sul — quando melhor conviriam outras culturas às condições do meio». E Salazar acrescenta tratar-se «de um desvio cultural histórico, que há que relacionar com o modo de vida, o atraso económico em todas as suas manifestações, a distribuição da população, a organização da propriedade, a forma de cultura, certos vícios fundamentais da constituição social do todo, ancestrais, dificilmente extirpáveis». Nesta passagem, o futuro presidente do Conselho mostra-se plenamente consciente do que estava em causa, não parecendo que lhes escape nenhum defeito essencial. Logo adiante refere-se à «propriedade latifundiária alentejana, de dono ausente e desinteressado, a não ser na renda contratada a longo prazo», e aos rendeiros, «a quem o crédito receoso não favorece em condições aceitáveis [...]». É desta consciência que procede o seu reformismo, prudente, mas profundo, que aqui me proponho expor.

Antes de o contemplar, porém, resumirei as análises da economia trigueira do regime cerealífero empreendidas por Salazar¹⁹.

a) «O TRIGO PRODUZIDO»

De acordo com Salazar, a área cultivada de trigo seria, anualmente, de 275 000 a 300 000 hectares. Porém, dado «o processo cultural geralmente seguido [...] de largos pousios», andaria adstrito a esta cultura cerca de 1 milhão de hectares. Era muito, mas ainda podia ser mais se se quisesse, com tantas terras incultas aproveitáveis à disposição, «por boa parte das quais se poderia alargar o cultivo do trigo». Sob reserva da proverbial incerteza estatística, o nosso autor julga inclusivamente saber que, nos últimos anos, cerca de 1915, a área cultivada pouco aumentara²⁰. De acordo com dados que fornece, o fenómeno seria aliás europeu. Com a só diferença de que, em quase todos os outros países, a produção tinha não obstante aumentado, graças a um progresso técnico (mecanização, adubação, sementes seleccio-

¹⁹ Cf. cap. I. «O trigo na produção e no consumo», in Salazar, *op. cit.*, pp. 13-37, de onde provêm as citações das três alíneas seguintes, que correspondem a três secções suas.

²⁰ Não contrariando esta asserção, Jaime Reis salienta que «a extensão da fronteira agrícola foi característica duma grande parte do século XIX no Alentejo [...] com remoção do mato denso que cobria uma grande parte dos campos a fim de dar lugar [a] enormes áreas de montados, de sobreiros e azinheiros [...]». Acrescentando que, embora muito se continuasse a vituperar o latifúndio qual «obstáculo ao desaparecimento dos incultos no Sul do País, com o protecționismo dos cereais se desenvolveu mais uma grande arrancada no arroteamento da charneca alentejana, que prosseguiria *com intensidade variável* durante as décadas seguintes *até à erradicação final já nos anos 30 deste século*». (Cf. J. Reis, art. cit. in *op. cit.*, p. 779, sublinhados meus.)

nadas...) que elevara substancialmente a produção por hectare, ao passo que «em Portugal, onde a média é inferiosíssima, pouco se fez nesse sentido, ou, se progressos houve, escapam à verificação»²¹. A este respeito, Salazar acrescenta que «a estatística oficial de 1910-1911 atribuíra às nossas terras a produção quase miserável de 8,4 hectolitros por hectare». Com os outros países a comparação era «triste e talvez mesmo vergonhosa», raros sendo os que não produziam «duas, três, quatro e mesmo cinco vezes mais [...]». Até com a Turquia ficávamos a perder.

O trigo nacional era insuficiente para o consumo interno, esgotando-se em seis, sete, oito meses. E, no entanto, «para se chegar a produzir trigo que bastasse [...] já seria de mais um acréscimo de 50 % da produção»; *não era preciso alargar custosamente as áreas cultivadas*. Bastaria levar cada hectare de terreno a produzir um pouco mais. Seria impossível igualarmos a Dinamarca, a Bélgica, a Holanda. Mas bem poderíamos chegar-nos à Bulgária ou à Itália, que andavam com 10,4 e 9,7 hectolitros por hectare respectivamente.

Por outro lado, o exame atento da nossa cultura trigueira convenceu Salazar de que os distritos que mais trigo produziam se contavam quase todos entre os menos próprios para essa cultura. Mostra-nos, a propósito, um quadro segundo o qual a produção média por hectare, em 1911, foi de 5,7 quintais em Évora, 6,6 em Beja e 7,1 em Portalegre, contra os 18,3 de Aveiro, os 13 do Porto... Voltando ao Sul, Lisboa vinha num lugar intermédio, com 10,7 quintais por hectare — perto de Santarém, com 9,2 —, e Castelo Branco no último, com 2,6. É verdade que Salazar também cita outros cálculos — do *Comércio do Porto* — algo diferentes dos seus, mas fá-lo em nota, não lhes atribuindo grande importância. E insiste na ideia de que «o que sobremodo importa é a pequena média por hectare nos quatro ou cinco distritos grandes produtores, em que qualquer progresso [...] logo traria sensível aumento da produção total». Com efeito, Portalegre, Évora e Beja «colheram naquele ano mais de metade da produção total, numa área que por si excederia em muito a soma das áreas que em todos os outros haviam sido semeadas de trigo». Sempre em 1911, cinco distritos (esses três, mais Lisboa e Santarém) terão produzido «mais de dois terços de toda a colheita».

²¹ Caindo aparentemente em contradição, Salazar dir-nos-á adiante [cf. 3, b), *infra*] que, além de se ter cultivado mais trigo, «certamente se cultivou melhor, o trigo produzia mais por hectare [...]». Jaime Reis, pelo seu lado (art. cit. in *op. cit.*, pp. 781-785), afirma que «a produtividade aumentou no Sul do País» sob o regime proteccionista. E, concordando embora em que «é impossível medi-la com exactidão», sustenta que há «provas circunstanciais sugestivas» de que a expansão da cultura trigueira se traduziu não só «num aumento substancial do emprego em termos absolutos», como também «num aumento da produtividade da força de trabalho», a qual terá ficado designadamente a dever-se ao «progresso espectacular» registado na utilização de adubos químicos. No entanto, as conclusões aproximativas a que chega em matéria de rendimentos médios por hectare de trigo nos distritos alentejanos em 1910 não parecem de molde a contrariar essencialmente o pessimismo de Salazar quanto aos progressos registados na fase em apreço, provavelmente menores do que os havidos em países dos quais deveríamos querer aproximar-nos.

Com tudo isto, a nossa produção de trigo, extremamente variável de ano para ano, era baixa, «ficando quase sempre muito aquém das necessidades do País»²².

b) «O TRIGO IMPORTADO»

Portugal tinha, pois, como ainda hoje tem, de importar vultosas e valiosas quantidades de trigo, no prolongamento, aliás, de uma tradição constituída desde os tempos de D. Afonso III, só interrompida entre 1833 e 1855, altura em que «pudemos ainda exportar uns milhares de hectolitros». Mas isto não se repetiria. A partir de 1855, se a produção interna aumentou, a população também cresceu; e «a desproporção entre o trigo produzido e o necessário ao consumo pôde durante muito tempo agravar-se e tornar-se cada vez mais pesado o tributo a pagar, por este motivo, aos países estrangeiros. De 1856-57 a 1862-63, a média anual da importação de trigo, em grão e farinhas, andou por 31 000 toneladas, mas entre 1865 e 1888 já tinha dobrado [...]. No decénio seguinte (1890-99) importaram-se [...] em cada ano 134 000 toneladas de cereais panificáveis», dos quais 115 milhões representariam a parte do trigo. «E desde 1899, ano em que foi reforçada a protecção legal à agricultura portuguesa, não nos [correram] as coisas de muito diverso modo»²³, ascendendo a média anual do *deficit* trigueiro às 132 000 toneladas, «para ónus do nosso orçamento cambial». É um terço de todo o consumo de trigo — diz Salazar — que o estrangeiro nos fornece anualmente a peso de ouro. Mas isto beneficia o erário público, nota ele com ironia, já que os direitos de importação arrecadados representam «uma linda soma que o Estado cobrou para proteger a lavoura, mas felizmente não gastou na protecção»²⁴. Para concluir, filosoficamente, que «ao menos não importamos farinha» (desde 1902), chegando até a exportar alguma: pouca e quase só para as colónias — pudera! —, dados os preços do nosso trigo, sempre mais altos que os do mercado internacional.

Estamos chegando a outro ponto: depois dos custos da farinha, o preço do pão.

c) «O TRIGO CONSUMIDO»

Nas condições acima referidas, não pode estranhar-se que o pão saísse caro. Na verdade, consumia-se pouco, reconhece o nosso autor: «[...] e não [...]

²² A qualidade do produto também era causa de preocupações, por não haver «todo o cuidado na selecção e aperfeiçoamento das sementes». Contudo, Salazar achava os nossos trigos «geralmente bons».

²³ Até 1913, último ano referido na estatística citada por Salazar.

²⁴ Jaime Reis concorda com isto ao dizer-nos que «a razão de ser» das tarifas alfandegárias sobre o trigo «era sobretudo fornecer receitas ao Estado», em contraste com o que se passava em «outros países europeus, onde constituíam o fulcro do mecanismo protector» (cf. J. Reis, art. cit. in *op. cit.*, p. 747).

porque se não possa comer mais, mas porque se não pode pagar. Também é certo que as classes trabalhadoras, no campo e nas cidades, comem geralmente muito pão; mas é deficientíssima de bons elementos nutritivos a alimentação que têm, de modo que, consumindo bastante, duvidamos de que seja tanto como precisam. Nas aldeias, a ração de carne pode dizer-se nula e, nos grandes centros, é pelo menos diminuta a que o trabalhador consome. Abundam nas comidas os vegetais, com um pouco de peixe salgado, nos bons dias. Ora, na carestia geral, o pão, que é muito caro, parece ainda assim o que mais barato fica.»

A esta página, que esboça o romance social, seguem-se no livro algumas outras com números sobre a capitação do trigo disponível no País de 1915: tudo somado (nacional + exótico), teríamos cada ano uns 115 quilos por bico português, contra os 160 a 180 do francês médio, século e meio antes. E, também por isso, o uso do trigo no fabrico do pão expandia-se lentamente, «das cidades para os campos e do Sul do País para as províncias do Norte». Nos distritos de Viana, Viseu e Guarda, só 12 % da população lhe ganhara o hábito e só 18 % nos de Aveiro, Braga, Bragança, Vila Real, Coimbra e Castelo Branco. Mesmo no Porto, em Leiria, em Santarém, a percentagem de trigo no pão não passava dos 36 % contra 85 % em Faro, 95 % nos distritos alentejanos e no de Lisboa. No entanto, a expansão era constante, favorecida pela urbanização, bem como por alguns maus anos de milho. E, então, visto que «a quantidade de trigo disponível não apresenta, nos anos referidos, tendências de aumento e o número de consumidores cresce, a parte que cabe a cada habitante é cada vez menor e vai assim passando de insuficiente a insuficientíssima». Eis a conclusão pessimista de Salazar sobre o consumo do nobre cereal entre nós. E vá de passar a uma análise impiedosa do regime cerealífero vigente, concebida na mira de contribuir para uma notável melhoria do estado de coisas.

2. O REGIME CEREALÍFERO

a) «OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS»²⁵

Embora se refira a tempos recuados, tem interesse referir aqui o apontamento que Salazar dedica à intervenção do Estado anterior à revolução liberal. Como é prosa curta, dou-a quase na íntegra sem comentários. Depois de observar que a nossa produção já *in illo tempore* era bastante irregular, num suceder-se de «felizes progressos e fundas depressões», devidos a factores vários, «entre os quais se destaca o vários regime dos cereais», o texto prossegue:

«Anteriormente a 1820, na legislação extravagante, caprichosa, que, durante a Idade Média e depois ainda pelos séculos XVI, XVII e XVIII, vigorara em Portugal (a orientação geral era a mesma no continente europeu),

difícil seria encontrar um pensamento realizado de protecção à cultura cerealífera, mas apenas o desejo energicamente prosseguido de abastecer o consumo, de resolver as crises de fome relativamente frequentes. E desde que elas se manifestaram e os povos levaram ante os reis suas queixas e pedidos, as leis pode dizer-se que se inspiram e assentam em três únicos princípios de defesa: a proibição da exportação e a importação facilitada ou livre, para abastecer o mercado interno; a fixação de preços, para evitar a demasiada carestia. Parece, porém, que não conseguiram seus fins. Permitida a importação, o lavrador português não podia competir com a abundância e barateza do produto vindo de fora, ao mesmo tempo que a proibição da exportação depreciava enormemente o cereal em ano de produção abundante e tornava pouco, se ainda remuneradora, a sua cultura.

«Ora a estas medidas gerais que respeitavam ao comércio de todo o país, acresciam, naquele exclusivismo medieval, disposições restritivas, próprias de cada concelho [...] A dificuldade dos transportes, proveniente já da falta de meios de comunicação, já das inúmeras alcavalas que a todo o propósito e momento oneravam o trânsito de viandantes e mercadorias; e as restrições impostas ao comércio de cereais em geral inexportáveis, enquanto não estivesse assegurado o consumo interno, conjugavam-se numa rede estreita de imposições vexatórias, proibitivas. O isolamento hostil dos concelhos, fechando-se à importação de géneros vindos doutros e opondo-se à exportação dos próprios, localizava a abundância e a escassez, rompia o equilíbrio entre as subsistências e a população, provocava a fome aqui, para inutilizar ali, em excessos de géneros depreciados, parte importante das riquezas produzidas. Princípios avariados de economia, causavam assim, antes que remediassem, a miséria, e descoroçoavam ao mesmo tempo a cultura.

«Para mais, se lhes juntou ainda, [...] a taxa do preço dos cereais e do pão. Por lei geral ou pelos concelhos, como era regra mais seguida e certa, o pão aparece com efeito almotaçado. Felizmente, as queixas que aos ouvidos de D. Fernando fizeram chegar as Cortes de 1371 [...], levaram aquele monarca a revogar a almotaçaria posta em gados, vinho e pão. Passaram estas excepções para as *Ordenações Afonsinas* [...], desafogando um pouco a acção do lavrador.

«Os princípios basilares apontados continuaram inspirando ainda os preceitos legais nos séculos futuros. Nas *Ordenações Manuelinas*, nas leis dos reinados posteriores, mais tarde ainda, sob o domínio dos Filipes, nas novas *Ordenações*, é o mesmo o rigor com que se evita a exportação de cereais, é o mesmo o diligente cuidado com que se facilita a sua importação e venda livre, onde seus donos quiserem. Ao mesmo tempo, não cedem, antes se reforçam, as restrições ao comércio dos cereais produzidos no país [...] Mas com a revolução liberal, estabelecida a liberdade das transacções internas²⁶,

²⁶ «Ainda em 1757 foi proibida a circulação de cereais dumas para outras terras, sem guia das respectivas câmaras. O Decreto de 12 de Dezembro de 1774, porém, tornou livre o giro dos géneros pelo interior do Reino.»

condição essencial para o desenvolvimento da cultura cerealífera, o protecționismo [...] vai inverter os preceitos legais, facilitando a exportação e regulando as importações de forma a o cereal estrangeiro não inundar o mercado, arruinando o produtor nacional. Era a repercussão do espírito protecționista da Europa, despertado pela decadência da agricultura atribuída à importação dos trigos de Odessa desde 1817 — a invasão grega, como lhe chamaram.»

Já veremos como este espírito protecționista concretamente se manifestou em Portugal. Mas adiante-se, desde já, que entraria em crise ao fim de alguns anos. De acordo com Salazar, a revolução de 1820 inaugurou um período histórico caracterizado pela alternância do protecționismo e do liberalismo económicos: uma alternância da qual o futuro presidente do Conselho tomou nota, daí extraindo uma aguda consciência da relatividade das opções na matéria e da necessidade de procurar assento noutra plano que não o das ideologias económicas. Resta saber se o achou. Por ora, eis a sua análise da evolução da nossa política cerealífera ao longo do século XIX e até à guerra de 1914.

Diz o nosso autor que, desde 1820, a nossa política cerealífera passou por três fases bem distintas, tendo sido «caracterizadamente protecționista a legislação do período 1821-1854, enquanto que a vigente desde 1854 a 1888 mostra o predomínio evidente do princípio do livre-câmbio, que de novo cedeu ante o regime fortemente protector iniciado em 1889». Ora vejamos por partes.

1. Descontados alguns sintomas precursores²⁷, o primeiro período protecționista data da Lei de 18 de Abril de 1821, portadora de um novo regime cerealífero, a qual só permitia importações em caso de necessidade pública «e estabelecia os direitos a que ficaram sujeitos os cereais que podiam ser importados por Lisboa e Porto quando os nacionais atingissem determinados preços»: subidos preços, claro está, por via da escassez. Ao abrigo desta lei — e apesar do contrapeso automático nela previsto²⁸ —, a nossa lavoura trigueira parece ter progredido «não apenas devido aos direitos protectores [...] mas em grande parte decerto sob a sua influência». Entre outros factores desse progresso, Salazar menciona, além do fim da Guerra Peninsular, «certa excitação no comércio [...] a venda de bens da Nação que foram arroteados e cultivados de novo, muitos outros terrenos de particulares trazidos à cultura e ricos da fertilidade que neles acumularam longuíssimos anos de pousio [...]». Nesta série de condições favoráveis ou circunstâncias propícias, algumas há que nada têm a ver com o protecționismo, sendo legítimo perguntarmo-nos se não terão sido as decisivas. Salazar, que não faz a pergunta²⁹, salienta que, «apesar de o consumo no País também aumentar,

²⁷ Entre os quais uma consulta da Real Junta do Comércio em 1819 e o aviso de 18 de Março de 1820 «que proibia a importação de cereais tanto por mar como por terra».

²⁸ Ver nota seguinte.

²⁹ Mas cita, em pé de página (*op. cit.*, pp. 43-44), uma renovação do regime cerealífero ocorrida em fins de 1837: a partir dessa altura, a permissão de importar deixou de ser automática (quando os preços ultrapassassem certo nível), passando a depender de decretos pontuais, que

já a produção nacional abastecia os mercados internos e dava para a exportação». Isto até 1855, ano da viragem livre-cambista.

2. Um pouco antes desta «vieram anos maus para as colheitas. Uma crise de milho no Norte foi tomada como crise cerealífera geral. E estes factos foram um rebate para os espíritos já de longe trabalhados pelos princípios livre-cambistas. Efectivamente o período de 1854 a 1888 é caracterizado pelas ideias e prática do livre-câmbio, embora uma primeira fase, até 1863, se passe ainda sob a vigência da lei de 1837 de facto suspensa por medidas de ocasião. A legislação, fragmentária e vacilante³⁰, limita-se a facilitar ou a autorizar, livre de direitos, a importação de cereais. Mas o regime artificial, criado por esta, tornou urgente a sua substituição, porque na incerteza da lei em que a cultura vivia, com a ruindade dos anos agrícolas, o esgotamento sucessivo das terras não compensado por progresso nos processos culturais, a produção diminuía e aumentava já a contribuição anualmente paga pelo País ao estrangeiro, por cereais para o consumo». A descrição de Salazar não é, neste passo, generosa. Pouco nos diz, dando afinal a impressão de que o liberalismo vigorou durante cerca de trinta anos, sim, mas parcialmente em regime de mera tolerância³¹. Em todo o caso, não terá sido muito pujante, o que é de notar, parecendo a fraqueza um seu fado em Portugal...

3. De qualquer modo, nunca o livre-câmbio poderia ter perseverado por cá em face da vaga proteccionista europeia de finais do século. A propósito, Salazar menciona as propostas de lei francesa (1885) e alemã (1887), dizendo que em Portugal logo «a mesma questão se ventilou. Novas ideias abriam caminho para outro período de franco protecționismo. E efectivamente, através da legislação ainda hesitante de 1888 e primeiros meses de 1889 chegou-se à Lei de 15 de Julho deste ano, que o iniciou decididamente entre nós».

Então, o regime cerealífero passou a assentar «na proibição geral de importação do trigo exótico, proibição levantada apenas a favor dos que houvessem comprado ou farinado trigo nacional em dobro, ou quando este no mercado excedesse um certo preço, com tais restrições coexistindo um direito de importação elevado». Mas o sistema evoluiria (fechando-se um pouco mais) com o Decreto de 27 de Agosto de 1891 e o Regulamento de 3 de Março do ano seguinte, os quais apenas permitiam «a importação da quantidade de trigo exótico que o Governo entendesse suficiente para preencher o *defi-*

(no limite do estritamente indispensável) deveriam especificar sempre a quantidade, a espécie e a qualidade do cereal a importar. Eis um endurecimento sensível do mecanismo protecționista, cujas razões seria curioso conhecer. A este respeito, o nosso autor apenas observa que assim dava entrada na lei um princípio (radical, acrescente-se) que voltaria a ser consagrado pelo regime de 1899.

³⁰ Ver nota seguinte.

³¹ Parece que foi impossível fazer aprovar vários projectos de lei apresentados nas Cortes — entre os quais um de Andrade Corvo (1864) — «e o governo publicou o decreto ditatorial de 11 de Abril de 1865 em que se conservam direitos ainda com intuito protector, mas em que muito se cede aos princípios opostos».

cit anual, quando o não houvesse à venda pelos preços marcados na lei». A partir desta nova intervenção do legislador, o Governo passou a fixar até 31 de Dezembro de cada ano, uma vez conhecidos os manifestos da produção nacional, a quantidade de trigo a importar, o direito que deve ser pago e o rateio desse trigo pelos fabricantes matriculados³². Eis o que constitui um regresso à rigidez de 1837 e prefigura a solução que o próprio Salazar (tão severo contra ela em 1915) viria mais tarde a adoptar.

Convirá, por isso, proceder a uma mais detalhada análise do regime de 1889-99 — o qual também compreendia uma garantia de preço à lavoura, bem como a tipificação e fixação de preços das farinhas e do pão — antes de expormos as objecções que o futuro presidente do Conselho lhe moveu.

b) O REGIME DE 1889-99³³

Para não alongar este escrito, cujo objecto o não justificaria, renuncio aqui à descrição das fases iniciais deste novo surto proteccionista, para me fixar na sua forma definitiva, assumida em 1899³⁴. Definitiva nas linhas gerais, entenda-se — que vigoravam em 1915, quando Salazar escreveu a obra em apreço —, já que, ano após ano, sempre sobreviviam aquelas «mínimas regulamentações [e] minúcias pitorescas mas necessárias que se constituem em outras tantas exigências de constantes modificações [numa] máquina de complexo engenho [que] mal se move por si e [cuja] regularidade [de] funcionamento é condicionada pela constante intervenção do poder central». Não vamos descer a tanto, mas é verdade, como ele diz, que a complicada legislação «conciliadora dos interesses divergentes em jogo»³⁵ só se compreende atendendo «às diversas operações que sofre o cereal, desde a terra que o produz, através da moagem e da panificação, até ser oferecido ao consumidor no pão de cada dia». E, por isso, teremos de examinar o regime cerealífero na sua ligação com os diversos momentos deste processo, que o nosso autor sintetiza do seguinte modo:

«O trigo nacional, manifestado no mercado central de produtos agrícolas ou nas delegações distritais, é rateado e obrigatoriamente adquirido, ao

³² Na prática, as deficiências estatísticas e a indisciplina dos mercados impuseram uma alteração do esquema, raras vezes se conseguindo definir tudo isto num só decreto. De modo que sucessivos diplomas iam regulando a questão ao longo do ano.

³³ Cf. capítulo segundo, § 2.º «O regime legal», in Salazar, *op. cit.*, pp. 53-86, de onde, salvo indicação em contrário, saem as citações seguintes.

³⁴ Refira-se, em todo o caso, que a matrícula das fábricas de moagem foi introduzida pelo já citado Regulamento de 1892. Os diplomas fundamentais de 1899 são a Carta de Lei de 14 de Julho e o Regulamento de 29 do mesmo mês.

³⁵ Cf. Salazar, *op. cit.*, p. 6. Incidentalmente, repare-se em que passagens como esta implicam a existência de um elemento político voluntário (embora não necessariamente voluntarista), cujo concurso é decisivo na construção corporativa de Salazar. Bem sabia ele que os interesses particulares, por natureza, divergem, pelo que nunca entendeu «naturalisticamente» a tão decantada colaboração de classes, por muito que lhe conviesse apresentá-la como algo natural e quase se impondo por si.

preço legal, pelas fábricas de moagem matriculadas, segundo uma tabela de percentagens elaborada em harmonia com a sua força produtiva e laboração efectiva. Em compensação, são estas fábricas autorizadas a importar igual percentagem do trigo exótico que o Governo reputa ainda necessário para abastecer o consumo e que determina por decreto, bem como o direito a pagar pelos importadores, calculado por forma a favorecê[-los], deixando-lhes uma margem suficiente de lucro, relativamente ao preço do trigo nacional. A moagem é obrigada, na sua laboração, a conformar-se com os tipos de farinhas ordenados por lei, a qual determina também a qualidade e peso do pão a fabricar pelas padarias e o preço por que há-de obtê-lo o consumidor.»

Trata-se agora de resumir a análise a que submete os diversos elementos constitutivos desta síntese.

1. Em primeiro lugar vêm o manifesto e a venda do trigo pelos produtores. A este nível, o regime de 1889-99, aperfeiçoado em anos sucessivos, instituiu um sistema duplo cuja peça fundamental foi o Mercado Central de Produtos Agrícolas, sucessor do velho Terreiro do Trigo³⁶. «Não», diz-nos Salazar, «que a lei o haja feito intermediário forçado e único entre o produtor e a fábrica de moagem. Não foi necessário. Para garantir o funcionamento do sistema, bastou que o mercado fosse a bolsa agrícola em que, excepcionalmente, o trigo não é cotado, mas se lhe garante a venda ao preço fixado na lei.» Com efeito, os produtores só eram obrigados a vender desde que manifestassem para venda e não desistissem do manifesto no prazo legal. Todos os anos, entre 15 de Julho e 15 de Novembro, podiam manifestar, no mercado central em Lisboa ou nas suas delegações, indicando quantidades e qualidades. E depois o próprio mercado procedia «[à] chamada dos trigos nacionais disponíveis possuídos pelos *produtores* ou *detentores* [...]»³⁷. A intervenção dos corretores oficiais do mercado era facultativa, «podendo a venda realizar-se ou por intermédio [deles] ou directamente entre o possuidor e o fabricante a quem coube no rateio». Mas a secretaria do organismo certificava o preço de venda — o da tabela, variável segundo o peso específico do cereal e o ser rijo ou mole — sempre que os manifestantes lho solicitassem³⁸. Estes manifestantes eram em princípio os próprios produtores, mas, na prática, muitas vezes, intermediários que, explorando as dificuldades financeiras daqueles, lhes extorquiam o trigo a preço inferior ao da tabela. Extorsão que nada tinha de ilegal, visto que subsistia um mercado livre, paralelo a este oficial. De qualquer modo, certo é que por aqui

³⁶ Sobre este Terreiro do Trigo (de Lisboa), antigo «celeiro público» que D. José instalou numa nova casa na Ribeira em 1766 e que em 1777 foi reformado pelo marquês de Pombal, ver Salazar, *op. cit.*, pp. 55-58.

³⁷ Sublinhado pelo próprio Salazar. Ver, *infra*, o grande interesse da distinção.

³⁸ Outro aspecto referido (mas não desenvolvido) por Salazar diz respeito à possibilidade, prevista por um dos decretos de fomento agrícola de 1892, de «facultar ao agricultor o levantamento imediato de capitais sobre os certificados do depósito dos seus produtos no mercado central».

se abria a porta a uma especulação que de facto floresceu. E também se facilitava, por outro lado, a concorrência feita às fábricas de moagem matriculadas pelas não matriculadas, bem como pela multidão dos moinhos e azenhas tradicionais, a que já faremos referência.

2. Em segundo lugar, temos a aquisição do cereal pelas fábricas de moagem. Como já sabemos, havia-as matriculadas e não matriculadas, constituindo a matrícula uma opção livre, atentas por cada qual as vantagens e os inconvenientes do regime oficial. As fábricas matriculadas eram obrigadas a adquirir ao preço da tabela o trigo manifestado pelos produtores, segundo determinadas cotas de rateio, mas, em contrapartida, só elas beneficiavam das cotas de importação, fonte de lucro, como já vimos³⁹. Segundo uma estatística oficial citada por Salazar, em 1908 existiriam 159 fábricas, 10 567 moinhos de vento e 1018 azenhas. Mas é natural que estes últimos dados pecassem por defeito. Em todo o caso, parece que os moinhos e as azenhas ainda eram à volta de três dezenas de milhares nos anos 40 e 50 deste nosso século XX, altura em que, já no seio da organização corporativa salazarista e em pleno condicionamento industrial, a querela a seu respeito se reacendeu vivamente.

Adiante a encontraremos⁴⁰. Entretanto, e concentrando-nos na problemática das fábricas (que Salazar, em 1915, achava «bem compensadas»), cumpre salientar que muitas delas entravam e saíam — e às vezes voltavam a entrar — na matrícula, segundo «a maior ou menor abundância da colheita nacional; [e também consoante] a maior ou menor possibilidade de quantiosas importações, os preços do mercado livre, a localização das fábricas e até a situação pessoal dos fabricantes [...]» Também por isso, moageiros houve que lutaram contra a liberdade de matrícula e em favor de uma regulamentação mais severa que contrariasse estes artifícios concorrenciais. Tal como gostariam de reduzir, se não mesmo de eliminar, a concorrência dos moinhos⁴¹. Em suma, o clamor intervencionista acabou às tantas por também se ouvir em bastiões do liberalismo e não pela última vez... Mas adiante.

Tal como as importações, também o trigo nacional manifestado era objecto de rateio entre as fábricas matriculadas — rateio separado para os trigos mole e duro, e por qualidades — segundo uma tabela anualmente calculada, tendo por base a sua capacidade e a sua laboração efectiva. O Regulamento de 1892 previra a fixação das percentagens por acordo entre os interessados, mas este processo (bem corporativo) nunca funcionou. O excesso

³⁹ A matrícula fora instituída — recorde-se — em 1892. Mas já em 1889 seria «pensamento de legisladores e mais ou menos disposição legal reservar o direito de importação de trigo exótico [...] mais lucrativa que a compra do nacional, aos fabricantes que por meio desta tivessem favorecido a lavoura do País. Mas o regime de certificados [de compra no mercado interno] então criado não deu nem podia dar resultado». Só em 1892, «instituída a matrícula se arranhou modo prático de fiscalizar o exercício daquele direito de importação».

⁴⁰ Ver monografia da FNPT.

⁴¹ Note-se que, pela lei, os moinhos também podiam matricular-se e importar. Mas, na realidade, poucos o terão feito.

de capacidade produtiva e uma concorrência anárquica, que caracterizavam o sector, agravaram-se com o passar do tempo. Em 1892, «a primeira tabela de rateio continha 37 nomes diferentes e na de 1915 figuram 82, sendo de registar uma aparente melhoria por comparação com as 158 matrículas de 1910. Mas é provável que esta melhoria correspondesse unicamente à restrição das importações imposta pela guerra. De qualquer modo, em 1930, o número das fábricas de moagem superava largamente as duas centenas⁴², cabendo ao Estado Novo forçar uma drástica redução deste número.

3. Em terceiro lugar, as importações. Relativamente a elas não há muito a acrescentar. Como já se disse, a reforma de 1891-92 acabou com o duplo regime consentido pela Carta de Lei de 15 de Julho de 1889, correspondente a dois períodos diversos e sucessivos⁴³, passando a incumbir ao Governo, repita-se, a fixação, em princípio anual, das quantidades a importar, dos direitos alfandegários a cobrar e das cotas a atribuir a cada uma das fábricas matriculadas. Aqui, o nosso autor apenas acrescenta que «as tendências dos mercados externos são muito de atender», consciente porém de que não eram os consumidores — e sim os poderes públicos, o Estado — a lucrar com qualquer baixa das cotações, pois os direitos alfandegários eram calculados em função do preço mais alto do trigo português, deixando-se às moagens uma dada percentagem da diferença e embolsando a Alfândega o restante, às vezes muito.

As moagens também lucravam, claro, sobretudo as maiores. Mas estavam longe de ter a rédea solta e sempre apontaram o Estado como o maior beneficiário dos chorudos lucros que o sistema propiciava.

4. Em quarto lugar, os controlos a juzante das compras de trigo: à uma, o da moagem; à outra, o da panificação.

Quanto à moagem, tratava-se, diz Salazar, de lhe «reduzir os lucros ao conveniente e livrar o consumidor do exorbitante. O Estado [determinava] quanto às fábricas matriculadas, as percentagens de extracção de farinhas⁴⁴, marcava-lhes os tipos, fixava-lhes os preços de venda e fiscalizava o produto, para garantir a sua qualidade e a observância das disposições legais». Eis o que exigia «complicados cálculos, avaliações rigorosas, inspecções demoradas e precisas, cuidadosas experiências» — e sem dúvida numeroso pessoal qualificado —, tudo coisas que se podiam levar a cabo nas dezenas de

⁴² Em 1934 existiam 240 fábricas, 108 das quais seriam expropriadas durante a reorganização da indústria, nesse ano decretada (cf. M. Pais *et alii*, «Elementos para a história do fascismo nos campos: a Campanha do Trigo, 1923-1938», in *Análise Social*, n.º 54, pp. 331-333).

⁴³ No primeiro dos quais, «enquanto no mercado apareciam à venda trigos nacionais a preços não superiores aos da tabela [...] apenas se permitia [a cada moagem] a aquisição de exótico na razão de um terço para dois terços de trigos nacionais»; ao passo que depois ficavam livres dessa condição. Era, em suma, um regime análogo ao de 1821. A reforma de 1891-92 inspira-se, por seu turno, na de 1837.

⁴⁴ O jogo das percentagens de extracção, muito interessante, produzia por vezes «o milagre» de a lei exigir que houvesse mais farinha em anos de menos trigo ou ainda o de o moageiro «comprar o trigo mais caro e vender mais barata a farinha, nada perdendo ou mesmo lucrando alguma coisa».

unidades matriculadas, mas não (ou muito pouco) nos milhares que ficavam em roda livre.

Quanto à panificação, o legislador, «além de fiar da concorrência entre um número ilimitado de padarias⁴⁵ as condições razoáveis de venda e a perfeição do produto [...] interveio (fixando preços, qualidades, pesos, composição, marcas) onde, como nos grandes centros, Lisboa e Porto, o interesse das baixas classes consumidoras pareceu exigir essa intervenção». A fixação dos preços do pão era feita na base dos das farinhas e menos rígida no caso do pão de luxo ou superfino, em cujo peso e forma também se admitia certa manipulação. Naturalmente, os padeiros seriam tentados a fabricar e a vender deste último quanto pudessem, chegando a provocar a escassez do pão popular.

É de notar aqui que o fabrico e a venda do pão nem sempre foram livres. Ao longo do período que estamos a considerar, tempos houve em que o Estado limitou e regulamentou o acesso à profissão, bem como o seu exercício⁴⁶. Mais ou menos severo, o condicionamento industrial faz parte do proteccionismo português desde muito antes do Estado Novo. Eis algo a não esquecer.

Não cabe neste estudo aprofundar os problemas da panificação. Mas ainda deve referir-se que a opinião de Salazar acerca da sua regulamentação era, em 1915, bastante irónica. Diz ele que «em todas as disposições legislativas complexas e numerosas que têm regulado esta parte do nosso regime cerealífero [...] os preços e demais exigências vão variando, acompanhando aqui e além o encarecimento dos trigos e das farinhas, com pretensões a proteger, [mas] com certeza a alimentar [...] cada vez pior». Não obstante, eis o homem pela mão do qual há-de vir um mais forte dirigismo estatal.

É altura de ouvirmos a sua crítica de fundo a um regime cerealífero do qual mais tarde será o digno herdeiro e continuador.

3) UMA CRÍTICA MATIZADA, MAS RADICAL

Tendo descrito o regime cerealífero de 1889-99⁴⁷, Salazar não procede imediatamente à análise do seu insucesso e das causas que o determinaram. Ainda

⁴⁵ A liberdade de estabelecimento fora ultimamente restabelecida em 1911. Antes, em 1893, o número de padarias de Lisboa fora fixado em 250 («sem prejuízo das que então existissem a mais»); e o do Porto em 115 no ano de 1895. Em 1899, a Carta de Lei de 14 de Julho permitia ao Governo (a requerimento dos interessados, ouvidos os governos civis e as câmaras) limitar o número de padarias nas povoações com mais de 8000 habitantes. O que fez nalguns casos, impondo à indústria panificadora, ao protegê-la da concorrência, «uma rigorosa fiscalização que obrigou [as padarias] a modificações nas instalações e condições de fabrico, além da obrigação de empregarem só certas qualidades de farinha [...] e nomeando uma comissão [...] para definir as condições higiénicas e de laboração [...] que foram efectivamente definidas, etc.»

⁴⁶ Ver nota anterior.

⁴⁷ Salazar considera a legislação de 1889 e a de 1899 como um todo, encarando a segunda como um desenvolvimento do regime proteccionista instaurado pela primeira. Sem contestar

intercala um breve parágrafo dedicado à crise de 1914-15, devida à guerra e às alterações «conflituais» que o dito regime, por via da guerra, sofreu. Ora seria legítimo, e à primeira vista aconselhável, saltar este passo, na medida em que a crítica de Salazar ao regime cerealífero procede depois sem qualquer dependência lógica das suas opiniões acerca dessa conjuntura bélica e sem insistir (sequer incidentalmente) na polémica conjuntural. Mas vale a pena não deixar o caso no tinteiro, pela boa razão de que o exagero estatizante de 1914-15, superintervencionista e autoritário, merecendo a Salazar, ao tempo, os maiores reparos, constitui, sob certos aspectos, a mais clara prefiguração da disciplina que mais tarde ele havia de aplicar ao sector.

a) AS «MODIFICAÇÕES DE 1914 E 1915»⁴⁸

De acordo com o professor de Coimbra, a construção artificial do regime cerealífero repousava «na constância de duas hipóteses: a escassez das colheitas nacionais para o consumo e a baixa do trigo nos mercados externos, comparativamente com o mercado nacional». Por isso, o regime tinha de fatalmente entrar em crise ao não se verificar qualquer destes pressupostos. Eis o que já acontecera uma vez, em 1901, aquando de uma colheita surpreendente porque superabundante. E a crise voltou quando, por via da guerra, o preço do trigo exótico subiu, ultrapassando o do nacional — devido «à carestia dos fretes, à elevação de preços nos mercados exportadores, à baixa violenta do nosso câmbio [...]» —, do mesmo passo se retraindo a oferta no mercado interno, «numa tendência natural ao equilíbrio dos preços». Despontou assim no horizonte uma temerosa crise de abastecimento e o Estado teve de intervir.

Então, «ao faltar o trigo ao manifesto, daí às fábricas de moagem e em pão ao consumidor, preferiu-se o regime da violência e nele se entrou», optando o Estado, num primeiro tempo, pelo reforço dos seus controlos e pela intervenção «em pessoa» no circuito do trigo. E, assim:

Por um lado, «vexaram-se os produtores, os detentores, os negociantes, com arrolamentos sucessivos [...] tornou-se obrigatório o manifesto de trigos e farinhas com disposições impertinentes [...]».

isso, J. Reis observa que «o ímpeto para a lei cerealífera de 1899 proveio [...] muito mais do lado do Governo». Dez anos antes, consistira, antes do mais, em insistentes pressões da lavoura, designadamente da sua Associação Central — porta-voz sobretudo «do Sul latifundiário» —, a qual, no fim do século, já se preocupava mais com a crise vinícola do que com a questão cerealífera. Em 1899, a solicitude governamental terá ficado a dever-se ao «ressurgimento de um problema que se agudizava de novo [...] pois o défice da balança comercial começou a subir rapidamente, enquanto a prolongada crise económica do Brasil, donde provinham as remessas dos emigrantes que normalmente ajudavam a equilibrá-la, não dava sinais de diminuir» (cf. J. Reis, art. cit. in *op. cit.*, pp. 761-763 e 770-771). Adiante veremos que todas estas motivações — tanto as relativas ao desequilíbrio da balança comercial e à queda das remessas quanto as atinentes à crise agrícola — se vieram a conjugar trinta anos mais tarde, quando arrancou a Campanha do Trigo, pináculo do protecçãoismo...

⁴⁸ Ver Salazar, *op. cit.*, pp. 87-92.

