

A reforma agrária portuguesa e os movimentos camponeses. Uma revisão crítica*

INTRODUÇÃO

O presente trabalho é fundamentalmente um trabalho de avaliação. O seu principal objectivo é o de analisar como se desenrolou o processo de reforma agrária em Portugal desde a revolução de Abril de 1974 e se se promoveu ou desencadeou o processo de desenvolvimento rural.

Um processo de avaliação é sempre mais do que uma simples enumeração de factos: é um tirar de conclusões sobre o que se fez e um apontar de actuações e realizações futuras.

No entanto, a análise dum processo como o da reforma agrária, com tantas implicações sociais, económicas e políticas, tem sempre de conter elementos subjectivos, factor que influencia e, em certa medida, condiciona o analista.

Daí que importe fornecer os critérios de avaliação, e a melhor forma de o fazer é definir teoricamente o que entendo por reforma agrária e desenvolvimento rural e como a reforma agrária pode ser um instrumento útil na realização do desenvolvimento social e económico das zonas rurais.

É dessa definição teórica que trata o capítulo I do presente trabalho.

Por outro lado, não é possível avaliar e analisar um processo que está a dar-se «hoje» sem saber o que aconteceu no passado, para se ver em que medida a situação passada foi alterada ou influenciou a situação presente. Por isso, no capítulo II irei analisar a situação pré-revolucionária no Alentejo (a parte de Portugal onde está a operar-se a reforma agrária)

* O presente artigo é parte de um trabalho concluído em Julho de 1977, o qual foi na altura elaborado como exigência académica.

Deste modo, a actual publicação verifica-se com um certo desfazamento em relação à sua conclusão, pelo que sinto a necessidade de alertar os leitores para alguns aspectos.

Assim, a presente análise crítica do processo de reforma agrária portuguesa apenas cobre o período até Julho de 1977, o que significa que factos posteriores ou ocorridos exactamente antes da promulgação da vulgarmente denominada «lei Barreto», e ainda que consciente de que provocaram alterações profundas no processo, não são neste presente trabalho abordados.

Importa ainda referir que alguns conceitos ou definições inclusos no presente trabalho são por de mais evidentes ou de domínio geral da sociedade portuguesa para terem sido referidos. Contudo, o facto de a versão original se ter destinado a público não português justifica o «exagero» de esclarecimentos.

em termos de produtividade agrícola, padrões de propriedade fundiária, desemprego e movimentos de trabalhadores rurais.

O capítulo III é essencialmente a descrição do processo da reforma agrária em Portugal. Tal como acontece com todas as reformas agrárias, a portuguesa foi e é uma decisão principalmente política. Daí que o capítulo III seja essencialmente uma descrição de factos políticos em que os parâmetros de análise e avaliação sejam os que se indicam no capítulo I.

A reforma agrária é um processo a longo prazo que não se detém com uma rápida mudança nos padrões de posse da terra num dado país, e por isso pretendo, com o capítulo IV, fazer uma análise das grandes opções com que terá de se enfrentar o processo de reforma agrária. Questões como a indemnização dos proprietários expropriados, a extensão agrícola às novas cooperativas e mesmo a questão de saber se as unidades colectivas actuais se manterão como tais ou se irão fragmentar-se em explorações individuais irão no futuro deparar-se ao Governo, partidos políticos e populações rurais. Eu procuro analisar estes aspectos numa perspectiva teórica e através dum estudo comparativo de outros países que passaram por idênticos processos de reforma agrária.

A metodologia de trabalho é, em grande parte, um estudo teórico e comparativo de diferentes processos de reforma agrária, principalmente em países da América Latina, sendo outros aspectos baseados no conhecimento empírico resultante da minha situação profissional.

CAPÍTULO I

DESENVOLVIMENTO RURAL E REFORMA AGRÁRIA. OBJECTIVOS E DEFINIÇÕES

O desenvolvimento rural é hoje em dia um dos principais problemas que se põem à maior parte dos governos e políticos, assim como a tecnologia, dos países em vias de desenvolvimento.

As razões variam de país para país. Tanto podem ser o resultado do aumento da procura de bens alimentares, que, por sua vez, deu origem a um aumento das importações, como ter origem na necessidade de aumentar o excedente produzido pelo sector agrícola para fomentar a industrialização do país.

Em tais casos, desenvolvimento rural é sinónimo de desenvolvimento agrícola. As medidas políticas adoptadas são orientadas no sentido do aumento do nível de produção agrícola. Desenvolvimento e crescimento económico são uma e a mesma coisa.

Mas, quando o desenvolvimento rural é encarado exclusivamente da perspectiva do aumento do nível de produção agrícola, pode-se dizer que de facto não haverá desenvolvimento rural. David King¹ afirma:

«[...]há que distinguir entre desenvolvimento rural e desenvolvimento agrícola. As medidas adequadas à obtenção de um não são necessariamente adequadas à obtenção do outro [...]»

¹ D. King, *Rural Development: A proposed new Perspective*, L. T. C. Newsletter, Abril/Junho de 1974, Universidade de Wisconsin, p. 1.

Para outros autores, o desenvolvimento rural é um processo que deve ser medido e avaliado em termos dos benefícios que traz às massas rurais, e não em termos de crescimento económico.

É certo que o crescimento económico pode contribuir para o desenvolvimento rural, mas só se o aumento da produção agrícola beneficiar toda a população rural, e não apenas uma pequena minoria do sector rural, ou, como acontece com frequência, grupos estranhos ao sector.

De acordo com Peter Dorner ²:

«[...] o desenvolvimento deve ser entendido em sentido lato como a expansão de oportunidades e o fomento das capacidades humanas que são necessárias para explorar essas oportunidades. A redução da pobreza das massas, do desemprego e da desigualdade é a concomitante do desenvolvimento [...]

A redução da pobreza e da desigualdade tem sempre a ver com conceitos ideológicos.

Barracrough ³ define assim o desenvolvimento:

«[...] O desenvolvimento é um conceito ideológico; implica metas de distribuição de rendimentos, justiça e participação generalizada de toda a população, incluindo a camponesa, nas instituições sociais e políticas [...]

Muitas vezes, as desigualdades, a pobreza e o desemprego que vamos encontrar nas sociedades rurais, bem como a baixa produtividade do sector agrícola, resultam da existência de padrões obsoletos de propriedade fundiária que estão em conflito directo com a realização de objectivos de desenvolvimento.

Em muitas sociedades rurais (principalmente nos países não industrializados da Europa e da América Latina), a posse da terra dita os aspectos fundamentais da estratificação social e das relações entre classes.

Diz Malefakis ⁴:

«[...] o domínio da terra implica o domínio da principal fonte de riqueza nacional e determina a posição social da maioria da população [...]

Em tais casos, a reforma não deve ser encarada, como alguns a encaram, como uma melhor utilização dos moldes de propriedade existentes ou a distribuição de terras públicas ou incultas (estratégia de colonização ou de povoamento, mas não de reforma agrária), mas sim como uma verdadeira reforma do sistema de posse da terra.

Dorner ⁵ afirma:

«[...] o sistema de posse da terra contém em si as disposições legais e contratuais ou consuetudinárias por meio das quais aqueles que tra-

² P. Dorner, *Land Reform and Economic Development*, Penguin Books, 1972, p. 15.

³ Barracrough, «Why Land Reform?», in *Ceres, FAO Review*, vol. 2, n.º 6, 1969, p. 21.

⁴ E. Malefakis, *Agrarian Reform and Peasant Revolution in Spain. Origins of the Civil War*, Londres, Yale University Press, 1970, p. 12.

⁵ P. Dorner, *op. cit.*, pp. 17-18.

balham na lavoura conquistam o acesso à exploração produtiva da terra... são as regras, deveres, liberdades e direitos de indivíduos e grupos no que toca ao uso e controlo dos recursos básicos da terra e da água.

Fazer a *reforma agrária* significa alterar e reestruturar essas regras e processos numa tentativa de tornar o sistema de posse da terra consonante com a necessidade geral de desenvolvimento [...]

A transferência de direitos duns grupos sociais para outros implica, em certa medida, uma transferência de poder político, social e económico, com a consequente redução da desigualdade entre classes existentes no seio da população rural.

Ao permitir o acesso à terra por parte das classes mais desfavorecidas, a reforma agrária confere-lhes um certo grau de independência e segurança, através da criação de empregos e de melhores proventos.

Ao mesmo tempo, a reforma agrária deverá ser também um instrumento de aumento da produtividade agrícola.

Com efeito, um projecto de reforma agrária que tenha apenas objectivos distributivos, sem almejar aumentos de produtividade, não atingirá mais do que benefícios modestos e temporários.

O latifúndio, sistema de posse da terra que cria desemprego e dele depende, que não utiliza a plenitude dos recursos físicos e humanos na agricultura, não se adaptou sequer às diferentes fases de desenvolvimento das relações de produção capitalistas. Por isso, a reforma agrária no quadro do latifúndio é considerada pelos tecnocratas e pelos governos capitalistas como um instrumento necessário ao aumento da produtividade.

Mas uma autêntica reforma agrária deverá ter como objectivo o aumento da produção agrícola através duma melhor utilização dos recursos humanos, a quem é proporcionada uma mais equitativa distribuição, maior segurança de emprego e a redução das desigualdades, nomeadamente entre os sectores rural e urbano, e da participação política.

A reforma agrária implica também futuras alterações institucionais nos sistemas de crédito, comercialização, extensão e outras instituições que terão de se adaptar à nova realidade para apoiar e concretizar os objectivos da reforma agrária.

CAPÍTULO II

A SITUAÇÃO PRÉ-REVOLUCIONÁRIA

1. PRODUTIVIDADE E POSSE DA TERRA

Do ponto de vista agrícola, Portugal estagnou. Entre 1953 e 1972, a preços constantes de 1963, o produto agrícola bruto teve uma taxa de crescimento de menos de 0,5 % ao ano.

Esta baixa taxa de crescimento é o resultado da baixa produtividade da terra e da mão-de-obra.

Em comparação com outros países da Europa, o rendimento da terra e da mão-de-obra é muito baixo (ver quadros n.ºs 1 e 2). O investimento

de capital em Portugal praticamente não contemplou o sector agrícola. Zonas houve de Portugal em que a produtividade da terra até desceu.

A consequência imediata desta baixa produtividade foi o aumento das importações de produtos agrícolas e um défice crescente na balança de transacções agrícolas. (quadro n.º 3).

Portugal em comparação com outros países europeus quanto a produtividade por hectare

[QUADRO N.º 1]

País	Trigo	Milho	Cevada	Batata
Bélgica	3,65	4,53	3,53	26,2
França	3,08	3,61	2,91	18,6
Alemanha	3,31	3,70	3,07	24,3
Itália	2,14	3,45	1,41	10,6
Holanda	4,40	—	3,86	30,3
Inglaterra	3,37	—	3,65	24,0
Espanha	1,08	2,37	1,43	11,5
Grécia	1,79	1,95	1,71	11,4
PORTUGAL	0,80	1,12	0,47	9,0

Fonte: G. da Silva, 1967 (in S. E. E. S., 1977, p. 31).

Portugal em comparação com outros países europeus quanto a produtividade da mão-de-obra

[QUADRO N.º 2]

País	1957	1967
Alemanha	100	173
França	100	175
Itália	100	165
Holanda	100	178
Bélgica	100	164
CEE	100	171
PORTUGAL	100	132

Fonte: G. da Silva, 1967 (in S. E. E. S., 1977, p. 31).

Importações e exportações agrícolas no período de 1968-73 (milhões de dólares)

[QUADRO N.º 3]

	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Importações agrícolas ...	174,6	178,7	192,1	244,6	335,8	443,4
Percentagem do total de importações	14,8	13,7	12,0	13,4	15,0	15,2
Exportações agrícolas ...	136,9	144,8	149,7	163,1	201,4	272,9
Percentagem do total de exportações	18,7	16,9	15,7	15,4	15,5	15,5
Balança comercial	- 37,7	- 33,9	- 42,4	- 81,5	- 134,4	- 170,5

Fonte: O. C. D. E., *A Política Agrícola de Portugal*, 1975 (in Cardoso, 1976).

Durante este período houve um aumento substancial no valor bruto produzido, expresso em termos de preços correntes, no sector industrial, de tal forma que o valor *per capita* aumentou em relação ao sector agrícola. Mas, quando se comparam os valores *per capita*, tal tendência não se torna aparente, dados os elevados volumes de emigração do sector rural.

Para uma análise mais útil da produtividade no sector agrícola torna-se necessário incluir nela as relações de produção nas zonas rurais. Que percentagem da população tinha acesso aos meios de produção? Que factores determinavam a distribuição?

O quadro n.º 4 mostra a decomposição da população activa agrícola, com base em dados dos censos de 1960 e 1970.

População activa agrícola *

[QUADRO N.º 4]

	1960		1970	
	Milhares	Porcentagem	Milhares	Porcentagem
Produtores agrícolas patrões	76,0	5,9	17,1	1,9
Produtores agrícolas isolados	275,0	21,2	329,0	36,7
Trabalhadores agrícolas	770,4	59,4	449,6	50,2
Trabalhadores familiares não remunerados	174,6	13,5	99,6	11,1
Total	1296,0	100,0	895,3	100,0

Antes de mais, há que referir que durante este período houve um decréscimo no total da população activa agrícola, o qual resultou fundamentalmente da emigração.

O aspecto principal que se retira deste quadro é que em 1970 um pouco mais de 50 % da população agrícola era constituída por assalariados.