Por outro lado, «o Governo intentou ser o intermediário forçado entre o produtor e a moagem. Determinou-o; fez-se negociante para manter como preço *máximo* do trigo [...] o da tabela, que era o *mínimo* em mais desaforadas circunstâncias. O trânsito das farinhas e do trigo foi então enredado em exigências de justificações e de guias. Reviveu a economia medieval e estiveram em vigor as *Ordenações*». E «como as condições dos mercados e da navegação fossem tais que a moagem não podia, sem grande prejuízo, usar da autorização concedida, o próprio Estado se fez importador», abastecendo pois as fábricas não só de trigo nacional, mas também de exótico. Quanto àquele, depois de um primeiro momento em que prevaleceu o «critério governamental do lucro»⁴⁹, o Estado passou a cedê-lo à moagem pelo preço fixo a que o comprava e que mantinha baixo: os produtores e detentores tinham de o entregar a curto prazo à Manutenção Militar, sendo pagos de acordo com a tabela de 1899. Quanto ao exótico, vendia-lho pelo que lhe ia custando (a ele Estado) importá-lo. Salazar acha que «todas as demais medidas eram consequências necessárias em atenção ao consumidor [...] desta disposição principal. A diferença dos preços do cereal exigiu regulamentações impossíveis no fabrico das farinhas e do pão. E quanto mais apertadas foram as regulamentações [...] mais a fraude alastrou e contaminou tudo e todos, frustrando os melhores intentos». Mas em breve este regime «abriu falência», sobretudo porque as novas condições tornaram difícil ou impossível a cultura do trigo, «emparedada a lavoura» entre a alta dos salários e outros factores de produção e «a proibição de vender o trigo a mais alto preço que o [...] [de] 1899». Então, a grande agricultura do Sul, «farta de vexames», decidiu-se pela resistência passiva, deixando de semear. E o Governo cedeu, consentindo um substancial aumento do preço do cereal, transferindo da Manutenção Militar para comissões de subsistências locais a fixação do trigo disponível para venda, etc. Salazar aprova estes passos e só parece lamentar que o excesso regulamentar se tenha mantido noutros domínios, por exemplo no da panificação.

Tomando bem nota deste seu humor acentuadamente antiburocrático, consideremos agora as críticas de fundo por ele movidas ao regime cerealífero de 1889-99, bastante independentes das vicissitudes do momento em que as escreveu e publicou.

b) «O INSUCESSO DO SISTEMA E AS SUAS CAUSAS»⁵⁰

Situando-se ainda num plano descritivo — ao qual se seguirá o da análise causal —, Salazar começa por reconhecer que o regime então vigente tam-

⁴⁹ Chegando o Estado a vender às moagens o trigo nacional por 92,255 réis/kg, um preço insuportável, muito superior ao da tabela de 1899 (69 réis/kg), pelo qual continuava a comprá-lo...

⁵⁰ Título do capítulo terceiro, do qual se extraem as citações desta secção (cf. Salazar, *op. cit.*, pp. 93-113).

bém produziu certos efeitos que em princípio devem considerar-se positivos. E, assim:

Em primeiro lugar, parece-lhe «inegável que, sob o favor da lei, a cultura do trigo progredia, em áreas e produção [...] Com a protecção assegurada [...] era certamente remuneradora [...] estendeu-se pelas terras abandonadas, alastrou até por numerosos incultos, que foram desbravados e arroteados de novo [...]». Esta verdade emerge de uma comparação das áreas cultivadas em 1899 e 1915, mas devemos lembrar-nos de que, para o nosso autor, se dera em Portugal, como em quase toda a Europa, uma paragem na expansão cultural durante os últimos anos do período.

Em segundo lugar, Salazar também acha que, além de se ter cultivado mais, «certamente se cultivou melhor [...] o trigo produzia mais por hectare e por isso mesmo as colheitas foram mais abundantes».

E, por isso — terceiro ponto —, o *deficit* trigueiro diminuiu. Apesar do sensível aumento do consumo interno⁵¹, a média anual do trigo importado terá descido das 115 000 t para as 88 000 t.

Eis alguns resultados notáveis. Ora, não obstante, Salazar declara peremptoriamente que a lei falhou: «[...] apesar de tudo [...] levadas ao máximo as garantias concedidas [...] aos produtores de trigo, nem assim foi possível abastecer o País deste cereal. É este o facto saliente em face do qual se afirma que a lei proteccionista, desacompanhada de outras medidas de fomento agrícola, abriu manifesta falência. Pelo menos é visível que o intento da lei neste ponto — decerto o principal — não foi conseguido. Certamente ainda há muito que fazer em aperfeiçoamentos e progressos culturais [...] mas, nas condições actuais, temos a impressão de que a lavoura fez o máximo, animada pelo lucro e auxiliada pela já regular duração da lei proteccionista; de que arroteou, adubou, progrediu, enfim lutou [...] mas não venceu.» Nessas condições, Salazar já não acreditava em grandes progressos da produtividade e antes temia o seu declínio, pois bem sabia — di-lo noutro passo — que a extensão cultural abrangera terrenos «entre os quais alguns excelentes de fertilidade, mas muitos outros evidentemente impróprios para o trigo». Eis um tema ao qual voltaremos. Antes disso há que referir outro grande «insucesso» do regime cerealífero, averbado a jusante.

Com efeito, «para o consumidor, o enorme encarecimento do trigo, e por consequência do pão, foi o pior efeito do protecçãoismo legal. Ou antes: *o protecçãoismo legal não é, e não tem sido essencialmente outra coisa que o encarecimento propositado, violento e periódico de todo o trigo necessário ao consumo*. Não foi só o nacional que subiu de preço, para tornar remuneradora, e daí possível, a cultura; para o equilíbrio do sistema foi julgado necessário sobrecarregar o trigo que se importa com o direito que compensasse, em relação ao mercado nacional, a sua barateza nos mercados exter-

⁵¹ De acordo com o nosso autor, o luso consumo mensal terá passado de 14 000 t a 22 000 t entre 1895 e 1915.

nos»⁵². De novo, o sublinhado é de Salazar, que logo fornece uma série de dados relativos ao encarecimento, às bruscas subidas de preço atrás referidas: de 4 réis por quilo em 1898, de mais de 5 em 1898, de 15 em 1915. Isto dá um aumento de 40 % em vinte e tal anos, durante os quais não aumentaram do mesmo modo os salários e as rendas. Bem se entende, pois, o «sacrifício real que a uns milhões de consumidores impõe o protecção da cultura cerealífera». Tudo somado, Portugal era um dos países europeus de mais baixo poder de compra, mas onde o trigo saía, ao par, cerca de 60 % mais caro do que na Áustria, na Alemanha e na França e mais de 100 % do que na Argentina, exibindo a Bélgica ou a Hungria diferenças percentuais intermédias.

Chegado aqui, Salazar proclama que «acrescentar ainda qualquer consideração seria duvidar da evidência dos números. Mudemos, pois, de assunto». Ora sigamo-lo.

Chegados a este ponto, devem recordar-se alguns factores altamente desfavoráveis que já ficaram mencionados atrás: antes do mais, o facto de a terra portuguesa posta a trigo não ser para ele muito própria, tal como o nosso clima também geralmente não é; e, depois, deficiências várias, da pouca adubação⁵³ à escassa mecanização, que dificultavam e ainda dificultam a ultrapassagem do «desvio cultural histórico»⁵⁴ de que fala o nosso autor;

⁵² E acrescenta: «[...] se fosse diferente a organização do regime cerealífero, ao menos o trigo estrangeiro podia adquirir-se e comer-se por um preço muito mais baixo do que hoje nos custam estrangeiro e nacional [...]» Adiante ouviremos um porta-voz da moagem reclamar uma certa liberalização das importações e que fossem autorizadas mês a mês, por duodécimos, a fim de poderem ter um efeito moderador sobre os preços das farinhas e do pão.

⁵³ Em todo o caso, Salazar cita os progressos registados em matéria de adubação, aventando inclusivamente que «o acréscimo da produção [lhe] fosse exclusivamente devido». Mas à custa de importações de adubos, que passaram de 26 000 t para 104 000 t entre 1899 e 1913, no valor de 453 e 1313 contos respectivamente, constituindo «pesadíssima contribuição da agricultura».

⁵⁴ Histórico, mas não muito antigo, pelo menos no que ao Alentejo diz respeito. Aí, segundo Jaime Reis (art. cit. in *op. cit.*, pp. 767-769), «o trigo não era o grande produto monocultural que por vezes se julga. A economia alentejana do século XIX era razoavelmente diversificada, constituindo os porcos, os bovinos, a cortiça, o azeite e a lã outras fontes importantes do rendimento agrícola». O trigo raramente vinha à cabeça: no distrito de Évora, por exemplo, há quem lhe não atribua mais de 18% do rendimento agrícola líquido e de 25% do bruto em 1880. Mas em 1910 já a última percentagem citada subia para cerca de 50%, por efeito do protecção instaurado vinte anos antes. Considerando esta instauração, J. Reis opina que «a exigência de uma intervenção governamental apresentada pelos representantes dos grandes interesses surgiu no contexto de uma crise [...] que não se relacionava nem exclusiva nem talvez fundamentalmente com o trigo». Pelo menos em 1899, o sector mais problemático da nossa agricultura era o vinícola, e não o cerealífero. Mas existiam condições políticas favoráveis a uma abordagem trigueira da crise, sendo o trigo «o único dos produtos do Alentejo que tinha rivais importados, ao mesmo tempo que era consumido em larga escala por todo o país. Era portanto o único produto desta região sobre o qual a intervenção governamental podia reflectir-se significativamente». Considerando, ademais, a preocupação causada pelo crescente *deficit* da balança de pagamentos, compreende-se que o novo regime cerealífero tenha acabado por se impor qual solução de interesse nacional (e não só sectorial), suscitando inclusivamente a adesão ou calando as reservas de muitos liberais. A propósito, J. Reis (*id.*, *ibid.*, p. 764) salienta que os deputados regeneradores juntaram em massa as suas vozes e votos aos dos progressistas quando se tratou de o aprovar.

de tudo isso resultaria o baixo rendimento médio, que, diminuindo a produção global, tanto lhe encarecia os custos unitários. Eis o que não permitia «nem abastece[r] o mercado nem satisfaz[er] ou favorece[r] o consumidor». Mas não interessa repetir aqui monotonamente estas coisas, já enunciadas e ilustradas no primeiro capítulo do livro. Agora, Salazar vai relacioná-las com outros vícios da nossa estrutura socioeconómica, num discurso bem mais interessante.

Desde logo, manifesta a convicção de que a alta dos preços internos do trigo implicada pela garantia proteccionista «não favoreceu durante muito tempo os produtores do cereal, por razões que se ligam com o modo de exploração do solo». E assim:

À *uma*, acha duvidoso que grande parte dos produtores conseguissem efectivamente beneficiar do preço garantido por lei. «Às vezes ainda não colhido o trigo, já o comerciante o comprou: a venda antecipada foi para livrar o produtor de apuros, em que anda quase sempre metido. À sombra de necessidades, cometem-se violências e tais e tantas e tão revelhas e conhecidas que na antiga legislação se proibiam semelhantes transacções.» Salazar considera aqui a situação dos pequenos proprietários, rendeiros e seareiros, desprovidos de crédito e, como tal, expostos à usura, obrigados a vender a intermediários que pagavam pouco, mas (mais ou menos) a pronto...

À *outra*, diz que, «se a alta dos preços arrastou consigo a alta correlativa das rendas, como é positivo que arrastou, o benefício legal veio a consistir apenas em poderem ser chamados à cultura os terrenos menos férteis e considerados mais impróprios para o trigo». Matizando esta sentença, Salazar repete logo em seguida que algo se progrediu também ao nível dos processos culturais. Mas foi como que um progresso marginal. Muito mais se desenvolveu a cultura extensiva em terras madrastras e, por isso, «mesmo que a guerra não viesse encarecer tudo, tornando necessário novo aumento da tabela, este não tardaria a ser de novo reclamado e, pelo que se vê, merecido. Deste modo, os sacrifícios do consumidor estão sendo canalizados para o dono da terra, através do rendeiro que não cessa de pedir, de ser atendido e de ficar mais ou menos na mesma». Na linha desta análise, tem de recordar-se a referência feita desde a introdução da obra «à propriedade latifundiária alentejana, de dono ausente⁵⁵ e desinteressado»; bem como, mais em geral, aos rendeiros «a quem o crédito receoso não favorece em condições aceitáveis»; os quais, portanto, só muito rara e dificilmente poderiam investir, mesmo em terras merecedoras de investimento. De resto, pouco ou nada os incitaria a correr graves riscos um sistema todo ele orientado para o jogo das rendas diferenciais e da especulação com o cereal produzido.

Enfim, o nosso autor sugere que os industriais, sobretudo os de grandes fábricas, também acabavam por extrair pingues benefícios de uma «situação extravagante, mas que se lhes não tem mostrado ruínosa: positivamente,

⁵⁵ Ver nota 61.

ninguém crê que a moagem perca com a compra do trigo nacional e espere pelo exótico para se indemnizar; mas é certo que no caso da importação são mais avultados os seus lucros [...]. Sem contar com qualquer «engano no cálculo que versa sobre os preços dos mercados externos, fretes e câmbios, um leve engano por hipótese, [que] se converte num acréscimo de lucros da indústria». Assim, sibilinamente, tira mais um véu à crua realidade cerealífera. Nas passagens acabadas de citar, o nosso autor mostra conhecê-la de fio a pavio, pedindo meças aos mais encartados materialistas, com os quais chega, por vezes, a parecer-se...

Seja como for, já se entende que, como ele diz, «por alguém havia de fraquejar um tão difícil equilíbrio dos diferentes interesses [...] [perdendo] uns o que ganham os outros». Estão identificados os sectores poderosos, embora frequentemente desunidos (moagem *versus* grande lavoura), que prosperaram à sombra do regime cerealífero⁵⁶; os quais muito lucravam com o afastamento do País «do trilho que tem a seguir para o perfeito equilíbrio da sua composição agrícola, adoptando outras culturas que mais em harmonia se encontrem com as condições do meio» e corrigindo o desvio cultural que desde há muito o afasta «da sua natural vocação».

É considerando esta «natural vocação» (mas sem cair num apressado, impolítico, naturalismo) que Salazar nos vai propor a sua chave, concebida para resolver não só o problema trigueiro e a questão cerealífera, da qual é parte, mas também o de toda uma agricultura — a portuguesa — cuja «fórmula» ideal julga conhecer.

4. A «FÓRMULA» DA AGRICULTURA PORTUGUESA

a) SOBRE A PERMANÊNCIA DO «ERRO»

A crítica salazarista do passado e do presente preparava o terreno para a proposta de soluções, mas Salazar não deduzia linearmente estas últimas daquela, antes procedendo através de uma mediação (e meditação) propriamente política, em que o estudioso e o futuro homem de Estado já se davam as mãos.

⁵⁶ Jaime Reis contesta assaz radicalmente as ideias correntes nesta matéria. Quanto aos lucros da moagem, já o ouvimos dizer que devem ter sido bem menores do que o que se julga (ver nota 18, *supra*). Mas também não acredita que «os grandes interesses agrários do Sul» tenham beneficiado «enormemente» com os altos preços e as garantias de venda do regime proteccionista; e apresenta cálculos segundo os quais nem os proprietários absentistas, nem os agricultores rendeiros, nem os proprietários cultivadores directos se terão «saído melhor» com esse regime, suspeitando que todos eles viram os seus rendimentos crescer quiçá «modestamente» e, em todo o caso, menos do que o que se tem suposto. De acordo com a sua análise (art. cit. in *op. cit.*, pp. 789-793), «parece claro que de longe o beneficiário mais importante do rendimento adicional gerado através do regime cerealífero foi a mão-de-obra». É o que se depreende de alguns números que apresenta relativos à evolução dos salários agrícolas — de tendência francamente altista, muito embora algum desemprego e subemprego, sobretudo sazonais, subsistissem —, «indo parcelas menores [desse rendimento adicional] para fornecedores externos de *inputs* espe-

Ao mesmo tempo político e científico, o primeiro mérito de Salazar em 1915 consiste em procurar não só as razões do «erro», mas também as da sua permanência. Decerto andávamos «desviados da nossa missão agrícola de país hortícola e pomícola, admiravelmente dotado pela natureza para as culturas arbóreas e arbustivas», não sendo de admirar que «num meio impróprio[...] a cultura do trigo se [tivesse] tornado cara e pouco ou nada remuneradora»⁵⁷. Mas o País não é um parvo com séculos de existência, ao contrário do que no fundo acham muitos reformadores apressados. E por isso «a permanência histórica da cultura cerealífera é que há-de ter as suas razões»⁵⁸. Quais são elas? Já o vimos, na introdução do seu livro, falar em coisas muito genéricas, como o modo de vida, o atraso económico e vícios ancestrais inominados, num convite à imaginação do leitor; mas também aí referiu coisas algo mais precisas (*ma non troppo*), como, por exemplo, a distribuição da população, a organização da propriedade, a forma da cultura. Agora, preparando-se para concluir, concretiza de modo a não deixar margem para dúvidas.

Trata-se, antes do mais, da cultura extensiva, predominante nas grandes regiões cerealíferas, a qual «não se recomenda pelo rendimento»⁵⁹ e que, não obstante, «parece ser actualmente a única possível», com a organização existente da propriedade no Sul e a pequena densidade da população aí residente, aglomerada em poucos centros, pois é uma cultura que pede relativamente pouco trabalho e toma a terra como elemento predominante da produção. Salazar sabe que a nossa estrutura fundiária é viciosa, «levada a uma extrema parcelização no Norte e a uma acumulação exagerada no Sul, com uma enorme percentagem de incultos»⁶⁰, e logo reconhece, sem reser-

cializados e para os proprietários e empresários agrícolas». Quanto aos perdedores — «quem pagou a factura» —, terão sido, claro está, «os consumidores de pão, em grande parte a classe trabalhadora urbana». Mas, para este autor, o combate principal não se travou entre produtores e consumidores, e sim entre «dois grupos de produtores complementares», os agricultores e os moageiros, obtendo ambos muito menos do que queriam, porque «enfim as coisas nem sempre correm como os grupos de interesses pretendem».

⁵⁷ Esta a regra. Claro que Salazar conhece as excepções, chegando a aludir às rendas diferenciais, produzidas pelo regime proteccionista, que em certos casos tornam muito remuneradora a cultura trigueira.

⁵⁸ Além das razões expostas no passo que a seguir se resume, Salazar tinha presente a necessidade de o País produzir sempre — mesmo nas piores condições — mínimos vitais de géneros de primeira necessidade, a fim de nunca ser excessivamente afectado pelas oscilações ou interrupções do circuito comercial (cf. III, 2, b5, *infra*).

⁵⁹ Quanto a isto, Jaime Reis, embora achando que o protecционismo contribuiu poderosamente para a modernização da agricultura cerealífera (cf. art. cit. in *op. cit.*, p. 787), concede que, para expandir notavelmente a produção de trigo «era necessário alargar a área cultivada a terras apenas marginalmente adequadas a esse fim». E acrescenta (id., *ibid.*, p. 784) que, se «ainda existiam terras incultas potencialmente de boa qualidade anteriormente à expansão provocada pelo protecционismo, [deviam] ser uma pequena fracção, dado que os solos da região não são geralmente bons [...]».

⁶⁰ Interrogando-se sobre o porquê da especialização alentejana, à primeira vista intrigante, já que não seria de esperar tal efeito de um regime que elevava os preços aos produtores de trigo sem discriminar regiões, Jaime Reis (art. cit. in *op. cit.*, p. 788) acha que ela se ficou a

vas, que — a norte como a sul — essa estrutura se revelava «incompatível com o bom aproveitamento do solo»; não lhe escapando, por outro lado, «que uma tal divisão da propriedade está em íntima conexão com a defeituosa distribuição da população». E também já o ouvimos explicar o jogo da expansão do trigo, bem como o dos arrendamentos, aliando os pequenos aos grandes agricultores — e os da terra má aos da boa —, bem como os rendeiros aos proprietários (muitas vezes absentistas⁶¹, simples senhorios), na constante reivindicação de uma subida de preço do cereal: alívio temporário de muitos, fortuna mais ou menos duradoira de alguns. Enfim — e a propósito —, falou-nos da alta das rendas, «consequência da lei proteccionista», da transferência de proventos por este meio agravada e ainda da falta do capital puxado pelos absentistas para as cidades e que «foge da terra [ou] quando vem a ela é com exigências tais que o tornam inaproveitável». Os juros eram insuportáveis e Salazar chega mesmo a dizer que «a usura [...] tem nas suas mãos a sorte da agricultura portuguesa». Nestes termos, claro que a acha bem precisada de reforma. Resta saber qual.

b) O IDEAL DA RECONVERSÃO E A IMPOSSIBILIDADE DE O REALIZAR IMEDIATAMENTE⁶²

Não sendo a cultura cerealífera «a que mais em harmonia se encontra com as condições do nosso meio», contribuindo o regime cerealífero para o agravamento do nosso histórico desvio cultural e não tendo a protecção legal levado sequer à auto-suficiência, e muito menos ao baixo preço do pão — porque se fundava «exactamente no meio oposto ao seu barateamento» —, parecia que os interesses conjugados dos consumidores e da economia nacional mandavam «adoptar outras culturas que bem se casem às condições mesológicas, que melhor aproveitem os elementos do clima e a composição do solo [...]»; culturas essas cujo desenvolvimento sem dúvida contribuiria muito mais que o do trigo para a melhoria da situação cambial do País, pelas divisas que resultariam do que conseguisse exportar ou do que deixasse de impor-

dever a factores vários, entre os quais a existência no Alentejo de «consideráveis zonas de terra inculta» por onde a cultura trigueira se podia expandir e ao facto de a província ser escassamente povoada, «como convém a qualquer região grande produtora de trigo»; e ainda a que os grandes domínios alentejanos propiciavam «algumas importantes economias de escala que não estavam ao alcance dos pequenos agricultores do Norte e do Centro». Assim, a série dos vícios apontados por Salazar (excesso dos incultos, despovoamento, exagerada concentração fundiária) também terá sido portadora de alguma virtude...

⁶¹ No citado artigo, J. Reis não se pronuncia sobre a extensão do absentismo dos proprietários alentejanos nem sobre o seu interesse ou desinteresse pelas terras de que se ausentaram. Mas, entre os factores propícios à expansão da cultura do trigo no Alentejo (ver nota anterior), menciona o carácter dos agricultores da região, «bastante empreendedores [...] receptivos às inovações» e animados por «uma forte tradição de orientação comercial que os tornava sensíveis aos estímulos do mercado». Eis o que — mesmo provando-se que estes homens dinâmicos eram sobretudo rendeiros — aconselha a matizar a desolada visão corrente do absentismo que Salazar parece desposar.

⁶² Ver Salazar, *op. cit.*, pp. 115-120.

tar. De acordo com esta ideia, Salazar faz em seguida o inventário e a vivaz apologia das culturas arbóreas e arbustivas, para as quais julga Portugal excepcionalmente bem dotado. Ora passemos-las em revista.

Com a vinha — diz Salazar — está a experiência feita. «Apesar da crise proveniente da restrição dos mercados externos, ainda é das culturas mais remuneradoras.» Apenas «a sobreprodução que tão duramente está pesando sobre os produtores vinhateiros nos inibe de pensar no alargamento das áreas de vinhedos e muito menos por algumas regiões que estão produzindo outros géneros tão necessários para o consumo». Mas já a cultura da oliveira lhe parece ter em Portugal «excelentes condições de desenvolvimento, sendo o seu produto de colocação facilíma nos mercados externos, pelo admirável conjunto das suas esplêndidas qualidades». E a sua esperança nas frutas, nos produtos hortícolas, nas flores, ainda é maior. Ouçamo-lo.

Para as frutas, os produtos hortícolas, as flores, teríamos, de acordo com Salazar, «aptidões excepcionais e especialíssimas», mal aproveitadas em «acanhado desenvolvimento [ligado à] vizinhança das grandes cidades e de um ou outro raro porto de embarque para uma reduzida exportação». Ora «abundam no País regiões afamadas por frutas esplêndidas, mais devidas à excelência da natureza... que aos cuidados da cultura». Mas os arredores de Lisboa e do Porto pareciam-lhe então os únicos onde a cultura de frutas e legumes manifestava «condições de vida independente». No resto do País mantém-se — diz — com carácter subsidiário da cerealífera «quando a terra a convida a exercer sobre esta o ascendente natural das culturas mais apropriadas e remuneradoras»; e quando, por outro lado, a tendência agrícola moderna dos países europeus os virava para «a exploração dos produtos caros e difíceis de obter, das frutas apuradas, das flores, das chamadas primícias hortícolas, mormente quando as condições mesológicas permitem certa precocidade na produção». Eis justamente o que sucede em Portugal, onde no Algarve, nas margens do Tejo e do Sado, essas produções se dão com «uma antecedência [...] que é toda uma riqueza, dada ademais a [...] proximidade dos grandes mercados europeus».

Assim sendo, porque viverá o País «agarrado à miséria da sua cultura de cereais? Porque a não abandonará?» Eis a pergunta, algo retórica, do nosso autor, que a certa altura também alude ao possível desenvolvimento das pastagens e consequente fomento de uma pecuária que lhe parece condição de saudável equilíbrio das explorações agrícolas. Mas não esquece aqui o que antes observara e, embora sem abandonar a perspectiva de reconversão cultural acabada de traçar, logo a tempera pela contemplação de alguns obstáculos cuja remoção lhe parece dever ser gradual. Refere-se, designadamente, a três espécies de carências: à da instrução dos agricultores, à da comercialização dos produtos agrícolas e à dos transportes. Ainda actuais, as considerações que sobre tudo isto tece não são longas, pelo que vou transcrevê-las:

«A *competência profissional* do agricultor é primacial. A terra é apta para determinadas culturas, mas não as produz espontaneamente nem bem, senão ajudada pelos cuidados constantes do cultivador. As qualidades apuradas

de frutas e flores devem quase tanto aos conhecimentos e zelo de quem cultiva, como ao sol, à luz, à composição química do solo. Nada mais afastado da grande cultura, [...] que esta cultura levada a um máximo de intensidade e de interferência do homem. Os produtos agrícolas de que estamos falando são assim como estes objectos delicados em que se esmera a indústria francesa e que devem menos à máquina do que à habilidade e bom gosto do operário e do artista.

«Não sabemos produzir. *E não sabemos vender*. Não tem sentido a produção senão para a venda, e a procura e escolha de mercados próprios para o consumo daquela produção especial, é evidente que importa como ela própria. A arte de vender é arte que talvez não tivesse nunca o produtor português. Nem sabe procurar mercados, nem mantê-los, nem valorizá-los, nem apurar-lhes o gosto ou adaptar o produto às suas exigências. Se o produto se vende, é pela sua excelência conhecida, não pelo apurado gosto com que se apresenta.

«Falamos dos mercados externos [...] Ora o *acondicionamento* do produto e a rapidez do *transporte* são inseparáveis da exploração agrícola do solo pelas culturas pomícola e hortícola. E, se bem vemos, estamos ainda muito longe das carreiras rápidas, fáceis e baratas em navios para os mercados externos, nos comboios, internamente, em direcção aos portos de embarque, de modo a conseguir-se que os produtos cheguem frescos e perfeitos à vista do consumidor. A faixa estreita da constituição territorial do País, é certo que favorece muito o fácil acesso da produção do interior até às costas; mas falta o resto, e o resto é tudo.»

Está provado que nada era simples para o futuro presidente do Conselho, atento observador das coisas portuguesas. Pelo contrário, a sua consciência da complexidade delas condiciona de lés a lés o programa reformador que tinha para apresentar.

c) TEMPOS E MODOS REFORMISTAS⁶³

Atenta a viciosa estrutura agrária atrás denunciada, a verificação das carências acabadas de referir convenceu Salazar de que tinha de «introduzir coeficientes correctores na simplista e mais direita solução que daria a singela análise da terra». A terra dá-nos a solução agrária, diz ele, e o que se requer é uma solução económica, de economia política naturalmente. Ora, dado o condicionalismo então existente e o que acabámos de passar em revista, Salazar afasta a ideia de uma imediata realização da fórmula ideal da economia portuguesa. «É impossível. O que é possível e até necessário», acrescenta e sublinha, «é a sua *transformação gradual, ou, se o preferirem, a adopção conjunta das duas culturas*⁶⁴, em ordem a uma *composição agrícola mista*.» Estamos perante um compromisso que uns hão-de considerar

⁶³ Ver Salazar, *op. cit.*, pp. 121-127.

⁶⁴ A cerealífera e a pomícola-hortícola.

sábio e outros coxo, quiçá essencialmente oportunista. Mas talvez seja melhor tomá-lo, a benefício de inventário, como suspenso da sua aplicação; e em todo o caso vemos que quadra perfeitamente com o assumido empirismo tão característico das posições de Salazar: empirismo esse que, sem excluir a propositura de grandes desígnios, os formulava genericamente, conservando-lhes uma forma assaz imprecisa, de modo a deixar o autor livre de se adaptar a diversas e imprevisíveis circunstâncias. Excelente exemplo disso se nos depara aqui, quando, depois da sua impiedosa crítica, Salazar recomenda a cultura do trigo, apesar do que acima ficou, «porque é ela, ainda, que pode valorizar, para já, e talvez durante muito tempo, as centenas de milhares de hectares que lhe são consagradas». Mas também recomenda que «a valorização do solo pátrio que [...] vai sendo arroteado ou recebendo melhores cuidados [...] se faça segundo os princípios que a ciência agronómica nos indica»⁶⁵. Essencialmente possibilista, esta dupla recomendação não se arriscava lá muito a tornar-se embaraçosa para o autor; mas também é verdade que se fazia acompanhar, em 1915, de uma condenação precisa e cheia de consequências do regime cerealífero em vigor⁶⁶, bem como da sugestão de uma série de reformas, por certo graduais, mas cujo sentido parecia bastante menos equívoco. Deixando aqui de parte o fomento da hidráulica, de perfil mais técnico, tratava-se de reformar o *crédito agrícola*, tendo em conta a frequente «separação das duas qualidades de proprietário e de agricultor [...], a uma taxa de juro que não vá absorver a maior parte do rendimento agrícola»; e de promover a *instrução* e desenvolver o espírito associativo das gentes do campo, de modo a criar a classe agrícola «bem constituída, ilustrada e consciente da sua missão» que tanta falta faz num país onde «o grande proprietário é em geral absentista [e] se não o é, é em geral desinteressado»; e tratava-se também, como já sabemos, da «*correção dos vícios da propriedade imobiliária*»⁶⁷, demasiado fragmentada no Norte e excessivamente concentrada no Sul; correção essa que, levada a cabo «com o concurso do Estado», também visaria melhorar a distribuição das populações. A este respeito, Salazar observa que terra e população foram sempre — e bem — «conjuntamente encaradas nos vários projectos [...] de arroteamento dos incultos»; e lamenta que nunca tais projectos tivessem passado à prática, prevendo que a mais recente tentativa de apropriação dos ditos incultos pelo Estado estivesse para «ser desvirtuada de modo a nada [se] fazer também».

Este lamento parece sincero. E todas as propostas e posições acabadas de percorrer denotam no jovem Salazar uma nítida vocação reformadora, entendida no sentido obviamente anti-revolucionário que assume, com a sua repug-

⁶⁵ Transformação — acrescenta — que «se vai mesmo operando já. Para o sul, vastos campos que andaram muitos anos cultivados de trigo vão apresentando as manchas escuras dos olivais [...], etc.».

⁶⁶ Designadamente ao insistir sobre o «excesso de intervenção legal», a necessidade «de atender desde já ao interesse imediato do grande público» e o absurdo que seria «conceder indefinidamente acréscimo de preço ao trigo [...]».

⁶⁷ Sublinhado meu, M. L.

nância pelo colectivismo, o seu desejo de criar e reforçar uma extensa classe média rural, a cautela e o possibilismo que a caracterizam. Cautela e possibilismo esses tão grandes, tão prenunciadores de uma vontade política essencialmente ordeira, que neles se deve achar uma raiz da resignação de Salazar quando, uma vez chegado ao poder, se lhe depararam condições adversas. Foi então levado não só a adiar *sine die* as almejadas reformas, mas também a avaliar o lançamento de uma política ao arrepio delas em aspectos decisivos.

Mas nem sequer este *volte-face* seria total e irreversível: eis o que a história da coordenação económica da lavoura no Estado Novo parece demonstrar.

III. AS SOLUÇÕES DO GOVERNANTE

Este capítulo introduz — e de certo modo já resume — algumas descrições com lugar marcado nas monografias dedicadas aos organismos de coordenação económica, sendo seu objecto as duas grandes viragens salazaristas no campo da política agrícola:

- A de 1929-33, que consagrou o adiamento *sine die* do seu projecto de reconversão cultural;
- A dos anos 60, que constituiu uma tentativa de o retomar; tentativa essa que não foi muito longe na altura, mas a qual também se não pode considerar pura e simplesmente frustrada, por razões que já direi, correspondendo-lhe uma problemática ainda actual.

Mas, antes de abordar estes feitos, ainda cabe referir um aspecto da doutrina salazarista, até aqui descurado, que de certo modo os prepara e os justifica.

1. PENSAMENTO À PORTA DA ACÇÃO

Fui quase exaustivo na precedente análise do conteúdo da *Questão Cerealífera*. Mas, para ela ficar completa, ainda é preciso prestar atenção a algo que só muito pela rama aflorei: a doutrina salazarista em matéria de intervenção estatal. Pareceu-me vantajoso guardar o seu exame para este momento em que precisamente nos abeiramos da prática...

Como se sabe, essa doutrina defendeu um «intervencionismo moderado», propondo-se limitar quanto possível a necessária acção estatal em matéria de disciplina e fomento das actividades económicas, bem como contrariar o directo envolvimento nelas de um Estado tornado empresário e patrão. Tem a ver com isto o famoso «princípio da subsidiariedade», característico do nosso ordenamento corporativo e que figura em disposições capitais da

Constituição de 1933 e do Estatuto do Trabalho Nacional⁶⁸. Fruto da repugnância salazarista pelo gigantismo estatal contemporâneo, que em si mesmo comporta uma ameaça totalitária (agravada pela fraqueza da nossa sociedade civil), esta doutrina é notória nas suas linhas gerais e não carece de ser aqui descrita. Apenas cumpre observar que, em Salazar, a moderação nunca significaria demissão do Estado nem deixaria de ser proporcionada aos tempos e ao lugar. Tratando-se de Portugal, claro que o intervencionismo por ela qualificado corria grandes riscos de vir a revelar-se — como de facto se revelou — muito extenso, minucioso e pesado, sem por isso deixar de se proclamar (e porventura de ser) moderado: moderado quanto possível, proclamava o soberano interventor, à revelia de critérios objectivos de avaliação... Assim, o possibilismo apontava para uma discricionaridade bem característica do autoritarismo salazarista: discricionaridade esta tanto mais acentuada quanto é certo que o próprio sentido da intervenção estatal na esfera económica — não só a sua intensidade e o seu modo — também ficou livre de qualquer precisa sujeição programática. Ora tudo isto se prefigura no passo fundamental da *Questão Cerealífera* que nos resta examinar: diz respeito à opção entre o protecçãoismo e o livre-cambismo como ideal de política económica; opção essa aparentemente decisiva, mas que Salazar, desde 1915, relativizou e subalternizou. Ora ouçamo-lo⁶⁹:

Tendo contemplado não só a evolução, já atrás descrita⁷⁰, dos nossos regimes cerealíferos, mas também alguns ilustres sistemas estrangeiros⁷¹, Salazar declara-se convicto de que as «vagas proteccionistas e livre-cambistas que alternadamente alastram pela Europa, parecem [...] antes causa do que efeito das grandes correntes doutrinárias [...] Vemos que tudo se inverte: as condições económicas impõem-se à transformação das leis e fazem surgir no campo teórico a defesa de novos princípios». Esta frase poderia ser gostosamente subscrita por um marxista. Mas segue-se-lhe uma inflexão de claro recorte nacionalista quando o nosso autor, considerando as condições económicas concretas, tão variáveis de país para país, exclui a adopção de um único meio de desenvolvimento e progresso, dizendo que, «se aqui o livre-câmbio pode ser eficaz no despertar das forças produtivas, [já] além a pró-

⁶⁸ Constituição de 1933, artigo 33.º: «O Estado só pode intervir directamente na gerência das actividades económicas quando haja de financiá-las e para conseguir benefícios sociais superiores aos que seriam obtidos sem a sua intervenção.» No Estatuto do Trabalho Nacional, o artigo 6.º, que reproduz a parte final da disposição acabada de citar, estende a sua doutrina à intervenção directa dos poderes públicos «na gerência das actividades privadas» (só possível «quando hajam de financiá-las...»), esclarecendo que o Estado deve em princípio «renunciar a explorações de carácter comercial ou industrial mesmo quando se destinem a ser utilizadas no todo ou em parte pelos serviços públicos». Eis o que delimitava o seu direito e obrigação de «coordenar e regular superiormente a vida económica e social» (ETN, artigo 7.º) ao serviço de objectivos entre os quais se contava o de reduzir ao «mínimo indispensável» o funcionalismo público (artigo 7.º, n.º 5).

⁶⁹ Ver Salazar, *op. cit.*, pp. 9-10 e 49-51.

⁷⁰ Cf. *supra*, II, 2, b).

⁷¹ O livre-cambismo dos fisiocratas, o protecçãoismo mercantilista, o de Von Litz, etc.

pria fraqueza destas, em começo, exigirá cuidada e valiosa protecção, se é que não há-de ser esta imposta sempre pela manifesta inferioridade do país considerado, que não pode mesmo, por causas naturais, haver-se na luta com concorrentes mais bem dotados». Pouco adiante, Salazar admite ainda que este relativismo tanto pode dizer respeito à totalidade da economia nacional quanto «ao desenvolvimento de um ou outro ramo de actividade». E conclui que o sistema a seguir «há-de pois ser determinado, antes do mais, pelas circunstâncias ocorrentes», sendo o livre-cambismo e o protecçionismo acima de tudo problemas de política económica «resolvidos [...] mais pelas estatísticas do que por princípios doutrinários».

À primeira vista, dir-se-á que estamos perante uma total ausência de princípios. E de facto estamos, se os identificarmos com leis científicas ou com imposições doutrinárias de aplicação uniforme e universal. Porém, se nos situarmos noutro plano, vemos que Salazar pauta o seu empirismo possibilista por uma diversa fidelidade, sinónimo de conformidade, a cada passo, ao interesse nacional (o «interesse da Nação como nação», diz ele, sobranceiro ao dos indivíduos e grupos que a compõem), interesse nacional esse de cuja definição e tutela se há-de, como presidente do Conselho, arrogar... Ora, por aqui, logo com naturalidade alcança um «princípio superior» de economia política: o do «maior *enriquecimento nacional*, não pela acumulação dos *stocks* monetários, mas pelo desenvolvimento das forças produtivas»⁷². Eis, acrescenta, o que permite «reclamar a protecção legal à agricultura, ou à indústria, ou ao comércio [...] no intuito de benefícios com que todos hão-de lucrar, talvez através de sacrifícios que todos hão-de sofrer». E eis o que certamente remete para a convicção salazarista de que, no domínio agrícola, a protecção do trigo continuava a impor-se «no presente estádio», mas acompanhada de outras medidas que na altura julgava possíveis⁷³, entre as quais as de reconversão cultural e reforma fundiária, atrás referidas. Mas também é claro que aquela potencial oposição entre o desenvolvimento das forças produtivas e a acumulação de reservas financeiras como factores de enriquecimento nacional não decorre *necessariamente* desta última ideia. É certo que, em determinadas circunstâncias ou para além de um certo limite, o desequilíbrio financeiro compromete a própria existência de uma nação independente. E, mesmo que um tal risco não pareça iminente, a acumulação de reservas pode continuar a ser encarada como o melhor suporte ou até como condição *sine qua non* de um desenvolvimento sadio. Em resumo: por si só, o princípio da riqueza nacional não obrigava a uma dada política económica nem fechava em absoluto a porta à que o Salazar de 1929 — contradizendo o de 1915 — viria a adoptar.

Estamos chegados ao ponto seguinte.

⁷² Ver Salazar, *op. cit.*, p. 50.

⁷³ «Sem outras medidas de fomento que ataquem o problema mais fundo e mais largo, não poderá passar-se sem a *lei dos cereais*, mas em breve não se poderá viver com ela» (cf. Salazar, *op. cit.*, p. 11).