Na verdade, este número de assalariados agrícolas seria maior se os dados tomassem em consideração que muitos agricultores têm uma porção de terra tão diminuta que têm de procurar outras fontes de rendimento vendendo o seu trabalho sazonalmente.

O sector de pequenos agricultores é efectivamente maior do que o que os números mostram, porque todos os «trabalhadores familiares sem salário»⁷ pertencem a este sector.

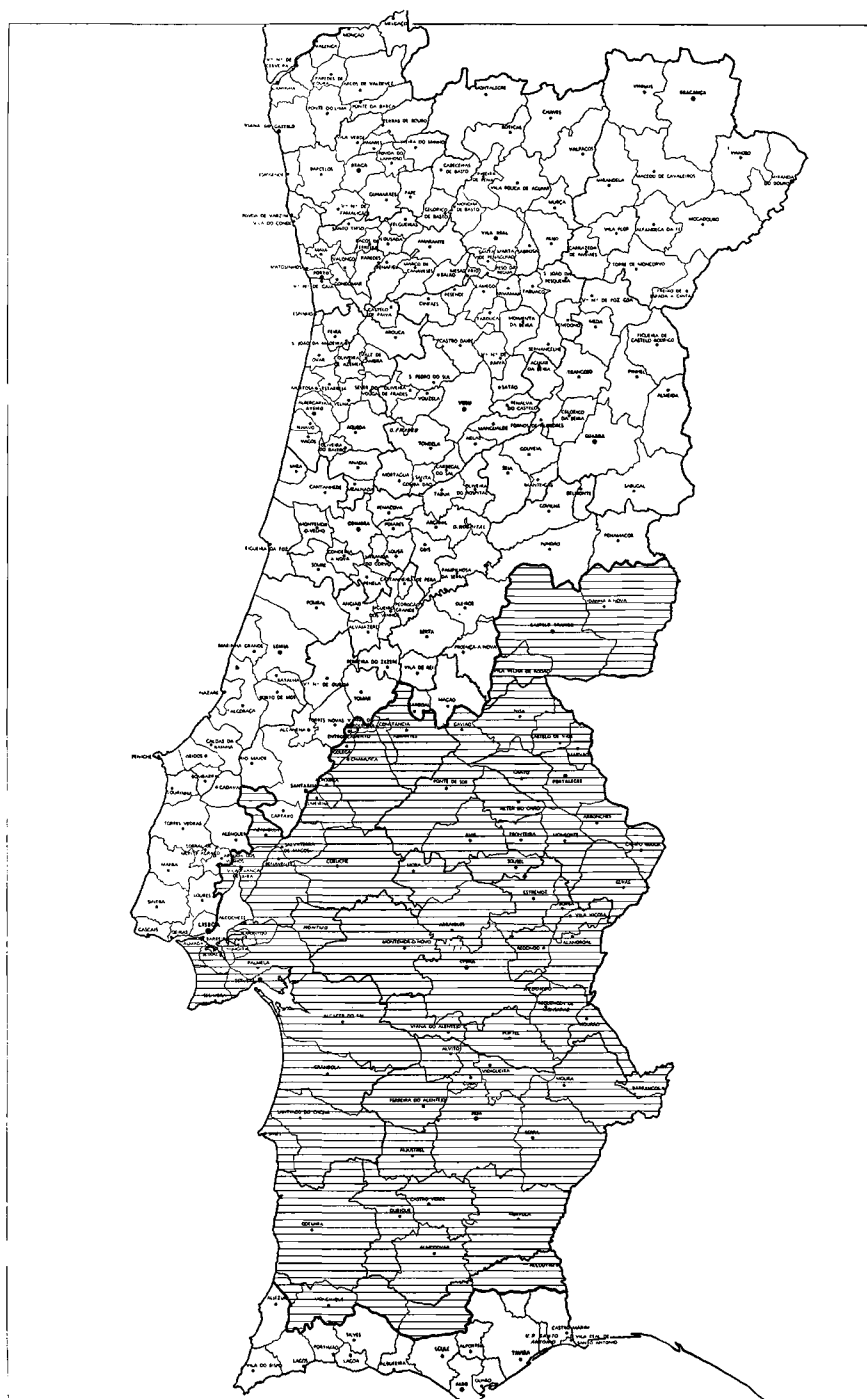
O decréscimo do número de capitalistas agrícolas foi principalmente consequência dum processo de consolidação operado neste grupo económico.

Considerando que os capitalistas agrícolas são os patrões potenciais (os pequenos agricultores quase não recrutam mão-de-obra exterior), verificamos que, embora o número absoluto de trabalhadores agrícolas tenha decrescido entre 1960 e 1970, aumentou o número de assalariados por patrão.

* Para uma análise da estrutura social no Alentejo dos vários grupos aqui indicados aconselha-se o livro de José Cutileiro *A Portuguese Rural Society*, Oxford, Clarendon Press, 1971.

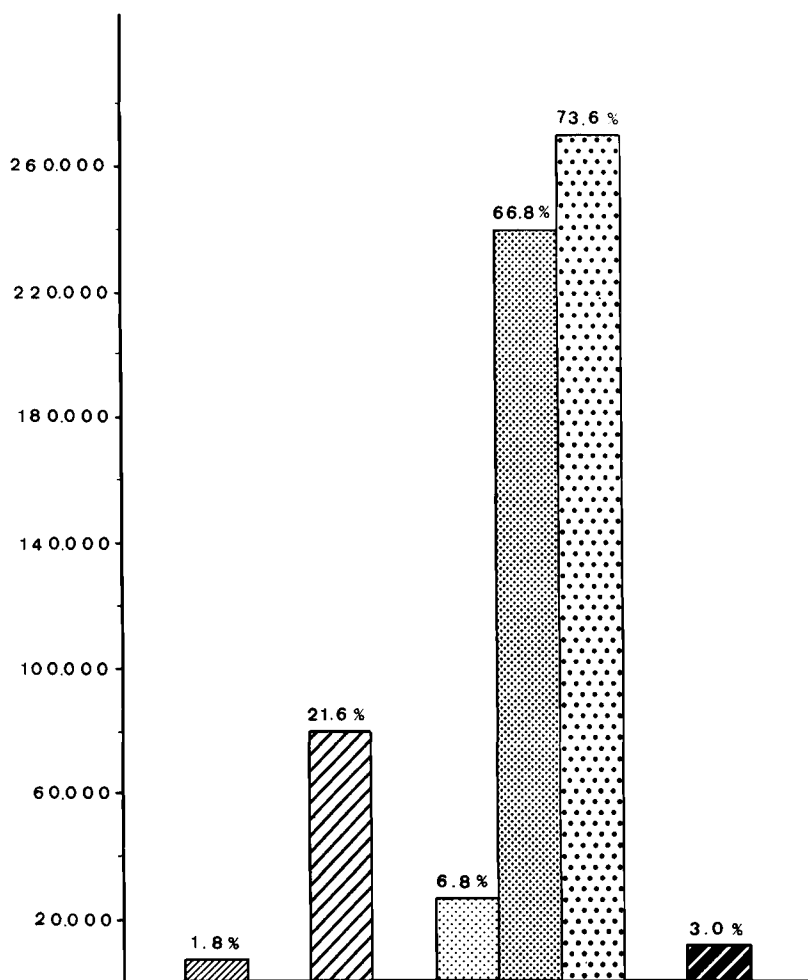
⁷ Mas só os que trabalham regularmente nas propriedades, mesmo que não ganhem, são considerados pelas estatísticas portuguesas. As donas de casa não são consideradas «população activa».

Zona de intervenção da reforma agrária



Número e percentagem dos diferentes grupos socioeconómicos na região da reforma agrária (1970)

[DIAGRAMA 1]



Fonte: Censo de 1970

-  Produtores agrícolas patrões
-  Produtores agrícolas isolados
-  Trabalhadores agrícolas com emprego permanente
-  Trabalhadores agrícolas com emprego temporário
-  Total de assalariados
-  Trabalhadores familiares não remunerados

Com efeito, a proporção assalariados/patrões era de 10:1 em 1960, mas em 1970 era de 26:1.

No entanto, a proporção relativa das diferentes classes socioeconómicas rurais em Portugal difere de região para região, conforme os sistemas de posse de terra que predominam em cada uma.

Por exemplo, a região indicada no mapa onde actualmente se desenvolve o processo da reforma agrária tinha em 1970 uma população agrícola activa de 369 420 pessoas.

O diagrama mostra o número e percentagem das diferentes categorias socioeconómicas existentes no Alentejo em 1970.

Nesta área, a percentagem de trabalhadores agrícolas sem terra é muito elevada, em comparação com o resto do País. Especialmente era muito reduzida a percentagem de trabalhadores com emprego permanente.

O grupo mais reduzido, de agricultores capitalistas, inclui também a pequena minoria de latifundiários, que as estatísticas portuguesas não consideram como sendo um grupo socioeconómico separado⁸.

Os pequenos produtores isolados constituem o segundo maior grupo.

A estratificação socioeconómica que acima se descreve, e que é característica da região do Alentejo, é muito diferente da de outras zonas de Portugal, em que predomina a pequena propriedade.

O inquérito agrícola de 1968 apontava mais de 800 000 propriedades agrícolas em Portugal.

O quadro n.º 5 mostra a proporção de propriedades agrícolas por dimensão e a percentagem de área de terra ocupada pelas propriedades das diversas dimensões.

As propriedades com menos de 4 ha representam mais de 77 % do total de propriedades, mas ocupam apenas 15 % do solo agrícola.

Distribuição das propriedades e percentagem da área total ocupada pelas diferentes classes

[QUADRO N.º 5]

Classes de áreas (hectares)	Número de propriedades	Percentagem	Área total (hectares)	Percentagem
0 a 1	313 775	38,8	124 881	2,5
1 a 4	314 855	38,9	617 655	12,4
4 a 20	153 225	18,9	1 181 551	23,7
20 a 100	22 210	2,7	801 956	16,0
100 a 500	3 602	0,4	739 051	14,9
500 a 1000	817	0,1	442 765	9,0
1000 e mais	488	0,1	1 066 332	21,5

Fonte: Inquérito Agrícola de 1968 (I. N. E.).

⁸ Na realidade, nem todos os agricultores empresários capitalistas devem ser considerados latifundiários.

Este grupo socioeconómico, para além de possuir normalmente grandes extensões de terra, desenvolveu um sistema produtivo em que não havia preocupação de maximizar o lucro (embora este pudesse ser grande como resultado das grandes áreas de que dispunha) baseado na intensificação e investimento, e, como tal, sem qualquer forma de sujeição a riscos que caracteriza o empresário capitalista.

Por outro lado, para além do sistema produtivo, havia todo um «estilo de vida» e *status* social que distingue o latifundiário do empresário capitalista.

Em contrapartida, as propriedades de mais de 500 ha representam 0,2 % do total, mas ocupam 30,5 % do total do solo agrícola.

Por outro lado, estas grandes propriedades não se distribuem igualmente pelo País, concentrando-se na parte sul de Portugal pelas razões históricas que se descrevem no subcapítulo 2.

Assim é que, das 1305 propriedades com mais de 500 ha (quadro n.º 5), 1233 se situam nos distritos de Lisboa, Santarém, Castelo Branco, Évora, Beja, Setúbal e Portalegre ⁹.

Em certos casos, ao nível distrital, o latifúndio ocupava quase toda a terra agrícola. No caso de Évora, as propriedades de mais de 500 ha constituíam 2,4 % do total das propriedades, mas ocupavam 71,5 % da terra.

As propriedades de agricultores isolados (de menos de 20 ha) representavam 86,2 % do total das propriedades e ocupavam apenas 6,8 % da área de terra.

Há outro ponto importante para a compreensão das relações de produção no sector agrícola, que é o da variedade de formas de posse das terras.

O quadro n.º 6 mostra-nos números e percentagens dos diferentes tipos de posse da terra.

Tipos de posse de terras em Portugal (1968)

[QUADRO N.º 6]

	Milhares	Percentagem	Área (milhares de hectares)	Percentagem
Exploração directa pelos donos... ..	517 523	64	3 530,1	71
Exploração mista	172 206	22	—	—
Arrendamento	111 790	14	1 444,0	29
Total	811 524	100	4 983,1	100

Fonte: *Inquérito Agrícola de 1968*.

O arrendamento era prática comum no País. Havia também formas de exploração de parceria que as estatísticas portuguesas não revelam.

Nas principais regiões de latifúndio, as áreas arrendadas abrangiam quase metade do total das terras de cultivo, o que pode atribuir-se à altíssima incidência de absentismo associado ao latifúndio (ver quadro n.º 7).

Diz Cardoso ¹⁰:

«[...] o arrendamento e a parceria no Norte e no Sul são dois fenómenos diferentes. No Sul, o dono da terra arrenda ou dá de meias porque a sua propriedade é tão grande que, desse modo, consegue obter um rendimento elevado sem correr riscos.

No Norte, pelo contrário, o proprietário arrenda porque migra e o rendimento que obtém da terra é apenas uma fonte de provento adicional.»

⁹ Os distritos «típicos» de latifúndio são os de Évora, Beja, Portalegre e Setúbal, geralmente conhecidos por «Alentejo». Os outros podem considerar-se de transição.

¹⁰ L. Cardoso, *Luta pela Reforma Agrária*, Lisboa, Diábril, 1976, pp. 27-28.