2. A CAMPANHA DO TRIGO

Com início em 1929, a Campanha do Trigo havia de prolongar-se, por entre altos e baixos, até 1938. Considerá-la-ei aqui a partir do seu centro (o regime de favor então estabelecido à cultura do dito cereal), mas sem ignorar outras realidades que, não fazendo propriamente parte dela ou não se lhe podendo reduzir, devemos todavia considerar como suas filhas mais ou menos naturais; sem deixar de aludir, sempre que necessário, à política agrícola geral, bem como ao mais amplo contexto económico e sociopolítico em que a Campanha ocorreu. Nesta conformidade:

Resumirei primeiro as principais medidas económicas e institucionais em que ela directa ou indirectamente se desentranhou, referindo-me constantemente a um longo artigo há anos publicado na *Análise Social*⁷⁴ que constitui a mais completa abordagem do tema até hoje produzida, não tendo ainda tido a discussão que merece;

E passarei depois à análise das «causas» da Campanha e à determinação do seu sentido, operações, no fundo, inseparáveis uma da outra.

Em tudo irei estabelecendo a relação — por vezes de oposição — entre as orientações adoptadas pelo Salazar estadista e as anteriormente propostas pelo professor. Mas também citarei outros trabalhos que atestam a evolução do seu pensamento entre 1915 e 1930⁷⁵.

a) MEDIDAS

Na linha do que outros já fizeram⁷⁶ cabe distinguir — o que não é isolar — as económicas das institucionais.

a1) *Na parte económica*⁷⁷ salienta-se o desígnio, prosseguido à *outrance*, de aumentar a nossa produção cerealífera — e antes do mais a produção trigueira —, de modo a garantir na medida do possível o auto-abastecimento do País, dispensando, por conseguinte, as vultosas importações do costume; e também de modo a conter, a jusante, o preço do pão, bem como a pro-

⁷⁴ «Elementos para a história do fascismo nos campos: a Campanha do Trigo, 1928-38», in *Análise Social*, n.ºs 46, pp. 400-474, e 54, pp. 321-389, artigo da autoria de José Machado Pais, Aida Valadas de Lima, José Ferreira Baptista, Maria Fernanda Marques de Jesus e Maria Margarida Gameiro, orientados por Manuel Vilaverde Cabral.

⁷⁵ Designadamente «Alguns aspectos da crise das subsistências», de 1918 (*Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, ano IV, pp. 272-345), *Redução das Despesas Públicas*, de 1923, tese apresentada ao Congresso das Associações Comerciais e Industriais (ed. da tipografia do *Diário de Notícias*, Lisboa, 1923), e *A Reorganização Financeira*, de 1930 (Coimbra Editora), que colige preâmbulos de decretos, notas officiosas e entrevistas do ministro das Finanças.

⁷⁶ J. Machado Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.* Salvo indicação em contrário, todas as citações deste parágrafo se lhe referem.

⁷⁷ *Id.*, *ibid.*, n.º 46, pp. 434 e segs.

mover, a montante, certo progresso cultural (mecanização, adubação), conexo com o desenvolvimento de algumas indústrias nacionais. Para tanto, o Governo instituiu uma série de incentivos que, de acordo com os autores acima mencionados, consistiram fundamentalmente em subsídios por um lado e em créditos por outro. Muito resumidamente, tratou-se do seguinte:

Quanto a subsídios, houve-os de três espécies: «[...] subsídios directos (prémios de cultura e subsídios de arroteia), subsídios aos preços⁷⁸ (com o estabelecimento de tabelas) e subsídios de transporte e comercialização.» Não interessando dar aqui uma pormenorizada descrição de todos e de cada um, basta salientar alguns pontos. *Em primeiro lugar*, quanto aos subsídios de arroteia (de 100\$ por cada hectare antes inculto ou dado a outra cultura), que nenhuma condição de aptidão cultural ou rendibilidade mínima os limitou, pelo que em princípio seriam —e de facto foram— concedidos para qualquer terreno novamente semeado. *Em segundo lugar*, correlativamente, que os preços de aquisição garantidos à lavoura foram calculados tendo em vista a remuneração dos maiores custos produtivos, averbados em terras ingratas ou em explorações tecnicamente vetustas: o que, deixando-as sobreviver, acrescia notavelmente o lucro das maiores ou mais evoluídas. *Em terceiro lugar*, que cedo cessou a liberdade das transacções de trigo, monopolizadas pela FNPT e pela FNIM, como adiante se dirá⁷⁹; cessando também, de resto, as importações privadas desse cereal (e praticamente de todos os outros), cujo comércio externo foi entregue àqueles dois organismos⁸⁰. *Em quarto lugar*, que a tudo isto acresceram várias outras coisas, como subsídios de transporte, bónus na compra de adubos, prémios para os melhores rendimentos por hectare de trigo (e também para a intensificação da cultura do milho), etc. *E, em quinto lugar*, que os lucros da moagem e da panificação foram controlados mediante tabelamento: por exemplo, o preço das farinhas calculou-se aplicando ao preço de compra (à produção) uma taxa —a taxa de moagem— que devia compensar moderadamente todas as despesas da indústria⁸¹. Dantes, como já sabemos, esta última, dada a cotação favorável do exótico, retirava uma importante vantagem das importações que lhe eram consentidas.

⁷⁸ A palavra «subsídios» deve ser aqui entendida *cum grano salis*. Em rigor dos termos, não se pode falar aqui em regime de preços directamente sustentados pelo Estado à custa do erário público, como o tinham sido os do «pão político» ou viriam a sê-lo os pagos à produção leiteira. Até aos anos 70, o sistema deu lucro (e não prejuízo) ao Fundo de Abastecimento.

⁷⁹ Ver *infra*, em b3), uma referência à crise de 1923 e seguintes, à especulação nas compras do trigo e ao conflito lavoura-moagem que desembocou na proibição das transacções deste cereal em mercado livre.

⁸⁰ Ver *infra*, em a2), a descrição do mecanismo importador e, em b3), a sua incidência sobre o estatuto da moagem.

⁸¹ Em princípio, a taxa de moagem abrangia «todas as despesas ocasionadas pelo transporte do trigo até às fábricas; a seguir, todas as despesas de armazenamento e conservação do trigo até ao local em que este sofre a primeira operação de limpeza, a despesa fabril com a sua moenda e a colocação das farinhas no mercado até à cobrança do produto da venda» (ver J. M. Pais et alii, art. cit. in *op. cit.*, n.º 54, p. 329).

Com algumas excepções, expressivas de uma vontade autêntica, mas marginal, de fomentar a modernização das culturas (por exemplo, os referidos bónus para fertilizantes e ainda os concedidos por quilograma de trigo para sementeira oficialmente aprovado), estas medidas visavam um aumento indiscriminado da produção nacional de trigo e da respectiva área de cultivo. E obtiveram-no: com efeito, estima-se em cerca de 86 000 ha — nos primeiros anos da Campanha — a área total das terras «desbravadas [...] através de subsídios de arroteia», sem contar com o aproveitamento de outras já arroteadas, mas que estavam ao abandono, nem com a passagem a trigo de muitas onde até então cresciam o milho, o centeio ou a vinha. No total, a superfície cultivada de trigo, que era de 435 000 ha em 1929, subiu para 591 000 ha em 1932... É verdade que depois disso se deu uma contracção, mas essa área ainda superava os 500 000 ha em 1940. Nestas condições, é claro que os aumentos da produção total, quando os houve⁸², ficaram sobretudo a dever-se à extensão cultural⁸³, muito embora também se registasse uma certa intensificação e modernização⁸⁴. Eis quanto basta para desde já pressentirmos que o nosso histórico desvio, tão vivamente denunciado pelo Salazar de 1915, em vez de se corrigir, se agravou. Mais do que nunca, o trigo foi rei, em detrimento eventual não só de pastagens e forragens — da pecuária pois, a supor que alguma grande acção era aqui possível —, mas também do fomento de outras produções, como as horto-frutícolas, relativamente às quais a acção governamental das décadas de 30 e 40 foi de alcance limitado⁸⁵. Adiante reflectiremos sobre a opção de fundo que se nos revela aqui.

Quanto a créditos, a taxas favoráveis, houve-os de várias espécies, de acordo com a reforma operada em 1929, de tendência centralizadora (com relevo para o papel da Caixa Geral de Depósitos, junto da qual se criou uma Caixa Nacional de Crédito) e que não passou sem protestos das caixas de

⁸² A colheita de trigo, que fora de 291 000 t em 1929 e não subiu muito nos dois anos seguintes (370 000 t e 355 000 t respectivamente), «saltou» depois para 640 000 t, 438 000 t, 656 000 t e 602 000 t entre 1932 e 1935, porque as condições climatéricas ajudaram e novas terras foram postas a trigo. Depois dá-se a queda brusca de 1936 (235 000 t), para de novo se registar uma subida: 399 000 t em 1937, 430 000 t em 1938, 516 000 em 1939, até outra acentuada flexão (268 000 t) em 1940. Ao todo, porém, pode dizer-se que as médias quinquenais ou decenais subiram.

⁸³ O próprio Salazar antecipadamente confessa que «o aumento da produção não podemos ingenuamente esperá-[lo] de uma mudança de processos, obter-se-á por uma maior força de trabalho [...]» (cf. «Alguns aspectos da crise das subsistências», in *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, ano IV, pp. 330-331).

⁸⁴ O consumo dos adubos aumentou bastante [ver *infra*, b6)] e o uso de máquinas também registou um acréscimo sensível, sobretudo quanto às debulhadoras: 48,41% e 54,3% do trigo colhido foram mecanicamente debulhados em 1939 e 1940, contra 41,2% e 40,8% em 1929 e 1930, respectivamente, (ver M. Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 54, p. 344.) Já a introdução de ceifeiras terá sido assaz moderada pela preocupação de conter o desemprego agrícola [ver *infra*, b5)].

⁸⁵ Visando sobretudo o fomento das exportações, ligado à criação da JNF e de vários grémios obrigatórios de fruticultores.

crédito agrícola mútuo, que se sentiram subalternizadas⁸⁶. Mas adiante. Esses créditos, concedidos pela CNC, foram sobretudo: créditos de campanha, de 450\$ por hectare de trigo cultivado, «garantidos pela colheita e por todos os bens do devedor», necessitando de aval dos proprietários da terra sempre que beneficiassem rendeiros ou parceiros; créditos a associações de agricultores, desde que «pelo menos 25 dos 50 maiores contribuintes [...] no concelho ou freguesia» fizessem parte do grupo; créditos individuais comuns, a uma taxa superior naturalmente; e ainda, mas concedidos via FNPT, empréstimos «até 70 % do valor do trigo manifestado para venda», garantidos pelo penhor dos trigos num sistema de *warrants*, espécie de cautelas de penhor emitidas pela Federação. Uma interessante crítica desta política creditícia⁸⁷ chega à conclusão de que a vida dos pequenos agricultores não terá sido grandemente facilitada pelo aludido sistema, ou porque eles não oferecessem garantias bastantes, ou porque ficassem na dependência de proprietários cujo aval se requeria, ou porque o dinheiro obtido não cobrisse os seus custos de produção, por via de regra superiores⁸⁸; ao passo que os grandes senhores da terra dele terão extraído enormes vantagens... Eis outra discussão para daqui a pouco. Por agora, o que de novo interessa salientar é que a concessão destes créditos, tal como a dos subsídios atrás referidos, não ficou subordinada a condições de aptidão cultural. E também nenhuma exigência de reconversão racionalizadora se vislumbra propícia à correcção do histórico desvio cultural. Eis outro sintoma — e já veremos mais — de que o primitivo desígnio de Salazar sofreu aqui notáveis tratos de polé.

a2) *Na parte institucional*, as novidades e a inflexão acarretadas pela Campanha do Trigo não se afiguram, com efeito, menores. Como os leitores estarão recordados, Salazar elevara-se, na *Questão Cerealífera*, contra os exces-

⁸⁶ Eis o que provocou uma polémica entre a União dos Interesses Económicos, que criticou esta reforma, e o próprio Salazar, que se defendeu a golpes de notas oficiais do Ministério das Finanças (ver Salazar, *A Reorganização Financeira*, cit., pp. 273-279).

⁸⁷ Ver M. Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 46, pp. 438-447. Esta crítica tem o seu ponto forte na consideração de que os grandes lavradores passaram a dispor facilmente de avultados capitais (que por vezes mutuavam), o que não sucedia aos pequenos, que, vítimas, além do mais, de atrasos na concessão ou no pagamento, continuaram a vegetar. E, de resto, o montante dos créditos de campanha (450\$ por hectare), remuneradores para quem produzisse abaixo de certos custos de produção, terá sido calculado sem tomar em conta a remuneração de trabalho familiar, etc. Mas os autores — que reconhecem ser possível que alguns pequenos e médios produtores de trigo tenham beneficiado dos créditos concedidos pela FNPT e pela CNC — não fazem nenhuma comparação com a situação anterior, sobre a qual, pelo contrário, insiste Salazar. De acordo com ele (cf. *A Reorganização Financeira*, pp. 261-269), a situação anterior seria de completa e escandalosa sujeição da pequena lavoura à usura, directa e indirecta, chegando esta última a cobrar taxas de 300 % ao ano (comprando antecipadamente o trigo muito abaixo da tabela), ao passo que os empréstimos da CNC foram a 8 %...

⁸⁸ *Id.*, *ibid.*, pp. 459-460, em que se censura a Junta de Colonização Interna por não tomar em conta o trabalho dos empresários e seus familiares no cálculo dos rendimentos líquidos médios por hectare. Eis o que lhe permitiria chegar à conclusão de que esses rendimentos seriam tanto maiores quanto menor a área explorada.

sof burocrático-regulamentares e a violência das imposições do Estado durante a guerra. E mantivera essa veia antiestatizante em 1918, ao escrever sobre a crise das subsistências, bem como em 1923, ao propor a redução das despesas públicas. Com fundamentos múltiplos, tão bem articulados que não é possível tomá-los à conta de ligeireza nem suspeitá-los de insinceridade. Senão vejamos.

No pano de fundo doutrinário destaca-se uma vez mais a geral oposição do autor ao gigantismo estatal, a sua especial convicção de que, «se há serviços tão inerentes à própria estrutura e essência do Estado, que, seja qual for o seu custo, têm de lhe ser confiados, há muitos outros que, passados das mãos dos particulares para a administração pública, não ficam melhores e são muitíssimo mais caros»; e, enfim, o seu temor, numa Europa «depauperada e exausta pela guerra», de um socialismo que, a seu ver, ensaiava a conquista do poder, moderada e insidiosamente, através de um constante alargamento das funções estatais.

Em sua opinião, esta tendência tinha de ser combatida, a despeito dos preconceitos ou «prejuízos» que ainda embaraçavam a acção dos governantes, imprimindo-se uma «nova orientação à mentalidade e à acção operária»⁸⁹; e contrariando-se a nossa latina duplicidade perante o Estado, «de quem tanto se espera [quando é] precisamente o menos apto a fazer alguma coisa». Pois os povos, como o português, individualistas, com escasso espírito de solidariedade social e frágeis tradições de *self-government*, tanto querem quanto repelem o Estado, «precisam-no e detestam-no» numa atitude que amortece a acção individual e inutiliza a colectiva⁹⁰. Mas tudo isto ainda é demasiado genérico, apenas permitindo a dedução abstracta de que o Estado, por via de regra, se deve abster de intervir (ou de que deve intervir o menos possível), salvo em se tratando das suas atribuições essenciais: diplomacia e defesa, justiça, ordem pública... Eis o que tem um ar inesperadamente liberal... Ora, ao considerar a questão das subsistências, Salazar não se ficou por generalidades. Muito pelo contrário, deu-se ao trabalho de expor toda uma impressionante panóplia de concretas razões⁹¹ que votariam ao fracasso as soluções estatizantes em matéria económica, com relevo para as já ensaiadas, sem êxito, do trigo ao pão. E, se algumas dessas razões (assim a falta de transportes ou a de funcionários) podem parecer passageiras e outras (como a instabilidade política, impossibilitando a adopção de uma firme linha de rumo, a incapacidade do País para criar um «verdadeiro dita-

⁸⁹ Salazar, *Redução das Despesas Públicas*, cit., pp. 5-6.

⁹⁰ Id., «Alguns aspectos da crise das subsistências», in *Boletim da Faculdade de Direito de Lisboa*, pp. 301-302. Donde o ficarem esses povos «numa situação inferior: nem são livres em face e independentemente do Estado, como os Ingleses, nem são livres no equilíbrio e harmonia da sua acção com a poderosa intervenção estatal, como os Alemães». Parece-me que este passo abre uma curiosa porta do pensamento e da mentalidade de Salazar, sendo interessante muito para além do que se discute neste artigo.

⁹¹ Id., *ibid.*, pp. 298-312, de onde são extraídas as citações seguintes, e ainda p. 335, quanto à incidência dos tabelamentos nos salários.

dor de víveres» e a do Estado para se substituir integralmente aos comerciantes ou até de com eles concorrer eficazmente, de modo a discipliná-los) poderiam ser superadas em mudando o regime político, já o mesmo se não dirá das restantes, que se afiguram decisivas. Entre elas avultam, *por um lado*, uma preferência pela acção descentralizada (fruto da consciência de que ao Estado faltavam «as bases seguras de uma distribuição equitativa»⁹², de que a freguesia «é o único agregado social entre cujos membros se distingue um certo vínculo de coesão», de que as aldeias são capazes de opor uma resistência «tenaz, invencível [...] em face da intenção dos agentes particulares ou públicos» e de que, quanto às leis, «nos países de fraca moralidade política há sempre meio de as atenuar»; e, *por outro lado*, uma repugnância de fundo pelos regimes de preços autoritariamente fixados, «artificiais»⁹³, bem como pelas tabelas uniformes, ignaras das diversas condições locais e provocando uma uniformização de salários que Salazar — por razões que adiante veremos — considerava fatal. Donde a ideia de que, sendo certo que se torna necessário introduzir um princípio de autoridade pública quando as circunstâncias sejam excepcionais, quando o comércio se ache «inutilizado» como distribuidor natural dos produtos, uma tal necessidade não é porém de confundir com outra, «de modo algum existente, de centralização e organização directa pelo Estado». Muito ao invés, o que haveria a fazer seria «dar força a pequenos organismos locais interessados, que os agentes da autoridade apenas reforçariam ou impulsariam...»⁹⁴. Ora a Campanha do Trigo trouxe consigo soluções institucionais bem diversas, dir-se-ia até opostas.

A que se assiste, com efeito, em 1929 e seguintes? Desde logo vemos na direcção da Campanha, enquanto ministro da Agricultura, o mesmo coronel Linhares de Lima que, durante a guerra, à frente da Manutenção Militar, representara o intervencionismo centralizador, cuja condenação, por Salazar, acabámos de ouvir. E depois deparam-se-nos, no circuito cerealífero, não só a multiplicação dos regulamentos e controlos da autoridade

⁹² Para a qual seria necessário dispor não só de elementos estatísticos rigorosos (que faltavam) «acerca da produção total e da produção local», mas também dos relativos ao consumo dos diferentes géneros, «não já só por simples médias, mas conforme os usos das populações, tão variados quanto aos elementos predominantes na alimentação, sem falar [...] no conhecimento minucioso das regiões produtoras e consumidoras para economizar despesas e evitar demoras de transportes inúteis» (cf. Salazar, «Alguns aspectos [...]», in *Boletim da Faculdade [...]*, pp. 307-308).

⁹³ Liga-se isto à convicção salazarista de que, em condições normais, deve o comércio (privado) fazer a distribuição dos produtos, «assentando o seu exercício em duas condições, a liberdade de circulação e a concorrência», parecendo-lhe a primeira um instrumento de trabalho e a segunda um instrumento de moderação... E Salazar acrescenta que a centralização «exigiu a proibição de trânsito dos produtos de localidade para localidade», com o que, frequentemente, «o Governo prejudicou os produtores», a quem foram negadas as vantagens da venda livre, sem que muita vez o Estado aparecesse a comprar e a distribuir e, o que é talvez pior, a pagar... (cf. Salazar, «Alguns aspectos [...]», in *Boletim da Faculdade [...]*, pp. 303 e segs. e 309-310).

⁹⁴ Cf. Salazar, «Alguns aspectos [...]», in *Boletim da Faculdade [...]*, p. 312.

pública (da obrigação do manifesto à rígida fixação — em tabelas uniformes — dos preços do trigo, das farinhas e do pão, passando por tudo quanto atrás se disse relativamente a subsídios, créditos, transportes...), mas também, e sobretudo, a partir de certa altura, a completa supressão das transacções livres, privadas, do trigo, bem como a instauração de um monopólio «para-estatal» do comércio externo de todos os cereais⁹⁵. Num sistema cujos eixos foram, por um lado, a Federação Nacional dos Produtores de Trigo (FNPT), instituída em 1933⁹⁶, e, por outro, a Federação Nacional dos Industriais de Moagem (FNIM), criada no ano seguinte⁹⁷, organismos estes — aos quais se somou em 1935 o Instituto do Pão — que intentaram a sindicalização obrigatória, e atrelada ao Estado, das mencionadas categorias socioprofissionais. Eis o que, por si só, constituiria uma forte guinada intervencionista, vagamente atenuada por frágeis pára-ventos corporativos⁹⁸. Mas houve mais: é altura de descrever a nova disciplina do comércio trigueiro.

Suprimido o mercado livre, a FNPT comprava à produção todo o trigo, obrigatoriamente manifestado, que ela não fosse autorizada a conservar para fins de autoconsumo (alimentação humana e animal, sementeiras); e comprava-o primeiro através de «celeiros concelhios» e depois (a partir de 1939) através da rede dos grémios da lavoura, que, por conta da FNPT, procediam à recolha, armazenamento e despacho do cereal e o pagavam aos produtores⁹⁹; sendo a posterior distribuição pelas fábricas de moagem feita em colaboração com a FNIM, segundo um sistema de cotas de rateio que também se aplicava ao cereal exótico, comprado sob autorização governamental e que era revendido às fábricas, pela FNIM, ao preço (normalmente mais elevado) do nacional; e o mesmo se passava com as importações para semente, bem menores em quantidade, que a FNPT distribuía pelos agricultores. Este sistema propiciava importantes lucros, dos quais uma parte constituía receita das federações sob a forma de uma taxa por quilograma adquirido (a FNPT — nos seus celeiros — também recebia um tanto por cada quilo manifestado pelos produtores internos), devendo a outra parte ser aplicada em obras de fomento cerealífero, ou reverter para o Fundo de Abastecimento.

⁹⁵ Os decretos-leis fundadores da FNPT e da FNIM atribuem explicitamente a estas organizações o exclusivo das compras de trigo no estrangeiro (à primeira, para semente; à segunda, para moenda). Relativamente aos outros cereais, ditos secundários, não houve disposição legal semelhante. Mas o que de facto se verificou foi a não concessão de autorizações de importar a entidades privadas, salvo por vezes no caso da cevada para malte (fábricas de cerveja).

⁹⁶ Pelos Decretos-Leis n.ºs 22 871 e 22 872, de 24 de Julho, depois de um primeiro ensaio sem consequências no ano anterior (Decreto-Lei n.º 21 300, de 28 de Maio de 1932).

⁹⁷ Decreto-Lei n.º 24 185, de 18 de Julho de 1934.

⁹⁸ A FNPT, que, devido à renitência da lavoura, acabou por funcionar sem representantes eleitos dos produtores, nem sequer podia, bem vistas as coisas, ser realmente considerada um organismo corporativo.

⁹⁹ Grandes produtores expediam directamente o seu trigo para as fábricas, mas nem por isso podiam negociar livremente com elas.

Para os cereais secundários — salvo no período conturbado da segunda guerra mundial — conservou-se o mercado interno livre (mas não, como já vimos, a possibilidade de compras privadas no estrangeiro) e o regime protecctionista cifrou-se numa garantia de compra, pela FNPT, do milho, do centeio e da cevada que os produtores lhe quisessem vender.

Da monografia dedicada à FNPT consta uma detalhada descrição das funções desse organismo e da FNIM, bem como das do Instituto do Pão e da Comissão Reguladora das Moagens de Rama, cuja importante problemática não pode ser evocada aqui. Lá se referem também certas peripécias e conflitos de interesses que presidiram ao nascimento destes organismos — precipitado pela crise de superprodução que se deu em 1932-34¹⁰⁰, peripécias essas às quais só de passagem aludirei nas páginas seguintes. Por agora basta acrescentar que, além dos exclusivos comerciais, cabiam à FNPT e à FNIM, sobretudo à primeira, importantes atribuições em matéria de estudo e fomento tecnológico, de orientação e fiscalização dos grémios¹⁰¹ e de controlo da qualidade dos produtos, de armazenamento, de financiamento, de propositura de preços, de participação no condicionamento industrial e até no campo da previdência... Recordá-las é ter presente um intervencionismo tão extenso e minucioso que se diria ter desistido da sua proclamada moderação. E, no entanto, esta afirmação deve ser refinada.

É certo que, ideológica e juridicamente falando, a FNPT e a FNIM não seriam entes estatais, mas sim uns organismos corporativos peculiares, de cujo carácter obrigatório resultava uma dependência dos públicos poderes muito acentuada, mas em princípio transitória. Em princípio, a fidelidade à sua autêntica vocação levaria ao progressivo desabrochar de uma autonomia cada vez maior, à medida que o Estado, por seu turno, fosse aligeirando os seus controlos para enfim se retirar. Eis o que deveria acontecer quando, criadas as corporações, por elas se pudesse realizar a plena autodirecção da economia. As corporações teriam então absorvido em si os transitórios (pré-corporativos) organismos de coordenação económica — aos quais certas federações e grémios obrigatórios se assemelhavam¹⁰². Tanto uns como outras poderiam, aliás, passar a facultativos assim que as circunstâncias o permitissem ou aconselhassem, o que desde logo lhes traria uma certa emancipação estatutária (envolvendo, por exemplo, o desaparecimento dos delegados do Governo na direcção dos organismos), bem como o aumento da margem de manobra concedida aos dirigentes corporativos. Quanto a estes, deveriam ser democraticamente designados pelos seus pares, ou seja, livremente eleitos por eles (no caso vertente, os produtores de trigo e os moageiros) como lídimos representantes das «forças vivas», cuja disciplina os organismos asse-

¹⁰⁰ Ver na monografia dedicada à FNPT o cap. II; e também *infra*, b3).

¹⁰¹ E, antes deles, pelo que diz respeito à FNPT, dos celeiros concelhios.

¹⁰² Sobre esta semelhança e a consequente legitimidade de se considerarem as federações e os grémios obrigatórios como organismos de coordenação ver o meu artigo «Sobre os organismos de coordenação económica ligados à lavoura», in *Análise Social*, n.ºs 56, 57 e 58, interessando sobretudo o primeiro, pp. 833 e segs.

guravam. Mas isto era o que vinha na lei: de acordo com ela, a direcção da FNPT seria composta «pelo delegado do governo e por três vogais efectivos e três substitutos eleitos pelo conselho-geral»¹⁰³. Ora este último seria composto por lavradores, garantindo representatividade àquela. Mas sucedeu que a lavoura, sobretudo a grande lavoura do Sul, sempre manifestou fortes reservas relativamente à fórmula adoptada — como, de resto, relativamente ao corporativismo em geral, por mais benefícios que dele tenha extraído¹⁰⁴ —, de modo que o conselho-geral da FNPT nunca funcionou, sendo as direcções de nomeação inteiramente governamental. Na FNIM as coisas passaram-se diversamente e a sua acção de classe sempre foi mais efectiva, dentro dos estreitos limites do nosso regime corporativo¹⁰⁵. Mas este reconhecimento não nos obriga a modificar o juízo de fundo, até porque, na realidade das coisas, o fulcro do sistema se situou na FNPT, e não na FNIM. Foi aquela o organismo dominante do sector, verdadeira agência governamental na dependência dos ministros da Agricultura e da Economia e espécie de grande empresa pública, organismo só nominalmente corporativo, do qual a EPAC é hoje a herdeira. Quanto à sua «corporativa» autonomia, estamos, portanto, conversados. Na prática, mal se viu. E, se nos lembrarmos de que os próprios grémios da lavoura viriam muitas vezes a ser como que emanações locais da FNPT — ficando sob a sua alçada em tudo quanto dissesse respeito a cereais e dela auferindo, pelos serviços prestados, dotações indispensáveis à própria sobrevivência e funcionamento —, faremos uma ideia de como, por detrás do biombo corporativo, o sector trigueiro se tornou um dos melhores exemplos, porventura o mais perfeito, de atrelagem ao carro do Estado. Eis outra solução que nem as propostas reformadoras d'*A Questão Cerealífera* nem a doutrina expendida a propósito da crise das subsistências faziam prever. Por mais que nas *nuances* ideológicas e jurídicas que apontámos perpassasse ainda o desejo de outra vida ou despontem até (o que não será nada indiferente), embriões dela...

É altura de tentarmos penetrar o mistério de tão acentuada viragem, devida, por força, a muito poderosas motivações.

¹⁰³ Decreto-Lei n.º 29 494, de 19 de Janeiro de 1935 (reforma da FNPT), artigo 12.º De notar que, nesta formulação, o delegado do Governo faz parte da direcção. Neste decreto, tal como em outros dos primeiros anos do Estado Novo, ainda ecoa o corporativismo de Estado. Mais tarde, com o predomínio (ideológico) do corporativismo de associação, preferia-se falar em delegados junto das direcções, com direito de veto sobre as decisões com que não concordassem, mas sem voto...

¹⁰⁴ A Associação Central da Agricultura exprimiu essas reservas em várias ocasiões (por exemplo, ao contestar a necessidade de se criarem federações de grémios da lavoura) e sempre reivindicou para a lavoura o património da FNPT. É significativo que esta reivindicação seja hoje retomada pela CAP.

¹⁰⁵ De acordo com a lei geral dos grémios obrigatórios (Decreto-Lei n.º 23 049, de 23 de Setembro de 1933, artigo 5.º), cabia aos ministérios económicos não só a iniciativa de criação desses organismos, mas também a sua orientação técnica e económica, à qual eles ficavam «sujeitos». No resto (trabalho, previdência...) dependeriam «directamente» do Subsecretariado e depois do Ministério das Corporações.

b) MOTIVAÇÕES

Não está nos meus propósitos, nem, de resto, saberia, lançar-me aqui numa espécie de adivinhação psicológica tendente a identificar e a hierarquizar os «porquês» do homem Salazar ao cobrir com a sua autoridade a Campanha do Trigo. Mas vou enumerar uma série de factores objectivos tão notórios e tão fortes que não é arriscado pensar que os teve em conta. Caberá depois o exame de algumas posições igualmente notórias do ex-presidente do Conselho, a partir das quais — e dados esses factores — a sua anuência se torna bem compreensível, a ponto de a podermos considerar quase inevitável. Irei do particular, feito de distintos interesses corporativos, para o geral, onde se já descortinam opções de Estado ou condições de governo. Uma vez mais, resumirei e simplificarei certas descrições da monografia da FNPT, confessando a minha dívida para com o artigo da *Análise Social* que venho citando, no qual as causas da Campanha do Trigo são objecto de uma análise mais exaustiva. Discordo dos seus autores quanto ao peso específico das diversas causas apontadas e também quanto ao enlace delas, o que sem dúvida afecta a compreensão global. Mas trata-se de uma discordância relativa, diga-se já.

b1) *Comecemos pelos interesses da lavoura*: a primeira coisa a dizer é que ela parece ter formado um bloco quase sem fendas em torno do projecto económico da Campanha, por muito que fortes reservas se tenham feito depois sentir, designadamente no plano institucional¹⁰⁶. Ora a formação desse bloco não é, bem vistas as coisas, de estranhar, porquanto a decisão de subsidiar a cultura do trigo e de garantir a compra de todo o que se produzisse, a preços compensatórios de custos de produção elevados, convinha simultaneamente:

Às melhores explorações, que, por ocuparem boas terras ou por adoptarem modernos métodos culturais (máquinas, fertilizantes, sementes seleccionadas), produziam a menores custos, pois beneficiariam de consideráveis rendas diferenciais¹⁰⁷. *E às piores*, para as quais os referidos preços constituíam uma tábua de salvação;

Aos grandes e aos pequenos agricultores, se bem que diversamente. Acerca desta diversidade, muito se tem dito que foram os grandes senhores da terra quem mais lucrou com a Campanha; mas, se, em *matéria de enriquecimento*, é provável que esta afirmação corresponda *grosso modo*

¹⁰⁶ Com efeito, a grande lavoura do Sul teria preferido escapar à sindicalização obrigatória e ao apertado controlo que reclamava para a moagem, tendo a sua renitência determinado a oscilação institucional entre a fórmula dos «celeiros concelhios», a dos grémios de cerealicultores e a dos grémios da lavoura, que só se impuseram a partir de 1939, demorando alguns deles bastantes anos a criar. Por outro lado, a lavoura acabou por nunca estar representada na direcção da FNPT.

¹⁰⁷ Sobre isto ver M. Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 46, pp. 405 e segs.

à verdade, nem outra coisa seria de esperar¹⁰⁸, já em *matéria de sobrevivência* tudo fia mais fino, pois aí parece difícil negar que entre a multidão dos pequenos, menos capazes de se aguentarem no balanço da livre concorrência ou de se reconverterem, é que se acharia a maior parte das vítimas de qualquer liberalização;

À *lavoura cerealífera e à não cerealífera*: a este respeito cumpre observar que a Campanha do Trigo interveio num momento de crise, permitindo «a reconversão de terras anteriormente consagradas à produção de artigos de exportação, como o vinho¹⁰⁹, a cortiça e o azeite, cujo escoamento se tornava cada vez mais difícil na conjuntura depressiva mundial»¹¹⁰. Mas não se tratou apenas de reconverter: de acordo com uma ideia muito anterior de Salazar, também havia que garantir uma contenção salarial (conexa com a do preço do pão), da qual tanto a indústria quanto a agricultura beneficiariam. Relativamente à segunda, o futuro presidente do Conselho observa em 1923 que, de outro modo, «na rubrica substâncias alimentícias [...] muitas fontes secariam absolutamente»; Salazar sabia, já o vimos, que os aumentos da nossa produção agrícola se não podiam «ingenuamente esperar de uma rápida mudança de processos», mas sim do concurso de «uma maior força de trabalho provocando uma maior concorrência e também um novo aumento de salários»; o que, segundo ele, viria sobretudo agravar a posição internacional dos nossos vinhos: talvez essa posição se não pudesse manter «porque pela alta dos salários o vinicultor nacional se [acharia] porventura em posição de inferioridade perante os mercados estrangeiros»¹¹¹. Tudo isto solidarizou com a Campanha muitos lavradores que dela não extrairiam benefícios directos. E nem é de excluir, por fim, que boa parte da lavoura nortenha também não visse com maus olhos que pela Campanha se confirmava o Alentejo, para muitos anos, na sua especialização produtiva: eis o que contribuiria para o arredar de certos sectores nos quais poderia inquietar outras regiões¹¹².

¹⁰⁸ Sobre a «renda fundiária e a renda diferencial» no regime superproteccionista da Campanha ver M. Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 46, pp. 454-455, que retoma a análise de Ezequiel de Campos à lei de 1899. Sobre o mecanismo da apropriação do crédito e a sua utilização por vezes desviada e dando azo a uma usura de segundo grau ver *supra*, al), in *fine*.

¹⁰⁹ Segundo Jaime Reis (ver art. cit. in *op. cit.*, pp. 777-778), já em 1890 as questões do vinho e do trigo se apresentaram conexas. Por um lado, «as dificuldades da balança de pagamentos, para as quais o regime dos cereais foi uma tentativa de cura, [terão] então resultado em certo sentido do fracasso do sector vinícola, que não conseguia ser mais competitivo internacionalmente». Por outro lado, já então muitos produtores de custosos vinhos de qualidade pretendiam que grandes várzeas do Sul, sobretudo ribatejanas, fossem postas a trigo, para se verem livres da concorrência de vinhos de pior qualidade, mas muito mais baratos.

¹¹⁰ Ver M. Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 54, p. 321; e, em especial, sobre a crise vinícola, n.º 46, pp. 433 e 462.

¹¹¹ Salazar, «Alguns aspectos [...]», in *Boletim da Faculdade [...]*, pp. 331-332.

¹¹² Nos anos 60 far-se-á sentir certa inquietude de lavradores nortenhos perante projectos de reconversão que apontavam para o desenvolvimento, no Alentejo, da vitivinicultura, da horto-fruticultura, da criação de gado, etc.

Assim, por todos os motivos acabados de passar em revista — e outros ainda que adiante se dirão —, a lavoura reclamava unânime o protecçãoismo cerealífero e aclamou a expansão da cultura trigueira, apenas protestando (contra comerciantes e moageiros) a propósito de condições de comercialização que, a seu ver, ameaçavam comprometer as vantagens obtidas nos anos de grande produção do princípio da Campanha. Mas este ponto — ao qual se prende a questão das instituições — também tem de ficar para daqui a pouco. Entretanto, saliente-se que a reclamação protecçãoista vinha de trás. Para já não falar em coisas bem mais remotas (desde a fundação da Associação Central da Agricultura Portuguesa, cerca de 1860), basta lembrar a Semana do Pão de 1924, o Congresso das Caldas da Rainha de 1926, levado a cabo pela Federação dos Sindicatos Agrícolas, o Congresso de Braga da União Agrária, em 1928, o Congresso do Trigo de 1929¹¹³. Foi uma reclamação constante. E unitária de toda a lavoura politicamente desperta (embora na liderança se vissem sobretudo grandes agricultores), pois havia bastas razões para tal: as acabadas de enumerar.

b2) *Em segundo lugar vêm os interesses de indústrias a montante da cerealicultura*, entre os quais avultam os das empresas de construção de máquinas agrícolas e de produção de adubos, simbolizadas por dois nomes grandes no parque industrial português (a Metalúrgica Duarte Ferreira e a CUF, nada menos), extremamente interessadas na expansão do mercado interno dos respectivos produtos. Naturalmente, essas empresas aliaram-se à lavoura (a expensas da moagem), primeiro na reivindicação de protecçãoismo cerealífero e depois no lançamento da próxima Campanha do Trigo; a qual lhes conveio a tal ponto¹⁴⁴ que há quem ache que «os [seus] grandes beneficiários [...], economicamente falando, [...] não teriam sido tanto os latifundiários e rendeiros capitalistas do Alentejo, como sobretudo o grande capital industrial e comercial¹¹⁵ a montante da esfera agrícola»¹¹⁶. Pense-se o

¹¹³ Sobre estas realizações ver M. Pais *et alii*, art. in *op. cit.*, n.º 46, pp. 420 e segs., e n.º 54, pp. 348 e segs.

¹¹⁴ Sobre a progressão adubeira da CUF, bem como sobre o desenvolvimento paralelo das importações dos tipos de adubo que ela não produzia, ver M. Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 54, pp. 335-342); sobre o desenvolvimento da indústria metalúrgica nos mesmos anos 30, *id.*, *ibid.*, pp. 342-347: por exemplo, entre 1929 e 1939, a percentagem de trigo debulhado mecanicamente subiu de 41% para 54%. Os progressos da maquinização não foram, é certo, constantes, tendo o seu ritmo baixado nos anos de superprodução, em virtude da necessidade de dar emprego a muitos braços. E nota-se uma progressiva diversificação na Duarte Ferreira, que começa a construir máquinas não agrícolas: equipamento de navios, máquinas para fábricas de lã e papel, etc. Mas a empresa também teve muitas encomendas da FNPT, designadamente para construir estruturas metálicas para os celeiros da Federação.

¹¹⁵ Aqui se alude sobretudo ao facto de muitas das nossas empresas construtoras de máquinas agrícolas (Casa Filipe & Filipe, A. Fassio, Manuel J. Barradas, etc.) serem ao tempo também (se não principalmente) representantes em Portugal de grandes firmas estrangeiras.

¹¹⁶ Ver M. Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 46, p. 472, onde se acrescenta ao rol dos grandes beneficiários, «por outro lado», a usura local, por vezes coincidente com a grande burguesia rural latifundiária.

que se pensar desta ideia¹¹⁷, cuja discussão excede largamente o meu conhecimento da história económica nacional, não cabe duvidar do envolvimento na Campanha das metalúrgicas e adubeiras: participação activa, em propaganda na imprensa, no famoso «comboio do trigo» que percorreu Alentejo e o Ribatejo, na venda dos seus produtos com bónus e descontos, etc.¹¹⁸ Assim se desenhou uma aliança (destes sectores com a lavoura) para a qual as considerações relativas à contenção salarial também terão contribuído e à qual nenhuma frente de envergadura se opôs. Os grandes prejudicados pela Campanha do Trigo ficaram até bastante isolados. Ora identifiquemo-los.

b3) Entre os interesses logo a jusante da produção agrícola salientam-se os dos comerciantes de trigo e os dos industriais de moagem e panificação, entre os quais se registaram as oposições mais significativas à política atrás descrita¹¹⁹. Claro que a supressão das importações privadas do cereal, bem como o tabelamento, ingeneroso para eles, das farinhas e do pão, não lhes convinham. *Quanto ao comércio interno*, a supressão das transacções em mercado livre não foi imediata. Pode até dizer-se que começaram por proliferar, sobretudo nos anos fastos da Campanha, em que o trigo superabundou (1932, 1933), o que deu azo a desenfreadas especulações. Ao brusco aumento da produção, devido a clemências do clima e à entrada em cultura de muitas terras, não correspondeu uma suficiente capacidade de armazenamento, nem bastante rapidez nos transportes, nem disponibilidade financeira que chegasse para pagar depressa os preços oficialmente garantidos... E então, à vista de tantos lavradores (que eram sobretudo os pequenos...) precisados de dinheiro como de pão para a boca, os comerciantes enxamearam, muitos de vocação improvisada, pagando muito abaixo da tabela, mas a pronto... E a usura, segundo o próprio Salazar¹²⁰, também teve dias gloriosos. A propósito do comércio cumpre aliás observar que, tendo muitos moageiros o hábito de se abastecerem directamente no produtor, houve entre eles quem não desdenhasse as oportunidades de revenda lucrativa, que na época em apreço se multiplicaram, acumulando a actividade comercial com a industrial. Eis o que, propiciando injustas generalizações, contribuiu para engrossar o clamor contra a moagem e contra os seus potentados, corrente desde a «lei da fome»¹²¹. A moagem defendeu-se, negando que os lucros fossem tão chorudos, garantindo que os especuladores eram, no seu seio, marginais...; e contra-atacou, pondo em causa o protecçionismo, responsa-

¹¹⁷ À qual os citados autores agregam — como sintoma da sua justeza — a passagem de um industrial (o Eng.º Sebastião Ramires) pela pasta da Agricultura, sucedendo a Linhares de Lima. Depois veio, é certo, Rafael Duque — e não o ignoram. Mas observam que a sua gestão não foi apreciada pelos lavradores.

¹¹⁸ Cf. M. Pais *et alii*, art. cit., in *op. cit.*, n.º 46, pp. 420 e segs., e n.º 54, p. 337.

¹¹⁹ Tomando por vezes a forma de uma crítica de certos aspectos da Campanha, em vez de a hostilizar em si mesma numa crítica aberta.

¹²⁰ Ver *supra*, a2), *in fine*.

¹²¹ A lei protecçionista de 1899, atrás referida.

bilizando a lavoura pela sua imprevidência e pelo seu atraso, co-responsabilizando o Governo por ter lançado a Campanha sem tomar providências para garantir a armazenagem e o escoamento da aumentada produção; pedindo, enfim, igualdade de tratamento para todos os protagonistas, pois não seria justo que pagasse sozinha por todos os pecados do mundo¹²². O conflito alastrou, dando origem a uma situação crítica, à qual o Governo acabou por responder radicalmente — após algumas hesitações e depois de em vão ter sido tentado um compromisso voluntário (corporativo) entre lavradores e moageiros — pela supressão do comércio livre do trigo, pela criação da FNPT e da FNIM, etc. Provavelmente, foi no plano do *comércio externo* que esta reorganização mais doeu, ao privar as moagens das rendosas importações a que estava acostumada: negócios da China (sobretudo nos anos de escassez interna), a acreditarmos nos seus inimigos; simples compensação e garantia de sobrevivência (dados os altos preços internos do cereal e o tabelamento das farinhas), de acordo com os seus mais acérrimos defensores. Fosse como fosse, o que agora interessa salientar é que, sobretudo a partir de 1934, os moageiros, além de ficarem submetidos a uma disciplina rigorosa — das cotas de rateio, da taxa de moagem, da proibição de importar —, foram autoritariamente concentrados, em pouco tempo se reduzindo em cerca de metade as 240 fábricas existentes¹²³; e o processo de concentração havia de prosseguir em 1939-40... Claro que as suas grandes vítimas foram os pequenos moageiros, encostados à parede, expropriados e mal indemnizados, cujo protesto patético encontrou ouvidos de mercador, por muito que invocasse as delícias do verdadeiro corporativismo, supostamente incompatível com uma coisa dessas¹²⁴.

¹²² O principal porta-voz da moagem foi o futuro presidente da FNIM, Albano de Sousa, numa série de trinta artigos publicados pelo *Diário de Notícias* entre 16 de Outubro e 27 de Novembro de 1932 e depois reunidos num volume (*Estudos sobre o Problema dos Trigos em Portugal*, Lisboa, Tipografia da Empresa do Anuário Comercial, 1933), que contém, em anexo, seis interessantes artigos que o Prof. Armando Marques Guedes (Pai) dedicara ao assunto no *Primeiro de Janeiro* em Outubro/Novembro de 1932.

¹²³ Estas 240 fábricas (60 em Lisboa, 121 em Beja, Évora, Portalegre e Santarém) dispunham em 1934 de uma capacidade de laboração de 1 600 000 t de trigo, volume três ou quatro vezes superior ao da nossa produção anual. O Decreto-Lei n.º 24 185, de 18 de Julho desse ano, veio dispor «a expropriação, com indemnização», até ao limite de 30% da capacidade de laboração existente, das fábricas que não fossem necessárias ao consumo. Mas, mais tarde, «o montante da avaliação para amortização [...] foi reduzido a 20%» (ver M. Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 54, pp. 332-333). Tudo isto provocou protestos das vítimas (ver nota seguinte).

¹²⁴ Em *O Moleiro Nacional*, órgão da União dos Moageiros, declara-se a certa altura (9 de Março de 1935) a convicção de que a organização corporativa «surge precisamente para defender as pequenas actividades [...] contra a tirania dos cartéis plutocráticos». Mas em 15 de Outubro do mesmo ano já só se diz: «[...] basta, senhores, deixem-nos ao menos com que pagar os funerais!» Os senhores em questão eram designadamente os juizes da FNIM (juizes das indemnizações), que seriam «todos, sem excepção [...] expropriantes [...] e portanto pagantes» (ver M. Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 54, pp. 332-333 e 354). Com efeito, as cotas de rateio das fábricas expropriadas eram distribuídas pelas que continuavam a funcionar.

As expropriações, levadas a cabo considerando que a capacidade global de produção de farinha era muito superior às possibilidades de absorção do mercado (e atendendo, também, às carências técnicas de muitas fábricas), terão pois avantajado as empresas mais fortes, cujas cotas aumentaram, enquanto diminuía substancialmente o número dos seus concorrentes. Mas talvez seja excessivo afirmar, sem mais, como tem sido feito, que só tiveram com que se regozijar. Pois a verdade é que passaram a estar submetidas a uma disciplina minuciosa, a reboque de orientações estatais que só até certo ponto desposavam os seus pontos de vista e os seus interesses. Com efeito — e por múltiplas razões —, o preço do pão *tinha* de ser contido, em homenagem à paz social nas cidades e de acordo com conveniências da indústria em geral, dependente da contenção dos salários; conveniências essas às quais o Governo tenderia a subordinar, em última instância, os interesses particulares da moagem, como os da panificação. De resto, certos moageiros eram também padeiros. Assim, o benefício dos maiores terá sido relativo. Em todo o caso, parece ter sido por eles aceite como menor mal. Mesmo quando prosperou, esta classe, que preferiria conservar as suas margens de manobra e de lucro anteriores, nunca se resignou completamente ao protecçãoismo em que durante quarenta anos viveu.

Sobre o desgosto dos comerciantes de cereais, cuja actividade trigueira acabou pura e simplesmente por cessar¹²⁵, não é preciso insistir. Passemos a outro ponto.

b4) Quanto ao interesse dos consumidores em geral e ao dos trabalhadores assalariados em particular, deve reconhecer-se que o novo regime, ao controlar moageiros e padeiros, dava um princípio de satisfação à difusa exigência de pão mais barato que de há muito se fazia sentir. Com efeito, o preço do pão baixou entre 1929 e 1936 — tal como baixou o custo de vida em geral¹²⁶. De acordo com a fonte que tenho vindo a citar, os salários, pelo menos os agrícolas, ainda baixaram mais¹²⁷. Mas esta descida, não devendo ter retirado impacte àquelas junto de vastas camadas populacionais — nem podendo o seu efeito junto do proletariado agrícola ser desligado do da diminuição do desemprego¹²⁸ —, só a partir delas se compreende, na medida em

¹²⁵ Os comerciantes de cereais, reunidos em assembleia magna (1933), pediram ao Governo a liberdade de venda do trigo pelos respectivos produtores (ver M. Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 54, p. 366).

¹²⁶ Um quilo de pão de trigo custava 2\$40 em 1929 (média do continente), 2\$30 de 1930 a 1932, 2\$20 em 1933, 2\$25 em 1934, 2\$20 em 1935, 2\$15 em 1936. Quanto ao índice geral do custo de vida (base 100 em 1914), desceu de 2354 em 1929 para 2022 em 1936, com um mínimo de 1948 em 1933 (ver Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 46, p. 469).

¹²⁷ De 10\$47 diários (homens) e 5\$56 (mulheres) — média de 1925-29 em períodos de ceifa — para 9\$33 e 5\$22 respectivamente em 1930-34 e 8\$92 e 5\$12 em 1935-39 (ver M. Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 46, p. 470).

¹²⁸ Quanto à diminuição do desemprego ver *infra*, b5). Quanto à introdução de subsídios de desemprego no esquema social das casas do povo, cujas verbas, magras embora, merecem ser consideradas com atenção, ver Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 54, p. 386.

que só elas a terão tornado relativamente suportável por uma parte considerável da população¹²⁹.

É altura de dizer que Salazar, considerando tão essencial quão difícil inverter a tendência altista dos salários — por saber que «o trabalho é o último a beneficiar duma alta de preços, mas, em compensação, oferece uma resistência tenaz ao movimento de baixa dos salários que dificilmente acompanha» —, de há muito ligava os dois temas, julgando que só o binómio «subsistências baratas e salários baixos» permitiria o desenvolvimento económico nacional, compreendendo o agrícola: desenvolvimento esse assente, por outro lado, num entendimento entre patrões e trabalhadores, tanto mais sólido e promissor quanto mais descentralizado, mais aderente às diversas realidades locais, devendo a autoridade pública servir tão-só no caso «de terem de quebrar-se resistências injustificáveis, provenientes da má compreensão das coisas ou de ambições desmedidas e pouco escrupulosas»¹³⁰. Como se sabe, a intervenção do Estado Novo viria a ser bem menos sóbria e mais centralizada e autoritária do que a partir destas declarações de intenção se esperaria, mas nem por isso desconfinada nem totalmente privada de popular consenso, em parte obtido através de medidas como as acabadas de descrever. Eis um facto que se não deve ignorar.

Voltando ao problema do preço, poderá dizer-se que, aos consumidores, tanto se lhes dava que a baixa do pão ficasse a dever-se ao método enfim adoptado por Salazar ou a outro qualquer, por exemplo o das maciças importações do cereal exótico, muito mais barato, ou o do subsídio estatal, como no tempo do pão político (1919-23). Mas a tais métodos algumas poderosas razões se opunham, como adiante veremos.

b5) Do ponto de vista dos assalariados, interessa ainda considerar o problema do desemprego, que à entrada dos anos 30 assumia foros preocupantes, consideravelmente agravado pela crise económica e pela travagem da emigração (pois o Brasil fechava a porta...) e afectando sobretudo, quando agrícola, os distritos de Beja, Évora, Portalegre, Setúbal e Santarém¹³¹. É claro, pelo que à emigração diz respeito, que a retracção das partidas se fez sobretudo sentir no Norte¹³², mas a Campanha do Trigo, com a exten-

¹²⁹ A partir de 1937, o preço do quilo do pão subiu para 2\$43, 2\$72, 2\$86 e 3\$04 entre 1937 e 1940, o que é considerável. Mas o índice geral do custo de vida, tendo começado por acompanhar esta subida (2102 em 1937), voltaria depois a baixar, sendo de 1991 em 1940 (cf. Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 46, p. 469).

¹³⁰ Ver Salazar, «Alguns aspectos [...]», in *Boletim da Faculdade [...]*, pp. 328-336, de onde citei. Note-se ademais que Salazar estava convicto de que «o salário [ia] fixar-se e evolucionar principalmente em harmonia com o preço do pão», o que conferia à política cerealífera uma importância decisiva.

¹³¹ Nestes cinco distritos se concentravam, em 1931, mais de 80 % dos desempregados agrícolas do continente (ver Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 46, p. 466).

¹³² E foi no Norte que o desemprego agrícola mais aumentou durante a década, o que, só por si, bastaria para fazer que decaísse — em percentagem — o desemprego alentejano e ribatejano. Em 1940, os cinco distritos acima referidos já só tinham 52 % dos desempregados agrícolas.

são cultural que provocou, parece ter atraído ao Alentejo bom número de forasteiros, desse modo contribuindo para aliviar a pressão demográfica nor-tenha, que era também «uma pressão sobre a terra». De acordo com a fonte que tenho estado a utilizar¹³³, o saldo populacional do Alentejo foi positivo ao longo desses anos e «a colonização interna uma realidade nos distritos cerealíferos». Com efeito, ter-se-á dado uma certa fixação à terra, não tendo muitos trabalhadores agrícolas outro remédio «que não fosse alugar, se possível, um pedaço de terra e tentar obter, a partir dela, parte do seu sustento [...] apesar das rendas cada vez mais elevadas e dos altos custos de produção». Mas não foi só por fixação à terra que o desemprego agrícola diminuiu nos anos da Campanha: a extensão da cultura do trigo trouxe consigo acrescidas necessidades de mão-de-obra, até porque se deu, ao que parece, um certo abrandamento no ritmo da mecanização das melhores casas agrícolas, «a fim de minorar a falta de trabalho».

A propósito deste problema do desemprego em tempos de difícil ou impossível emigração¹³⁴ ocorre dizer mais alguma coisa. E é que a política protecctionista e de fomento trigueiro, além de atrair colonos e de dar trabalho a gente que o não tinha, terá sobretudo evitado a falência — e portanto a proletarianização — de um número difícil de estimar, mas provavelmente muito elevado, de agricultores que não teriam sido capazes de sobreviver completamente entregues a si próprios (ou seja, também, a comerciantes desenca-deados) e à livre concorrência do cereal estrangeiro, tão mais barato. Ora essa proletarianização significaria mais desemprego. Eis quanto bastava para desde logo se condenar, em termos de economia *política*, um baratear do pão fundado em importações. Se outras boas razões não existissem. E existiam.

b6) Contemplemos, enfim, alguns interesses nacionais gerais, independentes da situação e aspirações desta ou daquela camada populacional, os quais também jogavam em favor da adopção de uma política protecctionista semelhante à da Campanha do Trigo. E, assim:

Sobre a relação salários/preços já atrás falei do ponto de vista dos interesses dos consumidores. Mas, para Salazar, a travagem paralela de uns e outros era condição do progresso da indústria e da sobrevivência da agricultura portuguesas¹³⁵. Quanto à indústria, achava que ela tinha «vivido ou, com poucas excepções, vegetado à sombra dos direitos aduaneiros e sobre-

¹³³ Ver Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 46, pp. 462-468 e p. 453.

¹³⁴ Já se observou que a decisão de lançar a Campanha do Trigo precedeu a quebra da emigração legal. Mas, mesmo sem se atender a que a retracção do fluxo migratório clandestino se verificou provavelmente com uma certa antecedência, «favorecendo assim uma previsão» (ver Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 46, p. 466), cumpre observar que a nossa análise das causas não se refere apenas ao lançamento da Campanha: diz igualmente respeito à forma que ela foi tomando até à institucionalização definitiva (FNPT, FNIM...), já bem entrados os anos 30...

¹³⁵ Salazar, «Alguns aspectos [...]», in *Boletim da Faculdade [...]*, pp. 331-332.

tudo sob a alta protecção do ágio do ouro»; e que, mesmo em se mantendo a situação existente, «a alta das matérias-primas e a alta enorme dos salários [podiam] inutilizar todas as condições de favor». Quanto à agricultura, via o mesmo problema pôr-se de uma maneira «mais trágica»: já o ouvimos prever que a pressão salarial incapacitaria os nossos vinhos e outros produtos de exportação para a conquista dos mercados estrangeiros; mas o seu temor mais fundo ainda seria o de que «a entrada livre dos produtos para a alimentação em concorrência irresistível — muitos países durante a guerra fizeram esforços colossais para o seu progresso [...] — [aniquilasse] a produção nacional». Nem mais nem menos: «[...] muitas fontes secariam absolutamente [...] se desistíssemos de nos sustentar a nós próprios.» E era portanto preciso evitar um tal desastre. Até por não ser certo que pudéssemos abastecer-nos no mercado internacional sempre que precisássemos. Podiam sobrevir crises, guerras...

Quanto à garantia do abastecimento em géneros de primeira necessidade, designadamente trigo ou outros cereais, cumpre com efeito reconhecer que, numa época económica e politicamente tão conturbada, nenhum país pode confiar em demasia no regular funcionamento do comércio internacional. Quer isto dizer que as previsões governamentais de longo curso devem contar com a possibilidade do pior. Ora o pior, a guerra, estava deveras para vir; e Salazar, que era um fiel da cautela, preparava-se para o que desse e viesse. No mesmo escrito acabado de citar lemos¹³⁶ que «a fecunda divisão internacional do trabalho» a que o mundo se habituara, consistente numa «especialização progressiva da produção» das várias nações, correspondia a um princípio «superior sob o simples critério do aumento da riqueza [mas] inferior sob o ponto de vista da segurança, pela terrível embora fecunda solidariedade que desenvolve entre os diferentes países, óptimo em tempo de paz, péssimo numa humanidade em guerra». De modo que o fomento da produção do trigo e outros cereais fazia necessariamente parte do seu projecto, mesmo que a pura racionalidade económica o desaconselhasse e até exigisse uma drástica redução dessas culturas, em favor de produtos que deixaríamos de importar ou passaríamos a exportar para maior glória da nossa balança comercial. Todo o alívio ou euforia que esta última, durante alguns anos, pudesse experimentar, se teriam feito pesadamente pagar, em 1939-45 agravando dificuldades e privações que já não foram pequenas... Nesta ordem de ideias, é claro que o programa tendencialmente autárquico da Campanha do Trigo tinha uma base sólida, assente, como estava, numa contemplação realista dos disparates do mundo, por muito que a sua propaganda também tenha sido tributária do fascismo italiano e nela chegasse a ecoar um chauvinismo ridículo. Mas isso pouco mais foi do que paisagem epocal¹³⁷.

¹³⁶ Salazar, «Alguns aspectos [...]», in *Boletim da Faculdade [...]*, pp. 273-274 e 277-281.

¹³⁷ M. Pais *et alii* (art. cit. in *op. cit.*, n.º 46, p. 415) dizem que «o auto-abastecimento era mais um meio do que um fim em si mesmo [...] nem sequer se criaram as estruturas necessárias para abarcar uma produção muito superior à que existia». Mas é de notar, à uma, que a cons-

No fundo, o que Salazar queria, e não podia deixar de querer, era que, em qualquer circunstância, Portugal pudesse escapar *tant bien que mal* a uma fome negra. Nos anos 30, o pão «era o género que mais pesava na dieta dos Portugueses»¹³⁸. Deste ponto de vista, e sendo as coisas o que eram, tem-se a impressão de que a Campanha do Trigo também terá contribuído para evitar maiores males no plano das subsistências, que não só no do emprego. Mas resta saber se o fomento trigueiro não ganharia em ter tomado outro caminho, o da intensificação cultural, nada impeditivo, em princípio, de profundas reformas e fecundas reconversões. Eis uma questão crucial, que deixo para daqui a pouco. Entretanto, retomemos o tema, atrás afluído, das contas com o estrangeiro.

Passando à redução do deficit comercial português, é certo que este se agravava preocupantemente nos finais da década de 20, correspondendo ao trigo cerca de 12 % do volume e dizem que 22 % do valor das nossas importações de 1928¹³⁹, ano anterior ao do lançamento da Campanha. Eis o que terá constituído um forte argumento pró-proteccionista, sobretudo para quem muito se preocupasse com o equilíbrio do comércio externo e com a defesa do escudo. Mas uma observação mais atenta obriga-nos a matizar. Por um lado, a poupança de divisas, quando obtida à custa de altos custos internos, arrisca-se a ser ilusória, perdendo-se (ou deixando de se ganhar) com outros produtos muito mais do que se poupa nos protegidos. (Eis o que nos remete para o tema das reconversões.) Por outro lado, o fomento cerealífero, diminuindo as importações de trigo, ia provocar um considerável aumento das máquinas agrícolas e de adubos¹⁴⁰: eis o que, contrabalançando embora aquela poupança, se justificará no plano da industrialização e da modernização do País. Tudo visto e considerado, talvez possamos aventar que a vontade de reduzir o *deficit* comercial terá desempenhado um papel importante, sim, sobretudo em termos psicológicos e de propaganda¹⁴¹, mas não autónomo;

trução de armazéns, silos, etc. — a qual havia de prosseguir até aos nossos dias —, requeria bastante tempo; e, à outra, que, no princípio da Campanha — e excedendo as expectativas — se deram anos de superprodução. Ora tal não constava do desígnio «autárcico» de Salazar: este sempre falou em ganhos de produção relativamente modestos, que, a seu ver, já bastariam para cobrir as necessidades nacionais.

¹³⁸ Ver M. Pais *et alii* (art. cit. in *op. cit.*, n.º 46, p. 468), que salientam o baixo consumo anual de outros géneros «essenciais», como a carne (4 kg-5 kg/ano por habitante) e o açúcar (6,5 kg/ano).

¹³⁹ Id., *ibid.*, pp. 409-415.

¹⁴⁰ A CUF produzia superfosfatos e sulfato de amónio, mas não fazia adubos de potássio nem nitratos. Ora na década de 30 nem sequer as importações dos primeiros diminuíram (salvo num ou noutro ano), quer em quantidade quer em valor. Em 1929 importaram-se cerca de 37 000 t (todos os tipos considerados), em 1938 cerca de 80 000 t... (ver Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*).

¹⁴¹ Deste ponto de vista, convirá não esquecer que, nos primeiros anos da Campanha, as importações de trigo decresceram substancialmente, tendendo até a cessar (e um ano houve, 1935, em que se exportou...). Com efeito, de 153 000 t em 1929 e também em 1930 passaram sucessivamente para 48 000 t, 18 000 t, 14 000 t, 9000 t, 2000 t... Eis o que não pode ter deixado de confortar por uns tempos os fiéis do auto-abastecimento. Depois, para o fim da década,

ou que a sua efectiva relevância derivou de uma complexa articulação com outras coisas, desde algumas já nossas conhecidas (como a vontade de permitir o desenvolvimento de certas indústrias e a necessidade de absorver desemprego ou a de garantir as subsistências) até à decisão que em seguida abordaremos e me parece crucial (a de reduzir as despesas públicas e privadas), tudo factores enquadráveis no mais vasto desígnio económico e financeiro de Salazar.

Em matéria de equilíbrio orçamental, pedra-de-toque de todo o edifício salazarista, cumpre desde logo recordar que, dados os limites austeros da via fiscal (aumento das receitas, por impostos directos ou indirectos, gravosos os primeiros para as nossas débeis empresas e caindo os segundos sobre uma massa de consumidores na sua grande maioria pobre ou mal remediada), esse desiderato impunha uma severa «redução das despesas públicas»: eis precisamente o título da curta, mas essencial, comunicação de Salazar ao Congresso das Associações Comerciais e Industriais, que teve lugar em Lisboa no ano de 1923. Mas já antes esta problemática se exprimira no escrito de 1918 sobre a crise das subsistências, em que mais latamente propunha uma diminuição de todo o consumo nacional: não só a do consumo devido a «compras no exterior», mas também a «diminuição real do consumo interno», diminuição esta que, aliás, já se esboçara, mas mal, não devendo continuar a decorrer de «um factor, a alta dos preços, que a não podia realizar com método nem justiça», que é como quem diz, pagando os pobres pelos ricos. Tratava-se, muito pelo contrário, «de restabelecer o equilíbrio com a produção nacional», de preencher certas necessidades «pela sua satisfação com sucedâneos mais económicos» e de sacrificar as «menos urgentes», etc.¹⁴² Cinco anos mais tarde, o texto apresentado ao congresso lisboeta é bem explícito no sentido de esclarecer que a sua proposta afectava todas as despesas, públicas e privadas, até porque as primeiras são «despesas privadas de segundo grau», muito illogicamente se esquecendo as segundas ao reclamar a redução. Salazar sabia que o apertar do cinto «não se pode impor aos particulares da mesma forma», mas acrescentava que, em ambos os domínios, a compressão teria de ser «forte»¹⁴³. Se bem repararmos, eis quanto bastava para excluir *in limine* qualquer ingente envolvimento financeiro do Estado em reformas agrárias, reconversões e fomentos agrícolas. Ora um tal envolvimento seria forçoso caso se enveredasse vivamente pela correcção do nosso «histórico» desvio cultural. Basta pensar, por exemplo,

as importações voltaram ao nível anterior. A este respeito, M. Pais *et alii* (art. cit. in *op. cit.*, n.º 46, p. 433) afirmam que a diminuição das importações de trigo não significou grande coisa (uns 5% a 6% do *deficit*), embora tenha constituído «um passo mais para a reorganização financeira do País».

¹⁴² Salazar, «Alguns aspectos [...]», in *Boletim da Faculdade [...]*, pp. 337-342, em que também se alude ao racionamento e se pode ler uma referência moralizante às «necessidades de puro artifício, criadas por uma civilização requintada, em hipersensibilidades quase doentias, a satisfazer por objectos de grande luxo».

¹⁴³ Id., *Redução das Despesas Públicas*, cit., pp. 3 e 11.

nas obras de hidráulica agrícola condicionantes de certas reconversões, bem como na criação de infra-estruturas requeridas por outras (redes de transporte, armazéns, estações fruteiras, parques de recolha de gado, redes de frio, adegas e lagares), tudo coisas que só muito lentamente se foram (quando foram) fazendo, para já não falar no que teria sido preciso despendar se não se quisesse assistir a uma grave crise social, para subsidiar e apoiar directamente a multidão dos agricultores afectados pelos processos de mudança tecnológica, de substituição de culturas, de reestruturação fundiária... Por via de regra, são processos lentos¹⁴⁴, sendo necessários anos, por exemplo, para que as reconversões rendam. A propósito, convém aliás relemburar que a economia mundial atravessava uma grave crise e que as exportações se tornavam mais do que nunca problemáticas; ora tinha sido de olhos postos nelas que Salazar propusera reconversões em 1915. Em 1929, a sua concepção do Estado e do equilíbrio orçamental (vista a situação da economia nacional e das finanças públicas) nunca lhe permitiria puxar generosamente pelos cordões da bolsa estatal. E, com efeito, nem sequer para financiar a Campanha do Trigo foi muito largo...¹⁴⁵. Nas condições que prevaleciam e no quadro capitalista existente, é evidente que nenhum Estado relativamente poupado se daria a grandes luxos reformistas e desenvolvimentistas. A partir da opção nuclear do equilíbrio orçamental (em Salazar unida à da autoridade do Estado e à da independência nacional), é por igual evidente que só muito devagar se poderiam ir criando condições de mudança na agricultura portuguesa, a qual, de resto, se não mostrava muito capaz de por si mesma as engendrar. Esta crua verdade não basta para justificar toda a política agrícola «corporativa», mas põe numa posição delicada (a de ter de nos explicar qual seria, ao tempo, a fecunda alternativa) todos aqueles críticos da política salazarista para os quais nem o liberalismo nem o colectivismo eram viáveis (a supor que desejáveis) no Portugal de então. Eis uma questão quase sempre contornada e, todavia, incontornável...

Chegados a este ponto, podemos dar por finda a enumeração dos grandes interesses e dilemas directamente conexos com a Campanha do Trigo. É altura de ponderarmos as opções do Salazar dos anos 30, na tentativa de lançar alguma luz sobre o sentido (e sobre os limites) da «viragem» por ele efectuada quando chegou ao poder.

¹⁴⁴ Tanto mais lentos quanto mais profundos ou mais modernistas: não é, evidentemente, a mesma coisa pôr trigo em vez de outro cereal (ou de vinha ou de mato) e criar *ex novo* explorações horto-frutícolas viáveis. Mesmo quando (caso da pecuária) alguns rápidos resultados se podem obter, logo se multiplicam, a montante ou a jusante, várias questões delicadas, como, por exemplo, a das rações que agora estamos a importar...

¹⁴⁵ Veja-se, a propósito, a advertência que faz (*A Reorganização Financeira*, cit., pp. 347-359) de que «não pode o Governo financiar directamente a Caixa Nacional de Crédito», então necessitada de «dinheiro fresco», a qual teria pois «de ir conseguindo fundos pelo seu trabalho», por exemplo, através da emissão de obrigações.

c) BALANÇO

Ao questionar a atitude de Salazar recém-chegado ao poder e necessitado de nele se consolidar, bem como ao querer saber das motivações que o terão levado a patrocinar uma solução que o obrigou a afastar-se, assaz significativamente, do seu programa de 1915, não vou recorrer essencialmente à psicologia: seria uma aventureira sondagem, decerto interessante, mas para a qual me faltam demasiados dados, para já não falar da formação. Seguirei pois outra via, mais objectiva, formulando uma hipótese, a meu ver coerente, já esboçada nas páginas anteriores e situada no entroncamento da doutrina salazarista com a conjuntura em que Salazar começou a fabricar um novo regime político. Como tive o cuidado de salientar¹⁴⁶, essa doutrina é de um assumido empirismo. Chamei-lhe «possibilista» e já mostrei que o próprio assim a concebeu, acalentando um nacionalismo decidido a não se prender a qualquer esquema abstracto, liberal ou proteccionista; e aberto, pelo contrário, a uma constante adaptação às circunstâncias; capaz, por isso, não só de ceder no acessório, mas também de consentir, quanto ao essencial do seu projecto político, em compromissos ou em adiamentos que não afectassem irremediavelmente as coisas que julgava verdadeiramente primordiais. Atendo-me aqui ao tema deste ensaio, primordial era, a seu ver, a preservação das existentes forças produtivas, condição de independência e desenvolvimento da Nação: da Nação qual a entendia, simultaneamente caseira e imperial, em cujo altar deviam apaziguar-se, *volentis nolentis*, os conflitos sociais; Nação ao serviço da qual teria de estar um Estado forte e, se preciso, autoritário, mas não totalitário (por isso que era ela, e não ele, o princípio e o fim)¹⁴⁷, antes dedicado ao fomento, para mais cedo ou mais tarde, de uma orgânica e significativa participação dos cidadãos na coisa pública, por muito que entretanto os tratasse como meros súbditos... Não é altura de analisar e criticar em profundidade este designio paternalista potencialmente despótico, mas tão-só de entender que existiu e teve muito a ver com o que agora nos ocupa. Entendendo-o, tomaremos a «viragem» de 1929 como transacção, no quadro nacionalista, entre o pensamento de 1915 e as realidades dos anos 30, entre uma inspiração política e interesses a ela alheios, mas sem a consideração dos quais o doutrinador não conquistaria ou não conservaria o poder: transacção continuada e comportando pois o risco de uma derrota irrecuperável do projecto reformador, quiçá correspondente à vitória da mera vontade do poder sobre uma superior vocação. Não mais do que um risco, mas renovável a cada volta da estrada...

Está implícita no que precede a ideia de que, em Salazar, o político se foi fazendo na vida — e com ele a sua política, conformando aos poucos o regime

¹⁴⁶ Cf. *supra*, cap. II, 1.

¹⁴⁷ Sobre a insanável contradição entre autoritarismo e totalitarismo, bem como sobre a impossibilidade de um qualquer Estado ser deveras totalitário, ver M. de Lucena, «Ensaio sobre a definição do Estado», in *Análise Social*, n.º 47, 1976, sobretudo pp. 27 e segs.

a que deu nome. Este, por sua vez, também não nasceu predestinado: sobretudo, não nasceu predestinado ao fascismo, com o qual tanto veio a parecer-se ao nível da estrutura e de alguns princípios do Estado, mas guardando distâncias (não só ideológicas) e não se propondo idênticos fins. Aqui está, porventura, uma chave para o decantado mistério do nosso fascismo, que «nunca existiu», sobre o qual já tenho escrito¹⁴⁸. Mas deixemos por ora a definição geral do regime salazarista e consideremos a particular jogada protecctionista da Campanha do Trigo, à primeira vista essencialmente económica, mas de tão fundas repercussões sociopolíticas e de tamanha importância no advento do Estado Novo. Já faz parte dele e é uma daquelas partes que imprimem carácter ao todo.

De acordo, evidentemente, depois de quanto já vimos, com quem considera «um erro analisar a dita Campanha ao nível estritamente agrícola»¹⁴⁹, cabe então recordar que ela se iniciou pouco depois da entrada de Salazar no Governo como ministro das Finanças, se desenvolveu na altura em que ele ascendeu à chefia do Governo e assumiu a sua *facies* definitiva em 1934-35 — com o assento institucional da FNPT e da FNIM¹⁵⁰ —, logo a seguir à institucionalização do próprio regime corporativo, ocorrida em 1933: Constituição no mês de Abril, Estatuto do Trabalho Nacional em Setembro¹⁵¹. Esta recordação — compreendendo a lembrança das paixões e acaloradas discussões que a Campanha suscitou — leva-me a concordar outrossim com a afirmação de que «o maior interesse da Campanha, do ponto de vista da história portuguesa recente, é porventura o de ter servido de suporte material à edificação do sistema corporativo»¹⁵². Claro que foi seu suporte (sem ser o único), e apenas acrescentarei que também nos interessa muitíssimo de outro ponto de vista, ainda impreciso na altura em que foi escrito o artigo acabado de citar. Refiro-me à contemplação de problemas que, cinquenta anos volvidos, se nos põem hoje (1982) numa situação internacional conturbada, com neoproteccionismos de volta, à porta de uma CEE em crise... Mas deixo isto para a conclusão deste ensaio, mais virada para o futuro.

¹⁴⁸ Sobre a definição do Estado Novo como «fascismo sem movimento fascista», mas deveras análogo ao modelo italiano enquanto estrutura política (ou seja, enquanto Estado, instância a meu ver decisiva), já me expliquei longamente (cf. *O Salazarismo*, cit., sobretudo pp. 28-87). Desta distinção entre movimento e Estado depende, a meu ver, a compreensão de um paradoxo vital do regime salazarista, que foi um regime *essencialmente* fascista, *mas pouco*... O que dá para também podermos sustentar, contemplando outras realidades, que o fascismo nunca entre nós existiu: não foi esquerdista, nem subversivo, nem pagão, não se estribou num movimento, não pretendeu ser totalitário, etc.

¹⁴⁹ Ver M. Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 46, p. 471.

¹⁵⁰ Como se viu, a FNPT foi «ensaiada» antes, a partir de 1932. Mas o seu estatuto conheceu várias peripécias até à reforma de 1935.

¹⁵¹ Geralmente considerado como um diploma de estatura «para-constitucional», o ETN fez-se acompanhar de uma rajada de decretos-leis do mesmo dia, que procederam à montagem de peças essenciais do sistema corporativo: grémios obrigatórios, sindicatos nacionais, casas do povo, Instituto Nacional do Trabalho e Previdência...

¹⁵² Ver M. Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 54, p. 388.

Quanto à explicação do passado, também compartilho, enfim, a ideia dos mesmos autores segundo a qual a Campanha permitiu, não tanto resolver o problema do trigo, quanto lançar as bases de «uma muito complexa aliança de classes — integrando agrários e industriais, grandes e pequenos agricultores e sem deixar sequer completamente de fora os rurais sem terra», no que terá sido «um dos momentos mais conseguidos da edificação do regime corporativo». Aqui se alude ao sucesso de tal aliança «em si mesma e como teste para outras operações de tipo semelhante [...]»¹⁵³. A este respeito convirá esclarecer duas coisas: à uma, que não dou à palavra «classe» nenhum sentido rigoroso¹⁵⁴; e, à outra, que não entendo bem uma afirmação subsequente, no artigo em apreço, segundo a qual a maior originalidade desse corporativismo lançado pela Campanha não residiria no desempenho de uma função arbitral — já que a arbitragem corporativa terá sido «muito relativa e por certo não maior do que a que compete a qualquer sistema político minimamente moderno» —, mas sim «na integração institucional de vastos conjuntos de população, designadamente rural, na orgânica do Estado Novo [...]». Com efeito, as duas coisas não me parecem separáveis, pois todo e qualquer processo de integração (palavra traiçoeira, pois o que na verdade se deu foi uma articulação, orgânica, sim, mas sem que o Estado Novo absorvesse as organizações em causa ou com elas se fundisse) implica uma arbitragem de cuja eficácia depende. De resto, árbitro foi em Portugal o mesmo Estado (muito mais do que a organização corporativa), árbitro autoritário, de cuja arbitragem será ousado dizermos que foi «muito relativa»... Mas adiante. Trata-se de uma divergência (não sei se menor...) talvez devida à difusa convicção de que os verdadeiros árbitros são absolutamente imparciais e tratam igualmente todos os interessados na sua acção: «[...] por certo não poderá a Campanha ter beneficiado a todos», acrescentam os autores do artigo, «nem tão-pouco ter contemplado de igual modo aqueles a quem de algum modo beneficiou.»¹⁵⁵ Ora os árbitros políticos, desejavelmente imparciais, não se acham por certo investidos na positiva obrigação de a todos darem um tratamento deveras igual, ao intervirem em processos sociais caracterizados por uma essencial desigualdade de posições entre os participantes. Necessária, arbitralmente falando, não é uma ideal imparcialidade, mas sim certa efectiva independência do árbitro, o qual deixará realmente de o ser (por mais que invoque ficções legais) na medida em que actue como mero *factotum* de interesses particulares, ditadores da sentença¹⁵⁶. Ora Salazar, «pai tirano», nunca andou às ordens de ninguém.

¹⁵³ Cf. M. Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 54, p. 387.

¹⁵⁴ Nem sociológico (para não entrar na problemática distinção entre classes, camadas e grupos sociais e socioprofissionais), nem lógico ou filosófico.

¹⁵⁵ M. Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 54, pp. 387-388.

¹⁵⁶ Em rigor jurídico, o árbitro profere uma sentença (a sentença arbitral), coisa que nem o medianoiro nem o conciliador fazem. Por isso, é preferível discutirmos aqui a arbitragem entre «classes», e não a mediação ou a conciliação. Mas é verdade que os árbitros políticos também são algo medianoiros.

Dir-se-á que esta digressão nos afasta do tema, mas aponta, muito pelo contrário, para a um seu nó vital. Senão vejamos.

A Salazar, recém-chegado ao poder e verosimilmente desejoso de nele se firmar, deparou-se uma situação política, económica e social assaz diversa da que em 1915 contemplara, ao formular as propostas reformadoras da *Questão Cerealífera*. Ora em que consistiria fundamentalmente essa novidade? Não decerto na existência nem nos interesses das diversas classes ou grupos sociais a que nos temos referido, dos grandes e pequenos agricultores proprietários ou não, dos comerciantes, dos moageiros e panificadores, dos industriais em geral e dos produtores de adubos e de máquinas agrícolas em particular, dos assalariados, dos desempregados, dos consumidores. A este nível tinham-se verificado certas modificações, é verdade: mais desemprego, acrescida carestia do pão, maior sobreequipamento da moagem com multiplicação das fábricas¹⁵⁷, tendência para mais largos voos da CUF e da Duarte Ferreira, etc.; e ainda, *last but not least*, aumento do número dos seareiros, rendeiros e pequenos proprietários alentejanos... Mas muito arriscado seria pretender que já ocorrera algum grande salto qualitativo, antes parecendo que apenas se registara o sensível agravamento de certos problemas, dramaticamente vividos no quadro de uma estrutura socioeconómica interna basicamente inalterada. O mundo é que entretanto mudara muito com a guerra e o post-guerra, depois com a grande crise económica, colocando a Portugal problemas inéditos: a via migratória deixou então de constituir o escape tradicional, a contracção do comércio mundial pôs em xeque algumas das nossas exportações tradicionais, a começar pela dos vinhos, e a intensificação da concorrência internacional prometeu tornar a vida negra aos países mais fracos que lhe não levantassem reforçadas barreiras. É neste contexto que tem de ser visto o progressivo aumento do *deficit* estatal, que em si mesmo não era coisa inédita, longe disso, embora se tivesse agravado bastante¹⁵⁸. Um contexto sombrio, cuja incidência negativa — directa e indirecta — sobre os projectos de reforma agrária e de reconversão agrícola não deve ser subestimado. Muito mais do que no passado, era necessário proteger as actividades económicas nacionais, garantir a produção de um mínimo de subsistências, alargar a oferta de trabalho interna e conter os preços, para sustentar a alta preocupante dos salários... Ora, dada a fragilidade

¹⁵⁷ Mas o processo de concentração das moagens já se esboçara bem antes de ser coactivamente acelerado pelo Estado Novo. Sobre isto ver M. Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 46, pp. 405 e segs., e n.º 54, pp. 330 e segs. Em todo o caso, o número de fábricas em 1934 era de 240 (nesse ano 108 foram expropriadas), contra 69 em 1897 e 140 em 1910.