Tipos de posse de terras nos principais distritos de latifúndio (Évora, Beja, Setúbal e Portalegre)

[QUADRO N.º 7]

	1968			
	Milhares	Percentagem	Área (milhares de hectares)	Percentagem
Exploração directa pelos donos... ..	40,4	60,5	1 223,8	58,6
Exploração mista	12,0	18,0	—	—
Arrendamento	14,4	21,5	866,1	41,4
Total	66,7	100	2 089,9	100

Fonte: *Inquérito Agrícola de 1968.*

Resumindo, podemos dizer que a relação agrícola de produção com acesso desigual à posse da terra que tivemos até recentemente em Portugal (e que em parte persiste) era um dos obstáculos ao aumento da produtividade agrícola.

No Norte, zona de maior densidade populacional, quase toda a população agrícola pertence ao sector do produtor isolado e o minifúndio é o sistema agrícola dominante.

O Sul caracteriza-se por profundas desigualdades no que toca à posse da terra. A produção agrícola baseia-se no latifúndio de cultura extensiva e no grande número de trabalhadores agrícolas sem terra.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DO LATIFÚNDIO PORTUGUÊS

Em Portugal, os latifúndios não se espalham por todo o país, antes, pelo contrário, se concentram na parte sul de Portugal, entre o rio Tejo e o Algarve.

Há em Portugal dois tipos de agricultura e dois tipos diferentes de propriedade agrícola: o minifúndio intensivo a norte e o latifúndio extensivo a sul. Estes dois tipos diferentes de agricultura relacionam-se com dois climas diferentes.

Discute-se se os latifúndios devem as suas origens a acontecimentos históricos e, como tal, podem ser facilmente abolidos, ou se, pelo contrário, devem a sua existência a factores climáticos, e nesse caso são de difícil modificação.

Há quem defenda que o desenvolvimento dos latifúndios em Portugal resultou das duras condições de clima, que obrigam os agricultores a cultivar grandes áreas de terra para poderem sobreviver nos anos maus.

Todavia, a riqueza dos latifundiários e a acumulação dessa riqueza de geração para geração, aliada ao facto de uma grande parte das terras dos latifundiários ter estado completamente inculta, demonstraram que as grandes extensões de terra que eles possuíam não lhes eram necessárias para sobreviverem nos anos improdutivos, mas existiam apenas para lhes dar riqueza e ascendente social.

A análise das condições climáticas, que, segundo alguns afirmam, obstaram possivelmente ao desenvolvimento de pequenas e médias propriedades, explica em parte o sistema de agricultura em sequeiro que predo-

mina no Alentejo, mas não o desenvolvimento do latifúndio. A pluviosidade média anual varia entre 600 mm e 800 mm, mas não se distribui bem ao longo do ano. Há uma estação chuvosa que vai de Outubro a Março e uma época seca que se estende de Abril a Setembro e coincide com a estação quente.

Podemos, no entanto, afirmar que não foi a existência de uma agricultura de sequeiro que determinou o desenvolvimento do latifúndio, mas antes o desenvolvimento do latifúndio, por razões históricas, que impediu a transformação do sistema agrícola extensivo num sistema mais intensivo. Com efeito, a irrigação foi introduzida no Alentejo pelos Romanos e pelos Mouros, mas nunca foi fomentada; antes pelo contrário, foi abandonada com o desenvolvimento dos latifúndios.

Malefakis,¹¹ ao analisar o processo de evolução do latifúndio em Espanha, processo esse muito semelhante ao de Portugal, concluiu que o latifúndio é resultado dum processo histórico. Por exemplo, salienta que, em certas partes da meseta espanhola em que as condições climáticas são mais severas do que no Sul de Espanha, os latifúndios não se desenvolveram da mesma forma, também por razões históricas.

As verdadeiras razões da existência dos latifúndios em Portugal remontam ao período da reconquista da Península aos Mouros e ao modo como a região sul de Portugal foi repovoada.

A escassa população desta região na época, aliada às guerras com os Mouros, que duraram até ao fim do século XII, deram origem à concentração da população em cidades fortificadas e à divisão da parte sul do País em grandes propriedades que foram distribuídas pelos nobres, pela Igreja e pelas ordens militares, com o objectivo de manter as necessárias defesas e permitir o repovoamento da região pelos cristãos. No entanto, algumas terras eram consideradas livres e usadas para pastoreio comunal.

Tentativas houve de enquadrar os Mouros na população cristã, como trabalhadores agrícolas e rendeiros¹². Escreve Sevilla-Guzmán¹³ a propósito do caso espanhol:

«[...] Os conquistadores dividiram entre si as terras, formando grandes propriedades. E consentiam que os conquistados trabalhassem nessas terras, desde que recebessem a quase totalidade da produção [...]»

A concentração de terras nas mãos da Igreja, dos nobres e das ordens militares teve como resultado o aparecimento de pequenos agricultores muito pobres, cuja sobrevivência dependia do cultivo meeiro e do arrendamento, e duma multidão de trabalhadores agrícolas sem terra.

Godinho¹⁴ escreve:

«[...] Em 1632, o juiz do povo de Lisboa enviou ao Parlamento de Madrid (cortes) um relatório financeiro em que afirmava: 'Não há em

¹¹ E. Malefakis, *op. cit.*, p. 50.

¹² Em Portugal e Espanha, alguns afirmam que nunca houve um verdadeiro sistema feudal. Muito embora o campesinato fosse dependente da nobreza, economicamente e por razões de protecção, os camponeses eram considerados «livres».

¹³ Sevilla-Guzmán, *Peasant without lands. Political Sociology of Peasantry in Spain*, Ph. D. Thesis, Reading University, 1976, p. 16.

¹⁴ V. M. Godinho, *Estrutura da Antiga Sociedade Portuguesa*, Lisboa, Arcádia, 1975, p. 94.

todo o Reino um agricultor que cultive a sua própria terra, porque toda a terra pertence à Igreja, à coroa ou a diversos nobres e os foros e rendas que têm que pagar, bem como os impostos e tributos, são exagerados.»

A. Silbert ¹⁵ refere:

«No antigo regime, os jornaleiros constituíam três quartos do total da população agrícola alentejana.»

Houve durante o antigo regime algumas tentativas no sentido de modificar este sistema fundiário. As leis de desamortização do tempo de D. Dinis e a Lei das Sesmarias, do rei D. Fernando, destinavam-se a fomentar o cultivo das terras. A carta de lei de 25 de Fevereiro de 1427 foi promulgada com o fim de consumir «a confiscação definitiva das terras que os proprietários não cultivem no prazo de um ano [...]» ¹⁶.

Mas nenhuma destas medidas, que se podem considerar tentativas de reforma agrária, foi posta em prática devido às pressões e oposição dos grupos sociais dominantes na época. Por isso as grandes propriedades criadas após a reconquista se mantiveram intactas até à revolução liberal do século XIX.

Por volta dos finais do século XVIII era possível distinguir no Sul de Portugal os seguintes tipos de propriedade:

- a) Terras da coroa (Casa de Bragança);
- b) Terras de nobres absentistas;
- c) Terras pertencentes a mosteiros.

Havia também grandes áreas de terras comunais. Só uma pequena percentagem da terra estava nas mãos de uns poucos proprietários locais e havia também pequenas propriedades pertencentes a agricultores locais, que as obtinham por doação dos nobres. Por essa altura, já as ordens militares tinham desaparecido e as suas terras sido integradas nas dos três grandes grupos acima apontados.

Durante a revolução liberal que terminou em 1834 foi abolido este sistema de propriedade. As terras das ordens religiosas foram confiscadas e revogadas as doações de terras da coroa a nobres. Todas estas terras foram postas à venda em leilão. Todavia, os únicos grupos que tinham dinheiro para comprá-las nos leilões eram os médios proprietários locais e a emergente burguesia comercial.

Sevilla-Guzmán ¹⁷ refere:

«[...] o mercado livre de terras não foi favorável aos pequenos proprietários e aos assalariados, que não podiam competir com a poderosa burguesia.»

Para os trabalhadores agrícolas e pequenos agricultores, esta revolução não teve significado social. Significava, quando muito, uma mudança de patrão, não uma mudança de condição.

¹⁵ V. M. Godinho, *op. cit.*, p. 153.

¹⁶ L. Cardoso, *op. cit.*, p. 15.

¹⁷ Sevilla-Guzmán, *op. cit.*, p. 35.

A transformação operada pela revolução liberal que mais afectou a vida dos trabalhadores e pequenos agricultores e que também contribuiu para a consolidação dos novos latifúndios nas mãos duma nova oligarquia foi a partilha das terras comuns. As terras comuns eram propriedade das vilas e aldeias e «tinham por fim equilibrar o orçamento doméstico das classes proletárias»¹⁸. A elas tinham acesso os residentes locais das aldeias, que nelas tinham direito ao livre pastoreio de gado ovino e caprino. Uma parte das terras, depois de desbravadas pelos residentes locais, podiam ser usadas para sementeiras.

Depois da revolução liberal, as terras comunais foram divididas pelos habitantes das aldeias¹⁹. A atribuição dos lotes foi feita por leilão do foro, e em muitos casos o preço do foro foi definido segundo parecer de alguns proprietários. Neste último caso, os lotes foram atribuídos por sorteio.

Os ricos, que já controlavam os municípios e desde há muito tinham monopolizado o uso das melhores terras comunitárias, tiraram partido da divisão das terras comuns para torná-las sua propriedade pessoal. Em geral, os pequenos agricultores e trabalhadores agrícolas não podiam chegar ao preço dos foros, que muitas vezes era exagerado pelos proprietários. Por outro lado, os pequenos agricultores precisavam das terras para produzir bens de subsistência, e não produtos para venda, e por isso não conseguiam fundos para pagar o preço de compra.

Quando os foros não eram pagos, as câmaras confiscavam-nos e reven- diam-nos em hastas públicas a que os latifundiários em ascensão também tinham acesso. Noutros casos, como a venda de quinhões podia proporcionar um lucro imediato ou a obtenção de dinheiro, eram os próprios agricultores e trabalhadores que vendiam os seus lotes a grandes proprietários, que assim iam progressivamente aglutinando a terra dividida.

Como diz Cutileiro²⁰:

«Os trabalhadores ficaram ainda mais pobres do que antes da partilha, porque perderam mesmo os seus direitos sobre as terras comuns.»

Nos finais do século XIX, os grupos proprietários de terras: coroa, ordens religiosas, nobreza e municípios, tinham sido substituídos por um novo e reduzido grupo de proprietários rurais de origem não aristocrática. Os latifundiários de antes da actual reforma agrária eram os descendentes de famílias que tinham adquirido terras durante o processo de desamortização. As suas origens são puramente burguesas e, através da compra de terras e de laços matrimoniais, adquiriram tantas terras que houve localidades inteiras que se converteram em domínios pessoais seus.

3. MOVIMENTOS DE ASSALARIADOS RURAIS

No Sul de Portugal, até 1974, os assalariados rurais foram o único agrupamento social a protestar contra as suas más condições de vida. Embora as condições de vida dos pequenos agricultores, rendeiros e parceiros também fossem más, estes mantiveram-se passivos durante os períodos de agitação e contestação.

¹⁸ Sevilla-Guzmán, *op. cit.*, p. 29.

¹⁹ Decreto governamental de 28 de Agosto de 1869.

²⁰ José Cutileiro, *A Portuguese Rural Society*, Oxford, Clarendon Press, 1971, p. 20.

Malefakis ²¹ analisa a mesma situação em Espanha e afirma:

«[...] não é o nível de vida, mas sim a ilusão de independência que a posse de terra proporciona, que distingue o camponês não revolucionário do camponês revolucionário.»

Contudo, além desta, há várias outras razões. Os pequenos produtores agrícolas utilizam a mão-de-obra familiar na produção de bens para consumo doméstico e só em pequena escala para venda. Todavia, a sua participação no mercado era insignificante e um boicote ao mercado teria diminutas consequências para a economia. Estavam por isso em fraca posição negocial perante o Estado para obtenção de aumentos de preços e serviços.

Já os trabalhadores têm a possibilidade de recusar o seu trabalho. Os movimentos de trabalhadores no Alentejo devem entender-se em termos duma luta de classes em que os interesses dos trabalhadores, enquanto classe social, eram opostos aos da classe latifundista.

Por classe social entende Shanin ²²:

«[...] uma unidade de interesses, expressa numa acção de grupo, consubstanciada em termos da relação de conflito com outras classes.»

Os movimentos laborais estão normalmente associados a paralisações de trabalho, greves e agitação. Mas, no que toca a estes fenómenos, havia poucos indícios de luta de classes em Portugal antes de 1974, o que é fácil de explicar. O sistema político era repressivo. As organizações representativas dos trabalhadores eram proibidas, ao mesmo tempo que era activamente fomentado, no quadro dos organismos «corporativos» do Estado fascista, o sistema de protecçãoismo/clientelismo.

Por isso os protestos dos trabalhadores se exprimiam em termos das atitudes e do comportamento dum grupo perante uma forma de opressão que lhe era imposta e que esse grupo não tinha força nem saber para alterar.

Por outras palavras, no caso português, as formas exteriores dos movimentos laborais na agricultura têm de ser entendidas em termos de luta pela sobrevivência dentro do sistema.

Shanin ²³ define os movimentos de trabalhadores e agricultores no sentido lato e aponta os seguintes tipos possíveis de acção:

«1. *Acção de classe independente* — Neste tipo de acção, uma classe social cristaliza no decurso do conflito, cria as suas próprias organizações à escala nacional, elabora a sua própria ideologia e produz líderes de dentro para fora [...]

2. *Acção política guiada* — Em que o grupo social implicado é movido por uma força-élite unificadora externa [...]