¹⁵⁸ Não entrarei na discussão das exactas dimensões deste agravamento nem na das suas causas. Há quem pretenda que, em se descontando a inflação, a dívida pública pouco terá crescido desde 1907. E havia quem atribuisse as dificuldades orçamentais ao peso das despesas militares ocasionadas primeiro pela guerra de 1914-18 e depois pela manutenção de demasiada gente nas fileiras. Salazar foi sensível a este argumento — atendendo quer aos gastos do Estado, quer ao desvio de mão-de-obra —, mas considerava muito difícil (se não mesmo impossível) efectuar cortes significativos aqui. (Sobre tudo isto ver Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 46, pp. 412-413; e também Salazar, *Redução das Despesas Públicas*, cit., p. 7.

da nossa iniciativa privada (e em especial a dispersão, a pobreza, a ignorância, da maioria dos nossos agricultores), como fazer tudo isto sem do mesmo passo envolver o Estado no directo desempenho de um sem-número de actividades económicas ou, pelo menos, numa vertiginosa expansão das próprias despesas? Eis questão à qual Salazar devia resposta. E respondeu equilibrando o orçamento, refreando os gastos estatais, opondo-se ao endividamento público. Eis uma decisão — boa ou má, não se trata agora de apreciar o seu fundamento, mas de lhe apreender a lógica — que não podia deixar de se repercutir sobre tudo o mais; e que, comprometendo o reformismo de Salazar em aspectos cruciais, decerto lhe permitiu consolidar e alargar a base social de apoio à sua política e à sua pessoa. Consideremos sucessivamente estes dois aspectos da mesma coisa.

c1) *Quanto à base social de apoio*, já foi referida a posição de vários grupos perante o problema do trigo e do pão. Já vimos como o consenso ultraproteccionista era vasto e poderoso, congregando praticamente toda a lavoura (grande e pequena, do Norte e do Sul); atraindo a maioria dos industriais, directamente alguns (adubos, máquinas) e indirectamente quase todos, pela via da contenção salarial que o proteccionismo propiciaria se a moagem e a panificação fossem controladas; satisfazendo enfim, relativamente, algumas exigências populares, do barateamento do pão à criação de empregos, possível desde que se fosse para a extensão cultural. Ora controlaram-se efectivamente moageiros e padeiros; e foi-se para a extensão cultural, oposta às substanciais reconversões, que também só seriam viáveis à custa (e pela mão) do Estado. *Tout se tient*.

Nestes termos, a única oposição relevante à Campanha veio da moagem e da panificação, e mesmo daí *cum grano salis*, pois houve compensações (como a concentração da moagem), de modo que só os pequenos moageiros, autoritariamente varridos da cena, «se candidatam a vítimas directas e sem remissão da Campanha». Mas os mesmos autores que isto escrevem¹⁵⁹ também acham que, «como qualquer proteccionismo, o custo da Campanha saiu do bolso do contribuinte e do consumidor, o que equivale a dizer [...] que saiu, antes do mais, do bolso do proletariado cidadão [...] [e que] também o patronato cidadão terá sido indirectamente chamado a financiar esta artificial elevação do custo da reprodução da força de trabalho [...] [pois] só uma diminuta parte desse patronato [...] terá sido compensada com novas possibilidades de expansão». Os referidos autores referem-se aqui ao preço do pão, que poderia ter ficado mais barato se o Estado o subsidiasse (o «pão político» acabara em 1923) ou se liberalizasse as importações do cereal¹⁶⁰. Mas parecem esquecidos de que, com a Campanha, o preço do pão baixou durante vários anos, tendo

¹⁵⁹ Ver M. Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 54, p. 387.

¹⁶⁰ Basta pensar em que o preço médio do trigo (1 kg) era respectivamente de 1\$44 (trigo nacional) e de 1\$99 (trigo exótico) em 1933 (cf. M. Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 46, p. 436).

depois subido um pouco, mas dentro da geral contenção do custo de vida, que durou quase até ao fim do salazarismo; e descuram o reflexo que teriam maciças importações na agricultura e na economia em geral, ameaçando, depois de breve euforia, os próprios industriais, na sua maioria incapazes de se expandir e apenas pretendendo sobreviver¹⁶¹. A ânsia da sobrevivência reencontramo-la, de resto — e grande — entre os pequenos agricultores, que, sem dúvida, foram parte integrante essencial do bloco de apoio ao salazarismo.

Um bloco destes não é concebível à semelhança de um pelotão de militantes entusiastas: comporta sempre uma boa dose de reticentes, de resmungões, de resignados, de aderentes sob condição resolutiva, sob reserva de má-língua, sob promessa de os deixarem estar: há aqui o temor do desconhecido, a preferência pelo mal menor, certa espécie de fé no mais familiar desengano. Dentro destes limites, cumpre reconhecer que o salazarismo recrutou adeptos em todas as classes do País e em número elevado nas ditas baixas, quanto mais não fosse, porque *as conservou*.

Os autores com quem estou a discutir sabem disso. E reconhecem-no por escrito — a contrapelo da hostilidade ideológica e política que repetidamente manifestam ao Estado Novo — ao dizerem-nos que a campanha veio «salvar da ruína total a maior parte dos pequenos e alguns médios produtores de trigo», ao salientarem que, na sua luta contra a autorização das importações, «os grandes latifundiários do Sul [...] tinham atrás de si uma numerosa legião de pequenos e médios proprietários ainda mais afectados e que constantemente reclamavam a actualização dos preços da lei de 1899», para fazerem face à inflação; e ainda ao referirem a suspensão, em 1931, das execuções pendentes nos tribunais relativas aos empréstimos concedidos pela CNC ou ao reconhecerem que a política creditícia da Campanha talvez tenha beneficiado «alguns» pequenos e médios produtores¹⁶². Também já vimos que, por tudo isto, metem toda esta gente «na complexa aliança de classes» do Estado Novo. Mas fazem-no cheios de reticências¹⁶³ e com a ressalva fundamental de que a salvação desses fracos foi levada a cabo sem que eles deixassem de ser oprimidos (no quadro de uma acrescida sujeição institucional) e sem lhes serem dadas condições «que lhes permitissem prosperar»; ao passo que os grandes, esses, sim, foram os maiores beneficiados, muito lhes convindo até «a sobrevivência da pequena propriedade a par dos grandes

¹⁶¹ Aqui atenção: não nego que estes industriais, tal como os operários, tivessem apreciado (pelo menos de imediato, antes de outras consequências lhes baterem à porta) um maior embaçamento do pão. O que saliento é que deixaram de o ver subir e assistiram à sua baixa, pela primeira vez em muitos anos. Eis o que terá pago a Salazar mais alguns dividendos políticos. Argumentar em contrário com a teórica possibilidade de o preço do pão baixar ainda mais talvez se deva a uma repugnância ideológica em reconhecer que a política salazarista pode ter atraído, por um tempo, parte do próprio proletariado urbano...

¹⁶² Ver M. Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 46, pp. 406, 430, 442 e 446.

¹⁶³ Assim é que, noutro passo (ver M. Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 46, p. 450), a Campanha já só «talvez» tenha salvo «alguns» da ruína...

latifúndios [...] no sentido de [se] manter a estrutura agrária existente»¹⁶⁴. Ora os elementos que fornecem, atrás referidos (sobre rendas diferenciais, créditos, subsídios...), poucas dúvidas deixam subsistir a tal respeito. Com efeito, e quanto a vista alcança, parece ter sido assim mesmo: os menos prosperaram enquanto os mais vegetavam. Apenas sucede, porém, que este género de crítica moralizante não parece levar na devida conta que vegetar é durar — muito embora padecendo mil mortes... —, ao passo que a modernização e a prosperidade das mais prósperas agriculturas ocidentais têm passado pela drástica redução do número dos activos agrícolas, eliminando não só assalariados substituídos por máquinas, mas também inúmeros pequenos produtores incapazes de se aguentar no balanço. Salvo prova em contrário, que ainda ninguém produziu, o prolongamento de uma vida aflita e simplesmente vegetativa era o melhor que os titulares de explorações inviáveis, entre nós inúmeras, podiam esperar. Nem parece muito lógico acusar a Campanha do Trigo, simultaneamente, de não ter garantido a prosperidade dessa multidão e de ter «tido, na generalidade, mais efeitos de estagnação que de crescimento»¹⁶⁵. Seria preciso provar, contra todos os exemplos conhecidos, que o crescimento os não liquidaria (enquanto classe) às carradas. E com isto voltamos à atitude de Salazar, muito significativa no enlace deste ponto com o seguinte.

Notoriamente, o antigo presidente do Conselho não tinha qualquer interesse pessoal no latifúndio, não morria de amores pelos grandes proprietários nem pelos grandes capitalistas e defendera, com fortes argumentos científicos, a necessidade não só de uma profunda reconversão cultural como de uma reforma agrária que redimensionasse as nossas explorações agrícolas, mínimas no Norte, demasiado extensas no Sul. Não é pois nada provável, muito antes pelo contrário, que, ao patrocinar a Campanha do Trigo, estivesse desejoso de beneficiar sobretudo os latifundiários, a CUF e a Duarte Ferreira, em detrimento de uma arraia-miúda da qual saíra e da qual se sentia mais próximo, considerando-a o alfobre das virtudes da Raça e sabendo que, apertada a válvula da emigração, a maioria dos seus membros ficara sem alternativa. Bem mais natural se afigura que desejasse preservá-la, na medida do possível, poupá-la ao pior durante uma longa fase de transição, enquanto condições mais favoráveis não amadurecessem, oferecendo-lhes novas hipóteses de colocação na metrópole, nas colónias ou no estrangeiro. Eis o que estaria na linha do que de Salazar com alguma segurança julgamos saber. Mas, mesmo que a sua preferência interior fosse outra¹⁶⁶, continuariam a incliná-lo nessa direcção aqueles factores objectivos atrás referi-

¹⁶⁴ Ver M. Pais *et alii*, art. cit. in *op. cit.*, n.º 46, pp. 430 e 442. De salientar, a propósito, a conveniência, para o funcionamento das grandes explorações, deterem nas suas margens um exército de pequenos agricultores necessitados de salários complementares. E também os efeitos da existência de muitas explorações «inviáveis», que, produzindo mais caro, propiciaram às outras o benefício das chamadas «rendas diferenciais».

¹⁶⁵ *Id.*, *ibid.*, n.º 54, p. 387.

¹⁶⁶ Este recurso à psicologia é, repita-se, subsidiário na minha argumentação.

dos. Parece, em suma, que Salazar, se queria deveras tomar o poder e fomentar uma relativa paz social, tinha de formular soluções capazes de suscitar o apoio de um largo bloco de forças sociais desejosas de protecção, no qual os pequenos produtores figuravam como os mais incapazes de resistir ao liberalismo ou de se adaptar a uma rápida reconversão. Assim, a lógica política e a que suponho lhe governava os sentimentos devem ter-se conjugado. E a primeira bastaria, pelo que escusamos de insistir na segunda. Resta, no entanto, saber se, ao obedecer-lhes, Salazar não lançou borda fora o essencial do seu programa modernizante e reformador.

c2) *Quanto à reconversão e às reformas*, terá a Campanha do Trigo vindo apenas adiá-las ou acabou por comprometê-las definitivamente? A posição da pergunta no fim deste capítulo justifica-se à luz do próprio pensamento de Salazar, o qual sempre achou que as soluções a adoptar seriam por força de economia política, não correspondendo necessariamente ao *optimum* tecnológico ou a uma pura (por isso mesmo inexistente) racionalidade económica. Ao definir o sentido e os limites da intervenção dos poderes públicos, Salazar disse um dia, como quem faz das fraquezas forças, que ela seria determinada «pelas virtudes ou vícios da nossa formação social», pois bem sabia que nem tudo é possível e que «o meio social não comporta todas as soluções [...] teoricamente exactas»¹⁶⁷. Assim, o esboço de um adequado enquadramento desse meio — Portugal em suma — surgia-lhe necessariamente como um *prius* lógico e cronológico, não sendo concebível, em se querendo actuar eficazmente sobre a realidade portuguesa, que o problema do poder político permanecesse irresoluto. Era preciso conquistá-lo e consolidá-lo, como condição de tudo o mais¹⁶⁸. E seria, portanto, legítimo impor sérios compromissos ao melhor reformismo, bem como longos compassos de espera, ditados já por uma ponderação realista das relações de forças políticas, já pela consciência da impreparação cultural dos agentes ou dos destinatários das reformas. O reformismo salazarista autodefiniu-se *ab initio* como gradualista e moderado, precisamente para ser adaptável às características do meio: «[...] nem pensar [...] na imediata realização da fórmula agrícola portuguesa. É impossível. O que é possível e até necessário é a sua transformação gradual.»¹⁶⁹ Limito-me a recordar aqui o que já atrás referi e também que, para ele, a prioridade das prioridades, no terreno da política económica, era o desenvolvimento das forças produtivas nacionais, que a sua obsessão, no primeiro após-guerra, foi o temor de «muitas fontes» seca-

¹⁶⁷ Ver Salazar, «Alguns aspectos [...]», in *Boletim da Faculdade [...]*, p. 298.

¹⁶⁸ À primeira vista, Salazar disse exactamente o contrário no célebre discurso sobre os grandes problemas nacionais e a ordem da sua solução. Esses problemas seriam o financeiro, o económico, o social e o político, por ordem decrescente de urgência. Mas por problema político deve entender-se aqui o do definitivo assento institucional, o da Constituição de um novo regime, não o do poder que precede as leis. E que Salazar (enquanto tomava este) se guardasse de fazer a distinção, eis o que bem se entende...

¹⁶⁹ Ver Salazar, *Questão Cerealífera*, cit., p. 120.

rem perante a concorrência estrangeira e de não termos garantido o abastecimento em géneros de primeira necessidade. Daí a decisão de enfrentar a crise das subsistências por um aumento da produção interna: esta solução pareceu-lhe «a mais simples, a mais fácil e a de melhores e mais imediatos resultados para os indivíduos e para o País»¹⁷⁰. Aconselho os leitores a não esquecerem a sua preocupação pelos «resultados imediatos», nem a sua preferência pela simplicidade e a facilidade, animada pela ideia de que o melhor reformismo é compatível com a obtenção de bons resultados a curto prazo: aumento da produção agrícola, melhoria dos rendimentos dos agricultores, etc. Adiante ouviremos Correia de Oliveira dizer exactamente o mesmo ao retomar, em 1965, a inspiração reformadora do mestre.

Para situar o compromisso que a partir de 1920 se foi definindo entre o projecto salazarista de 1915 e as exigências que o professor de Coimbra viria a defrontar enquanto homem de Estado convém distinguir quatro aspectos, a tratar em separado. Correspondem aos quatro traços que, de acordo com o primeiro Salazar, deviam caracterizar um protecçionismo cuja necessidade nunca ignorou. A saber:

Em primeiro lugar —e contrariamente ao que sucedera com a «lei da fome»—, o regime protecçionista devia fazer-se acompanhar por medidas que, sem onerarem o orçamento estatal, propiciassem a contenção do preço do pão, elemento basilar do controlo do custo de vida em geral e condição *sine qua non* de uma baixa igualmente generalizada dos salários. Neste plano, Salazar não concedeu nada. E ganhou a sua aposta, disciplinando não só os moageiros, que tiveram de se inclinar, como todo o circuito do trigo, dentro do qual outros elementos havia, a começar pela grande lavoura trigueira, cuja preferência não ia para uma tão estrita regulamentação de todo o sector.

Em segundo lugar, o protecçionismo também não devia fomentar indiscriminadamente a produção trigueira, agravando o nosso «desvio cultural», mas sim ligar o necessário aumento dela à modernização das empresas agrícolas e à reconversão cultural de muitas terras indevidamente postas a trigo. Num sentido amplo, a reconversão teria pois dois aspectos: o tecnológico (apuramento das sementes, adubação, mecanização, irrigação...) e o cultural. Ora o recuo de Salazar foi, quanto ao segundo, total: a Campanha do Trigo não só não corrigiu, como até agravou bastante o referido «desvio». Agravamento esse que, fosse evitável ou inevitável, sempre teria, por força, graves consequências para toda a agricultura portuguesa. Já quanto à reconversão tecnológica, há que matizar: sem se lançar impetuosamente nela (permitindo até, pelo contrário, a subsistência e a multiplicação das empresas cerealíferas «arcaicas»), a Campanha também foi produzindo ao longo dos anos a extensão do uso de sementes seleccionadas e de fertilizantes, um aumento significativo do parque de máquinas, etc. Terá assim tido efeitos algo contraditórios, modernistas e antimodernistas, conso-

soante o tipo de beneficiários (quicá contribuindo para acentuar o dualismo viáveis-inviáveis...), mas não fechou por aí a porta ao futuro. Dir-se-ia até que, aos poucos, nele foi entrando. Relacionemos isto com o expressivo desenvolvimento da rede de armazéns da FNPT, que mais tarde desembocaria na construção dos grandes silos e com as obras de hidráulica agrícola que ao longo dos anos se foram fazendo. Tudo para sugerir que ao adiamento *sine die* da reconversão cultural não correspondeu o de outras reformas que em larga medida a condicionam. Eis um indício de que o projecto daquela não foi posto completamente de parte por Salazar ao embarcar na Campanha do Trigo. Nas décadas seguintes, outras acções do deposto regime, por exemplo, as da hidráulica agrícola e as do fomento cooperativo¹⁷¹, viriam inscrever-se nesta ordem de ideias. Pode pois supor-se que, em circunstâncias desfavoráveis à reconversão cultural (crise económica, guerra de Espanha, guerra mundial...), ele procurou, não obstante, preparar o terreno para quando um novo arranque se tornasse possível. Mas, como tudo isso foi muito lento — todo o fomento ocorreu sob a égide de um regime muito conservador, não atingindo demasiada gente e não conseguindo sequer evitar a quase estagnação do produto agrícola português —, também é de considerar outra hipótese interpretativa, segundo a qual os progressos afinal registados (tecnológicos, associativos, etc.) já pouco ou nada terão tido a ver com o originário designio reformador, antes correspondendo à simples força das coisas, ao ar do tempo, a uma inevitável difusão da modernidade ou à obra de marginais e de desiludidos, quando não de inimigos do regime salazarista. Deixemos, por ora, esta questão em aberto.

Em terceiro lugar, o neoproteccionismo anunciado na *Questão Cerealífera* deveria articular-se com profundas reformas de estrutura: a da estrutura fundiária por um lado, corrigindo progressivamente os excessos que a caracterizavam, de concentração no Sul e de parcelamento no Norte; a do crédito e dos circuitos de comercialização por outro, facultando o primeiro a todos quantos o mereciam, tantas vezes deixados à mercê da usura; e disciplinando os segundos, onde proliferava a multidão dos intermediários e florescia a especulação. Ora também aqui temos a distinguir: na estrutura fundiária, a Campanha nunca tocou, mas no crédito introduziu, como vimos, melhorias tão nítidas quão limitadas — e limitadas tanto pela escassez das disponibilidades financeiras quanto pela sua ligação ao desenvolvimento extensivo da cultura trigueira e por não favorecer (antes pelo contrário) qualquer modificação significativa da repartição da propriedade; para já não falar no centralismo da sua gestão (Caixa Nacional de Crédito), porventura acon-

¹⁷¹ As primeiras vagas do cooperativismo leiteiro (que por vezes teve de vencer fortes resistências corporativas e até estatais) datam dos anos 40. Nos anos 50 arrancou o plano das adegas cooperativas, elaborado na JNV, e também foram criadas muitas cooperativas de olivicultores. O fomento do cooperativismo horto-frutícola só ganhou consistência nos anos 60. Posição peculiar foi a ocupada pelas cooperativas de compra e venda (abastecimento dos agricultores em factores de produção), que por vezes, tal como algumas polivalentes, nasceram anexas a grémios da lavoura.

selhável ao tempo, se não mesmo inevitável... Enfim, quanto aos circuitos comerciais internos, a Campanha levou à reforma radical do do trigo (uma quase nacionalização), mas poupou os restantes¹⁷². Um leitor atento logo advertirá a possibilidade de valer, neste campo, um discurso análogo ao dedicado às adiadas reconversões. Eis o que me dispensa de insistir muito no caso. Saliento apenas duas ou três coisas: à *uma*, que também aqui é defensável a ideia de que certas melhorias limitadas (no crédito e nos circuitos comerciais, no associativismo) seriam condições prévias de uma futura reforma fundiária; à *outra*, que essas melhorias se vieram de facto a registar, sobretudo no segundo após-guerra: a intervenção dos grémios da lavoura no fornecimento à lavoura de factores de produção não disciplinou eficazmente o comércio privado, mas, com certa frequência, conteve-o¹⁷³; mais tarde, algumas federações desses mesmos grémios lançaram-se em grandes empreendimentos económicos¹⁷⁴; a rede das cooperativas também alastrou, primeiro as leiteiras, depois as olivícolas e as vinícolas, depois as hortofrutícolas; e o movimento cooperativo foi crescendo, de realizações em frustrações (e vice-versa) — numa relação ambígua com a organização corporativa, com os organismos de coordenação económica e, em última instância, com o Estado, cuja acção presidiu ao nascimento da maior parte das cooperativas e de cujo apoio todas precisavam (ainda precisam) como de pão

¹⁷² O que não significa que não fosse introduzindo mecanismos reguladores, disciplinadores e correctores: preços tabelados ou preços garantidos; condicionamento técnico, financeiro e económico dos comerciantes privados; criação de circuitos cooperativos, etc.

¹⁷³ Visitei cerca de 180 dos 230 ex-grémios da lavoura, entrevistando centenas de funcionários, membros das comissões liquidatárias, ex-dirigentes corporativos e dirigentes de cooperativas... Salvo raras excepções e — a despeito de certas duras críticas «ao antigamente»: inoperância dos sectores comerciais, más condições de venda dos produtos, atrasos na sua entrega, insuficiência do crédito, favoritismos, por vezes negociatas... —, é geral o reconhecimento de que, ao comercializarem factores de produção (adubos, pesticidas, rações, alfaías...), os ex-grémios funcionaram, apesar de tudo, como reguladores, contendo a alta dos preços no comércio privado; além de levarem este último a oferecer muitas facilidades de pagamento, de transporte, bónus, etc. Sobre o desenvolvimento dos sectores comerciais dos ex-grémios, irregular no tempo e no espaço, ver: a) o vol. 1, cap. 1, de minha autoria, do *Relatório sobre a Extinção dos Grémios da Lavoura e Suas Federações* (Lisboa, Fundação de Ciências Políticas, 1978, policopiado) — existem exemplares no ICS, no MAP e no extinto Gabinete de Estudos Rurais da Universidade Católica; b) M. de Lucena, *Revolução e Instituições: a Extinção dos Grémios da Lavoura Alentejanos* (Lisboa, Publicações Europa-América, s. d., saído em fins de 1984), cap. II.

¹⁷⁴ Os mais conhecidos foram o complexo do Cachão (da Federação dos Grémios do Nordeste Transmontano); os sectores leiteiros das Federações do Entre Douro e Minho, Beira Litoral e Portalegre, com as respectivas centrais transformadoras; a FORE, Fábrica de Óleos e Rações de Évora, pertença conjunta das três federações alentejanas; e a Estação de Tratamento do Lixo de Lisboa, bem como a Divisão Agro-Pecuária do Vale do Liz, da Federação da Estremadura. Por outro lado, certas federações agiram como uma espécie de grandes grossistas, centralizando as compras de factores de produção dos grémios federados e chegando algumas a ser grandes importadoras, sobretudo de batata de semente. Sobre tudo isto veja-se o meu artigo «Sobre as federações de grémios da lavoura — breve resumo do que fizeram ou deixaram de fazer», in *Análise Social*, n.º 64, pp. 713-744.

para a boca¹⁷⁵ —, atingindo gradualmente posições de relevo e comercializando uma significativa percentagem dos respectivos produtos nos sectores indicados: entre os quais, repare-se, não figuram alguns dos mais importantes, por exemplo, o do milho, os das carnes bovina e suína, o da batata de consumo¹⁷⁶, etc.

Enfim, porque muitas destas inegáveis realizações foram lentas e hesitantes, haverá quem as considere *grosso modo* inevitáveis, além de insuficientes, como quase tudo na economia portuguesa do segundo após-guerra, a qual sem dúvida cresceu, mas sem que diminuísse o fosso que nos separava da mais próspera Europa...

No que às reformas fundiárias mais precisamente respeita, recordar-se-á, por um lado, o clamoroso insucesso e a desistência, no Norte, da política de emparcelamento dos anos 50; e, por outro lado, a timidez, no Sul, da de colonização interna, mesmo depois de algumas importantes obras de hidráulica agrícola darem ao Estado ampla cobertura para reestruturar os perímetros irrigados. Claro que, tanto uma coisa como outra, também a seu modo fruste atestam a permanência de uma intenção reformadora, mas não fornecem a prova de que ela se não tenha tornado marginal ou convertido em argumento de propaganda ou em pura veleidade. E de veleidade se falará a propósito do que nos falta ver.

Em quarto lugar — e último —, temos que, ao elevar-se contra a centralização, a burocratização e a violência ao cabo inoperante do intervencionismo estatal (à qual vira as populações oporem-se com êxito), Salazar prometeu um regime descentralizado e participado, profundamente respeitador das autonomias locais e até dos lícitos particularismos que elas não deixariam de exprimir; chegando ao ponto de dizer que uma fixação descentralizada dos preços espelharia criadoramente a infinita diversidade do nosso mundo rural, devendo a base institucional da política cerealífera ser constituída por organismos locais, preferivelmente de freguesia, apoiados pelo Estado, mas não propriamente atrelados a ele... Ora aqui está outro caso de equívoca infidelidade. Com efeito, o regime cerealífero da Campanha, uniforme e completamente controlado pelo Governo em todas as suas articulações, não contemplou particularismos locais nem consentiu autonomias (sequer regionais); mas o poder procurou desde logo a caução de uma base local representativa. Refiro-me aos «celeiros» e, a partir de 1939, aos grémios da lavoura, organismos concelhios, é verdade, mas estatutariamente arquitectados de modo que as freguesias também tivessem alguma

¹⁷⁵ Sobre esta dependência veja-se Lucena *et alii*, «Relatório sobre a extinção [...]», in *op. cit.*, vol. I, o cap. IV, «O processo de extinção e o cooperativismo agrícola», que também fornece elementos sobre a constituição, ao longo dos anos, de vários tipos de cooperativas.

¹⁷⁶ Entre fins da década de 40 e princípios da de 60 nasceram na Beira Alta e em Trás-os-Montes várias cooperativas de produtores de batata de semente. Quanto às cooperativas de cerealcultores, é evidente que o regime legal da importação das sementes e da comercialização dos produtos lhes não dava qualquer espaço.

expressão¹⁷⁷ e doutrinariamente votados a uma progressiva emancipação da tutela estatal. Eis-nos perante a decantada problemática da autodirecção da economia e do sempre adiado corporativismo de associação, sobre os quais não repetirei agora o que já noutros textos escrevi¹⁷⁸. São dois inseparáveis elementos de um sonho que, na sua formulação radical, ficou, como o do comunismo libertário, adiado para uma mirífica manhã de nevoeiro¹⁷⁹, sonho esse cujo irrealismo o próprio Estado Novo acabou, contrafeito, por reconhecer¹⁸⁰. Mas advirta-se que Salazar, pelo seu lado, como empirista meio céptico e homem de Estado que era, sempre lhe moderou os ardores; e Marcello Caetano, a princípio mais crente, também acabou por conceber a fórmula corporativa em termos de desconcentração do Estado e de participação de corpos intermédios que pouco a pouco se iriam tornando autónomos, por seu intermédio se realizando uma mais efectiva associação das «forças vivas» ao exercício de funções estatais¹⁸¹. Ora, assim, já o corporativismo tem sido capaz, noutras paragens, e talvez venha a ser no nosso país, de notáveis realizações. Deste ponto de vista, cumpre reconhecer que ele teve em Portugal um «segundo fôlego», manifestado, por exemplo, no domínio

¹⁷⁷ Eleição por freguesias (princípio legal...) de uma parte tão-só dos membros dos concelhos-gerais, pois os 20 maiores produtores agrícolas da área gremial eram membros natos, fosse qual fosse a localização das suas explorações; criação de delegações dos grêmios (casas da lavoura) nas freguesias... Algumas foram efectivamente criadas, mas funcionaram quase sempre muito mais como simples balcões (de compra e venda e despacho burocrático) do que como fontes de vida associativa. Deste ponto de vista, os próprios grêmios também deixaram aliás muito a desejar.

¹⁷⁸ Ver M. de Lucena, «Sobre a evolução dos organismos de coordenação económica ligados à lavoura», in *Análise Social*, n.º 56-57-58, 1978, sobretudo n.º 56, pp. 819 e segs. e n.º 58, pp. 311 e segs. Ver também «De um corporativismo a outro», in *O Salazarismo*, cit., pp. 89 e segs.; e ainda «Neocorporativismo: conceito, interesses e aplicação ao caso português», in *Análise Social*, n.ºs 87-88-89, 1985.

¹⁷⁹ Idêntico seria provavelmente o destino do socialismo autogestionário imoderado que inspira certas leituras da nossa Constituição de 1976, se a construção socialista que ela prevê prosseguisse. Sobre a analogia entre a posição constitucional desse socialismo e a anteriormente ocupada pelo corporativismo de associação ver M. de Lucena, *O Estado da Revolução*, Lisboa, Ed. Expresso, 1978, pp. 128 e segs.; e «Transformação do Estado Português nas suas relações com a sociedade civil», in *Análise Social*, n.ºs 72-73-74, 1982, pp. 913 e segs.; e, ainda, «A herança de duas revoluções», in *Portugal, o Sistema Político e Constitucional, 1974-1987*, Lisboa, ICS, 1989, pp. 507 e segs. Estes dois últimos escritos já fornecem algumas pistas para o entendimento das relações ideológicas, pessoais e materiais, mais íntimas do que se supõe, entre o socialismo autogestionário e o corporativismo de associação.

¹⁸⁰ Designadamente ao confessar, em 1972, a vocação de permanência dos organismos para-estatais de coordenação económica, até então definidos como transitórios («pré-corporativos») e destinados a serem absorvidos pelas corporações.

¹⁸¹ Desígnio evidente na reforma dos organismos de coordenação económica empreendida em 1972 (cf. M. de Lucena, «Sobre a evolução [...]», in *Análise Social*, n.º 58, pp. 328 e segs.) e também na reforma da Previdência, que principiou dez anos antes, com a Lei n.º 2115 de Salazar (cf. M. de Lucena, *O Marcelismo*, cit., pp. 153-160). Acerca da ideia segundo a qual a essência do corporativismo está nesta orgânica articulação da sociedade civil com o Estado muito mais do que na decantada «colaboração de classes» ver Lucena, «Neocorporativismo», in *op. cit.*, pp. 827 e segs. e 851 e segs.

rural, quando, em finais da década de 50, se desenvolveram com certo ímpeto algumas federações de grémios da lavoura bastante representativas e dotadas de um apreciável dinamismo empresarial. Também já escrevi sobre isto quanto basta para me permitir aqui uma remissão¹⁸². Pareceu, em suma, a páginas tantas, que a tendência centralizadora do corporativismo português se poderia moderar ou até inverter e que aos grémios, reforçados pelo agrupamento federal, estava prometida uma estação de grande dinamismo económico e de considerável alforria institucional. Conhecendo altos e baixos e assumindo diversas formas¹⁸³, eis uma visão que nunca se desvaneceu por completo até 1974. Outros lhe chamarão miragem, claro está, ou simples subterfúgio político, tema (mais um) para discussões *ad infinitum*. Mas é altura de concluir este balanço da Campanha do Trigo e arredores.

Em substância, parece-me que a presente análise fornece elementos bastantes para sugerir que a solução salazarista da questão cerealífera e a política económica com ela conexas corresponderam, nas suas linhas gerais, ao que no Portugal dos anos 30 acabaria necessariamente por se impor a quem quer que, repudiando as soluções liberais, também não quisesse (ou achasse que ainda não podia) enveredar por uma revolução e convulsão colectivista inspirada pelo bolchevismo ou pelo anarquismo. Por outro lado, também me parece que a prudência conservadora de Salazar, verificável desde os seus primeiros passos doutrinários, só no segundo após-guerra cristalizou numa atitude fundamentalmente defensiva, oposta ao lançamento de reformas de estrutura, graduais, mas ousadas, que nessa altura (em virtude da restauração financeira, da acumulação de capitais, da reanimação do comércio internacional, do recomeço da emigração, da autoridade sobre o regime entretanto adquirida pelo Presidente do Conselho e até de algumas melhorias fruto da obra anterior) já seriam possíveis. É aliás nessa altura que se acentua a frustração e o discreto afastamento de muitos corporativistas convictos, dos quais alguns reaparecerão a apoiar a «liberalização» marcelista, ao passo que outros (por vezes os mesmos) hão-de mais tarde mostrar-se atraídos pelo pensamento socialista autogestionário. Mas não insistirei aqui em coisas que por enquanto não passam de simples sugestões ou de meras opiniões. Tem neste momento mais interesse pegar noutras pontas da meada.

¹⁸² Ver M. de Lucena, «Sobre as federações [...]», in *Análise Social*, n.º 64. Pelo que diz respeito ao processo de criação de certas federações de grémios da lavoura nortenhos — cujos promotores forçaram nitidamente a mão ao Governo, que estava reticente, lançando-as «de facto» sem esperar pelo reconhecimento oficial —, será muito útil a leitura do vol. II (cap. 1, § 1, e cap. II, § 1) do já citado *Relatório sobre a Extinção [...]*, da autoria do Dr. Carlos da Silva Costa.

¹⁸³ Algo inesperada, à luz da doutrina do Estado Novo, uma dessas formas foi a de um certo autonomismo cooperativista. Em princípio, as nossas cooperativas agrícolas (muitas delas nascidas à sombra de grémios da lavoura) faziam parte da organização corporativa. Mas sucedeu que, ao desenvolverem-se, logo chocaram com ela, procurando escapar aos seus excessivos controlos e fazendo-lhe por vezes acesa concorrência no plano das actividades económicas. Depois do 25 de Abril foram cooperativas as grandes herdeiras materiais dos grémios da lavoura e de alguns grandes empreendimentos económicos das respectivas federações.

Com efeito — e pense-se o que se pensar das raízes da retracção do reformismo salazarista, bem como da precisa localização dela no tempo: antes da guerra? logo após? ou entrados os anos 50? —, já sabemos o suficiente para pressentir o seguinte:

- a) *Antes do mais*, algo «subjectivamente», que o compromisso da Campanha do Trigo, sacrificando embora sensivelmente o desígnio reformador — que foi pelo menos adiado *sine die* em domínios tão importantes como o da reconversão cultural e o da correcção da estrutura fundiária —, era perfeitamente assumível pela doutrina salazarista. A verdade desta asserção não é apenas genérica, sintonizada com um reformismo *ab initio* moderado, gradualista e possibilista, acerca do qual já no capítulo anterior ficámos conversados; é também muito concreta, porque Salazar, nada concedendo no plano das exigências para ele vitais da economia portuguesa (do aumento da produção e da garantia do abastecimento à contenção da despesa pública e à dos preços, que implicou o controlo de todo o circuito trigueiro), não deixou, nos próprios domínios em que a conjuntura internacional e a pressão interna o obrigaram a recuar, de tomar uma série de medidas (de fomento tecnológico e cooperativo, de reorganização financeira e institucional) susceptíveis de serem pensadas como passos preliminares que iriam abrindo caminho às reformas adiadas. A este respeito convém salientar que já a *Questão Cerealífera* só chegava à exigência das reformas de estrutura a partir da de desenvolver uma produção trigueira insuficiente e deficiente, da de corrigir o protecçãoismo necessário para a sustentar e da de simultaneamente sustentar a alta «pavorosa» dos preços que o regime em vigor acarretava. Não se estranhe, pois, que, ao passar à prática, e perante as dificuldades supervenientes, o estadista tenha observado a mesma ordem de prioridades: seguindo desde logo (e rigorosamente) as indicações do professor ao atacar as consequências imediatas da política precedente; e reservando para melhor oportunidade a correcção dos vícios íntimos do sistema circundante. Eis o que tinha a sua lógica;
- b) *E depois*, mais objectivamente, duas coisas: em primeiro lugar, que as grandes reformas fundiárias não poderiam ter lugar, continuando portanto a ser sistematicamente adiadas (mal-grado um ou outro tímido esboço de emparcelamento e de colonização interna) enquanto se não encetasse vigorosamente a reconversão cultural; e, em segundo lugar, que nem por isso deixaria de prosseguir, entre altos e baixos, no tal plano das condições prévias, um movimento modernizador: armazenagem e silos, selecção de sementes de trigo e milho (e lenta melhoria da qualidade de outros produtos), adubação, mecanização, irrigação, desenvolvimento do cooperativismo agrícola, com adegas, lagares, centrais fruteiras...

Com isto estamos quase a encerrar o presente capítulo. Dado o que precede, tão manifesta parece a impossibilidade de provar que a vocação refor-

madora de Salazar saiu perdida da Campanha do Trigo quão legítima a dúvida sobre a sua permanência. Com efeito, a Campanha, mais do que adiar a correcção do desvio cultural português e dos vícios da nossa estrutura fundiária, confirmou-os e agravou-os. Contribuindo ainda — poderosamente — para a definição de um bloco de poder do qual Salazar terá ficado prisioneiro e dentro do qual prevaleceram forças de todo em todo hostis ao desígnio reformador. Mas a título definitivo? Algo se movia, não obstante, no reino...

3) O REFORMISMO DOS ANOS 60

Parecendo retomar as grandes linhas da *Questão Cerealífera*, a segunda viragem salazarista em matéria de política agrícola, já esboçada desde finais da década de 60, ganhou contornos mais nítidos em meados da seguinte, quando a pasta da Economia foi ocupada pelo Dr. José Gonçalo Correia de Oliveira¹⁸⁴. E, não tendo embora produzido grandes resultados práticos imediatos, não deixou de permanecer como programa nem de inspirar importantes medidas parciais — num percurso com altos e baixos, pé adiante, pé atrás — até à queda do regime autoritário. Ora, ao longo desse percurso, muitos problemas se puseram que ainda hoje estão na ordem do dia e por resolver.

Há que referir primeiro as condições em que a dita viragem ocorreu, para em seguida nos debruçarmos sobre as suas principais manifestações e poder-mos, enfim, pressentir a lógica que lhes era subjacente.

a) A NOVA FACE DA ECONOMIA POLÍTICA

Mais de trinta anos volvidos sobre o início da Campanha do Trigo, a questão que nos ocupa apresentava-se em termos muito diversos dos que em 1929 tinham levado Salazar a pôr na prateleira elementos essenciais do seu originário programa reformador. Diversos e, quanto a minha vista alcança, bastante mais favoráveis à inovação. Não será pois de estranhar que o seu autor a ele pretendesse regressar. Não cabe aqui uma análise das ditas condições, para a qual de resto me faltaria a competência. Mas algumas coisas metem-se pelos olhos dentro. A saber:

a1) Relativamente à década de 30, a situação económica europeia e mundial modificara-se radicalmente com a expansão post-bélica dos aparelhos produtivos, com a intensificação do comércio internacional e com a sua liberalização, decerto relativa, mas impondo um pouco por toda a parte o aban-

¹⁸⁴ Como secretário de Estado do Comércio, Correia de Oliveira já tinha formulado em 1958 algumas grandes orientações, às quais, enquanto ministro, viria a manter-se fiel (sobre isto ver notas 190, 191, 251 e 257).

dono ou a profunda revisão de velhos mecanismos proteccionistas¹⁸⁵. Por toda a parte, e designadamente no espaço europeu, onde se assistiu à criação do Mercado Comum e depois à da EFTA (1959), à qual Portugal aderiu. Esta adesão — bem como as perspectivas integracionistas que a prazo abriu — trazia consigo a condenação, a prazo, do velho nacionalismo económico e, com ela, a necessidade de ir preparando a economia portuguesa para uma concorrência à qual o sector primário não poderia indefinidamente escapar.

a2) No plano interno, a mudança, menos espectacular, também foi notável. Uma vez criadas ou desenvolvidas certas infra-estruturas fundamentais (estradas, portos, barragens...), Portugal foi gradualmente deixando de ser um país «essencialmente agrícola» e lançou-se na industrialização, cada vez mais aberto a capitais estrangeiros¹⁸⁶. Mas a agricultura estagnara persistentemente, começando a entrar o processo geral. Daí que a ideia de a reformar (a ela e à própria estrutura fundiária em que assentava) ganhasse cada vez mais adeptos no aparelho do Estado, nos meios económicos e dentro do próprio sector primário. Diversos processos de modernização estavam aí em curso, sobretudo na faixa litoral do país, no Alentejo e no Ribatejo, implicando, *inter alia*, a transformação de certos latifúndios em explorações capitalistas, a ascensão económica e social de rendeiros dinâmicos, o desenvolvimento do cooperativismo, etc. E o velho esquema proteccionista começava a deixar de interessar toda a grande lavoura, que já não formava em torno dele um bloco sem falhas... Curiosamente, viriam do lado dos pequenos e dos «inviáveis» — incapazes de resistir sem forte amparo estatal — algumas das mais fortes resistências a um novo curso do sector. Mas também aí a situação evoluía, graças, sobretudo, à emigração.

a3) Com efeito — e considerando que qualquer significativa modernização do sector primário se fará acompanhar por uma grande quebra no número dos activos nele ocupados —, é claro que o destino dos repelidos configura uma questão crucial. Ora, entre nós, o crescimento industrial, comercial e dos serviços, por relevante que fosse, não era (como ainda não é) de molde a absorver todos aqueles que nos campos deixem de ser precisos. De modo que, ao querer-se esconjurar o fantasma do desemprego, a possibilidade de saída para o estrangeiro de um grande número de braços parece condição *sine qua non* de qualquer desenvolvimento agrícola consequente e relativamente acelerado. A este respeito já vimos que a travagem da corrente migratória nos anos 20 determinou uma pressão demográfica (com acréscimo da procura interna de emprego nos campos), que se contou entre os

¹⁸⁵ Sobrevieram, é certo, alguns novos, entre os quais merecem grande destaque, na área do Mercado Comum, os constantes da política agrícola dos seis. Nada é simples.

¹⁸⁶ Abertura esta que a eclosão das guerras africanas veio precipitar, assim agravando a crise do nacionalismo económico salazarista, simultaneamente no plano económico e no político.

factores determinantes do lançamento da Campanha do Trigo e do seu curso ulterior. Mas, em 1960, a situação também neste plano se tornara totalmente outra, primeiro com a retomada da emigração para as Américas e depois, muito sobretudo, com a enorme vaga de partidas em direcção à França e à Alemanha. Caso a expansão das economias desses (e doutros) países europeus se tivesse mantido ao longo dos anos 70, outro galo cantaria hoje na economia portuguesa, cujas condições de desenvolvimento são agora, por este lado, muito mais duras do que nos últimos anos do regime autoritário. E não só por este lado: por outro, o Estado Português, de novo endividado, parece agora (1982) bem menos capaz de apoiar financeiramente reformas de fundo... Mas com isto estamos chegados a outro ponto.

a4) Entre 1929 e 1960, o Estado Português evoluiu do desequilíbrio orçamental e do endividamento crónico para a estabilidade e depois para o desafogo financeiro. Assim, embora a guerra nas colónias lhe tivesse vindo absorver muitos recursos orçamentais, a verdade é que a sua capacidade em matéria de fomento das reformas económicas, que em países como o nosso dificilmente dispensam o apoio estatal, era na década de 60 muito superior à que fora nos anos 30. E, por outro lado, embora Salazar continuasse poupado como uma boa dona de casa, também é verdade que, ainda no seu tempo, o nosso corporativismo começou, algo contrafeito, a encaminhar-se para as paragens do Welfare State¹⁸⁷. Sob Marcello Caetano, o passo tornou-se muito mais vivo, mas boa parte das reformas marcelistas já vinha de trás, entre elas se contando a de uma Previdência tendente a transformar-se em serviço público de segurança social¹⁸⁸. Em suma, os nossos poderes públicos, ainda renitentes em puxar pelos cordões à bolsa (e essa renitência nem com Caetano desapareceria por completo), também já começavam a embarcar — podendo fazê-lo — em políticas sociais de alguma envergadura, impensáveis nos primórdios do regime e sem as quais, apesar da emigração, a reforma do protecçãoismo e as reconversões culturais talvez deixassem demasiada gente ao desamparo.

a5) Enfim, deve mencionar-se a diversa postura do Estado Novo e da sua direcção política perante as «forças vivas» do País. Em 1929, a ascensão de Salazar — inseparável, como vimos, do processo de formação de um bloco nacional precisado de protecçãoismo como de pão para a boca — ainda estava no princípio. Ora, ao longo desse processo, que foi trabalhoso e arri-

¹⁸⁷ Cf. Howard J. Wiarda, *Corporatism and development; the Portuguese experience*, Massachusetts's University Press, Amherst, 1977, e, sobre este livro, Lucena, «Uma leitura americana do corporativismo português», in *Análise Social*, n.º 66, 1981.

¹⁸⁸ Convém lembrar, a propósito, que a originária doutrina salazarista opunha a Previdência (que deveria ser obra de previdentes organizações de patrões e trabalhadores) ao providencialismo estatal. O Estado Novo não se quis Estado-providência e, com efeito, Salazar não ia às caixas pôr (mas sim buscar) dinheiro... Sobre esta evolução da Previdência ver Lucena, *O Salazarismo*, cit., pp. 381 e segs., e *O Marcelismo*, cit., pp. 153 e segs.

cado, é natural que Salazar, não sendo ainda líder incontestável, fosse obrigado a maiores concessões. Em 1960, a sua autoridade assentara, tornando-se proverbial, muito embora não fosse absoluta. E, por outro lado, a aliança salazarista entrava em fase de reajustamento, se não em mutação, despondo no regime tendências liberalizantes e europeístas. Continuava a ser delicada a manipulação política e eram ainda bastante fortes os imobilistas, cujo coro engrossava perante qualquer abertura. Mas o País sentia uma grande necessidade de progresso e de mudança. A apologia da conservação já perdera o pé e era evidente que a época do indiscriminado protecçãoismo estava a chegar ao fim¹⁸⁹. Eis o que pareceu abrir ao poder político a possibilidade de enveredar por um reformismo consequente, se bem que prudente.

No quadro definido por estas novas situações e condições é que se inscreveu a tentativa a cujo exame vou passar. Como já disse, deu-se pela mão do Dr. Correia de Oliveira, o qual já em 1958, ano em que, à frente da Secretaria de Estado do Comércio (então criada, note-se, na perspectiva da adesão de Portugal à EFTA), manifestara uma aguda consciência do que estava em jogo, da inevitabilidade de uma considerável abertura à Europa¹⁹⁰ e da consequente exigência de uma sensível, se bem que relativa, liberalização¹⁹¹.

b) LINHAS DE RUMO GOVERNAMENTAIS

À passagem de Correia de Oliveira pela pasta da Economia correspondeu a adopção de uma série de medidas de política agrícola que, pelo menos «no

¹⁸⁹ Sabia-se que este fim seria por etapas. Mas veio a demorar mais do que o previsto. Só agora, à porta da CEE, estará para acabar.

¹⁹⁰ Não é exacta a ideia de que Correia de Oliveira se opôs ao desenvolvimento das nossas relações económicas com a Europa. Verdade é, tão-só, que: a) não concebeu esse desenvolvimento em termos de verdadeira e própria integração económica, e muito menos política; b) pretendeu conjugar a abertura à Europa com a criação de um «espaço económico português», compreendendo a metrópole e as colónias, ditas «províncias ultramarinas». Acerca da consistência económica deste último projecto, que acabou por se revelar politicamente inviável, não me pronuncio aqui. Nem saberia.

¹⁹¹ Correia de Oliveira parece ter entendido esta relativa liberalização (económica, note-se, não política) um pouco como o reverso da moderação de um protecçãoismo que, passando a ser muito selectivo, não estaria destinado a desaparecer. É o que se depreende, por exemplo, do seu Despacho de 2 de Outubro de 1958 (Secretaria de Estado do Comércio) em que se refere à dificuldade de encontrar «a medida da justa satisfação dos desejos compreensíveis [...] mas tantas vezes inconciliáveis, de muitos que produzem para o mercado interno e reclamam a elevação das pautas e os contingentamentos; de todos os que trabalham para a exportação e insistentemente requerem do Estado que lhes assegure mercados externos abertos [...] de alguns que, produzindo simultaneamente para o mercado interno e externo, pensam que ao Estado cabe o milagre de fazer triunfar, em negociações internacionais, o princípio que lhes permita, a um tempo, serem comodamente protegidos no território nacional e não encontrarem obstáculos no estrangeiro [...] de quantos ardentemente desejam ser libertos de todos e quaisquer condicionamentos e fiscalizações para que floresça o seu espírito de iniciativa [...] mas que no momento crítico [proclamariam] a obrigação de o Estado intervir, criando condições de rentabilidade a esses empreendimentos planeados e executados à margem de qualquer orientação [...]». Estas palavras ainda são actuais.

papel», pareciam coerentes e de cuja lógica me ocuparei no parágrafo seguinte. Neste trata-se de as descrever. Prolongando por vezes tendências vindas de trás¹⁹², constam de uma série de despachos e decretos sectoriais tendo por objecto a definição dos regimes cerealífero, olivícola e oleícola e a das políticas vitivinícola, horto-frutícola e de fomento pecuário. Limitar-me-ei aqui¹⁹³ a fornecer um apanhado das principais.

b1) *Um novo regime cerealífero* foi definido pelo Decreto-Lei n.º 46 595, de 15 de Outubro de 1965, e depois desenvolvido pelo despacho conjunto do ministro da Economia e dos secretários de Estado da Agricultura, Comércio e Indústria de 31 de Março de 1966. A bem dizer, estes instrumentos não contemplam apenas esse regime e, enquadrando-o numa perspectiva de conjunto, também já esboçam ou prometem soluções a promover noutros domínios¹⁹⁴. Devemos pois dedicar-lhes a melhor atenção. Citarei abundantemente o preâmbulo do decreto e as considerações introdutórias do despacho, porque vale a pena: aí se expõe a filosofia de uma tentativa cujo conhecimento nos ajudará a pensar problemas ainda actuais.

Na mira de se opor à depressão em que a agricultura portuguesa se debatia, o regime cerealífero de 1965 veio aumentar o preço oficial do trigo, bem como os preços de garantia dos cereais secundários. E aumentou-os na base de um apoio financeiro público, «uma vez que [...] não prevendo o menor aumento dos preços tabelados do pão», o que a agricultura (e também a indústria) receberia a mais sairia por inteiro «das disponibilidades do mecanismo de compensação dos preços que é o Fundo de Abastecimento». Todavia, o Governo não estava disposto «a fomentar todas as produções, mas apenas aquelas que fossem economicamente viáveis em cada região»; e, assim, logo advertia que, de entre os vários métodos possíveis de actuação, ia adoptar aqueles que, propiciando um fomento rápido, satisfizessem também «uma outra exigência da economia agrícola e que é a sua reorganização e reconversão cultural». Por isso, o apoio financeiro concedido à produção cerealífera visava «tanto a sua intensificação [...] onde ela for técnica e economicamente rentável, como a sua reconversão em outras mais rendosas». Observando o nível das produções médias unitárias, tão fraco ele se afigurava ao legislador que este logo, e sem apelo, concluía pela impossibilidade financeira de assegurar preços que remunerassem tão baixa produtividade (para já não falar no erro económico que isso constituiria), atentas as limitadas disponibilidades estatais, bem como a inconveniência política

¹⁹² Quer de quando os governantes eram outros, quer de quando este era secretário de Estado do Comércio ou presidente da Comissão de Coordenação Económica.

¹⁹³ As monografias dedicadas aos organismos coordenadores fornecem sobre isto mais informações.

¹⁹⁴ Ao conceder aqui uma certa precedência lógica ao regime cerealífero, não quero esquecer que, de um ponto de vista cronológico, há instrumentos extremamente importantes anteriores aos que neste número analiso, como, por exemplo, o Despacho de 30 de Abril de 1965 sobre a pecuária.

de se consentir num grande aumento no pão. E, com efeito, a subida do preço do trigo — concedida através de um aumento do subsídio de cultura — foi só de 3\$ para 3\$20/kg, contra os cerca de 4\$ que a FNPT desejaria, a partir de cálculos contemplando as explorações menos rendíveis. Mas instituiu-se uma «dotação para reconversão e melhoria das técnicas culturais» — de resto, extensiva ao centeio e ao milho em termos adaptados à situação destas culturas¹⁹⁵ —, dotação essa de 30 por quilograma de trigo entregue à FNPT, superior portanto ao aumento do preço; e considerando-se acção de reconversão, num conceito amplo (quicá propício à fraude), «toda aquela que conduza a uma elevação técnica e economicamente correcta do aproveitamento da capacidade de produção do solo e, consequentemente, ao aumento da rentabilidade global das explorações»... Porque, de acordo com o dito preâmbulo, o facto de ser preciso «reduzir a área de cultivo do trigo [...] não quer dizer que não precisemos de aumentar a produção total deste cereal». Assim se esboçava um compromisso arriscado¹⁹⁶ e se manifestava o proverbial empirismo salazarista. Eis o que talvez fosse, até certo ponto, inevitável. Mas a vontade de desencadear um amplo movimento de reconversões culturais em sentido estrito (substituições — e não mera melhoria — de culturas) nem por isso pareceu, em 1965, menos firme.

Com efeito, rejeitando um cómodo álibi que por vezes se extrai das irregularidades do nosso clima, o preâmbulo em análise afirma claramente que «a grande causa da pobreza das nossas produções unitárias [de trigo] está na posição dominante que na produção total ocupam os obtidos em terrenos que lhes não são próprios». Ora a que se terá ficado a dever uma tão indevida situação? Numa referência explícita — e única — à Campanha do Trigo diz-se-nos que ela, «quando foi ideada, não poderia nunca ter por objectivo a extensão inconveniente da cultura desta gramínea»; mas que, infelizmente, o seu «financiamento na base do hectare de trigo semeado, fossem quais fossem as características dos terrenos e as técnicas de cultura utilizadas, e os bónus de adubos concedidos nas mesmas condições *foram em grande parte empregados pela lavoura contra o seu real interesse*^{197, 198} e em oposição aos fins que determinavam a [sua] concessão pelo Estado [...]» É evidente, neste passo, uma prudência política, bem expressa na necessidade de se considerar «no entanto positivo o saldo da campanha». Já noutro pará-

¹⁹⁵ Quanto ao milho, o decreto previu a atribuição de subsídios de 500\$ e 750\$ por hectare, mas até ao limite de 10 ha (artigo 9.º), manifestando algum temor de que um apoio excessivo contribuísse para enraizar «velhos e ultrapassados processos de cultura». Por outro lado, preocupava o Governo a ideia de que outras produções (como o tomate) viessem a ser abandonadas se a do milho se revelasse muito rendosa. E também advertia os agricultores de que não poderiam ter milho caro e rações para gado baratas (Decreto-Lei n.º 46 595, cit., preâmbulo, n.º 27).

¹⁹⁶ Risco de que o legislador tinha consciência, como adiante, a propósito das fraudes, veríamos.

¹⁹⁷ Sublinhado meu (M. L.).

¹⁹⁸ E um pouco atrás: «[...] a partir de um determinado momento, grande número de empresários agrícolas — por motivos que não importa examinar — utilizou esse apoio financeiro em investimentos que não eram os mais adequados [...]».

grafo se nos depara uma diversa explicação, segundo a qual os apoios financeiros — empréstimos, subsídios, bónus, diferenciais — se revestiram de um «carácter de generalidade não condicionada» — porque esse método era «o que melhor se adaptava a uma determinada fase da cultura cerealífera». Eis o que se aproxima mais da verdade, sob condição de se manifestarem as razões que impediram um Estado autoritário de recorrer ao condicionamento, que noutros domínios tão pesado entre nós se tornou. Mas já as conhecemos, pelo que não vale a pena insistir aqui no assunto. Claro que todos os candidatos a reformadores do Estado Novo precisavam, prévia e propiciatoriamente, de invocar uma sacrossanta continuidade, muito antes de Marcello Caetano a ter acasalado com a sua renovação. Quanto ao regime cerealífero, apenas iremos vendo para que servia a invocação.

De acordo com o preâmbulo, só receberiam a dotação para reconversão «os empresários que [declarassem] nos seus grémios as melhorias a que [iriam] proceder, [...] de acordo com a orientação proposta, para cada região, pelas respectivas comissões técnicas regionais¹⁹⁹ e superiormente aprovada». Mas, sendo certo não terem os serviços «possibilidade material de observar, em cada exploração agrícola, a forma como os respectivos empresários [respeitariam] os seus compromissos de honra»²⁰⁰, não escapava ao legislador, ao estabelecer o novo regime, que «muitos desviariam para fins diferentes a dotação que [recebessem]». Ora parece ter sido isso o que efectivamente aconteceu num excessivo número de casos, desmentindo o optimismo de quem, logo a seguir, afirmava que «o mau procedimento de alguns, aliás condenados à ruína, não (legitimava) que se [negasse] à maioria o auxílio de que precisa [...]».

Chegados a este ponto, cumpre observar que os empresários agrícolas vocacionados para este novo jogo constituíam necessariamente uma multidão: em primeiro lugar, porque as dotações de reconversão abrangiam, além dos produtores de trigo, os de cereais secundários; e, em segundo lugar, porque, *nota bene*, tais empresários «tanto [poderiam] ser proprietários da terra como rendeiros e parceiros»²⁰¹. Eis o que decerto conferia aos riscos de fraude proporções inquietantes²⁰², mas que, noutra ordem de ideias, manifestava a existência de uma vontade reformista de longo curso, na qual apa-

¹⁹⁹ Desponta aqui outro tema actualíssimo, o da regionalização. Sobre a solução proposta em 1965 darei adiante (cf. *infra*, alínea b), n.º 3) algumas indicações.

²⁰⁰ Não obstante, os serviços deveriam procurar «fazer o maior número possível de observações» e quem fosse apanhado em falsas declarações ficaria, «além de outras penalidades [...] inibido de receber apoio financeiro ou técnico do Ministério de Economia nos três anos imediatos».

²⁰¹ E o legislador estimava que, «das 853 mil explorações agrícolas existentes, cerca de 328 mil não [eram] de conta própria».

²⁰² Talvez em parte por isso é que o Despacho Conjunto de 31 de Março de 1966, ao confirmar «esta decisão de [...] tratar os empresários que explorem terras de outrem como se fossem os seus verdadeiros proprietários», acrescenta que isso «pressupõe, da parte destes, compreensão e ajuda [...]» (cf. Despacho Conjunto, introdução, § 10).

rentemente comungavam o Governo em geral e o Ministério da Economia em particular. Senão vejamos.

b2) *O anúncio ou já o esboço (prudentes) de algumas reformas de estrutura* consta, muito explicitamente, do Decreto-Lei n.º 46 595, bem como do despacho conjunto de 31 de Março de 1966, que, como já disse, constitui um seu directo prolongamento. E assim:

Em matéria de crédito agrícola, onde a timidez é evidente, há mesmo assim que referir duas coisas: em primeiro lugar, a referência ao Decreto-Lei n.º 46 525, de 6 de Setembro de 1965, acabado de publicar, o qual, «para facilitar o acesso de todos os empresários não proprietários ao apoio financeiro que o Ministério da Economia [prestava] à lavoura, [permitia] substituir por aval bancário a hipoteca de prédios até [então] exigida como garantia dos empréstimos do Fundo dos Melhoramentos Agrícolas» (Decreto-Lei n.º 46 545, preâmbulo, 13); e, em segundo lugar, a orientação formulada um pouco mais tarde e segundo a qual «os serviços, com as organizações da lavoura, [deveriam] estudar os tipos mais simples e mais adequados de escrita, promover a publicação de livros respectivos e organizar cursos de ensino [de contabilidade]» (Despacho Conjunto, introdução, § 9). Não é muito, mas desponta aqui uma intenção modernista e racionalizadora assaz coerente com o que noutros campos, e pela mesma altura, mais precisamente se desenhava.

Pelo que respeita ao arrendamento rural, o decreto-lei, preocupado com o melhor aproveitamento das explorações necessitadas de «obras fundiárias e plantações cuja reintegração do capital e justa remuneração não possam fazer-se dentro dos prazos e das condições em que normalmente são feitos os contratos de arrendamento e de parceria», garante que o estudo deste problema, de difícil solução legal, «merecerá o maior cuidado com vista ao encontro de soluções que, respeitando todos os legítimos interesses em causa, tornem possível a mais intensa e correcta utilização da terra em benefício de todos». E o despacho conjunto volta a aludir ao assunto no passo já atrás citado, em que, a propósito das «dotações para reconversão e melhoria das técnicas culturais», pede aos proprietários compreensão e ajuda, lembrando-lhes que «a maior rentabilidade da exploração agrícola é questão tanto de interesse privado como de interesse nacional»²⁰³. A cautela era máxima, por via de regra, sempre que o Estado Novo pisava terrenos que de perto ou de longe buliam com o direito de propriedade²⁰⁴. Mas, aqui²⁰⁵, o legislador já adiantava que as alterações ao regime contratual então vigente deveriam assegurar, quer ao proprietário, *quer ao arrendatário*, consoante os casos, o direito a exigirem um do outro «a execução das operações de reconversão

²⁰³ Despacho Conjunto de 31 de Março de 1966, introdução, § 10.

²⁰⁴ Como confessa o preâmbulo, a própria reconversão da agricultura «é, para o público não especializado, expressão tão corrente como imprecisa: tudo pode caber dentro dela, mesmo a reforma dos fundamentos do direito de possuir a terra. E, talvez por isso, a expressão não é grata à lavoura» (§ 6).

²⁰⁵ Despacho Conjunto (cf. parte dispositiva, n.º 8).

cultural requeridas para correcta exploração do prédio», no quadro de uma équa repartição dos encargos. Acrescentando, independentemente das alterações a introduzir na disciplina dos arrendamentos, uma sanção imediata contra os proprietários que recusassem aos seus rendeiros ou parceiros as autorizações de reconversão, sempre que estas fossem necessárias à atribuição do respectivo subsídio: nesse caso, os proprietários ficariam privados das dotações que, em benefício das terras por conta própria, pudessem perceber. Ao passo que os rendeiros ou parceiros contratualmente impossibilitados de realizar as ditas reconversões poderiam ser, mesmo assim, técnica e financeiramente apoiados, em termos a propor pelas comissões técnicas regionais.

Estas medidas, recorrendo principalmente à pressão estatal indirecta — emparelhada com uma promessa de acção directa (sobre o regime do arrendamento) —, também não são muito ousadas. Mas correspondem a uma filosofia política com a sua lógica, que adiante explicitarei, e articulam-se coerentemente com as previstas para reestruturação dos minifúndios. Às quais cabe agora passar.

Quanto à reforma dos minifúndios, também o Decreto-Lei n.º 46 595 se mostra consciente da sua necessidade, como condição prévia de qualquer reconversão de fôlego. No preâmbulo (§ 12) pode, com efeito, ler-se que, «em certas zonas de produção cerealífera tradicional — [...] por exemplo [na] zona do milho —, qualquer esquema de reordenamento cultural e de melhoria das técnicas de produção tem a dificultá-lo o facto de serem dominantes a pequena e a pequeníssima propriedade — o que, além do mais, quase impede o uso de máquinas». Mas, depois, o legislador apenas se refere vagamente a uma tarefa de esclarecimento em matéria de «associação de vizinhos para a formação de explorações comuns» e a certas receitas práticas (como o arranque de vinhas altas), das quais esperava alguns progressos parciais. Caberia ao despacho conjunto, atrás citado, de 31 de Março de 1966 (§ 8) adiantar alguma coisa neste terreno. Em duas direcções:

À *uma*, afirma que a cultura cerealífera se conta «entre as que requerem dimensão já considerável, bem como determinadas características, nomeadamente quanto ao declive, uma vez que a mecanização é, aqui, factor de viabilidade económica»; e explica que, por isso mesmo, «o regulamento do regime cerealífero, como condição da entrega da dotação para a cultura do milho híbrido, para grão ou forragem, impõe aos empresários que, por si ou associados, promovam a cultura em explorações que pelo menos possuam o mínimo de dimensão»²⁰⁶.

À *outra*, constitui os serviços no dever de se dedicarem «à cruzada da associação dos pequenos produtores»; e, contemplando também o recurso ao

²⁰⁶ E assim, por exemplo, se exige, para atribuição da dotação para cultura de milho híbrido, «o cultivo de uma área não inferior a três hectares» [Despacho Conjunto n.º 13, alínea a)], além da utilização de sementes certificadas e de fertilizantes em quantidades consideradas suficientes.

emparcelamento, não o considera todavia como medida a que se deva recorrer sistematicamente (porque os respectivos processos são «lentos, difíceis, caros»), antes parecendo inclinar-se para diversas formas de cooperativismo, associação ou agricultura de grupo, garantindo que o objectivo dominante não é o de alterar a estrutura da propriedade e sim o de organizar explorações rentáveis²⁰⁷. Ora é evidente que uma coisa levaria necessariamente à outra, embora por caminhos mais lentos e flexíveis, com a persuasão prevalecendo sobre a compulsão estatal. Nesta ordem de ideias, bem se entende o condicionamento de todo o apoio técnico e financeiro pela exigência daquele mínimo de dimensão atrás referido, cuja obtenção deveria exigir, na prática, em muitíssimos casos, o emparcelamento ou a associação. Desde — é claro — que os serviços e outras instituições envolvidas actuassem de acordo com a legislação: eis o que nos leva a outro ponto.

A *regionalização*, não só dos serviços dependentes do Ministério da Economia (e suas Secretarias de Estado), mas também, mais largamente, de toda a política agrícola, numa conveniente articulação desses serviços com as «forças vivas», era outro pressuposto do ensaio reformador que estamos a apreciar. Eis o que não escapou aos responsáveis da altura: nesta conformidade, o decreto esboça (no seu preâmbulo) e o despacho conjunto desenvolve uma nova orgânica, assente em comissões técnicas regionais^{208, 209}. «Embrião dos futuros serviços do Ministério da Economia» e constituídas pelos chefes de todas as delegações e brigadas do Ministério em cada região, caber-lhes-ia um papel decisivo na concretização do novo ordenamento cultural, bem como na «determinação do ritmo a imprimir à transformação da actividade agrícola». Para tal efeito, e tendo por base um atento estudo das potencialidades produtivas regionais, deveriam elaborar «o plano de acção conjunta de todos os serviços» (cuja dispersão e descoordenação por seu intermédio se corrigiria) e propor directrizes para enquadramento de toda a acção pública e privada, designadamente a que respeitasse à definição das zonas aptas para cada cultura e às condições a exigir «para que os agricultores das respectivas regiões [pudessem] beneficiar de apoio técnico e financeiro [...]». A este respeito, é de notar que as «comissões técnicas» ajustariam essas directrizes «com os órgãos regionais da lavoura», aqui avultando o papel das federações de grémios (algumas das quais²¹⁰ já davam mostras de apreciável dinamismo), e as submeteriam a parecer dos «conselhos regionais de agricultura», nos quais os representantes das forças vivas também teriam assento. Concluída esta fase, o processo subiria para «apreciação do Conselho dos

²⁰⁷ Despacho Conjunto, introdução, § 8, e parte dispositiva, n.º 6.

²⁰⁸ Que, de resto, já tinham sido criadas pelo Despacho de 2 de Abril de 1965 e cujo âmbito de actuação era geral, excedendo o domínio cerealífero, como adiante se verá.

²⁰⁹ Cf. Decreto-Lei n.º 46 595, preâmbulo, § 7, e Despacho Conjunto, introdução, § 1, e parte dispositiva, n.º 1.

²¹⁰ Designadamente algumas do Norte: Entre Douro e Minho, Beira Litoral e Nordeste transmontano, bem como a da Estremadura. O arranque empresarial das alentejanas deu-se um pouco mais tarde.

Directores-Gerais [do Ministério], que o apresentaria à consideração superior [...]». Identificando, como sempre, a última e soberana instância, esta última previsão delimitava o regionalismo de 1965 e talvez o reduzisse bastante. Mas isso também hoje acontece, apesar da mudança de regime político. Aqui interessa-nos bastante mais salientar a actualidade das preocupações de então, bem como certa semelhança de soluções entre estes diplomas e a Lei Orgânica com que António Barreto dotou o MAP em 1977: refiro-me sobretudo à ideia de regionalizar em profundidade os serviços e de o fazer na base de uma articulação orgânica com as «forças vivas» regionais. Outra questão será a de saber se a diferença dos sistemas políticos envolventes — um autoritário e o outro democrático — não incidirá (e em que termos) sobre a própria substância das instituições; e outra ainda a do duvidoso destino do esquema acabado de apresentar. Disso não tratarei aqui. Apenas pretendo sugerir que, em novas condições socioeconómicas e políticas, a viragem encabeçada por Correia de Oliveira constituiu um projecto considerável: à uma, enquanto desígnio, à outra enquanto sintoma de necessidades nacionais permanentes e da consciência que o deposto regime delas tomava. Eis quanto basta para situar devidamente uma série de intenções que, tomadas uma a uma, se arriscariam a parecer-nos coisas de somenos ou puras veleidades. De veleidades talvez caiba por vezes falar, mas não eram veleidades quaisquer. O que fora do domínio cerealífero nos resta ver da reconversão cultural afasta qualquer dúvida que acerca disso ainda subsista.

b3) O fomento de algumas outras produções inscreve-se, na verdade, com uma naturalidade não isenta de problemas, no quadro que temos estado a pintar. Em regra, note-se, é coisa que já vem de trás — simples projectos ou já princípios de realização, correspondendo estes últimos a diversas dosagens da iniciativa empresarial e do impulso público —, mas dir-se-ia que desta vez as coisas formam um todo, assumindo um cariz sistemático no qual consistirá a sua relativa novidade. E é a este título que nos interessam.

Na sua descrição serei breve, daqui remetendo para as anunciadas monografias relativas aos diversos organismos de coordenação, onde o assunto, excepto num caso²¹¹, terá o desenvolvimento que merece.

É de notar, ainda, que quase todos os instrumentos legais a que agora teremos ocasião de aludir (sobre fomento pecuário, frutícola, florestal, sobre política vitivinícola) se articulam expressamente com o regime cerealífero objecto do decreto e do despacho acabados de examinar²¹². Eis o que con-

²¹¹ O caso do Fomento Florestal, pois o meu trabalho ainda não abrangeu os organismos de coordenação do sector. Eis uma lacuna importante que, por falta de tempo, não poderei desta vez preencher.

²¹² De acordo com o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 46 595, o projecto de reconversão cultural implicava «políticas respeitantes aos grandes sectores integrantes da actividade agrícola e florestal [abrangendo] tanto a sua produção e o seu consumo em espécie como a sua transformação industrial e os respectivos circuitos de distribuição» (§ 3). E o Despacho Conjunto, pelo seu lado, afirma que «a política cerealífera [...] não pode ser considerada como uma poli-

firma a posição central que este regime ocupava e ocupa na objectiva realidade das coisas, como nas preocupações governamentais; e eis o que — registados os persistentes *impasses* da reconversão cerealífera — nos sugere que a vida, nos outros sectores, também não viria a desafogar-se ao ritmo desejado. No entanto, cumpre desde já dizer que em alguns deles se registaram sensíveis progressos, o que exclui a ideia fácil de que toda esta produção legislativa estava destinada a não passar do papel. Senão, vejamos.

1. *Na pecuária*, domínio extremamente complexo, salientam-se duas produções²¹³, a do leite e a da carne, nas quais o gado bovino é principal e que dependem de uma adequada coordenação do fomento pecuário com a política cerealífera, dado o papel desempenhado pelo milho e pelas forragens na alimentação desses animais. Em 1965, esta necessidade foi expressamente contemplada, quer pelos diplomas relativos ao regime cerealífero, acima analisados, quer num despacho fundamental sobre fomento pecuário, com data de 30 de Abril, que se ocupa sobretudo dos referidos problemas da carne e do leite. Como segue:

Dos ditos diplomas consta: *por um lado*, a afirmação genérica de que «também o aumento da produção da carne e do leite requer a intensificação da cultura cerealífera²¹⁴, quer esta se destine ao cereal em grão quer à produção de forragens»; bem como a de que «produção cerealífera e produção pecuária e, consequentemente, produção forrageira representam, na estratégia da nossa acção, elementos inseparáveis»; e ainda a de que uma elevada densidade pecuária é condição de racionalidade e equilíbrio das explorações agrícolas; *por outro lado*, a decisão de desenvolver substancialmente a produção de milho, na convicção, aliás, de que «a melhoria da rentabilidade das explorações da zona do milho se pode operar, diríamos espectacularmente, quase de um ano para o outro, mediante a adopção de novas técnicas de indiscutível merecimento»²¹⁵; e, enfim, consequentemente, a exclusiva atribuição «ao fomento directo da produção de milho híbrido» das dotações de reconversão relativas ao milho em geral.

No despacho (último citado, mas primeiro saído) encontramos a manifestação de um semelhante optimismo quanto à «possibilidade de dezenas de milhares de pequenos produtores [...] obterem grandes e rápidas possibi-

tica autónoma ou isolada, mas sim como peça de um esquema de exploração dos solos definido em função do ordenamento cultural que se afigure técnica e economicamente mais aconselhável» (cf. introdução, § 1).

²¹³ Cf. Decreto-Lei n.º 46 595, preâmbulo, §§ 4, 26, 27, 30, 31, e Despacho Conjunto, § 1 da introdução e n.º 5 da parte dispositiva.

²¹⁴ O que não significa, como já sabemos — muito antes pelo contrário —, aumento da área cultivada. No entanto, o legislador de 1965 ainda aceitava que, «numa primeira fase, a cultura forrageira [tivesse] de se processar com características extensivas [...] Só mais tarde, com o melhoramento da técnica e a introdução de certas espécies forrageiras, se [poderia] passar à fase da intensificação progressiva».

²¹⁵ Aqui, o optimismo do legislador viria a revelar-se exagerado, por não contar com as dificuldades da promoção tecnológica nem com a desconfiança e a resistência de muitos lavradores.

lidades de legítima [...] melhoria dos seus níveis de rendimento»²¹⁶; e também a ideia de que o fomento pecuário se traduz «na transformação em produtos ricos, como a carne, o leite, os ovos, a lã —e os fabricos industrializados que os utilizam como matéria-prima—, de uma parte considerável da nossa [...] produção de cereais»²¹⁷; e, por fim, a consciência de que tanto a persistente depressão agrícola, quanto as exigências alimentares crescentes, sobretudo nas grandes cidades, de uma população cujo nível de vida melhorava —sem esquecer as dos turistas, que em parte do ano constituíam uma enorme multidão²¹⁸—, aconselhavam que se desse novo impulso a um fomento pecuário que já vinha de trás e designadamente do II Plano de Fomento.

Nesta base, o Despacho de 30 de Abril de 1965 e, depois dele, o Decreto-Lei n.º 47 710, de 18 de Maio de 1967, definem uma orientação e uma disciplina que ora prolongam ora contrariam ou superam as soluções anteriores. Não cabe aqui analisá-las detalhadamente, mas tão-só referir algumas linhas gerais. A saber:

Quanto a ambos os produtos, no quadro de um sistema de garantia (à produção) e de tabelamento (na venda ao público) que não era inédito, deram-se significativos aumentos: para a carne, os preços estabelecidos situaram-se acima dos preços médios até então obtidos pela lavoura; para o leite, definiram-se, além de preços, subsídios de montante variável consoante os tipos, numa preocupação com a qualidade prioritária para o legislador. Em tudo isto interveio, claro está, o Fundo de Abastecimento, que, uma vez mais, suportou o maior peso da operação²¹⁹. Mantiveram-se os subsídios de novilho (prevendo-se também o financiamento das operações de recria de gado); e facilitou-se a aquisição, em melhores condições, do equipamento necessário à ordenha, conservação e transporte do leite: descontos de pronto pagamento, fornecimentos a crédito mediante atestados de idoneidade passados pela organização corporativa da lavoura, aqui aflorando um desígnio de alargamento creditício selectivo (e cauteloso) de que ainda encontraremos outros exemplos.

*Quanto à carne*²²⁰ sobressaem: à uma, a unificação e relativa «liberalização» do circuito comercial, com a supressão dos preços regionais (eram 18 as diferentes tabelas) e com a autorização concedida aos talhantes²²¹, bem

²¹⁶ Esta possibilidade era muito real e veio de resto a realizar-se, pondo o problema do alto custo em divisas das rações para animais, já que a nossa indústria não chega nem de longe para as encomendas.

²¹⁷ Despacho Conjunto de 30 de Abril de 1965 (nota prévia, § 3), doravante abreviadamente referido como Despacho de 30 de Abril.

²¹⁸ Ibid. Quanto ao turismo, o despacho chega mesmo a dizer que a sua taxa de expansão, com a das «inerentes receitas», justificaria, por si só, se outras razões não houvesse, o fomento pecuário.

²¹⁹ Cf. Despacho de 30 de Abril, II, n.º 8, e III, n.ºs 27-29.

²²⁰ Ibid., II, 12 e 15.

²²¹ Cessava também o condicionamento numérico em vigor, substituído «pela liberdade de abertura de talhos desde que [obedientes] aos requisitos técnicos e sanitários [...]».

como aos grandes consumidores, de se abastecerem directamente na produção: deste modo, o abastecimento corporativo (pela via dos grémios concehios de comerciantes de carne) perdia o carácter obrigatório; e, à outra, a intenção de longo curso de lançar um sistema de redes de recolha e transporte, câmaras frigoríficas, matadouros, etc. Em 1974, grande parte destas coisas continuava à espera e ainda hoje (1982) continua, mas certos projectos de 1965 têm sido retomados, com adaptações, pela JNPP.

*Quanto ao leite*²²², o grande passo, prolongando a doutrina do Decreto-Lei n.º 39 178, de 1953 (cuja aplicação fora parcial e muito contestada), consistiu na «organização de uma rede única de recolha, concentração e distribuição de leite em todo o país», cuja extensão seria progressiva, «substituindo-se à rede de recolha da indústria». Essa rede deveria ser montada e gerida pela organização corporativa da lavoura, a qual poderia delegar nas cooperativas. Ora aqui, uma vez publicado o Decreto-Lei n.º 47 710, as intenções transformaram-se rapidamente em realidades — embora por etapas e não sem que alguns sérios conflitos se tenham dado entre os grémios e federações e as ditas cooperativas²²³ —, determinando um considerável (se bem que insuficiente) desenvolvimento da nossa produção leiteira, muito anterior à queda do Estado Novo. Eis o que se não deve perder de vista.

O despacho de 30 de Abril contempla ainda outros domínios: o da ovinicultura, o da suinicultura, enfim, o da avicultura, que também estava destinada a conhecer um desenvolvimento apreciável; mas fá-lo subsidiariamente. As grandes exigências urgentes (de abastecimento público, de recuperação produtiva, de equilíbrio da balança de pagamentos...) diziam e ainda dizem respeito aos produtos que acabámos de considerar. Os turistas chegavam a Portugal aos milhões; e os Portugueses também começavam a poder

²²² Ver Despacho de 30 de Abril, III, n.º 20, e Decreto-Lei n.º 47 710, de 18 de Maio de 1947, preâmbulo e artigos 1.º a 12.º

²²³ Esses conflitos ficaram a dever-se: por um lado, à vontade manifestada por importantes sectores da organização corporativa da lavoura de controlarem as cooperativas agrícolas, que dela faziam, pelo menos formalmente, parte; e, por outro lado, à concorrência entre algumas dessas cooperativas e os grémios e federações que mais vivamente se lançavam em actividades económicas que, na opinião de muitos cooperativistas (e de não poucos corporativistas), lhes deveriam ser vedadas. Depois do 25 de Abril, a mesma lei que mandou extinguir os grémios da lavoura e as suas federações veio definir *um princípio* de rigorosa separação entre as novas associações de agricultores, organismos representativos socioprofissionais, e as cooperativas agrícolas, organismos económicos. Mas, *na prática*, tudo fia mais fino, sendo frequente, em ambos os sentidos, a ultrapassagem destes confins. Sobre todas estas coisas ver Lucena, *Relatório sobre a Extinção [...]*, cit., vol. I, sobretudo pp. 118 e segs.; «Sobre as federações de grémios da lavoura», in *Análise Social*, n.º 64, 1980, sobretudo pp. 719-732; *Revolução e Instituições*, cit., sobretudo pp. 190-191 e 252 e segs.; e *A Herança de Duas Revoluções*, cit., pp. 530-537). E ainda, de Carlos da Silva Costa, no vol. II (Norte litoral) do citado *Relatório sobre a Extinção [...]*, os parágrafos dedicados à história das Federações dos Grémios da Lavoura de Entre Douro e Minho (cap. I, pp. 38 e segs.) e da Beira Litoral (cap. II, pp. 23 e segs.), onde se nararam conflitos, no sector leiteiro, entre os nossos corporativismo e cooperativismo agrícolas. Nesse mesmo volume, os capítulos dedicados à extinção dessas Federações são iluminantes acerca de como esses conflitos prosseguiram depois do 25 de Abril.

alimentar-se melhor. Passara, em suma, o tempo em que o leite e a carne, embora pouco abundantes, ainda por vezes sobravam. Não seria justo esquecer o papel que esta pressão da conjuntura e das realidades sociais desempenhou no fomento agro-pecuário dos anos 60 e considerá-lo tão-só como fruto de um velho desígnio doutrinário e político. Mas também não há motivo para se incorrer no erro inverso.