[...] O elemento comum a todos estes movimentos é a existência dum coeso grupo de activistas que têm o seu próprio ímpeto, a sua estrutura orgânica específica, uma orientação e direcção próprias —

²¹ E. Malefakis, *op. cit.*, p. 5.

²² T. Shanin, *Peasant and Peasant Societies*, Penguin Books, 1971, p. 252.

²³ Id., *ibid.*, pp. 257-258.

grupo para o qual o campesinato é objecto de liderança ou de manipulação [...] os interesses dos trabalhadores e agricultores, as suas atitudes, são apenas um dos factores a tomar em conta...

3. *Ação política completamente espontânea, amorfa* — Do seu ponto de vista, esta modalidade pode assumir duas formas:

- a) Distúrbios locais, que 'de repente' aparecem como explosões súbitas duma frustração e dum sentimento de revolta acumulados.
- b) Passividade como forma de resistência [...]

Os movimentos de trabalhadores que ocorreram no Alentejo antes de 1974 corresponderam aos dois últimos tipos de ação. As greves foram poucas e esporádicas e a passividade permanente.

Cutileiro²⁴ coloca este ponto muito claramente:

«Os trabalhadores apoiam tacitamente uma espécie de greve permanente, insensível, trabalhando menos do que podiam [...] Em muitos casos, o assalariado regula a produção do seu trabalho de acordo com a riqueza do patrão [...] é uma forma de prolongar o período de emprego.»

Todavia, o resultado do trabalho tinha de ser equilibrado pelo menos aos olhos do capataz, para evitar despedimentos. Um trabalhador novo depressa aprendia todos os truques para mostrar que tinha trabalhado muito, mesmo quando não tivesse feito nada.

Os latifúndios assentavam nos métodos de cultura extensiva, com esporádica e reduzida necessidade de mão-de-obra. O excedente de mão-de-obra, resultante do baixo nível de ocupação nos latifúndios, aliado à desigual distribuição de terras, deu sempre origem à existência de salários baixos e longos períodos de desemprego. Desemprego é de facto a palavra-chave quando se fala de movimentos de trabalhadores rurais em Portugal antes de 1974.

A extrema pobreza, mais os longos períodos de inactividade dos trabalhadores, lançavam-nos na fome. Era no decurso destes períodos que se verificavam os movimentos espontâneos de agitação, mas era também durante estes períodos que os latifundiários consolidavam o seu «sistema de proteccionismo» e o Governo impunha medidas repressivas.

Durante os períodos de desemprego conhecidos por «crises de trabalho», a caridade e o roubo quase se institucionalizavam e eram mesmo fomentados.

Promover a caridade ou perdoar a um trabalhador que roubou umas azeitonas, um bocado de lenha ou mesmo um porco era a forma institucionalizada de colocar o trabalhador em situação de dívida permanente. Tais relações baseavam-se nos valores culturais da sociedade rural portuguesa. Favor concedido tinha de ser pago, se possível com um favor do mesmo tipo. Mas isso era impossível entre trabalhadores e latifundiários. Além disso, os valores eram «reforçados» pelo efectivo poder dos latifundiários sobre os trabalhadores. De vez em quando, um trabalhador que fora apanhado a roubar era mandado para a cadeia pelo latifundiário, para mostrar «quem mandava».

O roubo era encarado pelos trabalhadores como o último recurso que as más condições sociais lhes impunham. Diziam eles que «roubar para comer não é pecado». Confiavam o julgamento destes seus actos a Deus, e não à sociedade.

Preferiam roubar a pedir esmola. Cutileiro ²⁵ salienta:

«Homem que rouba e não é apanhado não perde prestígio, ao passo que mendigar é quase sempre público e, como tal, obviamente humilhante.»

No entanto, nem a caridade nem o roubo eram suficientes para evitar uma possível rebelião contra o sistema. A solução estava em proporcionar emprego alternativo em obras públicas. Os proprietários agrícolas sempre pressionaram o Governo a empreender durante os períodos sazonais de desemprego programas de obras públicas, embora os salários nestas obras ainda fossem mais baixos do que na agricultura.

Mas nem mesmo esta solução bastava, na maioria das vezes, para absorver o desemprego e, em diversas ocasiões, os proprietários agrícolas foram obrigados a empregar alguns trabalhadores, pagando-lhes «salários de crise» mesmo sem terem trabalho para lhes dar. Este recrutamento compulsivo teve lugar entre 1910 e 1912, a seguir à implantação da República, em 1918, no fim da primeira guerra mundial, durante a Guerra Civil de Espanha e em 1948-49, depois da segunda guerra. Mas foi precisamente durante esses mesmos anos que se operou a acção colectiva dos trabalhadores.

Cutileiro ²⁶ sugere:

«A acção colectiva em maior escala só foi possível quando se fez sentir a agitação política e social no mundo exterior.»

Por outro lado, estes recrutamentos nunca foram plena ou convenientemente postos em prática, o que pode ter contribuído para aumentar a frustração dos trabalhadores. Os latifundiários tinham sempre força suficiente para obstar a este recrutamento compulsivo. Muitas vezes não empregavam os trabalhadores ou só lhes davam géneros, e não salário. Noutros casos, eram os poucos trabalhadores permanentes que eram dispensados, para poucos dias depois serem readmitidos com os «salários de crise», que eram sempre mais baixos.

O controlo político dos latifundiários sobre a política do Governo está também patente no facto de, a partir de 1956, o Governo ter dado início a um projecto de obras públicas que abrangia toda a província, tendo acabado os recrutamentos compulsivos. Este programa de obras públicas para redução do desemprego durou até 1966.

Mas a partir de 1960 deram-se dois factos que contribuíram para a resolução do problema do desemprego. Começou a emigração em massa e, ao mesmo tempo, era instituído o serviço militar obrigatório, o que significava que das aldeias iam sair todos os rapazes com mais de 18 anos. Muitos deles foram para a guerra em África e lá se fixaram. Outros, uma vez terminado o serviço militar, procuravam trabalho nas cidades.

²⁵ José Cutileiro, *op. cit.* p. 74.

²⁶ *Id.*, *ibid.*, p. 83.

Estes dois factos contribuíram, a partir de meados da década de 1960-70, para uma escassez de mão-de-obra (principalmente na época das colheitas), com a consequente intensificação da mecanização e aumento dos salários.

A verdade é que, apesar destas medidas de combate ao desemprego, houve algumas movimentações e greves desencadeadas por assalariados. Estas greves eram geralmente circunscritas e descoordenadas, mas por vezes alastraram pelo Alentejo.

O princípio da época das colheitas era sempre a altura escolhida pelos trabalhadores para provocar contestações, porque era nessa altura que eles estavam em melhor posição de negociação perante os patrões. Por vezes, estas acções assumiram a forma de destruição das propriedades dos latifundiários, principalmente pegando o fogo às searas. Mas o efeito de tal tipo de acção era diminuto, porque os latifundiários tinham as culturas no seguro.

Pode-se comparar a fraca capacidade dos trabalhadores agrícolas para reforçarem a sua posição com a relativa força dos operários industriais. Por exemplo, o sistema de produção industrial é sempre vulnerável à greve porque em qualquer altura pode ser posta em perigo a produção. Já os trabalhadores agrícolas eventuais só podem fazer greve quando há potencialidade de emprego. É essa a única altura em que a sua acção pode pôr em perigo a produção. Por outro lado, um operário industrial normalmente tem emprego permanente, enquanto o trabalhador agrícola, normalmente com emprego temporário, chegava aos períodos de maior possibilidade de emprego sem quaisquer reservas financeiras. Este factor neutralizava qualquer decisão de greve porque era precisamente nessas alturas que eles podiam ter algumas esperanças de juntar as economias que lhes permitissem sobreviver nos longos períodos de desemprego.

Por isso é que, embora algumas greves gerais se verificassem no Alentejo, elas eram inspiradas pela agitação política e social vinda de fora.

Assim, a revolução de 1910 foi seguida de intensa actividade política. Organizaram-se partidos políticos e sindicatos com intensas campanhas de propaganda e os trabalhadores adquiriram consciência política. Durante os anos de 1911 e 1912 houve uma série de greves gerais em todo o Alentejo, reivindicando aumentos salariais.

Em 1918, após a primeira guerra mundial, houve uma greve nacional em que participaram operários e camponeses em protesto contra o alto custo de vida.

Após a segunda guerra mundial houve várias greves generalizadas, mas foi em 1962 que se verificou a greve mais organizada e reivindicativa. O objectivo desta greve era a instituição das oito horas de trabalho diário e a obtenção de melhores salários, principalmente para trabalhos especializados, como a extracção da cortiça.

Há que salientar nesta greve e noutras movimentações o papel importante do Partido Comunista Português (P. C. P.). Durante o período fascista, o Partido Comunista foi a organização política clandestina mais forte e melhor organizada.

Todavia, embora o P. C. P. estivesse politicamente activo neste sector, é evidente que de maneira nenhuma liderou os protestos acima descritos. O seu estatuto de clandestinidade obrigava-o a apoiar as acções dos trabalhadores que davam expressão às reivindicações destes, sem que pudesse actuar como partido ou desenvolver acção política aberta.

O papel do Partido Comunista no Alentejo e as péssimas condições de vida dos trabalhadores criaram uma grande consciência política, que se manifestou claramente logo após a alteração do regime político, em 1974.

CAPÍTULO III

A REFORMA AGRÁRIA PORTUGUESA

1. O PROCESSO DA REFORMA AGRÁRIA (1974-77)

1.1 A REVOLUÇÃO DE 1974 E A INCUBAÇÃO DA REFORMA AGRÁRIA

Em 25 de Abril de 1974, o regime fascista que governara Portugal durante quase meio século foi derrubado por um golpe levado a cabo por alguns oficiais das forças armadas, principalmente capitães, conhecidos como Movimento das Forças Armadas (MFA).

O programa do MFA, publicado em 26 de Abril de 1974, definiu o quadro institucional que havia de conduzir a um Estado democrático, ao mesmo tempo que apontava para algumas transformações sociais e económicas. Mas o mesmo programa estabelecia também que «as reformas de fundo só serão adoptadas no quadro da futura Assembleia Nacional Constituinte»²⁷.

As reformas que deviam ter contemplado o sector rural, embora fosse este, e continue a ser, o sector que abrange a maioria da população e em que mais necessário era o desenvolvimento económico e social, foram assim adiadas, o que aconteceu por duas razões principais:

- a) O sector rural era, por tradição, o menos organizado e o de menor poder de negociação;
- b) A situação política após a revolução ficou totalmente indefinida e medidas como a reforma agrária exigem decisões políticas.

Após a revolução, partidos políticos e sindicatos, a maior parte dos quais já antes estavam organizados clandestinamente, anunciaram os seus programas e o programa preliminar do MFA, especialmente no que toca às reformas de fundo, foi completamente ultrapassado pelas diversas forças políticas e movimentos populares. Mesmo no seio do MFA surgiram interesses e tendências políticas diferentes.

No que dizia respeito ao sector rural, e em particular ao Alentejo, o desemprego sazonal, os salários baixos e a ausência de segurança social eram ainda realidades em 1974. É claro que noutros sectores a situação não era muito melhor, mas com a revolução foram tomadas algumas medidas que beneficiaram o sector industrial, enquanto o sector rural continuava desprezado. Por exemplo, alguns meses após a revolução, o Decreto-Lei n.º 217/74 estabelecia o salário mínimo nacional, que, no entanto, não se aplicava aos trabalhadores agrícolas.

Os sindicatos agrícolas, que começaram a organizar-se após a revolução, começaram a reivindicar um salário mínimo, o direito a férias,

²⁷ L. Cardoso, *op. cit.*, p. 39.

garantias de pleno emprego e outras reformas (Junho de 1974). Ao mesmo tempo formava-se uma associação de patrões agrícolas, chamada Associação Livre de Agricultores, que tentaram captar os produtores isolados. Entretanto, os pequenos e médios agricultores formavam uma associação de classe, inicialmente com o auxílio do Partido Socialista, mas mais tarde dominada pelo Partido Comunista.

Realizaram-se negociações entre os sindicatos agrícolas e a ALA, que se prolongaram por Agosto, Setembro e parte de Outubro e se saldaram pela celebração de vários contratos de trabalho por concelhos e distritos.

No caso do distrito de Beja, os pontos principais do contrato de trabalho celebrado em Setembro de 1974 foram os seguintes:

- a) Melhores salários: homens, 160\$/dia; Mulheres 120\$/dia; tractoristas, 190\$/dia.
- b) Semana de 45 horas de trabalho, no máximo.
- c) Garantia de transporte quando o local de trabalho distasse mais de 3 km de casa.
- d) Abolição dos despedimentos sem justa causa.

Além disso, todos os contratos incluíam cláusulas limitativas do desemprego. Formaram-se comissões compostas por representantes dos patrões, dos trabalhadores e dos Ministérios da Agricultura e do Trabalho para inspecção de propriedades agrícolas total ou parcialmente incultas, ou que podiam absorver mais mão-de-obra. Impôs-se a alguns patrões o recrutamento obrigatório de trabalhadores.

Este recrutamento obrigatório era, afinal, o princípio do processo de reforma agrária.

Mas, quando tais operações de recrutamento tiveram lugar, os grupos políticos mais poderosos eram os sindicatos²⁸, que impunham a maior parte das decisões.

Diz Cardoso²⁹:

«No Ministério do Trabalho foram elaborados os mais importantes textos legais relativos ao trabalho rural que legitimavam o papel dos sindicatos agrícolas como gestores do emprego.»