2. *Na vitivinicultura*, o desígnio reformista manifestou-se, com as suas *nuances* (e algumas aparentes hesitações), em dois extensos Despachos de 7 de Fevereiro e 16 de Novembro de 1966, objecto de mais detalhada análise na monografia dedicada à JNV. Por agora limitar-me-ei à sua linha geral, salientando de passagem algumas analogias com soluções já nossas conhecidas, do regime cerealífero ou do fomento pecuário. E, assim:

Tal como no caso dos cereais, a convicção do ministro de que muitas terras de vinha seriam bem melhor utilizadas se nelas se plantasse outra coisa não o impediu de concluir pela conveniência de aumentar a produção²²⁴, quer da uva de mesa²²⁵ quer de vinho e derivados. Ora, quanto ao vinho, tal conclusão não parecia à primeira vista impor-se, muito antes pelo contrário, já que, em vez de registar *deficits* produtivos (como o do trigo, o do milho...), o País se achava a braços com uma grave e prolongada crise de superprodução, derivada de uma sucessão de anos fartos, suscitando outras tantas intervenções da JNV, a qual se endividou para além dos limites suportáveis de tanto vinho comprar, vinho esse cujo escoamento a bom preço lhe era, por via de regra, impossível²²⁶. Mas o ministro jogava, não obstante, na expansão produtiva, reconhecendo que era preciso arrancar as videiras de certos terrenos, mas admitindo que fossem introduzidas ou replantadas noutras. Quais? Esta matéria é politicamente muito sensível (bulindo com grandes interesses e podendo afectar as relações entre várias províncias do País), pelo que bem se compreende que o Governo se guardasse de identificar com precisão as áreas desejáveis e indesejáveis da vitivinicultura. Uma

²²⁴ Cf. Despacho de 7 de Fevereiro de 1966, n.º 4, e sobretudo Despacho de 16 de Novembro de 1966, n.º 3: «[...] a política vitivinícola deve [...] tender para um melhor ajustamento dos volumes anuais da produção à capacidade que os mercados consumidores tenham de absorver o vinho a preços compensadores [...] Poderia deduzir-se que a solução do problema [...] está em reduzir a produção global do vinho. É outro o nosso modo de ver [...] por estarmos ainda longe de ter exercido, no mercado nacional e nos mercados estrangeiros, as acções que nos forcem a reconhecer termos atingido a capacidade de consumo desses mercados [...] e porque a possibilidade de escoamento das produções [...] depende, em grande medida, da qualidade dessas mesmas produções [...]»

²²⁵ Sobre a uva de mesa cf. também Despacho de 16 de Novembro de 1966, n.º 14.

²²⁶ Com efeito, as crises de superprodução multiplicaram-se, tendendo a desvalorizar o produto no mercado interno; e os lotes excedentários também não obtinham, por via de regra, bons preços nos mercados externos, por razões sobretudo relativas ao preço e à qualidade (cf. Despacho de 7 de Fevereiro de 1966, n.º 2, *in fine*; Despacho de 16 de Novembro de 1966, n.ºs 23 e 24). A este respeito refira-se que, comprando a Junta, indiferentemente, vinhos péssimos e vinhos óptimos, foi às vezes acusada de favorecer os armazenistas e exportadores, aos quais venderia muito mais barato os melhores.

certa prudência seria sempre aconselhável, fossem quais fossem as suas intenções reais²²⁷, mas isso não o dispensava de fundamentar o aludido optimismo produtivista; e procurou justificá-lo, promovendo a ideia de que a capacidade de absorção dos consumidores estava longe de se poder considerar esgotada. Muito pelo contrário, ainda contava com uma notável expansão da procura, sob condição de a oferta se adaptar aos possíveis mercados: o mercado ultramarino (pois as colónias, comprando já muito vinho português, ainda tinham o direito, diz o ministro — em Fevereiro de 1966 —, de «beber mais vinho, vinho mais barato e vinho melhor»), o mercado interno²²⁸ e até o mercado internacional, embora, quanto a este último, dê mostras de uma certa circunspecção²²⁹: desde que se garantisse a qualidade e a estabilidade qualitativa (o tipo) dos nossos vinhos; e desde que boas marcas pudessem ser fornecidas em quantidades apreciáveis, a preços convenientes. Ora a consideração de todos estes pressupostos introduz-nos numa outra dimensão dos despachos em análise.

Tal como no caso da pecuária, também aqui se nos depara uma preocupação qualitativa, sublinhando (e, mais do que isso, condicionando) as decisões de fomento da produção, a qual também aqui suscita a adopção de três directrizes principais: por um lado, a de favorecer os produtores de bons vinhos, quer no decurso das intervenções da JNV (pagando mais pelos melhores), quer instituindo novas regiões demarcadas²³⁰; por outro lado, a de prosseguir no apoio ao cooperativismo, estimulando a associação dos pequenos produtores em adegas cooperativas e ajudando-as técnica e financeiramente, de modo a desenvolver a sua capacidade de armazenagem e os seus esforços de comercialização directa, contendo ou até eliminando intermediários²³¹; e, enfim, a de disciplinar de modo mais eficaz o comércio privado tradicional: indirectamente, através do referido fomento cooperativo; e, directamente, pelo acréscimo das exigências legais em matéria de capacidade

²²⁷ De notar, a este respeito, que, para além de uma progressiva regionalização do leque de preços a pagar pela JNV (na base de adequadas demarcações, promotoras da qualidade), se encarava a possibilidade de limitar essas compras (as chamadas intervenções da Junta) a uma percentagem do vinho de cada produtor ou à quantidade necessária para cobrir (no todo ou só em parte) os custos de produção, ficando as quantidades restantes bloqueadas para serem lançadas no mercado interno, quando este necessitasse, ou exportadas aos preços oferecidos pelo estrangeiro (Despacho de 7 de Fevereiro de 1966, n.º 5). Eis o que poderia ter constituído um desincentivo poderoso para quem produzisse de mais ou em piores condições.

²²⁸ Com cuja elasticidade se contava, explorável através de uma melhoria qualitativa do produto. De mencionar também a ideia de encaminhar para a queima vinhos menos bons, a fim de libertar para o consumo excelentes vinhos de mesa do Douro até aí usados na beneficiação do vinho do Porto.

²²⁹ Concorrência acesa, dificuldade portuguesa de garantir tipos estáveis em quantidades interessantes... (Despacho de 16 de Novembro de 1966, n.os 24 e 25).

²³⁰ Por exemplo, a Bairrada, o Cartaxo, a Vidigueira, Borba, Reguengos de Monsaraz (cf. Despacho de 16 de Novembro de 1966, n.º 6 e n.º 11/4.º).

²³¹ Cf. Despacho de 16 de Novembro de 1966, n.º 4. Esta nova acção em prol das cooperativas situar-se-ia no prolongamento de uma intensa actividade de fomento cooperativo que já levava à criação de mais de uma centena dessas instituições, das quais 60 na área da JNV.

de armazenagem, existências, mínimos técnicos e financeiros, bem como através do alargamento a todo o país da área do Grémio dos Armazenistas, de modo a acabar com velhos privilégios corporativos de Lisboa e Porto, etc.²³²

Em suma, tratar-se-ia, uma vez mais, de articular o aumento da produção com melhorias qualitativas (do próprio produto e do seu circuito), que, de qualquer modo, implicavam uma profunda, se bem que gradual, reforma das estruturas do sector.

3. *Na horticultura e na fruticultura* deparam-se-nos, ainda antes da chegada de Correia de Oliveira ao Ministério da Economia, intenções governamentais análogas às que temos vindo a descrever. É de 1964 a Portaria n.º 20 921, de 21 de Novembro, que, retomando um anterior projecto de fomento frutícola de Mota Campos²³³, resolve «impulsionar mais intensamente a produção», com explícita referência a «grandes áreas já submetidas a regadio» e ao começo de execução do plano de rega do Alentejo (mas sem se limitar a esta província); pois a produção de frutas e de produtos hortícolas, sendo «das mais capazes de remunerar investimentos desta natureza», ainda não tinha, «por circunstâncias de vária ordem [...] a importância que parece lhe deveria caber num racional aproveitamento das potencialidades do meio». Entre essas circunstâncias avultava «a baixa qualidade dos produtos», bem como «a complexidade dos circuitos comerciais» e ainda «a existência de um mercado nacional pouco exigente», que constituía até «sério obstáculo à expansão do comércio externo». Ora este último encontrava-se naturalmente na linha de mira do Governo, tendo em atenção «o estabelecimento do mercado único português, a nossa adesão à Associação Europeia de Comércio Livre e... as perspectivas de uma eventual associação ao Mercado Comum»...²³⁴ Consequentemente, a portaria alarga-se em considerações sobre a criação de estações fruteiras, que tanto poderiam «pertencer ao produtor isolado ou às suas associações cooperativas, como aos comerciantes grossistas ou ainda a associações mistas do tipo das sociedades de interesse colectivo agrícola existentes em França»; e ainda sobre a instituição de mercados centrais, instâncias disciplinadoras por excelência (onde apenas se venderiam grandes lotes «exclusivamente a armazenistas, industriais e exportadores»), nas quais entrariam a JNF, os municípios e «todas as actividades interessadas no circuito da comercialização» e às quais se anexariam mercados abastecedores para fornecimento ao comércio de retalho; e, finalmente, sobre «a adopção progressiva de normas qualitativas para os produtos destinados ao mercado interno, colocando-os em igualdade de condições

²³² Por exemplo, a Junta deixaria de financiar indirectamente firmas privadas, de ceder por baixo preço os seus próprios *stocks* — por vezes excelente vinho — a armazenistas e exportadores (cf. Despacho de 16 de Novembro de 1966, n.º 15; Despacho de 7 de Fevereiro de 1966, n.º 6).

²³³ Ver Mota Campos, *Fomento Frutícola* (exposição no ISA em 3 de Abril de 1962, ed. da Secretaria de Estado da Agricultura).

²³⁴ Portaria n.º 20 921, introdução, §§ 1 e 2.

[com] os que se destinam à exportação»²³⁵. É neste quadro geral que devem inscrever-se os projectos e realizações relativos a certos produtos horto-frutícolas (por exemplo, os relativos à uva de mesa alentejana e algarvia, ou ao tomate, cuja exportação sob forma de concentrado ganharia especial relevo ao longo da década) e também o fomento das cooperativas do sector, que, iniciado anos antes, ganha agora outra expressão²³⁶.

Nada disto é propriamente novo: neste sector, a planificação de Correia de Oliveira deve ser entendida no prolongamento do citado plano frutícola de Mota Campos, que, visando o fomento de culturas intensivas e altamente especializadas, já previa, no domínio comercial, a criação das estações fruteiras e a reorganização dos mercados; no domínio industrial, o desenvolvimento de indústrias conserveiras e transformadoras; e, no domínio agrário, uma reorganização que desse a cada empresa frutícola «a dimensão mínima necessária à eficiência técnica e económica», bem como o alargamento do crédito (condicionado à modernização) e a acção educativa necessária para que se pudesse dispor de uma mão-de-obra em condições, fixando na terra os melhores elementos e assegurando-lhes uma adequada remuneração; prevendo, para o decénio de 1962-71, um aumento da produção média anual de fruta da ordem das 500 000 t e a plantação de cerca de 25 000 ha de novos pomares. A propósito, convém reparar em que a filosofia subjacente a este texto (que se não transformou em lei...) é facilmente generalizável a outros sectores e semelhante à que inspira alguns atrás citados, embora também nele se registem certas diferenças de acento tónico, cuja análise aqui não cabe²³⁷.

4. *Na olivicultura*, a situação era (como continua a ser) complicada pela concorrência cada vez mais dura que os óleos vegetais faziam ao azeite, aí se defrontando e emaranhando cada vez mais diversos interesses: da lavoura, do comércio interno e do *import-export*, da indústria, dos produtores de sementes (actuais ou potenciais) das nossas ex-colónias... Consequentemente, não serão de estranhar certas flutuações do regime legal da comercialização do azeite e do apoio à respectiva produção, que se descortinam à leitura de uma série de portarias emanadas pelo Ministério da Economia durante a gestão de Correia de Oliveira (1965-68) e por ele assinadas, bem como pelo secretário de Estado do Comércio, Alves Machado, e reunidas num opúsculo²³⁸, do qual, para simplificar, citarei.

²³⁵ Portaria n.º 20 921, introdução, §§ 3 e 4.

²³⁶ Entre 1964 e 1970 são criadas as Cooperativas Frutícolas ou Horto-Frutícolas de Lagos, Bombarral, Cadaval, Lourinhã, Beira Alta, Cova da Beira, Leiria e Marinha Grande, Bairrada e Centro ribatejano, a importante Cooperativa de Citricultores do Algarve e ainda uma série de cooperativas mistas com secção horto-frutícola: Braga, Roxo, Divor, etc.

²³⁷ A diferença mais notória será porventura a registada quanto às virtudes do emparcelamento, das quais Mota Campos parece mais convencido do que Correia de Oliveira. As citações anteriores são da aludida comunicação do primeiro no ISA (*op. cit.*, pp. 7 e segs.).

²³⁸ *Ministério da Economia*, «O regime da comercialização do azeite e dos óleos alimentares (1965-1969)», Portarias n.ºs 21 741 (de 22 de Fevereiro de 1965), 22 364 (de 9 de Dezembro de 1966), 23 092 (de 27 de Dezembro de 1967) e 23 800 (de 23 de Dezembro de 1968).

Em 1965, tudo se afigurava relativamente simples (o que não quer dizer de fácil solução): considerando, por um lado, que o espaço português de então — metrópole e colónias — «não [produzia] nem azeite nem óleos alimentares em quantidades suficientes para satisfazer as necessidades do consumo interno, que, felizmente, aumenta[va] de ano para ano, a comprovar a elevação do poder de compra da população»; e, por outro lado, que o abastecimento nacional estava a ser «em grande parte assegurado à custa da compra de sementes oleaginosas no estrangeiro»²³⁹; considerando, ainda, que a situação se agravava pelo facto de o azeite ser mais caro do que os óleos²⁴⁰, pelo que as importações, além de levarem divisas, podiam contribuir para a ruína da nossa olivicultura, que representava 10 % do valor bruto da produção agrícola continental e constituía «factor preponderante do equilíbrio económico de certas regiões do País», sobretudo a leste, regiões essas «de tal modo propícias à cultura da oliveira que dificilmente se encontrará outra tão adaptável aos seus solos»²⁴¹; e considerando, enfim, a necessidade de pôr cobro «quanto antes» a tal estado de coisas — bem se entendia a decisão de, simultaneamente:

Promover, em colaboração com o Ministério do Ultramar, o fomento da produção de oleaginosos nas colónias; e, já que para todos se julgava haver lugar,

Estimular a produção metropolitana de azeite, quer garantindo (através da JNA) melhores preços à lavoura e mantendo o sistema de preços máximos ao consumidor, quer disciplinando o comércio (obrigação de engarrafamento dos azeites estremes e definição legal das misturas de óleos com azeite — o «lotado corrente» —, para conter as fraudes), quer, ainda, continuando a contingentar as exportações²⁴². Em suma, tratava-se de, por vários meios, garantir o escoamento do azeite produzido em condições que simultaneamente compensassem a lavoura e não afastassem ou desabituassem os consumidores, condenando-os (por excesso de preço ou defeito de qualidade) a um quase exclusivo consumo dos óleos vegetais.

Já então (1965, 1966) se podia pressentir que o fomento da produção olivícola que o Governo tinha em mente não seria indiscriminado. E, assim, por exemplo, a JNA não deveria (salvo casos excepcionais) adquirir a cada

²³⁹ *Ministério da Economia*, «O regime da comercialização do azeite e dos óleos alimentares (1965-1969)», pp. 35-37.

²⁴⁰ Encarecimento «ultimamente e particularmente agravado pela elevação muito sensível dos salários agrícolas», atendendo a que «a olivicultura não pode ainda substituir pela máquina parte muito considerável da mão-de-obra que utiliza», pelo que «não só o fomento, mas a simples manutenção e conveniente aproveitamento do olival exigem o pagamento ao lavrador de preços que lhe permitam suportar a elevação dos seus custos de produção» (ver *Ministério da Economia*, p. 36).

²⁴¹ Ver *Ministério da Economia*, pp. 7 e 17.

²⁴² *Ibid.*, pp. 18-19 e 37-40.

produtor mais de 20 000 l. Por outro lado, a preocupação de conter os preços ao consumidor não impedia que um desses preços — o do melhor azeite, tipo «extra» — ficasse livre. Nos anos seguintes (1967-68) dá-se uma renúncia total ao tabelamento deste produto; e também se libertam as suas exportações, ao abandonar-se o sistema dos contingentes²⁴³, coisa tanto mais significativa quanto é certo que foram anos de escassa produção interna. Mesmo assim, os comerciantes não compravam o bastante para assegurar um escoamento satisfatório, o que levou o Governo a fixar-lhes um mínimo legal de aquisições, ao mesmo tempo que financiava generosamente os produtores pela armazenagem do azeite em instalações próprias. Eis um sinal de que a pressão dos óleos vegetais e a contínua subida dos custos de produção do azeite já limitavam estreitamente as possibilidades de absorção deste pelo mercado interno. A Portaria n.º 23 800, que define o regime olivícola de 1968-69, toma bem nota disto²⁴⁴, decidindo em consequência:

Continuar a fomentar os óleos colonias: de amendoim, de algodão...; Lançar, na própria metrópole, as culturas do cártamo e do girassol²⁴⁵; Acentuar, no apoio à olivicultura, o aspecto qualitativo²⁴⁶, depois de afastar outras soluções maciçamente proteccionistas sugeridas pela lavoura²⁴⁷; tal como já em 1967 se pronunciara «pela reconversão cultural do agro metropolitano, que imporá a oliveira, segundo plantios racionalizados, exclusivamente nas zonas de autêntica vocação olivícola e em cultura valorizada pelo destino da azeitona, muito mais em direcção à conserva [do que] ao lagar»²⁴⁸. Tem certamente a ver com isto o facto — que verificámos ao estudar a história da JNA/IAPO — de os apoios financeiros ao cooperativismo olivícola para fins de armazenagem nos aparecerem depois concentrados em três distritos (Beja, Évora, Castelo Branco) que não eram aqueles (Santarém, Coimbra, Guarda) em que mais cooperativas havia. Na década de 60, a Federação dos Grémios da Lavoura do Ribatejo queixou-se várias vezes de que a política olivícola governamental não contemplava devidamente os interesses da região...²⁴⁹

²⁴³ Permanecem, claro está, exigências e controlos de qualidade.

²⁴⁴ Ao dizer que «a preferência pelo azeite tem um preço-limite, dentro do qual já dificilmente cabe a justa remuneração dos produtores» (p. 5).

²⁴⁵ Ver *Ministério da Economia*, p. 8.

²⁴⁶ Comparticipações do Estado na defesa fitossanitária das oliveiras, empréstimos sem juro em favor do seu reordenamento e correcção (ver *Ministério da Economia*, p. 7).

²⁴⁷ Como, por exemplo, a imposição de taxas onerando os óleos vegetais concorrentes ou a concessão de subsídios de exportação ou de subsídios destinados a cobrir a diferença entre os preços do mercado e a justa remuneração dos produtores (*Ministério da Economia*, p. 6).

²⁴⁸ Portaria n.º 23 092, in *Ministério da Economia*, p. 8.

²⁴⁹ Sobre isto ver Lucena *et alii*, *Relatório sobre a Extinção [...]*, vol. IV (Região Centro), da autoria do engenheiro-agrónomo António Correia Fragata, pp. 27 e segs., capítulo dedicado ao Ribatejo.

Mas adiante: o que importa aqui reter é o afloramento, também neste sector, perante uma crise que desaconselhava o indiscriminado fomento produtivo, de um projecto de reconversão; o qual, mais hesitante do que os anteriormente examinados pelo que à oliveira diz respeito, ganha, no entanto, outra dimensão se considerado, como deve, junto à problemática dos óleos vegetais na metrópole e nas colónias.

5. *Sobre a silvicultura* serei parco, pois se trata, como já disse, de um sector que ainda não estudei. Mas esta análise não dispensa uma referência, mostrando-nos que também ele foi abrangido — e destinando-se-lhe uma posição de relevo — no projecto de reconversão e reforma dos anos 60. Para de tal nos convenceremos, basta, aliás, citar o nosso já bem conhecido preâmbulo do Decreto-Lei n.º 46 595 (regime cerealífero), o qual precisamente prevê que o crescimento do produto agrícola só se pudesse obter «pela progressiva florestação dos solos que não sejam aptos para culturas agrícolas»²⁵⁰. Devendo ser profusamente apoiada pelo Fundo de Fomento Florestal, esta acção — de relacionar com o arranque da indústria da celulose — destinaria à floresta uma boa parte da terra tornada disponível pela redução «progressiva, mas drástica», da área de cultura do trigo.

E pronto. Em 1915, Salazar não pôs a floresta em primeiro lugar entre as culturas alternativas e Correia de Oliveira, pelo seu lado, que eu saiba, não fez o panegírico das flores, mas, no essencial, os dois projectos de reconversão são semelhantes, coincidindo na intenção de fomentar a vinha, os produtos horto-frutícolas, a pecuária... Uma vez terminada esta breve resenha, sector a sector, das medidas ministeriais do segundo, chegou a altura de uma reflexão sobre o conjunto por elas formado.

c) O «REGRESSO À ORIGEM»

Os leitores estarão por certo lembrados de que o projecto de Salazar exposto na *Questão Cerealífera* assentava numa reforma geral do proteccionismo cerealífero, articulada: em primeiro lugar, com a contenção dos preços, designadamente o do pão; em segundo lugar, com uma reconversão cultural; em terceiro lugar, com profundas reformas da estrutura fundiária; em em quarto lugar, com a descentralização institucional. Eis o que vimos no primeiro capítulo deste artigo. E depois analisámos a Campanha do Trigo e suas consequências, chegando à conclusão de que, tendo realizado basicamente o primeiro dos desígnios acabados de lembrar, veio determinar o adiamento *sine die* dos restantes. Mais: constituiu até um retrocesso, ao acentuar o desvio cultural, ao confirmar vícios da estrutura agrária, ao instituir um regime pesadamente dirigista e altamente centralizado. Mas também nos apercebemos, não obstante, de que foram sendo tomadas, nestes domínios ou em torno deles, certas medidas (relativas à hidráulica agrícola, à mecaniza-

²⁵⁰ Decreto-Lei n.º 46 595, preâmbulo, § 14.

ção, ao fomento tecnológico e cooperativo) que poderiam ser consideradas preparatórias de um futuro regresso em força ao reformismo. O qual, numa visão optimista, apenas teria ficado suspenso e não definitivamente comprometido. E, embora a visão pessimista pudesse produzir réplicas fortes — baseadas na verificação dos citados agravamentos, e mais ainda na contemplação das relações de forças da aliança salazarista —, a verdade é que todas as opiniões continuaram sujeitas a caução no quadro do tal debate infundável a que me referi e que quase nunca passa de conversa de surdos. Assim, os esperançosos puderam perseverar e muitos deles só lentamente foram perdendo a esperança, alguns para nela recaírem mais tarde. É claro que a prolongada frustração dos sinceros reformadores, modernizadores e corporativistas associativos que enxamearam o salazarismo fará sorrir muita gente. Mas estão mal colocados para sorrir os que não menos compridamente acalentaram, ou ainda acalentam, utópicas visões de sinal contrário, cuja desilusão já leva mais tempo do que teve de vida o regime salazarista... Nem compreenderá a longevidade do Estado Novo quem não entenda a sua capacidade de aliciar esses sonhos. Assim, pareceu-me melhor encerrar o capítulo II sem forçar nenhuma opinião relativa a 1930. E agora, quanto a 1965-68, a vantagem dessa atitude manifesta-se, pois o que acabámos de ver nos obriga a matizar o nosso juízo acerca das políticas em apreço. Vejamos porquê.

Comparando o conjunto de disposição e de declarações de intenção de Correia de Oliveira com o trem de reformas propostas pelo próprio Salazar cinquenta anos antes, verificamos o seguinte:

1. Plena harmonia no que diz respeito à prossecução de uma política proteccionista moderada, selectiva e propícia à moderação dos preços.

2. Acentuação no desígnio de fomento tecnológico, igualmente vindo de trás, mas fazendo-se agora acompanhar de uma nítida vontade de fomentar também a reconversão cultural em toda a largura do campo agro-silvo-pecuário. Nesta vontade será sobretudo significativa, não tanto a promoção de certos produtos em si mesma considerada (que também prossegue esforços anteriores, de uma eficácia quiçá marginal), mas sobretudo a ligação que se estabelece com o protecционismo trigueiro e cerealífero, cuja ideia volta a ser condicionada pelas exigências da dita reconversão. O apoio governamental aos produtores nacionais dispõe-se a deixar de ser indiscriminado, passando a jogar em aumentos da produção obtidos à custa de uma intensificação cultural, etc. Não vale a pena repetir o que atrás ficou exposto. É aqui que o «regresso às origens» se revela mais nítido; ou, se preferirmos, é aqui que o sentido do geral das medidas de Correia de Oliveira coincide objectivamente com o das então já quinquagenárias propostas de Salazar, na pretensão de se diminuir gradual, mas «drasticamente», a área dedicada ao cultivo do trigo, para pôr em seu lugar vinha, produtos horto-frutícolas, pastagem, florestas... E lá que na prática se tenha afinal reconvertido muito pouco, é outra questão.

3. Consciência, analogamente baseada em exigências de modernização tecnológica e de reconversão cultural, de que uma remodelação da estrutura

fundiária se impunha. Aqui far-se-ão notar — com certa razão — três coisas: à uma, que a timidez foi grande (como moderada foi a abertura creditícia, ainda a reboque de preocupações ou obsessões orçamentais; e na íntima estrutura do crédito agrícola mal se tocou...); à outra, que Correia de Oliveira, quando se refere à correcção dos perniciosos efeitos do minifúndio, se põe a certa distância da política de emparcelamento, parecendo preferir os remédios indirectos do cooperativismo; e, enfim, que, nos passos citados, deixa o latifúndio em paz... Já retomarei estas momentosas questões.

4. Tendência descentralizadora em matéria institucional, reflectida na regionalização dos serviços; e tendência, também, para favorecer uma acrescida participação das forças vivas — sobretudo através das federações de grémios da lavoura — nas grandes decisões relativas ao nosso reordenamento agrícola. É verdade que, em 1965, quedou intocado o sistema assente nos organismos de coordenação, cuja reforma só viria a ser encetada por Marcello Caetano. Mas já algures mostrei que, curiosamente (e para muitos decerto inesperadamente), boa parte dessa reforma fora planeada pelo próprio Correia de Oliveira, a partir de 1958, quando era secretário de Estado do Comércio, vindo da presidência da Comissão de Coordenação Económica²⁵¹. A propósito, é de salientar que já nesse trabalho preparatório se reconhecia o carácter permanente dos ditos organismos que em 1972 deixaram de ser oficialmente considerados transitórios e pré-corporativos), o que implicava renúncia ao ideal da autodirecção da economia cultivado pelos adeptos mais radicais do corporativismo de associação. Mas foi uma renúncia acompanhada pelo desejo de conceder às «forças vivas» uma voz activa na vida dos novos institutos²⁵² que tomariam o lugar das juntas, comissões reguladoras e outros organismos coordenadores²⁵³ onde a sua ausência

²⁵¹ Sobre isto ver M. de Lucena, «Sobre a evolução dos organismos de coordenação económica ligados à lavoura», in *Análise Social*, n.ºs 56, 57 e 58, sobretudo n.º 58, pp. 324 e segs. Reconhecendo a ambiguidade dos organismos de coordenação que, considerados pré-corporativos e supostamente destinados à absorção pelas corporações, «têm na realidade funcionado [...] como verdadeiros institutos públicos, órgãos descentralizados da Administração para a gestão económica», Correia de Oliveira (cf. Despacho de 2 de Outubro de 1958, cit.) propõe que se distingam dois campos de intervenção, respeitantes, um, «à orientação superior do Estado, que, através dos serviços económicos por ele criados, tende a obter um desenvolvimento harmónico da economia nacional», e, o outro, à disciplina corporativa, ligada à «justa repartição dos interesses em presença e à sua representação perante o Estado». Na esfera estatal é que se situariam os organismos de coordenação, restituindo-se «os grémios obrigatórios e algumas federações à autenticidade da institucionalização corporativa» e «devolvendo à iniciativa privada a resolução de muitos dos seus problemas [...] libertando-a de regulamentações excessivas e estiolantes».

²⁵² Em 1972 só foram criados alguns (o Instituto dos Cereais, o Instituto do Azeite e Produtos Oleaginosos, o Instituto dos Produtos Florestais e o dos Têxteis, desaparecendo a Junta Nacional do Azeite, a Comissão Reguladora dos Oleaginosos, etc. Mas ficou prevista a extensão da fórmula.

²⁵³ Refiro-me a certas federações e grémios obrigatórios, como a FNPT, organismos formalmente corporativos (representativos), mas, na realidade, exercendo funções sobretudo (ou até apenas) de coordenação.

ou a sua subordinação tinham sido a regra. Como se o mito ideológico da plena autodirecção da economia, prometendo às «forças vivas» tudo quando não tinham nada (isto é, quando nenhuma considerável autonomia lhes era concedida), se tornasse dispensável logo que alguma deviam passar a ter...

De qualquer modo, o inventário a que acabámos de proceder é conclusivo em dois pontos: ao demonstrar que o trem de Correia de Oliveira não constituía uma simples acumulação de medidas dispersas, antes tinha uma sua precisa lógica; e ao impor a verificação de que essa lógica, implícita na actividade de um tão próximo colaborador de Salazar, era semelhante à que vimos animar a *Questão Cerealífera*, há tantos anos retirada do mercado pelo seu autor... Uma lógica modernizante e moderadamente liberalizante, conducente à limitação do protecçãoismo e ao seu emparelhamento com a reconversão cultural, com graduais reformas de estrutura e uma progressiva desconcentração (se não verdadeira e própria descentralização) ao nível político e institucional. Dir-se-á que o velho desígnio ressurgia ao fim de uma terrível paciência.

Chegados a este ponto, convém, todavia, afastar — rejeitando-a *in limine litis* — uma fácil objecção: a de que a referida semelhança nada teria a ver com a continuidade de uma doutrina cujo tenaz empirismo aguardou a sua hora, antes se explicando pela força das coisas: pela natural evolução das estruturas, nunca inteiramente reprimível, que já produzira entre nós o advento de empresas agrícolas evoluídas; pela pressão de uma Europa cujos desafios se estavam inevitavelmente aproximando de nós; pela necessidade de se sair de um marasmo agrícola que refreava seriamente o desenvolvimento industrial; pela emergência, no seio do Estado Novo, de novas relações de força desfavoráveis aos «agrários», etc. Reconheço a relevância destes factores e não me passa pela cabeça minimizá-la. Mas o argumento que neles se baseia não colhe: em primeiro lugar, e principalmente, porque a doutrina reformista de Salazar, contendo em si mesma uma cláusula essencial de adaptação às realidades, desde logo sugeriu que só se realizaria em circunstâncias ou condições relativamente propícias, e tanto melhor para ele se elas um dia tornaram inevitáveis as desejáveis reformas; e, em segundo lugar, porque, se a objecção colhesse, também teria de contemplar a «viragem» de 1929, igualmente ditada pelas circunstâncias: nesse caso, só em nome de um grande e desesperado voluntarismo poderiam os objectores criticar o ex-presidente do Conselho pelo que então fez ou não fez. Eis uma consequência lógica que desagradaria a muito boa gente. Mais vale, portanto, reconhecer com franqueza que o empirismo de Salazar mantinha preferência tenazes na sua obediência ao real e estava naturalmente votado ao aproveitamento das oportunidades que na história se lhe deparassem. Uma crítica fecunda explorará outros terrenos, tomando por objecto o modo mais ou menos decidido, mais ou menos hábil, do aproveitamento (ou desaproveitamento) dessas oportunidades, bem como a maior ou menor capacidade (ou incapacidade) salazarista

de as suscitar²⁵⁴. Já atrás referi — como hipótese para que me inclino — a oportunidade que Salazar terá deixado passar no fim da segunda guerra mundial. E terei agora ocasião de mencionar outra, igualmente perdida, ao percorrer os limites — que os houve e notórios — do «regresso à origem». Eis o que já pertence à conclusão deste ensaio.

UMA QUESTÃO CÍCLICA

(ou da dificuldade que tem o velho reino de reformar-se mesmo quando se democratiza)

Tenho estado a sondar a substância e a evolução de um desígnio político que se foi traduzindo em acção e sendo afectado por ela. Essencialmente, os juízos aqui formulados ou são de mero facto, descritivos desse pensamento que foi, ou se referem à sua coerência interna. No que precede, só muito incidentalmente apreciei a eficácia da governação salazarista ou considerei a possibilidade de Salazar ter a páginas tantas podido trilhar caminhos que não trilhou; e nunca em definitivo me pronunciei sobre a bondade ou a maldade do homem, da obra, do regime. Eis o que não cabia aqui.

Dentro destes limites, algumas conclusões parecem impor-se: a de que o projecto reformador de 1915 nunca foi inteiramente posto de parte; a de que a viragem de 1929, embora decerto agravasse o desvio cultural, confirmando velhos vícios da estrutura agrária e determinando o adiamento *sine die* das necessárias correcções desta e daquele, se fez todavia acompanhar por medidas de fomento²⁵⁵; as quais, embora ainda insuficientes, permitiam acalantar a esperança de que novas condições se iriam criando e melhores dias acabariam por chegar; enfim, a de que, na década de 60, os tempos pareceram maduros para novo arranque, já de certo modo esboçado ao longo da década anterior, cabendo a Correia de Oliveira, na sua passagem pelo Ministério da Economia, formular um conjunto de medidas que retomava a linha geral das propostas de Salazar na sua obra de juventude. Porque as circunstâncias e alguns altos interesses tal sugeriam ou chegavam a exigir? Sem dúvida. Mas isso também sucedera quanto à Campanha do Trigo. Não seria legíti-

²⁵⁴ Sem excluir, claro está, as objecções ao conteúdo político, económico e social do projecto reformador — na medida em que for considerado indesejável, contraproducente ou sujeito a caução —, nem o exame da coerência interna das diversas medidas que o compõem. Mas tenho estado a discutir sobretudo a relação entre o dito pelo doutrinador e o feito pelo governante: convém não esquecer isto.

²⁵⁵ *Fomento cooperativo* (em 1934, as cooperativas complementares da produção agrícola eram 47; em 1948, o seu número passou para 133; e seriam 505 a 25 de Abril de 1974); *fomento tecnológico* (já atrás registado a propósito da Campanha do Trigo e que prosseguiu em outras áreas, sobretudo a partir da Lei de Melhoramentos Agrícolas, de 1943); *melhoria selectiva do crédito*, articulada com a referida lei e com vários fundos que foram sendo criados (o dos ditos Melhoramentos, o da Pecuária, o Florestal); *fomento da hidráulica agrícola*, já objecto em 1935 da Lei de Reconstituição Económica, etc.

timo convocarmos num caso a força das coisas e responsabilizarmos pelo outro uma vontade humana. Adiante.

Já outra objecção se afigura mais séria, referindo-se à presumível incapacidade de se libertar do abraço latifundiário em que Salazar terá caído com a Campanha; ou, mais em geral, à impossibilidade de remodelação profunda do bloco histórico salazarista, que a mesma Campanha tanto contribuiu para formar. Deste modo — e fossem quais fossem as suas pessoais preferências —, o antigo presidente do Conselho teria ficado como que prisioneiro da própria obra. E, a prová-lo, eis um argumento de peso: em toda a produção do Ministério da Economia atrás analisada, a ideia de dividir ou de qualquer outro modo reduzir a grande propriedade não aflora²⁵⁶. Correia de Oliveira insiste, sim, várias vezes, na necessidade de reformar o minifúndio (preferindo a via indirecta da cooperação à do emparcelamento) como condição do progresso tecnológico e da reconversão cultural. Mas cala-se sobre o latifúndio: nos diplomas fundamentais respeitantes ao regime cerealífero não lhe faz qualquer crítica, inserindo pelo contrário, algumas frases, aparentemente destinadas a garantir aos grandes lavradores do Sul que a reconversão não iria desaguar numa reforma agrária que os prejudicasse²⁵⁷. Poderá pois sustentar-se que o «regresso às origens» atrás documentado foi desde logo incompleto e amputado de uma componente essencial: a correcção da propriedade no Sul do País. A esta objecção, porém, responde-se como segue:

Em primeiro lugar, fazendo notar que, bem vistas as coisas, ela não basta para desligar as reformas dos anos 60 do projecto reformador de 1915; pela simples razão de que, *na visão salazarista* — decerto muito diversa da da maioria dos seus críticos —, o momento da correcção das estruturas fundiárias não é nem substancialmente nem lógica ou cronologicamente prioritário. Como atrás se viu, Salazar chega à necessidade dessa correcção pela contemplação doutras exigências — a de aumentar o produto agrícola, a de assegurar a rendibilidade das explorações, a de reconverter culturas, a de contribuir para a promoção económica, social e cultural da classe camponesa —, exigências essas relativamente às quais o parcelamento e o emparcelamento

²⁵⁶ Não posso em consciência garantir que Correia de Oliveira nunca em tal falou, pois não levei a cabo uma análise exaustiva da sua passagem pelo Governo. Apenas sei que em nenhum dos textos fundamentais que percorri (nem na grande conferência de imprensa programática de 26 de Março de 1965, a seguir à sua posse) nos surge qualquer declaração nesse sentido.

²⁵⁷ Ver, por exemplo, no Decreto-Lei n.º 46 595, preâmbulo, § 6, já citado, sobre o temor de uma «reforma dos fundamentos do direito de possuir a terra». E também a preocupação de assegurar que as grandes empresas agrícolas também teriam o acesso aos subsídios de reconversão, pois se não trata de penalizar quem já tivesse progredido (ibid., § 6). E ainda, mais em geral, a garantia de que o Governo não era «em princípio contra a pequena propriedade nem contra a grande propriedade [...] mas antes em favor de toda e qualquer exploração agrícola que, pela organização adoptada, pela técnica seguida e pelo capital investido, se afirmasse progressiva» (C. de Oliveira, conferência de imprensa de 26 de Março de 1965, em que traçam as grandes linhas da sua acção ministerial); o que equivalia a retirar à reorganização fundiária todo o carácter de questão prévia. De resto, já o mesmo se depreendia da decisão de enfrentar prioritariamente os problemas conjunturais, em ordem a obter um progresso quanto possível rápido da produção agrícola.

nos surgem como instrumentos, decerto muito importantes e até indispensáveis, mas desprovidos de um valor em si e não constituindo uma condição prévia e *sine qua non* do resto. Muito pelo contrário, Salazar parece tê-los concebido como processos necessários, mas necessariamente graduais e presupondo progressos noutros domínios (por exemplo, o do fomento tecnológico, o da hidráulica agrícola, o do cooperativismo e dos circuitos comerciais) e ainda o início de uma efectiva reconversão cultural na qual as correcções fundiárias estariam por assim dizer implicadas. Nunca seria, pois, de estranhar que estas últimas, tendo sido as primeiras reformas a serem postas de parte nos anos 30, tardassem depois mais do que qualquer outra a voltar para a ordem do dia. Por isso e também, inegavelmente, porque a correcção fundiária continuava a suscitar poderosas resistências, aliás não só de latifundiários, como também — e talvez mais — de inúmeros minifundiários, renitentes à mudança²⁵⁸.

Em segundo lugar, recordando que já no decurso da década de 50 se tinham dado várias tentativas de reestruturação fundiária; de acordo, aliás, com um método correspondente ao acabado de apontar e perfeitamente formulado desde 1935. É deste ano a famosa Lei da Reconstituição Económica, ligando a colonização interna à hidráulica agrícola e encarregando a Junta de Colonização Interna de promover o «melhoramento da propriedade rústica»: Junta essa que viria a administrar primeiro o Fundo de Melhoramentos Agrícolas, criado em 1946 pela homónima lei, e depois o Fundo de Fomento da Cooperação (1962), bem como, mais tarde, o Fundo de Fomento de Reestruturação Fundiária (1969). Como se sabe, a JCI, concorrendo no mercado, podia adquirir propriedades ou partes de propriedades privadas aí postas à venda, para depois as revender a colonos que instalaria e apoiaria. Ora, em 1954, considerando o esforço consentido pela colectividade em matéria de hidráulica agrícola, pensou-se dotar a Junta com a arma das expropriações, as quais encontrariam justificação nas obras públicas levadas a cabo: eis o que, reconhecidos aos expropriados direitos de reserva, permitiria ladear sacrossantos princípios. Mas contra isto já a reacção foi grande²⁵⁹. De qualquer modo, quer o primeiro plano de fomento (de 1953),

²⁵⁸ Após quinze anos de democracia, a questão continua longe de resolvida, sinal de que não depende sobretudo do regime político. No Sul, os grandes «agrários» têm reconstituído (incompletamente embora) os seus domínios. No Norte, a grande reforma continua por fazer. Curiosamente, a superação do minifúndio, que hoje aí se esboça no quadro da CEE, joga mais no cooperativismo do que em processos de emparcelamento. Como Correia de Oliveira queria jogar...

²⁵⁹ Como nos diz um especialista, a lei permitia que áreas beneficiadas por obras de hidráulica agrícola «fossem reduzidas ao domínio privado do Estado sempre que as condições económicas e sociais o exigissem». E, em 1954, o Governo propôs-se expropriar, para colonização «terrenos beneficiados e de sequeiro confinantes [...] garantindo, no entanto, aos proprietários uma reserva que só seria expropriada se a água de rega não fosse utilizada». Mas deu-se grande oposição e a Lei n.º 2072 acabou por só admitir «o princípio do parcelamento fora da reserva, preceituando que a instalação de colonos se fizesse por iniciativa dos proprietários [...] [por] arrendamento, parceria ou aforamento». E não foi aplicada... Quanto à lei do emparce-

quer o segundo (de 1958), previram muito concretamente a instalação de milhares de famílias: 4000 aquele e 10 000 este, que dotou a Junta com 300 000 contos para as referidas operações. E o emparcelamento nortenho também foi então considerado, na ideia de com ele se beneficiarem, numa primeira fase modesta e experimental, cerca de 6000 ha. Na prática, estes ensaios falharam: em matéria de emparcelamento, o falhanço foi maior — note-se —, pois nada praticamente se conseguiu²⁶⁰ senão provocar algum mal-estar entre as populações; e, em matéria de parcelamento, a tentativa também não foi longe, tendo-se-lhe deparado forte oposição. Aqui, no entanto, lá se foi dando a fixação de alguns novos agricultores, nos perímetros irrigados e na periferia de grandes herdades às quais isso conviria, na medida em que os recém-chegados, não conseguindo obter das explorações próprias um rendimento suficiente, constituíssem uma cómoda reserva de mão-de-obra. Nesta medida, parece inclusivamente que uma parte da grande lavoura alentejana olhou favoravelmente a experiência, que viria ao encontro dos esforços de modernização capitalista que empreendia; embora outra parte naturalmente se lhe opusesse, temerosa das consequências últimas do processo.

A propósito, deve dizer-se que todos estes episódios (ainda por estudar), não favorecem mesmo nada a ideia dominante segundo a qual toda a resistência à reforma e ao progresso do sector primário veio dos grandes lavradores indiscriminadamente encerrados num bloco monolítico; ideia essa, de resto, cuja base é a abusiva identificação de todas as grandes explorações com os latifúndios verdadeiros e próprios. Ora estes últimos caracterizam-se pela cultura extensiva e pelo atraso tecnológico, que em não poucos casos estavam, no Alentejo e no Ribatejo, em vias de superação. Nessas regiões, já um bom número de grandes proprietários ou rendeiros capitalistas se abria, lentamente embora, a projectos de reconversão e cautareforma, desertando das fileiras reaccionárias. Isto não quer dizer que «a reacção» já tivesse perdido todos os seus bastiões sulistas. Mas o que se não afigura sustentável é ignorar aqueles de que continuava a dispor no Norte e um pouco por toda a parte entre os pequenos «inviáveis». Eis algo de que a falência do emparcelamento dá sinal²⁶¹ e de que a nossa história agrária posterior ao 25 de Abril também fornece exemplos.

Seja como for, a verdade é que os mencionados ensaios de parcelamento e de emparcelamento da década de 50, medíocres quanto se queira e falha-

lamento, diz-nos o mesmo autor que «passou com limitações graves», porque contra ela se bateram os grandes do Sul, embora fosse um problema dos pequenos e do Norte, na evidente intenção de salvar o princípio da não intervenção em questões de estrutura fundiária (cf. Eugénio de Castro Caldas, *A Agricultura Portuguesa no Limiar da Reforma Agrária*, Oeiras, Instituto Gulbenkian de Ciência, CEEA, 1978, pp. 81 e segs.). Ao conferir aos proprietários a iniciativa do parcelamento, decerto se estava a propiciar uma alteração capital do sentido da reforma, tendendo a anexar os novos colonos à grande propriedade. Mas esta é outra questão.

²⁶⁰ Dos 6000 ha previstos para o arranque — já tão poucos — só cerca de 450 ha (nem a décima parte) viriam a ser afinal emparcelados.

²⁶¹ Cf. IV, c), *infra*.

dos (voltaremos a este ponto), bem como as propostas igualmente tímidas de revisão do arrendamento rural, bastam para nos mostrar que, ao nível das intenções políticas, a reforma das estruturas fundiárias, nunca totalmente posta de parte, já bem antes de Correia de Oliveira voltara a perfilar-se no horizonte do Estado Novo. E, se, por volta de 1965, este ministro não parece nada inclinado a empreendê-la vigorosamente, preferindo a via do cooperativismo para remediar as explorações minifundiárias e não querendo correr o risco de indispor grandes senhores da terra, esta atitude apenas demonstra que o peso do passado ainda era imenso ou que a ousadia reformista do Estado Novo minguara. De modo nenhum atesta qualquer renúncia de princípio a projectos que, muito pelo contrário, se situavam na linha lógica de tudo quanto os governantes da altura procuraram fazer. Há de resto sintomas de que o próprio Salazar continuava a pensar neles e a perguntar-se qual a melhor maneira de superar as resistências que tão bem conhecia²⁶².

Assim, continua de pé a hipótese segundo a qual Correia de Oliveira, timidamente embora e com muito menos doutrina do que o seu mestre e superior (de resto, as coisas desta vez começavam na prática), visou, mais ou menos conscientemente²⁶³, aquilo a que chamei um regresso às origens do projecto salazarista, já dispersamente esboçado antes da sua passagem pela pasta da Economia, mas ganhando agora maior coerência e mais precisos contornos. Esta hipótese talvez pareça estranha a quem se lembre de que pela Economia já tinham passado e passariam homens aparentemente mais liberais, «europeus» ou modernistas, do que ele. Mas a estranheza ficar-se-á devendo ao simplismo político ou a uma confusão de géneros:

Simplismo seria acentuar de tal modo as clivagens interiores do deposto regime que a alguma sua tendência se reconhecesse o monopólio das tentativas de modernização ou mesmo de «liberalização». Já escrevi sobre a questão, estabelecendo, por exemplo, muito concretamente, que o desenvolvimento da Previdência sob Marcello Caetano tem por antecedente e fundamento a Lei n.º 2015, de Salazar²⁶⁴; e que a reforma marcelista dos organismos de coordenação económica se acha em boa parte prefigurada, muitos anos antes, num projecto de Correia de Oliveira²⁶⁵. Inversamente, o reformismo deste último também teve precursores em famílias políticas diversas da sua...

²⁶² Refira-se, a propósito, uma importante carta de Salazar a Marcelo Caetano, então presidente da Câmara Corporativa (cf. do segundo *As Minhas Memórias de Salazar*, pp. 420 e segs.), em que o primeiro, precisamente a propósito das acções da Junta de Colonização, põe a alternativa de enfrentar de caras e em toda a sua extensão o problema da reestruturação fundiária ou prosseguir no caminho prudente e limitado dos ajustamentos ligados à hidráulica agrícola. Marcelo Caetano comenta a dificuldade do caso e fornece-nos o seu testemunho, de acordo com o qual a maioria dos procuradores assumiu posições conservadoras, pouco se podendo por isso fazer.

²⁶³ Não entrarei nesta questão, mas completamente inconsciente não se afigura que pudesse estar.

²⁶⁴ Ver Lucena, *O Marcelismo*, cit., pp. 153 e segs.

²⁶⁵ Id., «Sobre a evolução dos organismos de coordenação [...]», in *Análise Social*, n.º 58, pp. 324 e segs.

Confusão de géneros será querer ligar o «regresso às origens» à *démarche* política de figuras menos salazaristas do deposto regime, cuja participação numa tal viagem teria de ser ocasional. Correia de Oliveira, por origem e convicção, estava muito mais vocacionado para ela e para aderir ao que a via reformadora do velho mestre tinha não só de gradualista, como de condicional, enquanto essencialmente submetida a exigências da esfera política e geopolítica. Recorde-se que ele foi, não por acaso, o teorizador de um «espaço económico português»...

O leitor atento destas páginas já terá decerto reparado em que elas denotam escassa vontade de desenvolver e resolver uma questão que já repetidamente aqui aflorou: a questão da *eficácia* das políticas cuja intenção reformadora tenho procurado captar, eficácia essa ligada à da possibilidade de Salazar e o seu regime se libertarem da influência de poderosas forças que a essas políticas, no todo ou em parte, se opunham. Como o regime caiu antes que elas tivessem marcado pontos decisivos (sequer sob Marcelo Caetano), o caso estará para muitos encerrado, por mais que alguns persistam na ideia de que algo diverso poderia vir a suceder se... O que poderia ter sido não tem, como se sabe, um prestígio político e académico por aí além e qualquer insistência na matéria há-de parecer inútil. E, no entanto...

No entanto, continuo a pensar que em 1965 amadureciam no nosso país condições favoráveis a uma efectiva modernização da agricultura e à progressiva realização das reformas em apreço, não sendo pois de excluir em absoluto que o salazarismo (ou um regime resultante da sua evolução) acabasse por ser capaz de superar certos compromissos que durante tantos anos lhe conferiram um carácter acentuadamente conservador. Desta linha de pensamento faz parte a convicção de que o Estado corporativo não caiu devido a um irremediável apodrecimento interno, mas sim por causa do *impasse* colonial. E é de notar, a propósito, que Correia de Oliveira, ao explanar os seus projectos de mudança, os inscrevia sistematicamente no quadro do chamado «espaço português», metamorfose ideológica do Império: contava com o mercado das ex-colónias para absorver uma parte notável da nossa produção vinícola²⁶⁶, cuja exportação para essa área aumentara com efeito notavelmente; prometia definir o regime oleícola de modo a equilibrar os interesses dos produtores metropolitanos de azeite com as potencialidades ultramarinas em matéria de produção de oleaginosos²⁶⁷; também queria tomar em conta as vocações pecuária²⁶⁸ e cerealífera²⁶⁹ de cá e de lá, etc. Não cabe aqui uma análise, de resto ainda por fazer, do que efectivamente se passou nestes terrenos, porventura reveladora de uma distância entre a teoria e a prática ainda maior do que a habitual. Mas basta sabermos das

²⁶⁶ Ver Despacho de 7 de Fevereiro de 1966, § 4, e Despacho de 16 de Novembro de 1966, § 18.

²⁶⁷ Ver Portaria n.º 21 741, de 22 de Dezembro de 1965, § 4; Portaria n.º 23 092, de 27 de Dezembro de 1967, § 3; Portaria n.º 23 800, de 23 de Dezembro de 1968, § 4.

²⁶⁸ Ver Despacho Conjunto de 30 de Abril de 1965, § 3, in *Fomento Pecuário*, cit., p. 5.

²⁶⁹ Ver Decreto-Lei n.º 46 595, de 15 de Abril de 1965, preâmbulo, § 26 (sobre o previsto desenvolvimento das importações de milho das ex-colónias).

preocupações «ultramarinas» que condicionaram a determinação de toda a política agrícola para sugerir que o *impasse* africano não foi alheio ao falhanço do reformismo «intramuros»: as guerras, limitando a capacidade financeira do Estado, também reforçaram as forças mais conservadoras de um regime obcecado pelos riscos de ruptura ou de enfraquecimento da sua unidade nacional. A conservação desta custou caro.

Mas tudo isto são opiniões. Se as exponho, não é para nelas insistir e ceder ao fascínio do que poderia ter sido, mas sim porque a debilidade reformadora do deposto regime não passou com ele. Quase oito anos depois da sua deposição, não se pode de forma alguma dizer que já tenham sido vencidos os grandes obstáculos em que o reformismo salazarista encalhou, ou estejam em vias de o ser. Por vezes, até se assiste ao despontar de factores de agravamento da situação. Em vários planos: o da reconversão cultural, o da correcção das estruturas agrárias e o da modernização tecnológica, o da intervenção do Estado, invasora, centralizadora e autoritária; enfim, o do próprio aumento da produção agrícola. Eis o que desde logo levanta a suspeita de que uma razão profunda, irredutível à compleição do salazarismo, impede ou dificulta ao máximo a cura dos nossos males. E eis o que merece mais alguma atenção.

Vejamos, para começar, o que tem sucedido depois do 25 de Abril.

a) *Quanto a protecção e reconversão cultural*, as novidades são escasas, pelo que o panorama continua a não ser nada brilhante. Em substância, o actual regime cerealífero é uma actualização do de 1970 (Dias Rosas): acabaram então as cotas de rateio da moagem²⁷⁰, bem como o subsídio de cultura²⁷¹ instaurado por Correia de Oliveira cinco anos antes. Ora é verdade que nestas medidas se pode ver o prelúdio de uma efectiva e acentuada liberalização, repetidamente anunciada ao longo dos últimos anos: trata-se agora de acabar com os velhos exclusivos da FNPT/IC e da FNIM, herdados pela EPAC (o do comércio interno do trigo e o da importação de todos os cereais) no quadro da projectada adesão de Portugal à CEE. Mas sucede que, em 1982, essa liberalização continua a marcar passo²⁷², enfrentando dificuldades e objecções consideráveis, nos planos político e jurídico, sete anos depois de travada a revolução socialista estatizante e mais de dois anos após a chegada ao poder de forças que prometem uma «libertação da sociedade civil». E, por outro lado, sectores há nos quais se registou, depois do

²⁷⁰ As moagens são abastecidas pela EPAC de acordo com os pedidos que apresentam, tendo deixado de ser obrigadas à compra das quantidades que lhes eram «corporativamente» atribuídas. Claro que a extinção da FNIM, em 1974, veio reforçar esta solução.

²⁷¹ O qual também só durou de 1965 a 1970. Tratava-se, aliás, teoricamente falando, de um subsídio *sui generis*, atribuído, como vimos, sob condição de reconversão técnica ou cultural. Mas foi largamente desviado dos seus fins.

²⁷² Segundo o projecto de que tenho conhecimento, a liberalização das importações será limitada aos que adquiram internamente importantes quantidades de cereais. Quanto à EPAC, poderá ser desmembrada em duas ou três empresas, dedicadas à tecnologia cerealífera e ao fomento da qualidade; ao comércio interno; e ao comércio externo, devendo as duas primeiras concorrer com a iniciativa privada. (Nota de 1985.)

25 de Abril, a confirmação, por vezes mesmo um sensível reforço, dos mecanismos protectores e interventores: o leite continua fortemente subsidiado, o exclusivo das importações de carne foi formalmente atribuído à JNPP e o das oleaginosas ao IAPO²⁷³ e a JNF (embora sem exclusivo) importou pela primeira vez batata de semente...

Mais: com o processo dito de reforma agrária e a constituição de cooperativas e unidades colectivas de produção deu-se uma notável extensão da superfície semeada de trigo, chegando até a reaparecer a visão autárquica, embora a vontade ou veleidade de integral aproveitamento das herdades ocupadas também tenha correspondido à conveniência político-clientelar de absorver desemprego. E, muito se tendo ouvido falar na introdução de novas culturas — da beterraba açucareira ao tabaco e ao algodão, produções todas elas, enfim, livres de qualquer «hipoteca» colonial —, a verdade é que, se exceptuarmos certos projectos de expansão da floresta (ligados ao desenvolvimento das celulosas e muito contestados à direita e à esquerda), nenhuma grande reconversão parece a pontos de vingar: em parte porque a incessante luta política ainda não permitiu assentar orientações, mas também em parte porque estas coisas são bem mais fáceis de projectar que de realizar²⁷⁴. De resto, o único desenvolvimento impetuoso foi, em certas regiões, o da produção leiteira, já esboçado no antigamente e que logo pôs à balança de pagamentos um problema sério, pois nem as nossas pastagens, nem as nossas culturas forrageiras, nem a indústria portuguesa de rações atingiram graus de desenvolvimento capazes de dispensar uma forte importação de alimentos para animais. Mas isto leva-nos a outro lado.

b) *Em matéria de aumentos de produção*, o mais significativo foi passageiro e ligado a uma cultura extensiva, não à intensificação cultural. Refiro-me, como é óbvio, ao espectacular aumento das colheitas de trigo em 1975 (ano agrícola excepcional que também deu uma superprodução vinícola) e 1976. Quanto ao mais, nada há a registar de notável para além da expansão leiteira subsidiada, para alguns artificial e, de qualquer modo, vinda de trás. Certos produtos têm conhecido, ao que parece, anos fastos e prosseguiram alguns esforços de fomento tecnológico e melhoria da qualidade. Mas, mesmo sem entrar aqui na discussão, que me excede, dos efeitos globais da revolução sobre os processos de racionalização e modernização das empresas agrícolas (terão as destruições e a desorganização revolucionárias, sempre inevitáveis num primeiro tempo, sido de algum modo compensadas, ou estarão em vias de o ser?), mesmo sem entrar nisso, parece não haver dúvida de que,

²⁷³ Em Janeiro de 1975, por portarias de Nelson Trigo de duvidoso valor jurídico, mas emanadas de acordo com uma decisão do Conselho de Ministros de Dezembro de 1974. É preciso acrescentar que no caso do azeite se deu depois uma relativa abertura a importadores privados; mas ainda estamos longe de um esquema «liberal».

²⁷⁴ A adesão à CEE, em 1986, é que veio alterar este quadro, embora ainda não seja claro até que ponto e com que consequências económicas e sociais. Em todo o caso, já estão em curso algumas importantes reconversões. Por exemplo, nos sectores cerealífero e vitivinícola. (Nota de 1990.)

também neste plano, nenhum verdadeiro «salto em frente» se registou. Há até quem pretenda que se retrocedeu e quem recorde, mais ou menos nostalgicamente, os desenvolvimentos neocapitalistas, limitados, mas indubitáveis, dos últimos tempos do deposto regime.

c) *Quanto à Reforma Agrária*, neste passo entendida como correcção das estruturas fundiárias, a única mudança qualitativa, de resto limitada e contestada, foi a que se registou com a nova lei do arrendamento, que determinou a obrigatoriedade de redução dos contratos a escrito, lhes alargou os prazos e procurou introduzir melhorias no seu regime²⁷⁵. Já quanto ao ponto fulcral da divisão da propriedade, irredutível ao da sua titularidade, é preciso reconhecer que, *do ponto de vista do projecto reformador em apreço*²⁷⁶, a situação piorou, porquanto:

Ninguém ousou ainda lançar-se, no Norte, ao emparcelamento;

A Reforma Agrária levou, no Sul, à criação de enormes unidades colectivas de produção, que tomaram o lugar dos velhos latifúndios e outras grandes propriedades, ora conservando-lhes a dimensão anterior, ora procedendo até (e frequentemente) ao seu reagrupamento²⁷⁷. Ou seja: em vez da partilha, tendeu-se para a concentração...

Tudo isto *grosso modo*. Refinando a análise, é verdade que também se nos deparam movimentos contrários, mais recentes e que (não só por isso) talvez tenham mais futuro. E, assim:

Desde 1976, num processo que, através de altos e baixos, se tem vindo a consumir, muitas reservas foram atribuídas aos antigos proprietários expropriados, cujos domínios ficarão — se os direitos de reserva não vierem a ser alargados²⁷⁸ — mais pequenos, por vezes consideravelmente, do que eram antes da revolução. Por tabela, o mesmo sucederá aos das UCP, nas quais também tem havido casos de fraccionamento interno, devidos ao individualismo camponês e também à discórdia política, frequente entre socialistas e comunistas;

Ganhou expressão em 1980 a atribuição de terras a pequenos agricultores. E, muito embora o governo Balsemão não pareça disposto a reto-

²⁷⁵ Por exemplo, em matéria de benfeitorias e investimentos feitos pelo rendeiro (e respectivo reembolso), de formas de pagamento das rendas, de condicionamento da sua elevação, de regime de denúncia do arrendamento, etc.

²⁷⁶ Do ponto de vista do projecto revolucionário de 1975, o juízo será outro, naturalmente.

²⁷⁷ Reagrupamento devido, ao que parece — e *inter alia* —, à escassez de pessoal de direcção, bem como à preferência pelo salariato da grande maioria dos trabalhadores das UCP.

²⁷⁸ Nos últimos anos, a tendência mais forte tem sido no sentido de um alargamento que por vezes parece tender para a reconstituição completa — ou perto disso — dos antigos domínios. Mas essa tendência continua a defrontar obstáculos, dos quais os mais fortes não serão só, nem talvez principalmente, os levantados pelo sector colectivo, mas sim os que se fazem sentir dentro do partido maioritário e ao nível do próprio Governo, que ultimamente parece apostar bastante numa política de atribuição de terras a pequenos agricultores. (Nota de 1990.)

mar vigorosamente esta política do de Sá Carneiro, talvez nos estejamos encaminhando, aos solavancos, para a definição de um novo, assento fundiário propício à emergência de um campesinato mais sólido, em parte agrupado em cooperativas de produção despartidarizadas e em parte constituído por explorações familiares viáveis, que convivam com as maiores (redimensionadas) numa relativa harmonia, à semente-lhança do que se passa noutros países europeus. Mas esta perspectiva é incerta, quer por razões políticas — numa situação constitucional ainda instável —, quer por dificuldades económicas (dimensões insuficientes, falta de apoio técnico e financeiro), quer, enfim, por razões sociológicas. E estas serão porventura as mais graves, na medida em que o desenvolvimento desse campesinato ideal talvez não corresponda a uma grande dinâmica dos próprios camponeses presumivelmente interessados, antes parecendo depender de uma incerta solicitude estatal. O mesmo se passa, aliás, neste país com muitas outras coisas, algumas das quais devem ser já referidas.

d) *Sobre a intervenção do Estado* na esfera agrária, depois do 25 de Abril, muito haveria a contar que aqui não cabe. Felizmente, posso remeter os leitores interessados para alguns trabalhos a sair dentro em breve^{279, 280}. Em síntese, direi:

Em primeiro lugar, que persiste um acentuado protecționismo, à sombra do qual muitas das nossas produções agro-pecuárias vivem ou vegetam. Isto já acima se viu, pelo que me dispenso de insistir. Apenas saliento duas coisas: por um lado, que, durante o chamado «processo revolucionário português», notoriamente hegemonizado por forças de esquerda, o protecționismo tendeu a reforçar-se, coisa que bem se casava, ideológica e politicamente falando, com o vanguardismo então dominante; e, por outro lado, que, tendo-se depois, *grosso modo*, invertido a doutrina governamental, com o centro de gravidade deslocado para a direita, mais significativa se torna a manutenção dos mecanismos protectores. Salta à vista que a agricultura portuguesa não está capaz de, a relativamente curto prazo, dispensar uma grande protecção. Eis o que, implicando a necessidade de negociar com a CEE um «período transitório», também limita singularmente, no plano interno, os propósitos liberalizantes;

Em segundo lugar, que o centralismo também se tem mantido: à uma, todas as decisões importantes são tomadas em Lisboa, sem que o pro-

²⁷⁹ António Barreto, *Anatomia de Uma Revolução*, Maria José Nogueira Pinto, *O Direito da Terra*, Manuel de Lucena, *A Extinção dos Grémios da Lavoura Alentejanos*, Maria Inês Mansinho, *O Crédito Agrícola de Emergência no Alto e no Baixo Alentejo*.

²⁸⁰ Dos trabalhos referidos na nota anterior, os três primeiros já foram publicados (Lisboa, Europa-América, sem data, com os n.ºs 225, 187 e 205 da «Colecção Estudos e Documentos»). Do último existe uma versão policopiada. (Nota de 1990.)

jecto de descentralização do MAP, formulado na sua lei orgânica de 1977, conhecesse um princípio de vigorosa aplicação: tratava-se, aliás, de um projecto apresentando pontos de contacto (a começar pela representação das «forças vivas» nos concelhos regionais) com o que poderia ser um neocorporativismo descentralizado e democratizado... À outra, o conteúdo dessas decisões — desde logo as que vigoram em matéria de preços — raramente se diversifica de acordo com as realidades regionais ou locais. Por fim, não se nos depara, quanto a vista alcança, nenhum forte sintoma de que o funcionalismo público, no seu conjunto, esteja a evoluir para novas formas de desempenho das suas funções, implicando o estabelecimento de uma nova relação com as populações; *Em terceiro lugar*, que a tendência empresarial do Estado e de muitos entes para-estatais não cessou de se desenvolver. Já atrás mencionei o crescimento post-abrilino de alguns organismos de coordenação económica. Mas também caíram na esfera estatal — pelo menos até mais ver — algumas empresas pertencentes a ex-federações de grémios da lavoura, como o Complexo Agro-Industrial do Cachão, a Fábrica de Óleos e Rações de Évora, a Estação do Tratamento de Lixo de Lisboa e a Divisão Agro-Pecuária do Vale do Liz... De notar que, em todos estes casos, a velha mediação corporativa desaparece. Alguns organismos foram inclusivamente transformados em empresas públicas (assim o Instituto dos Cereais, hoje EPAC; assim o Complexo do Cachão) e outros estiveram para sê-lo. De resto, o estatuto e a denominação formais podem faltar sem que decaia a tendência empresarial dos organismos em apreço. Também é verdade que esta tendência não passa (como dantes não passava) sem que as contrárias lhe dêem luta e marquem os seus pontos: designadamente no sector leiteiro, certas uniões de cooperativas conseguiram absorver os empreendimentos das ex-federações de grémios da lavoura; e já vimos que os monopólios da EPAC talvez em breve se extingam, abrindo-se a porta à iniciativa privada. Mas, ao todo, não se pode por ora dizer que esta última esteja levando a melhor na extinção do corporativismo, acerca da qual ainda tenho mais alguma coisa a dizer;

Em quarto lugar, que a dependência do Estado de muitas associações agrícolas também não desapareceu: assume é, por vezes, novas formas (não indiferentes, reconheça-se), em que o elemento económico sobreleva o jurídico. Quanto à fase revolucionária de 1974-75, deve dizer-se que aí se desenhou uma quase integração no Estado de alguns entes de natureza em princípio privada: basta recordar o caso dos sindicatos de trabalhadores agrícolas e, até certo ponto, o das ligas de PMA, intimamente associados ao desempenho de funções públicas nos conselhos regionais da Reforma Agrária, nas comissões distritais rurais, nas comissões técnicas concelhias; ou o caso dos ex-grémios da lavoura, que deveriam ser transformados em «pré-cooperativas» sob tutela estatal e inseridos num sistema de que fariam parte, a montante e a jusante, entes

públicos (de comercialização de factores de produção e de produtos agrícolas respectivamente), alguns deles resultantes de uma reforma dos velhos organismos coordenadores²⁸¹... Ora é certo que esta planificação não foi avante, entrando em crise um pouco antes do 25 de Novembro e sendo posta de parte depois dessa data. A partir de então entrou a predominar uma linha contrária: os sindicatos foram afastados (e afastaram-se) do Estado, tal como as ligas; e a extinção dos ex-grémios acabou por se dar em favor de cooperativas complementares de compra e venda ou mistas (não confundir com as de produção), cuja independência não devia ser menor. Mas, na prática, tudo fia mais fino: muitas destas cooperativas ainda não são, em substância, muito mais do que o velho grémio com outro nome, praticamente dirigidas pelos antigos funcionários corporativos e estreitamente dependentes do crédito garantido pelos poderes públicos. Nos graus superiores^{282, 283} (federações, uniões), os progressos do cooperativismo tem sido relativos. E também (embora não só) por isso é que a coordenação económica do sector primário continua essencialmente entregue às velhas juntas e institutos, cuja reforma tarda: numa hesitação entre defini-los como empresas (e restringir-lhes, conseqüentemente, as funções) e manter-lhes o hibridismo funcional; e entre fragmentá-los (especializando-os por produtos ou regionalizando-os) e conservar-lhes as por vezes gigantescas dimensões actuais — sem que até hoje, de qualquer modo, se lhes conferisse alguma verdadeira independência perante o poder político. Assim se fecha o círculo, e é altura de tirarmos certas (provisórias) conclusões.

De tudo o que precede resulta o seguinte, que é muito de meditar: 66 anos passados sobre o aparecimento da *Questão Cerealífera* — e 12 anos volvidos sobre a morte política de Salazar, 8 anos depois de derrubado o regime que ele criou —, o proteccionismo (cerealífero e não só), continua entre nós tão vivo quão desamparado. E desamparado de quê? Pois precisamente da séria reconversão cultural, da efectiva correcção das estruturas fundiárias e da contenção e descentralização — ou, pelo menos, desconcentração — do Estado; desacompanhado, em suma, do profundo movimento reformador que o antigo presidente do Conselho almejou em novo, na esteira de outros publicistas ilustres, cujo projecto (ou cuja nostalgia), volta periodicamente a seduzir lusos espíritos. Não que nada se tenha feito neste arco de tempo ou se não esteja fazendo agora. Todo este trabalho assenta na verificação de que se produziram e continuam produzindo transformações reais, entre elas se contando algumas insuficientes melhorias. Ora estas melhorias, que

²⁸¹ Sobre isto ver M. de Lucena, *Revolução e Instituições*, cit., pp. 194 e segs.

²⁸² Mais recentemente deu-se todavia uma aceleração, com a constituição de muitas uniões regionais.

²⁸³ Posteriormente a 1982 já surgiram várias federações sectoriais (de cooperativas leiteiras e de lacticínios, vinícolas, de crédito, de compra e venda...), bem como a CONFAGRI, Confederação das Cooperativas Agrícolas. (Nota de 1990.)

dizem sobretudo respeito às infra-estruturas e à tecnologia (aos adubos, aos armazéns, às sementes, às estações fruteiras, à ordenha ou à tosquia mecânicas, à mecanização em geral e assim por diante), talvez preparem lentamente o terreno para uma grande reforma futura. Mas entretanto só lhe realçam a falta. Contentarmo-nos com elas seria, no fundo, darmos carradas de razão a Salazar.

Considerando a larga história, o que avulta são as resistências ou até as recaídas, cuja coerência tem sido maior que a dos esforços reformadores. Analisámos aqui de espaço a da Campanha do Trigo. Mas, muito curiosamente, uma nova Campanha do Trigo se esboçou em 1975-76, desta vez pela mão esquerda. Não vingou, é certo, mas a sua lógica profunda desenhou-se claramente — e era muito semelhante: reforçava o protecçãoismo, acentuava o «desvio cultural», favorecia a constituição de enormes explorações colectivas, lançava um esquema institucional integrado e centralizador, a reboque do Estado... A semelhança foi ao ponto da ressurreição de uma vontade autárquica; e, tal como em 1929, também em 1975 se assistiu ao envolvimento das empresas adubeiras e metalúrgicas — agora pela via dos respectivos sindicatos ou comissões de trabalhadores —, que colaboraram intimamente com as UCP e os STA, no decurso do processo revolucionário e até bem depois da sua travagem...²⁸⁴

Ora o «processo revolucionário» não vingou e já sabemos dos esforços em seguida feitos no sentido de o corrigir. Mas tem sido (vimo-lo) uma correcção parcial, cuja lógica se não afigura nítida e cujas hesitações são patentes. Agora, a semelhança dar-se-á com o reformismo dos anos 60 — que se prolongou pelo período marcelista —, seja na relatividade da modernização e liberalização económicas, seja até na timidez da abertura institucional (pluralismo político à parte, claro está), oscilando entre o desejo de reduzir e descentralizar o Estado e a impotência, em múltiplos domínios, perante a sua constante expansão²⁸⁵.

Nesta ordem de ideias, até podemos ser tentados a julgar que a revolução não passou de breve *intermezzo*, quebrando a linha, depois simplesmente retomada, de uma paulatina evolução na continuidade. Pela minha parte, sou sensível ao tema, mas parece-me que as coisas são mais complicadas. Por duas razões:

À uma, porque a continuidade, na medida em que se verifica, anda a contas com dois elementos de ruptura que se não podem ignorar: o esta-

²⁸⁴ Esta colaboração deu-se ao nível quer político (plenários, encontros e manifestações conjuntas), quer económico: aqui, o exemplo mais interessante é porventura o do fornecimento directo de adubos às UCP pelas empresas nacionalizadas do sector, nas melhores condições de preço e transporte, ladeando os grémios da lavoura, como dantes a CUF e a SAPEC os ladeavam, ao venderem directamente aos lavradores sempre que podiam.

²⁸⁵ Crescimento do sector público e para-estatal da economia, já prefigurado na expansão das tendências empresariais da organização corporativa da lavoura e dos organismos de coordenação económica. Progressiva transformação da Previdência em serviço público. Tendência a fazer do Estado um apoplético interlocutor permanente na contratação colectiva...

belecimento da liberdade de associação e a ocupação e expropriação de terras no Sul. Talvez o próprio processo reformista precisasse da revolução para vencer resistências e poder expandir-se. Tenho procurado explorar esta ideia, devida a Tocqueville, mas é, não obstante, evidente que as condições se tornaram outras: a revolução em Portugal recuou, mas deixou marcas, e daí que nenhuma continuidade possa ser pura e simples;

À *outra*, porque é muito discutível a própria ideia de que o progresso ao longo da via reformadora — tão moroso e susceptível de interrupções e recaídas — se inscreva numa evolução histórica unidireccional, capaz de absorver na sua largueza meros acidentes de percurso e destinada a encaminhar a agricultura portuguesa para as paragens europeias que a vontade de aderir à CEE nos designa como portos de salvação. A esta visão algo idílica pode contrapor-se uma outra, que, não condenando por força o europeísmo, nos forçaria a concebê-lo em termos bem mais austeros e realistas. É a visão cíclica, à qual alude a denominação deste capítulo. Expô-la-ei sucintamente.

Ao contemplar a situação actual, invade-me a contraditória impressão de que se criaram e estão criando condições simultaneamente favoráveis e desfavoráveis — em alto grau tanto umas como as outras — a uma reforma do tipo da defendida por Salazar no princípio do século. Ainda muito poderosos em 1974, os grandes «agrários» sofreram um rude golpe, não sendo a posterior atribuição de reservas de molde a restaurar o seu antigo poder, que não derivava apenas das extensões possuídas, mas também da influência que exerciam na organização corporativa e nas autarquias locais, de relações com bancos e grupos económicos e de ligações por vezes íntimas com o poder político, tudo coisas que ou se perderam ou já não são o que eram antes da revolução. Escrevendo algum direito por linhas tortas, esta última libertou novas energias camponesas que o velho quadro continha (resta saber até que ponto vigorosas...) e desimpediu certas vias da acção correctora e fomentadora do Estado. Infelizmente, também nos legou a descapitalização de muitas das melhores explorações agrícolas e um Estado instável, dividido, endividado, do qual a sociedade civil depende hoje ainda mais do que ontem. A vontade estatal oscila e os recursos escasseiam-lhe precisamente quando mais necessários seriam. Eis o que é pouco animador, sobretudo tendo em conta que, no sector primário, a maior resistência à mudança é multitudinária, e não elitista: procede de pequenos agricultores incapazes de se modernizarem e condenados à morte inúmera tanto pelo colectivismo (que eles contiveram a norte do Tejo), quanto pelo avanço do capitalismo (que continuam a conter em todo o território nacional); e procede também, subsidiariamente, de assalariados supranumerários das resistentes UCP, as quais deram emprego a muita gente supérflua do ponto de vista de uma racional exploração, mas muito necessitada de ganhar a vida. Eis outro desvio económico

motivado por razões sociopolíticas e cuja correcção parece pedir ao Estado mais do que ele pode actualmente dar...

Com efeito, e como o demonstram muitos exemplos estrangeiros, uma agricultura próspera e tecnicamente evoluída dispensará muitos e muitos dos que hoje nela se empregam ou subempregam. Eis o que suscita uma temerosa questão, à qual nenhum reformador modernista (não digo outros) se deveria furtar: a de saber para onde irão eles. Com a crise económica interna e o abrandamento dos ritmos do nosso crescimento, o secundário e o terciário não parecem capazes de os absorver em tempo útil. Ora, em plena recessão económica internacional, fecham-se-lhes as válvulas de escape da emigração; e, dadas as angústias financeiras do Estado, não estamos a vê-los beneficiarem de bastantes subsídios ou de adequadas prestações previdenciais, ou ainda reconvertendo-se profissionalmente à custa do Orçamento. Por outro lado, numa conjuntura caracterizada pelo agravamento da concorrência entre as nações, as margens da «generosidade» diminuem dentro da própria CEE, a qual parece sobremaneira vulnerável, e portanto dificilmente tratável, no terreno da política agrícola. O escoamento de novas produções não se antevê nada fácil, mesmo se as produzirmos bem. Nem o das velhas, de resto. Se alguma coisa parece dever ser selectiva nos tempos que correm, essa é a reconversão cultural. De resto, a temperatura também sobe na política mundial, o que nos aconselha a não confiar em demasia no comércio externo e a garantir internamente um mínimo de subsistências, para o que der e vier...

Em suma: por este lado, talvez tenhamos de chegar à conclusão de que a situação «material» que temos diante dos olhos se assemelha perturbadoramente à de 1929 e anos seguintes, e não à que facilitou e em parte suscitou o reformismo dos anos 60, por muito que as tendências liberalizantes de sentido «europeu» se tenham entretanto reforçado e continuem, política e ideologicamente falando, a predominar... Compreender-se-á agora a outra razão pela qual não procurei saber de ciência certa se o Estado Novo viria ou não viria a ser capaz de se impor às classes e forças conservadoras opostas ao projecto reformador que indubitavelmente habitava ou habitara o seu chefe. É que algo bem mais importante nos solicita hoje a reflexão. A despeito de uma badalada vontade governamental de libertar a sociedade civil, talvez estejamos à beira do retorno em força do Estado, no quadro de uma oscilação cíclica entre o protecçãoismo — com a sua tendência para a distorção fundiária e para o «desvio» cultural — e uma tão necessária quanto sempre «impossível» liberalização, oscilação essa ligada ao suceder-se de contrastantes conjunturas internas e externas que, mesmo não sendo portadoras de compulsões fatais, impeditivas de autênticas (porque relativamente autónomas) deliberações políticas, não deixam de condicionar pesadamente os nossos governantes em cada passo da história.

A pensar no próximo futuro, seria bom lembrarmo-nos, com a ajuda de Salazar, de duas coisas: à uma, de que a vontade política é capaz de inflectir muita coisa; à outra, de que toda e qualquer solução terá de atender à

situação sociopolítica e cultural da economia, de que certa mania do *optimum* técnico e económico é prejudicial e de que a saída se não acha no desenvolvimento de belas geometrias ideológicas, liberais ou intervencionistas. Esta lição é boa mesmo — e talvez sobretudo — para quem pouco ou nada goste do que o velho senhor fez.