Nessa altura, muitos foram os operários da construção civil de Lisboa que caíram no desemprego em resultado da depressão sentida no sector. Muitos deles regressaram ao Alentejo, indo aumentar substancialmente o número dos trabalhadores agrícolas. Por isso, o processo de admissões compulsivas afectou não só os grandes latifúndios incultos, mas também os numerosos pequenos e médios agricultores.

Os grandes latifundiários recusaram-se a aceitar o afluxo de trabalhadores permanentes e começaram a vender gado e maquinaria. Os pequenos e médios agricultores não tinham qualquer hipótese de absorver o excesso de mão-de-obra.

²⁸ De facto, os sindicatos agrícolas são acusados de estarem ligados ao P. C. P. Nos diversos governos de coligação que houve até Novembro de 1975, o P. C. P. detinha posições fortes nos Ministérios do Trabalho e da Agricultura, o que conferia aos sindicatos uma forte posição negocial.

²⁹ L. Cardoso, *op. cit.*, p. 61.

A necessidade de acabar com o desemprego e a reacção dos grandes latifundiários, aliadas à injustiça da sobrecarga de mão-de-obra nos pequenos e médios agricultores, deram lugar a um conflito que foi o instigador inicial da reforma agrária em Portugal.

A 2 de Fevereiro de 1975, o 2.º Governo Provisório aprovava um plano económico³⁰ que previa a adopção de medidas como a expropriação de terras incultas ou insuficientemente exploradas e apontava a necessidade duma lei do arrendamento rural e outras medidas.

Mal tal plano económico nunca foi posto em prática porque entretanto se operara nova mudança de forças políticas. O conflito sobre o desemprego encetou uma segunda fase no processo da reforma agrária portuguesa.

1.2 OCUPAÇÕES E EXPROPRIAÇÕES

Em 11 de Março de 1975 houve uma tentativa de contragolpe, levada a cabo pelo ex-presidente Spínola e outros oficiais. A partir daí, o processo revolucionário acelerou-se decisivamente. O Conselho da Revolução sofreu uma reformulação, assumindo o controlo declarado do Governo. O Partido Comunista reforçou a sua posição em ministérios como o da Agricultura e o do Trabalho. Foi decretada a nacionalização de todos os bancos, companhias de seguros e de muitas empresas industriais e de transportes.

O Conselho da Revolução aprovou o Decreto-Lei n.º 203-C, de 15 de Abril de 1975, que legalizava

«a expropriação de todas as propriedades agrícolas com mais de 50 ha de terras irrigadas de qualidade média ou mais de 500 ha de terras de sequeiro de qualidade média».

Mas este decreto não apontava quaisquer medidas administrativas nem criava qualquer estrutura para a concretização da expropriação das terras.

Os trabalhadores, agora com o apoio e sob a orientação dos sindicatos, e considerando o desemprego como resultado do boicote cada vez maior dos patrões, começaram a ocupar as propriedades sem qualquer controlo governamental e a geri-las colectivamente.

A primeira ocupação de terras ocorreu no final de 1974, mas só a partir de Abril/Maio de 1975 o processo se acelerou e se transformou num movimento de massas dos trabalhadores. Com efeito, as primeiras ocupações foram efectuadas, não por trabalhadores agrícolas, mas sim por alugadores de máquinas agrícolas, porque os proprietários estavam a boicotar a admissão de pessoal, não preparavam as terras para as sementeiras de Inverno, e por isso aquele grupo ficava completamente desempregado. Por volta dos finais de Junho de 1975 havia no distrito de Évora 132 propriedades agrícolas que tinham sido completamente ocupadas sem qualquer controlo formal.

Os trabalhadores que levaram a cabo estas primeiras ocupações tiveram de suportar tempos muito difíceis. A falta dum estatuto legal, de assistência técnica e especialmente de recursos financeiros para o pagamento de salários fez que em muitas ocasiões os trabalhadores estivessem longos períodos sem salários. Esta situação explica medidas que alguns

³⁰ Conhecido por «Plano Melo Antunes».

trabalhadores tomaram, tais como a venda de gado e de produtos armazenados para poderem conseguir o mínimo necessário à sua subsistência.

Durante o primeiro período de ocupações, os sindicatos agrícolas, alguns partidos políticos e também a ala esquerda das forças armadas desempenharam um importante papel na condução do processo.

Com os Decretos n.ºs 406-A e 407-A, de 30 de Julho de 1975, vieram regular-se respectivamente a expropriação de determinadas propriedades agrícolas e a nacionalização das terras irrigadas durante a década de 60 com o dinheiro do Estado. Ficou assim legalizada, e mesmo controlada, a série de ocupações operadas pelos trabalhadores agrícolas.

Ambos os decretos determinavam que a terra a explorar era a de «indivíduos ou sociedades que sejam proprietários de prédios agrícolas que totalizem mais de 50 000 pontos³¹ ou, independentemente dos pontos, excedam os 700 ha».

Aos proprietários expropriados era reconhecido o direito a ficar com uma reserva de 50 000 pontos nas suas propriedades expropriadas. Estes 50 000 pontos correspondem aproximadamente a 100 000\$ de rendimento tributável. No entanto, o valor real desses 50 000 pontos é muito superior, porque os dados sobre rendimento colectável estão desactualizados e não incluem uma percentagem de lucro realizado sobre o rendimento não colectável reconhecido aos trabalhadores por conta própria.

Estes dois decretos deram aos centros regionais da reforma agrária (C. R. R. A.)³² os instrumentos legais para a implantação e legalização do processo de reforma agrária que já tinha começado.

Acontece, porém, que o processo de ocupação prosseguiu fora do controlo dos C. R. R. A., ficando o papel destes reduzido à expropriação legal de algumas propriedades que já tinham sido ocupadas há muito tempo.

O processo de ocupações durou até aos princípios de 1976, mas a maior parte verificou-se durante os meses de Agosto e Setembro de 1975.

No distrito de Évora, durante os meses de Maio e Junho, foram ocupados 22 000 ha de terra. No fim de Agosto, este número tinha subido para 120 000 ha, em Setembro para 200 000 ha e em fins de 1975 estavam ocupados 350 000 ha.

Em complemento das leis de expropriação (Decretos-Leis n.ºs 406-A/75 e 407-A/75), saiu o Decreto-Lei n.º 606-B, de 28 de Julho de 1975, que definia os critérios para reconhecimento das novas unidades colectivas de produção (U. C. P.)³³, para que estas pudessem passar a beneficiar do

³¹ Este critério baseia-se no rendimento potencial das terras, o qual difere de região para região, bem como no recurso à irrigação e no tipo de cultura. Por exemplo:

1 ha de arroz irrigado em terra de primeira classe: 1700 pontos.
1 ha de arroz irrigado em terra de segunda classe: 1400 pontos.
1 ha de cereal de sequeiro em terra de segunda classe: 100 pontos.

Num critério simplificado podemos dizer que 50 000 pontos correspondem a 50 ha de terra irrigada e a 500 ha de sequeiro.

³² Os C. R. R. A. são órgãos regionais dependentes do Instituto da Reforma Agrária. O primeiro foi criado em Maio e o último em Setembro de 1975.

³³ «Unidade colectiva de produção» é a designação da nova forma de propriedade colectiva criada pelos trabalhadores, mas com o apoio e o controlo do sindicato e do Partido Comunista.

«crédito agrícola de emergência»³⁴. Este crédito, estabelecido em 23 de Maio de 1975, era inicialmente destinado apenas a auxiliar os pequenos e médios agricultores. Os Decretos n.ºs 541-B/75, de 27 de Setembro, e 586/75, de 18 de Outubro, tornaram este crédito extensivo ao pagamento de salários.

Este segundo período do processo de reforma agrária não só foi necessário, como introduziu muitos pontos positivos, como a destruição do poder económico dos latifundiários. Mas foi também durante esta fase que se cometeram os grandes erros.

Como já foi dito, os sindicatos, controlados pelo Partido Comunista, foram quem encabeçou o processo de ocupações. O seu objectivo era a completa colectivização do Sul de Portugal.

Era variável a área ocupada pelas U. C. P., atingindo algumas milhares de hectares. Cada uma tinha uma comissão directiva central, quase sempre controlada pelos sindicatos. Especialmente no distrito de Beja, as U. C. P. tentaram ocupar toda a terra arável das freguesias³⁵. A «doutrina dos sindicatos e do Partido Comunista era a de que os pequenos e médios produtores (que constituem uma grande percentagem da população alentejana) deviam aderir às grandes unidades de produção e que a reivindicação da propriedade privada da terra, mesmo no caso dum produtor directo, era contra-revolucionária.»³⁶

Foi assim que se assistiu à ocupação das propriedades de muitos pequenos e médios agricultores. Ao mesmo tempo que muitos seareiros, que em cada ano tinham de arrendar uma parcela de terra diferente aos grandes proprietários, passaram a não ter outra alternativa senão integrar-se nas novas unidades de produção.

Por outro lado, quando ocupavam as terras, os trabalhadores não respeitavam as reservas que, de acordo com a lei, eram atribuídas aos latifundiários e grandes proprietários. O problema das reservas, como veremos mais adiante, é um dos principais factores determinantes do desvio no processo da reforma agrária.

Além disso, dada a impotência dos C. R. R. A. para dominar o processo de reforma agrária conduzido pelos sindicatos agrícolas, esta fase da reforma não teve em conta as necessidades e aspirações dos pequenos produtores a mais terra.

Nos finais de 1975 tinham já sido ocupados dois terços da área total potencialmente expropriável, que se pode estimar em 1 600 000 ha. No entanto, as ocupações ainda continuaram até Fevereiro/Março de 1976, altura em que se iniciou a nova fase da reforma agrária.

1.3 A FASE LEGALISTA

Em Agosto de 1975 houve nova mudança de Governo. Era o 6.º Governo Provisório, que, no entanto, só adquiriu verdadeiro poder político após o golpe falhado de 25 de Novembro de 1975, em que o Partido Comunista perdeu parte da sua influência em ministérios como o da Agricultura e o do Trabalho, em favor do Partido Socialista.

³⁴ Decreto-Lei n.º 251/75.

³⁵ De facto, a intenção do Partido Comunista era a colectivização de todo o Sul em comunas que tinham por base as freguesias.

³⁶ L. Cardoso, *op. cit.*, p. 51.

O Ministério socialista da Agricultura durante o 6.º Governo Provisório tentou legalizar a reforma agrária portuguesa, sem, no entanto, deter o processo.

Em princípios de 1976 constituiu-se uma comissão à qual cabia decidir sobre todas as queixas e protestos contra o processo da reforma agrária. Em 8 de Abril, esta comissão tinha já recebido 644 exposições, principalmente de médios proprietários, rendeiros e seareiros. Algumas das decisões tomadas foram a favor dos reclamantes.

A 5 de Abril de 1976 eram promulgados os Decretos-Leis n.ºs 236-A e 236-B. Com o primeiro pretendia-se a legalização da reforma agrária. Com efeito, àquela data tinha já sido ocupado um milhão de hectares de terras, mas só 300 000 ha tinham sido expropriados legalmente. Este decreto tentava evitar futuras ocupações e acelerar o processo de expropriações legais. Além disso, completava a definição dos critérios dos 50 000 pontos, acima dos quais as propriedades eram expropriáveis.

Até então, o cálculo dos 50 000 pontos incluía, não só os diferentes tipos de terra, mas também as plantações permanentes que já existiam nos campos. Por isso havia casos, por exemplo, «em que um hectare de terra de sequeiro era valorizado com 340 pontos, mas um hectare da mesma terra em que o proprietário tivesse plantado macieiras era valorizado com 4490 pontos»³⁷. Este critério dava origem a que houvesse propriedades com 10 ha a 15 ha que eram expropriáveis.

Ora isto era injusto, porque os proprietários de 10 ha a 15 ha não eram latifundiários e iriam ser abrangidos pela expropriação só porque tinham investido antes nas suas terras.

O Decreto n.º 236-A estabelecia os 30 ha como área mínima expropriável, independentemente dos pontos.

Definiram-se também com o Decreto n.º 236-B as regiões de Portugal em que se verificariam as expropriações. Esta medida tornou-se necessária para evitar que a intranquilidade atingisse os pequenos agricultores do Norte, que receavam as expropriações. Ambos os decretos incluíam também medidas destinadas a conferir estatutos às novas U. C. P. e a regularizar o processo de obtenção das reservas.

Portanto, a consolidação da reforma agrária avançou consideravelmente durante esta fase. A área de terra expropriada até 5 de Abril de 1976 tinha triplicado no final de Outubro, atingindo 920 000 ha dum total de 1 080 331 ha. Pode-se mesmo dizer que durante esta fase foram legalmente expropriadas todas as terras ocupadas durante 1975 e 1976. A diferença entre os 1 080 331 ha ocupados e os 920 000 ha expropriados correspondia a terras que tinham sido ocupadas, mas não legalmente expropriáveis. Embora, em termos de área, a diferença seja muito pequena (cerca de 90 000 ha), o número de pessoas afectadas, principalmente produtores isolados, foi muito grande. Por outro lado, estas terras ilegalmente ocupadas incluíam muitas reservas.

O quadro n.º 8 mostra-nos as áreas expropriadas, bem como o número de U. P. por distrito e o número de proprietários abrangidos por estas medidas.

Deste quadro há que destacar dois pontos principais: o número muito reduzido de proprietários atingidos pelas expropriações e as diferenças de distrito para distrito no que toca ao número de unidades de produção e

Áreas expropriáveis; proprietários afectados e unidades de produção por distrito (Outubro de 1976)

[QUADRO N.º 8]

Distritos	Área expropriável (a)	Área expropriada		Unidades de produção	
		Proprietários	Área	Número	Área
Beja	450 000	130	164 682	89	298 614
Castelo Branco	110 000	10	18 367	7	9 438
Évora	500 000	652	420 610	169	404 717
Faro	8 000	—	—	6	1 815
Lisboa	12 000	4	3 786	7	5 629
Portalegre	300 000	317	185 899	56	198 880
Santarém	100 000	91	82 108	56	54 539
Setúbal	120 000	112	47 906	78	92 345
Total	1 600 000	1 266	923 358	468	1 066 230

Fonte: Cardoso, 1976.

(a) Estimativa.

sua dimensão. No caso de Évora, Castelo Branco, Santarém e Portalegre, a área das unidades de produção é muito semelhante à área total expropriada e em muitos casos menor. Nos casos de Beja e Setúbal, a área ocupada pelas U. P. é muito superior à área legalmente expropriável.

Durante esta fase atingiu-se o objectivo da expropriação legal. Todavia, o outro objectivo principal da entrega de reservas e devolução das propriedades ilegalmente ocupadas não foi completamente cumprido.

O Conselho de Ministros, reunido em 21 de Setembro de 1976, decidiu que todas as terras ilegalmente ocupadas tinham de ser devolvidas aos seus legítimos donos. Este processo teve o apoio do Conselho da Revolução, mas, na mesma altura, conflitos internos no seio do Partido Socialista levaram à demissão do ministro da Agricultura.

A quarta fase do processo da reforma agrária iniciou-se em Dezembro de 1976, com um novo ministro da Agricultura.

1.4 A SITUAÇÃO ACTUAL ³⁸

Esta fase do processo caracteriza-se fundamentalmente pela tentativa do Governo de neutralizar a influência política do Partido Comunista no Alentejo, para assim poder pôr em prática a sua própria política.

O processo de devolução de «reservas», iniciado em Outubro-Novembro, foi acelerado em Dezembro, por vezes com o uso da força. A luta entre o Governo e o Partido Socialista, por um lado, e os sindicatos e o Partido Comunista, por outro, intensificou-se. Em muitos casos, os trabalhadores, conduzidos pelo sindicato, opuseram-se à entrega de «reservas», baseando-se no Decreto-Lei n.º 493/76, de 23 de Junho, cujo artigo 6.º estabelece que «as reservas só devem ser delimitadas nas antigas propriedades se não afectarem a viabilidade económica das U. P.».

³⁸ Recorda-se que o trabalho foi finalizado em Junho de 1977, pelo que a «Situação actual» se refere ao período de Dezembro de 1976 a Julho de 1977.

A verdade é que a oposição à delimitação de reservas foi, em certos casos, completamente ridícula e só é compreensível à luz da luta política. Por exemplo, a unidade colectiva de produção Margem Esquerda, com mais de 18 000 ha de terra, opôs-se à delimitação duma reserva de 150 ha com o argumento de que isso iria fazer perigar a viabilidade económica da U. C. P. No entanto, este tipo de problema manifestou-se mais em Beja do que nos outros distritos, onde o processo de devolução de reservas se desenrolou quase sem incidentes.

Por outro lado, no princípio de Dezembro, o Governo suspendeu todos os créditos por dez dias, até que as U. P. apresentassem contas. Nessa altura já o Governo adiantara mais de 3,5 milhões de contos, dos quais apenas 18 % tinham sido repostos. Também em Dezembro foi aprovada nova legislação regulamentadora da concessão de créditos, com vista a um mais apertado controlo dos mesmos. No dia 1 de Janeiro de 1977, os créditos foram definitivamente suspensos a todas as unidades de produção que não tinham prestado contas ou não tinham devolvido as reservas por elas ilegalmente ocupadas.

Estas medidas seguiram-se ao anúncio da «segunda reforma agrária portuguesa» pelo ministro da Agricultura, através da rádio e da televisão. As principais medidas anunciadas foram as seguintes:

- a) Todos os conflitos e ilegalidades tinham de ser resolvidos entre 8 de Dezembro de 1976 e 15 de Fevereiro de 1977;
- b) Expropriação de mais 200 000 ha entre 15 de Fevereiro e 30 de Março de 1977;
- c) Continuação das expropriações até um total de 500 000 ha e alterações nas leis do arrendamento e da reforma agrária então em vigor.

No entanto, foram poucas as expropriações efectuadas durante esta quarta fase, que terminou em Julho de 1977 com a aprovação pela Assembleia da República das novas leis da reforma agrária e do arrendamento rural.

O ponto principal desta nova lei da reforma agrária foi o aumento do valor das reservas de 50 000 para 70 000 pontos, o que fará que todos os casos de devolução de reservas já consumados tenham de ser reabertos.

O princípio básico de que a reforma agrária deve ser um processo rápido para se evitar a incerteza do investimento agrícola e impedir a reorganização das forças económicas e políticas destruídas pela reforma agrária inicial foi vencido por esta nova lei da reforma agrária.

Todavia, a falta de informações nesta altura não permite uma análise mais aprofundada de quais poderão ser as futuras consequências desta lei.

2. A LUTA POLÍTICA

A reforma agrária portuguesa foi o resultado duma luta política. Cada uma das acções do processo foi sistematicamente imposta e apoiada por umas forças políticas e contestada por outras. Mesmo certas organizações de classe e serviços públicos que estiveram envolvidos na reforma agrária agiram quase sempre como agentes dos diferentes partidos políticos.

Após a revolução, quase todos os partidos políticos reconheceram a necessidade duma reforma agrária em Portugal. Mas, para cada partido, a reforma agrária significava, na prática, uma coisa diferente, conforme a posição ideológica de cada um.

Para além disso, cada partido lutava por dominar o processo da reforma agrária, principalmente com o fim de caçar votos para as eleições.

O Partido Comunista, com uma influência decisiva nos sindicatos e com uma longa tradição de luta no Alentejo, depressa assumiu a orientação do movimento. As outras forças políticas, assim derrotadas na luta pela condução do processo, iniciaram uma campanha de exploração dos erros³⁹ cometidos pelo Partido Comunista, para minar a influência deste.

Estes erros vieram ao de cima a partir do momento em que o Partido Comunista tentou pôr em prática a sua política especial que envolveria

«A centralização de todas as decisões políticas e económicas, para o que promoveu a criação de grandes unidades de produção, geridas pelo sindicato que ele controla.»⁴⁰

Por outras palavras, o Partido Comunista tentou liderar o processo de colectivização total do Sul de Portugal.

Ao mesmo tempo dava-se um importante passo político com a inclusão na Constituição, aprovada pela Assembleia Constituinte, de um capítulo completo (capítulo IV, artigos 96.º-104.º) que regula e impõe a eliminação dos latifúndios.

Daquí resultou que as forças conservadoras não podiam combater a reforma agrária ao nível constitucional. Por isso começaram a tirar partido dos erros do Partido Comunista para provocarem a intranquilidade entre as populações.

A Associação Livre de Agricultores (A. L. A.), que representava os interesses dos grandes proprietários agrícolas, deu lugar a outra organização com ligações às forças conservadoras, a Confederação dos Agricultores Portugueses (C. A. P.).

A C. A. P. procura o apoio dos pequenos agricultores, não no Sul, como fizera a A. L. A., mas sim no Norte.

O medo da colectivização que reinava entre os pequenos e os médios agricultores era razão suficiente para eles apoiarem a C. A. P., que recebeu também o apoio de intermediários e negociantes. Esta organização iniciou uma campanha de protestos, não só contra a reforma agrária conduzida pelo Partido Comunista, mas também contra qualquer tipo de reforma agrária.

Em Novembro de 1975, a C. A. P. cortou estradas e fornecimentos a Lisboa e promoveu grande número de plenários de agricultores por todo o Norte de Portugal, reivindicando a suspensão das leis da reforma agrária.

Entretanto, o partido conservador (o Centro Democrático Social) tentou na Assembleia da República a suspensão das leis da reforma agrária, mas não a conseguiu.

O Partido Socialista, que em 1976-77 formava o Governo, tivera anteriormente pouca influência no processo da reforma agrária, mas, a partir

³⁹ Por erros entendemos as acções que conduziram a conflitos entre trabalhadores com os pequenos agricultores e seareiros.

⁴⁰ L. Cardoso, *op. cit.*, p. 61.

do final de 1976, a sua posição no Governo e o conflito que se gerou à volta da marginalização dos pequenos agricultores foram as armas de que ele se socorreu para alterar substancialmente o curso da reforma agrária e enfraquecer o P. C. P. Explorou também alguns conflitos surgidos no seio das U. C. P., o que levou algumas a romper com o controlo dos sindicatos e a formar o Movimento Unificado de Cooperativas.

O M. U. C., bem como algumas ligas de pequenos agricultores, são as organizações através das quais o Partido Socialista tem tentado reforçar a sua posição e tornar-se o principal partido político no Alentejo.

Finalmente, importa referir que na reforma agrária portuguesa se fizeram sentir influências políticas vindas do exterior. A futura admissão de Portugal na C. E. E. exige a adaptação da agricultura portuguesa aos modelos dos países europeus. As más condições económicas de Portugal tornaram-no dependente de empréstimos dos Estados Unidos e outros países. Tais relações condicionaram o curso seguido pela reforma agrária em Portugal.

3. OS RESULTADOS POSITIVOS DA REFORMA AGRÁRIA E ALGUNS PONTOS NEGATIVOS

Qualquer tentativa de avaliação dum processo de reforma agrária deverá não só ter em conta resultados mensuráveis, tais como o aumento ou a diminuição da produção e as alterações nos índices de desemprego, mas também basear-se na análise dos benefícios trazidos à população rural. Além disso, qualquer avaliação deverá incluir uma crítica do processo com vista a sugerir soluções possíveis para as deficiências detectadas.

Jacoby⁴¹ declara que há dois pontos principais a ter em conta na avaliação dum processo de reforma agrária:

- a) O grau de efectiva concretização;
- b) Os aspectos de desenvolvimento socioeconómico.

3.1 O GRAU DE EFECTIVA CONCRETIZAÇÃO

Como vimos no capítulo anterior, a concretização da reforma agrária em Portugal nasceu da acção de trabalhadores agrícolas com o apoio e a direcção dumas forças políticas e a oposição de outras.

Tais situações criam inevitavelmente problemas a qualquer espécie de análise. De facto, se se encarar a reforma agrária portuguesa como um processo eminentemente político, qualquer tentativa de avaliação da eficácia da sua aplicação tem de ser sempre uma análise subjectiva. Enquanto essa aplicação é para alguns efectiva e adequada, para outros é um desastre. Neste subcapítulo proponho-me indicar alguns aspectos relativos ao trabalho e erros cometidos pelas agências governamentais às quais foi cometido o encargo de pôr em prática a reforma agrária portuguesa.

Os serviços estatais foram sempre a reboque na realização da reforma agrária, o que se compreende quando se constata que a legislação da reforma agrária veio muito depois de desencadeado o processo.

⁴¹ E. H. Jacoby, *Evolution of Agrarian Structures and Agrarian Reform Programs*, Roma, F. A. O., 1966, p. 22.

O maior erro da reforma agrária portuguesa, como já foi referido, é a completa marginalização dos pequenos e médios agricultores, que precisam de mais terra. Tal erro é resultado da luta política que caracterizou o processo, mas actualmente há tendência para atribuir o erro à acção dos trabalhadores agrícolas e dos sindicatos. Mas os verdadeiros responsáveis são os diversos partidos políticos, em particular aqueles que tiveram influência directa na aplicação da reforma agrária, assim como os serviços oficiais que tinham essa tarefa.

Até agora, nenhum serviço oficial realizou qualquer recenseamento de trabalhadores e agricultores beneficiários potenciais da reforma agrária. A verdade é que ainda há quase 500 000 ha à espera da expropriação, que devia fazer-se em benefício dos pequenos agricultores. Os C. R. R. A. têm de fazer alguma coisa por eles ⁴². Se algo tivesse sido feito, é provável que se tivessem evitado muitos dos acidentes de percurso do processo da reforma agrária e muitos conflitos entre trabalhadores agrícolas e pequenos agricultores.

Muitas vezes foram os próprios funcionários das agências governamentais da reforma agrária a boicotar a execução de decisões legais, por força das suas filiações políticas ⁴³.

O que em parte acontecia era que os organismos governamentais não tinham poder nem querer para cumprir a sua missão.

3.2 OS ASPECTOS DE DESENVOLVIMENTO SOCIECONÓMICO

Sob esta rubrica temos a considerar dois aspectos distintos: os efeitos das transformações sobre o desenvolvimento rural e nacional e o efeito das transformações socioeconómicas ao nível individual no âmbito das novas U. P.

Em termos de desenvolvimento no sector rural, houve uma série de efeitos muito importantes. Um dos pontos a salientar é uma distribuição mais equitativa da riqueza, com o aumento dos salários. Os trabalhadores agrícolas ganham actualmente, por dia, cerca de 180\$ os homens e 140\$ as mulheres.

A diferença de salários entre os homens e as mulheres é passível de crítica, porque muitas vezes ambos cumprem as mesmas tarefas. Mas há outro ponto positivo, que é o de os trabalhadores terem direito ao descanso aos domingos e feriados com salário por inteiro e, mais importante ainda, emprego permanente para o ano todo.

O decréscimo das taxas de desemprego, aliás o virtual desaparecimento deste, é, de facto, o aspecto mais positivo da reforma agrária portuguesa. Há quem entenda que o desemprego apenas foi substituído pelo subemprego. Nós, no entanto, pensamos que foi mesmo necessário passar por essa fase. Nos dois anos e meio de reforma agrária não houve tempo para operar as transformações necessárias no sistema de produção agrícola para absorver o excedente de mão-de-obra. Além disso, a responsabilidade pela diversificação das culturas e pelo planeamento agrícola cabe ao Estado e aos serviços de extensão, e não aos trabalhadores, que não têm os conhe-

⁴² Não nos parece muito provável qualquer acção directa dos pequenos agricultores para obterem mais terras.

⁴³ Houve centros em que o pessoal foi substituído três vezes num espaço de menos de dois anos.

cimentos nem as fontes de informação necessários para promoverem sozinho tais transformações. No cap. IV, n.º 3, analisaremos as implicações da extensão agrícola.

No que respeita à produção, ensina-nos a experiência da maior parte das reformas agrárias levadas a cabo pelo mundo fora (China, Peru, Chile, México, por exemplo) que os níveis de produção descem nos primeiros anos de reforma agrária. Para além das perturbações causadas nos sistemas de produção, que geralmente originam um decréscimo da produção, a grande maioria dos pequenos agricultores são abrangidos pelas reformas. Quando a situação estabiliza, eles tendem a aumentar substancialmente os seus níveis de consumo, o que faz que diminua o fluxo de produtos para o mercado.

No caso português, o sistema agrícola na zona de intervenção da reforma agrária assentava quase completamente em culturas de venda imediata. Além disso, havia muita terra por cultivar, que foi posta a produzir. São estas as principais razões pelas quais os primeiros anos de reforma agrária apresentaram um aumento substancial da produção. O aumento efectivo da área cultivada foi em 1976 de 12 % acima da média de 1964-73. O quadro n.º 9 dá-nos números sobre áreas cultivadas e produção bruta das principais culturas no Alentejo entre 1970 e 1976.

Produção e áreas cultivadas de trigo, aveia e cevada de 1970 a 1976
(toneladas e hectares)

[QUADRO N.º 9]

Anos	Trigo		Aveia		Cevada	
	Produção	Área	Produção	Área	Produção	Área
1970	454 000	494 000	72 000	152 000	54 000	88 000
1971	548 000	509 000	125 000	168 000	85 000	92 000
1972	794 000	489 000	85 000	168 000	62 000	89 000
1973	604 000	474 000	79 000	157 000	57 000	81 000
1974	534 000	462 000	99 000	171 000	75 000	94 000
1975	601 000	462 000	121 000	207 000	87 000	101 000
1976	680 000	533 000	133 000	216 000	104 000	114 000

Fonte: I. N. E., *Estatísticas Agrícolas* (in Cardoso, 1976).

Os únicos valores que dizem efectivamente respeito ao período da reforma agrária são os referentes a 1976: se as áreas cultivadas e a produção aumentaram em 1975, isso ficou a dever-se à pressão dos trabalhadores na sequência do recrutamento obrigatório de trabalhadores pelos proprietários, mas as sementeiras ainda tinham sido feitas por estes em fins de 1974.

A produção de 1977 parece ter sido inferior à do ano anterior em consequência das más condições climáticas e dos conflitos que se geraram em 1976-77 entre o Governo e as U. P. por causa das reservas e do crédito. Mas ainda não dispomos de números de 1977.

Com respeito ao gado, no período das primeiras ocupações cometeram-se vários erros, tendo sido vendidos para abate toiros e vacas de

sangue puro. Desde então tem sido preocupação da maior parte das U. P. aumentar a produção de gado.

Outros aspectos positivos da reforma agrária portuguesa resultam da influência indirecta da reforma agrária sobre outros sectores da economia nacional. As camadas da população beneficiadas pela reforma agrária com um aumento de rendimentos constituem um mercado potencial para os produtos de outras indústrias, não só bens improdutivos, mas também bens produtivos. O aumento da procura de adubos e pesticidas foi considerável na zona da reforma agrária.

Em conclusão, o aspecto mais significativo da reforma agrária foi a transformação dum sistema absoleto de produção num sistema novo que oferece claras oportunidades de aumento futuro da rendibilidade.

3.2.1 Organização das unidades de produção

Cada unidade de produção tem uma comissão de gestão composta por membros eleitos pelas comissões de trabalhadores representativas das explorações agrícolas que formam a U. P. As comissões de trabalhadores são eleitas pela assembleia geral de trabalhadores.

É certo que, em muitos casos, a constituição dessas comissões foi imposta e controlada pelos sindicatos, por vezes com aspectos «ditatoriais». Pensamos, no entanto, que, durante esta fase do processo, tal controlo era necessário para assegurar o trabalho e a produtividade das diferentes unidades de produção. Se tomarmos em consideração que, por exemplo, no distrito de Évora 51,4 % dos trabalhadores integrados nas U. P. são completamente analfabetos e só 2,9 % têm mais do que a 4.^a classe da instrução primária, concluiremos que era mais que natural que se formasse uma *élite* de dirigentes. Mas agora os sindicatos têm de deixar de intervir no controlo das U. P., devendo apontar-se como objectivo para o futuro a participação do máximo possível de trabalhadores nas tarefas de gestão.

Para os indivíduos integrados em unidades de produção, a reforma agrária não alterou certos aspectos que eram característicos do tempo dos latifúndios. Nem o prestígio nem o poder, nem mesmo as tarefas desagradáveis são equitativamente distribuídos.

O quadro n.º 10 apresenta dados relativos às diferentes categorias de trabalho dentro das U. P.

Categorias profissionais dos trabalhadores das U. P. (Évora)

[QUADRO N.º 10]

Categorias profissionais	Homens (percentagem)	Mulheres (percentagem)
Trabalhadores não especializados	72,8	96,4
Tractoristas	10,3	—
Tratadores de gado	11,1	—
Ajudantes de tratador	1,8	2,4
Outros	3,0	1,0
Não especificados	1,0	0,2
Total	100,0	100,0

Fonte: Centro Regional da Reforma Agrária, Évora, 1976.

Os números demonstram que os trabalhadores, nomeadamente as mulheres, continuam, na sua maioria, a não ter qualquer especialização. Por outro lado, há uma percentagem muito elevada de tractoristas em resultado do aumento da mecanização, facto sobre cujo significado nos debruçaremos mais adiante.

Devemos, no entanto, salientar que este sistema de classificação em «especializados» e «não especializados» reflecte o preconceito do registo estatístico português. Com efeito, estas categorias têm mais a ver com os diferentes níveis salariais do que com qualquer noção real da especialização do trabalhador e datam do tempo da situação pré-latifundista.

Finalmente, refira-se também que as mulheres tiveram acesso restrito às unidades de produção. Assim, no distrito de Beja, dos 14 821 membros de U. P., 9994 são homens e apenas 4827, ou seja, menos de 50 %, são mulheres. Há U. P. no distrito de Beja (Unidos Venceremos, Sol Nascente, A Vitória é Nossa, por exemplo) que não têm uma só mulher com emprego permanente.

Assim, a situação de melhores salários e pleno emprego para os homens nas U. P. depende da exploração da mão-de-obra feminina e perpetua essa mesma exploração através dos salários baixos e do trabalho eventual.

4. OUTROS ASPECTOS DA REFORMA AGRÁRIA

Durante os últimos três anos foram tomadas medidas respeitantes ao acesso e posse das terras que também podem ser consideradas parte integrante da reforma agrária, a par das expropriações. Tais medidas reflectiram-se principalmente no Norte e são as seguintes:

- a) Lei do arrendamento rural.
- b) Restituição dos baldios.
- c) Abolição dos foros.

4.1 A LEI DO ARRENDAMENTO

Antes da revolução, os rendeiros não tinham protecção legal contra todo o tipo de acções arbitrárias da parte dos proprietários. A lei que regulava o arrendamento no tempo do fascismo permitia aos proprietários expulsarem os pequenos rendeiros das suas terras em qualquer altura, além de poderem aumentar as rendas todos os anos. Todos os investimentos feitos pelo rendeiro se perdiam se ele deixasse as terras.

Crédito adequado, mercados assegurados e infra-estruturas são as condições necessárias para aumentar a produtividade agrícola, mas, sem segurança de posse da terra, não são com certeza condições suficientes. Dorner ⁴⁴ escreve que há uma correlação positiva

«entre graus crescentes de segurança da posse da terra e graus crescentes de rendibilidade agrícola medida em termos de investimento e rendimento bruto [...]».

⁴⁴ P. Dorner, *Land Reform in Latin America. Issues and Cases*, Land Tenure Center, University of Wisconsin, 1971, p. 238.

Mais de um terço das propriedades agrícolas foram exploradas por rendeiros em Portugal em condições de insegurança e foi, sem dúvida, este um dos principais obstáculos ao desenvolvimento agrícola.

Em 15 de Abril de 1975, por força do Decreto-Lei n.º 201, foram introduzidas novas formas de contratação entre proprietários e rendeiros.

As principais características desta lei são as seguintes: contratos escritos obrigatórios, garantia de arrendamento por toda a vida do rendeiro⁴⁵, rendas controladas, indemnização ao rendeiro por todos os melhoramentos feitos na propriedade no caso de a deixar e abolição do subarrendamento e da exploração a meias.

Da parte dos proprietários houve grande resistência à aplicação desta lei do arrendamento.

No final de 1976, de 300 000 contratos escritos previstos, apenas cerca de 50 000 tinham sido concretizados.

A ausência de meios efectivos de informar os rendeiros dos seus novos direitos e de medidas de punição dos proprietários que se recusassem a celebrar contratos escritos impediu a efectiva aplicação da lei.

Um dos grupos que mais se opuseram à lei foram os emigrantes.

Os emigrantes arrendam as suas terras quando deixam o País, mas têm sempre a intenção de voltar. Perante a pressão dos emigrantes, o Governo aprovou uma nova lei (n.º 733/75), que permite que os emigrantes que tenham terras arrendadas as possam recuperar dos rendeiros em qualquer altura.

Em Julho de 1977, esta lei foi revogada e substituída por outra lei do arrendamento, a qual introduz modificações sensíveis principalmente no que se refere ao regime de parceria. Contudo, a falta de elementos concretos sobre a lei não nos permite uma análise da mesma.

Esta alteração da lei do arrendamento mostra as pressões dos proprietários exercidas sobre o poder político.

4.2 RESTITUIÇÃO DE BALDIOS

Baldio significa literalmente terra inculta. Os baldios eram usados como terras comunitárias para apascentar ovelhas e cabras e os pedaços melhores eram usados pelos habitantes das aldeias para produzir culturas de subsistência.

No Sul de Portugal, a maioria das terras comuns foram divididas entre os residentes após a revolução liberal (ver cap. II, n.º 2.), mas no Norte tal não aconteceu e as terras comuns mantiveram-se indivisas e foram de grande importância para a produção de subsistência de muitas famílias rurais.

Todavia, em 1938 o Estado fascista confiscou as terras comuns para fazer a florestação e explorar as florestas implantadas nas terras comunitárias.

Os camponeses reagiram deitando fogo às florestas e mesmo matando guardas florestais, acções que mostram a importância destas terras para o seu bem-estar económico. Além das confiscadas pelo Estado, houve também muitas terras comuns que foram usurpadas por particulares.

⁴⁵ No entanto, um proprietário pode recuperar a posse da sua propriedade ao cabo de dezoito anos em caso de necessidade económica extrema e se pretender ele próprio trabalhar a terra.

A reflorestação foi, evidentemente, importante para a economia nacional e originou a abertura de muitas estradas para a extracção da madeira.

O protesto dos camponeses obrigou o Estado fascista, em algumas freguesias, a dar-lhes 10 % do rendimento da exploração florestal. Em 1973, essa percentagem tinha subido para 25 %.

Após a revolução, e por pressão do povo, as terras comuns, agora completamente reflorestadas, foram devolvidas às comunidades ⁴⁶.

A administração e o fomento da floresta continuam a ser assegurados pelo Estado, mas o rendimento é pago às comunidades, deduzida a percentagem para administração ⁴⁷. Este dinheiro é agora aplicado em projectos de desenvolvimento comunitário. Cada aldeia elege uma comissão de habitantes locais para administrar os fundos e algumas aldeias iniciaram já projectos comunitários.

4.3 ABOLIÇÃO DOS FOROS

Muitos pequenos agricultores detinham terras graças a um sistema semifeudal chamado *foro*.

Havia uma renda fixa e permanente, mas o ocupante da terra tinha todos os direitos sobre a mesma. Não podia ser expulso dela, podia vendê-la ou arrendá-la, podendo também deixá-la em herança.

Os foros remontam ao período feudal, mas, após a revolução liberal do século XIX, fizeram-se contratos semelhantes.

O Estado era o maior «proprietário» ⁴⁸ no que respeita a foros, mas havia também muitos particulares que tinham foros.

O Decreto-Lei n.º 195-A/76 aboliu os foros, dando ao ocupante todos os direitos da propriedade privada.

A lei prevê também compensações para os «proprietários» muito pobres, sob a forma de indemnizações pagas pelo Estado, sem quaisquer encargos para o verdadeiro ocupante da terra.

CAPÍTULO IV

AS GRANDES OPÇÕES DA REFORMA AGRÁRIA ⁴⁹

1. INDEMNIZAÇÃO AOS PROPRIETÁRIOS

O artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 406-A, de 29 de Junho de 1975, que regulamentava a reforma agrária portuguesa, determina:

«As regras a seguir na fixação de indemnizações aos proprietários atingidos por medidas de expropriação ou de requisição serão definidas noutro decreto-lei.»

⁴⁶ Decreto-Lei n.º 39, de 19 de Janeiro de 1976.

⁴⁷ 40 % do rendimento bruto das florestas plantadas pelo Estado e 20 % do rendimento bruto das florestas naturais.

⁴⁸ Tinha mais de 400 000 foros.

⁴⁹ Originalmente, o presente capítulo denominava-se «O futuro e as grandes opções». Contudo, devido à paragem que se tem verificado no processo de reforma agrária, muita da doutrina então exposta continua a situar-se perfeitamente actual

A verdade, porém, é que até muito tarde nada foi feito para definir legalmente este processo.

As indemnizações são uma questão essencialmente política e, como tal, grandemente dependente da relação das forças políticas no poder. Assim, era necessário que o processo de indemnizações fosse o mais depressa possível definido por lei, se se quisesse uma verdadeira consolidação do processo de reforma agrária.

Uma nova lei da reforma agrária, destinada a alterar parcialmente a primeira, foi discutida na Assembleia da República em Julho de 1977. O seu artigo 31.º determina ⁵⁰:

- «1.º As regras que definem a indemnização de proprietários expropriados serão definidas noutra decreto-lei.
- 2.º Enquanto não forem definidas as regras a que alude o parágrafo 1.º, consideram-se em vigor as regras previstas no 'código das expropriações'.»

Este novo projecto não contém ainda uma clara definição do processo das indemnizações. No entanto, permite depreender as modificações já operadas no pensamento político, na medida em que o parágrafo 2.º se refere ao «código de expropriações», o que não reflecte os propósitos duma reforma radical.

Com efeito, o «código das expropriações» é o código geral que regula todas as expropriações para utilidade pública, por exemplo estradas, barragens, aeroportos, etc.

Assim sendo, os objectivos da reforma agrária e, consequentemente, as medidas de indemnização não são abrangidos pelos objectivos do código geral das expropriações.

Não pretendemos com este subcapítulo fazer uma avaliação da lei que regula as indemnizações, embora ela já exista. Não pretendemos tão-pouco elaborar nós os preceitos da lei, pois essa tarefa incumbe aos políticos.

O certo é que as indemnizações podem ter uma influência importante no processo, ou mesmo estorvar os objectivos da reforma agrária e do desenvolvimento rural, como, aliás, podem afectar a economia nacional no seu todo.

Se se pretende com a reforma agrária alterar a estrutura do poder e criar uma sociedade mais igualitária, a indemnização em dinheiro aos ex-latifundiários pelos recursos económicos que eles antes possuíam sob a forma de terra é medida que deve ser evitada. Com ela não só seriam distorcidos os objectivos igualizadores da reforma agrária, como seria prejudicada a economia nacional.

dentro do espírito de «O futuro e as grandes opções», sem necessidade de quase qualquer tipo de actualização. Por outro lado, já o mesmo se não verifica no que se refere à secção sobre as indemnizações, pois alguns factos ocorreram (promulgação da lei das indemnizações) que poderão, em certa medida, desactualizar a dita secção. Contudo, a inexistência até à data da implantação na prática da lei, e muito principalmente por pensar que, ainda que em desacordo com certos aspectos da lei, esta parte do trabalho poderá proporcionar alguns pontos de reflexão e crítica, o que nos leva a incluir a já citada secção quase sem qualquer tipo de actualização.

⁵⁰ Apenas tive acesso ao projecto de lei antes de ser discutido na Assembleia da República.

Domike e Shearer ⁵¹ escrevem:

«A indemnização paga pela terra é uma transferência de dinheiro do sector público para os grupos de proprietários e não cria *por si só* quaisquer novas capacidades produtivas no país.»

A indemnização de donos de terras em Portugal suscita uma série de princípios, princípios esses que podem extrair-se de idênticos processos de reforma agrária levados a cabo em outros países, os quais poderiam aplicar-se ao caso português, tendo sempre em mente os objectivos e o processo da reforma agrária portuguesa, descritos em capítulos anteriores.

Muitos foram os países que levaram a cabo processos de reforma agrária sem pagarem qualquer tipo de indemnização aos proprietários (Europa do Leste, China). Mesmo se a confiscação pura e simples da terra dos latifundiários fosse legalmente possível em Portugal, não me parece provável que tal acontecesse na actual estrutura política portuguesa.

E, no entanto, o § 2.º do artigo 82.º da Constituição Portuguesa determina que:

«A lei pode determinar que as expropriações de latifundiários e de grandes proprietários e empresários ou accionistas não dêem lugar a qualquer indemnização.»

Os países que pagaram indemnizações (Venezuela, Peru, Bolívia, etc.) estabeleceram as regras de indemnização em função de dois factores principais:

- a) A forma como são determinados os valores das terras e de outras formas de capital expropriadas;
- b) O modo como são feitos os pagamentos aos proprietários.

Ainda assim, mesmo nestes países se pode considerar que o processo é sempre parcialmente confiscatório. Pagamentos retardados com base em avaliações inferiores aos preços de mercado correntes antes da reforma agrária e o efeito da inflação sobre os pagamentos retardados foram, na prática, as formas como na maioria destes países se fizeram as indemnizações parcialmente confiscatórias.

Em Portugal, as condições históricas em que os latifundiários adquiriram as suas terras foram aquelas que já descrevemos. Ao fixar o valor das indemnizações, deveriam ter-se em conta essas condições.

Mesmo nos casos em que os latifundiários introduziram benfeitorias nas terras, devia ser levado em conta, por exemplo, o papel dos seareiros nos séculos XIX e XX.

As benfeitorias foram, na sua maioria, feitas pelos trabalhadores, que auferiam salários baixos. Se os latifundiários receberem o valor total da terra, o Estado estará a pagar indemnizações de capital formado pela exploração da mão-de-obra, apoiada por crédito barato e subsídios governamentais.

Na maioria dos casos, os latifundiários tiveram tempo suficiente para amortizar o investimento fixo a uma taxa de juro razoável. No caso da indemnização de investimentos fixos deveriam ser considerados apenas os investimentos feitos dentro dum período determinado anterior à reforma agrária, e não os investimentos já amortizados. No caso português seria apropriado um período de 15-20 anos.

Em outros países, o equipamento agrícola móvel, nomeadamente a maquinaria, foi normalmente avaliado a preços de mercado ou pelo valor contabilístico. Mas no caso português devia considerar-se a taxa de depreciação, como se deve considerar se os créditos ⁵² utilizados pelos latifundiários para comprar o equipamento foram completamente pagos e se houve algum subsídio do Governo para a compra desse equipamento. No entanto, no caso de proprietários que perderam equipamento móvel na expropriação, mas pretendem continuar a exploração agrícola na reserva que lhes foi atribuída por lei, a indemnização devia ser total aos preços de mercado actuais, por forma que eles possam adquirir novo equipamento móvel adequado às áreas que passaram a possuir.

Normalmente, os proprietários pretendem o valor comercial das terras nas condições anteriores à reforma. No entanto, nessa altura, a terra era tratada como um valor especulativo e, na maior parte dos países, essa possibilidade foi posta de parte. No Chile, Colômbia, Peru, Bolívia e outros países, para além de certas diferenças entre eles, adoptou-se como critério principal de avaliação das terras para efeitos de indemnização o valor colectável.

Clark ⁵³, a propósito do critério de indemnização na Bolívia, escrevia:

«[...] a indemnização a proprietários expropriados deverá ser de cinco vezes o valor das terras declarado pelos proprietários, para efeitos fiscais, em 1950.»

Esta sobrevalorização, no caso da Bolívia, resultou, na prática, num processo confiscatório. O pagamento diferido ao longo de 25 anos em obrigações que não estavam projectadas contra a inflação e a grande inflação que se verificou na Bolívia entre 1952 e 1959 deram origem a que os latifundiários não recebessem quase nada.

O valor tributável das terras pode ser um critério a adoptar em Portugal como preço máximo a pagar numa escala descendente, que seria tanto mais desfavorável quanto maior fosse o valor tributável das propriedades expropriadas.

Domike ⁵⁴ salienta:

«Que em muitos casos a terra foi nitidamente subavaliada para efeitos de tributação. O uso da avaliação como factor pelo menos parcial para a determinação das indemnizações pode também ser uma forma de reclamar para o tesouro público uma parte dos impostos não pagos.»

⁵² Os latifundiários têm dívidas à banca superiores a 5 milhões de contos.

⁵³ P. Dörner, *op. cit.*, p. 138.

⁵⁴ A. Domike, *op. cit.*, p. 26.

No caso português, o critério de definição das reservas foi também baseado em avaliações fiscais, mas, neste caso, com vantagem para os ex-latifundiários.

A escala decrescente de valorização das terras deveria também ter em conta se a terra estava cultivada ou completamente improdutiva, como acontecia no caso das coutadas de caça. Em tais casos, a indemnização deverá ser mínima, ou a terra ser pura e simplesmente confiscada.

O outro problema que se levanta quando se tenta definir o critério de indemnização é o modo como há-de ser feito o pagamento aos proprietários expropriados. O pagamento em dinheiro envolve largas quantias em dinheiro que normalmente excedem os recursos financeiros do País. Além disso, os pagamentos totais em dinheiro não se coadunam com os objectivos de redistribuição da reforma agrária.

O sistema mais frequentemente utilizado tem sido o das obrigações a longo prazo e baixo juro (casos da Venezuela, Chile, Peru, Colômbia).

No entanto, todos estes países pagaram parte das indemnizações em dinheiro e em obrigações com taxas de juro e prazos de amortização variáveis, conforme diversos critérios de avaliação.

A parte de pagamento em dinheiro deverá ser tanto menor quanto maior for o montante da indemnização, havendo um limite para a indemnização em dinheiro.

A transferibilidade e convertibilidade das obrigações é outra questão muito discutida. Houve países em que foi permitida a transacção das obrigações ao valor facial e o seu investimento na indústria. Foi o caso do Peru ⁵⁵.

Com este procedimento, pretendem os governos fomentar o investimento industrial usando o «capital interno», que pode de facto ser considerado um reforço dos recursos financeiros do país. Mas o problema é que os proprietários têm a possibilidade de tirar das obrigações um juro superior ao inicialmente previsto. O objectivo redistributivo da reforma agrária não se coaduna com esta medida.

Além disso, se os beneficiários da reforma agrária tiverem de pagar, através dos impostos, o próprio custo da reforma agrária, incluindo as indemnizações, uma medida deste tipo não pode deixar de se considerar uma extracção de capital do sector agrícola.

Em Portugal, a única forma de transacção de obrigações que devia ser tolerada seria no caso de proprietários que explorassem pessoalmente as suas reservas. Nesses casos deveriam poder fazer investimentos agrícolas com crédito controlado e usando as obrigações como meios de pagamento.

À excepção deste caso, não deveria ser permitida a conversão de obrigações em dinheiro, mesmo por valor inferior ao facial, para evitar a especulação e consequente desvalorização real e rápida de todas as obrigações.

2. EXPLORAÇÕES COLECTIVAS *VERSUS* EXPLORAÇÕES INDIVIDUAIS

O processo da reforma agrária em Portugal tem-se desenrolado fundamentalmente através de cooperativas e explorações colectivas.

O debate sobre explorações colectivas *versus* explorações individuais tem sido em Portugal, como noutros países que realizaram a reforma agrária, uma questão de fundo entre políticos e tecnocratas.

Trata-se duma discussão necessária porque em cada um dos sistemas há efectivamente reais vantagens e desvantagens.

A análise que fazemos desta questão assenta em dois pressupostos básicos:

- a) Cada caso de reforma agrária é diferente dos outros e o melhor sistema de desenvolver o processo é aquele que melhor se adequa às realidades locais e mais facilmente atinge os objectivos da reforma agrária;
- b) Qualquer processo de reforma agrária é um processo dinâmico que tem de passar por diferentes estádios. Qualquer mudança de explorações colectivas para individuais ou vice-versa, desde que se proponha atingir os objectivos da reforma agrária ou resulte do desejo das pessoas beneficiárias do processo, é sempre uma medida progressista, independentemente da ideologia política.

Nos capítulos anteriores mostrámos que as camadas da população a serem beneficiadas pela reforma agrária portuguesa eram essencialmente as dos trabalhadores agrícolas sem terra e os pequenos camponeses pobres.

O desenrolar do processo de reforma agrária baseado em cooperativas e unidades de produção (mesmo que em grande parte orientadas política ou ideologicamente) foi fortemente influenciado pelo sistema fundiário preexistente.

No passado, os trabalhadores não tinham sido agricultores, e por isso não tinham qualquer apego à agricultura individual ou à propriedade privada da terra em geral. Não conheciam qualquer outra forma de produção agrícola, não tinham experiência de gestão independente, não possuíam equipamento agrícola. O sistema agrícola vigente baseava-se fundamentalmente na exploração em larga escala, orientada para o mercado, e não para o consumo, o que, aliado à consciência de que o grande proprietário mantinha com proveito grandes propriedades, foi determinante no processo pelo qual a reforma agrária acabou por se basear em grandes cooperativas e unidades colectivas.

Dorner ⁵⁶ afirma:

«[...] quando o sistema anterior à reforma consiste em grandes propriedades exploradas como grandes unidades com mão-de-obra contratada, infra-estruturas tais como instalações agrícolas e sistemas de irrigação, bem como disposições dos terrenos e tipos de maquinaria adequados à exploração extensiva [...] muitas vezes é muito oneroso dividir estas grandes propriedades em unidades de exploração familiar. Por outro lado, em muitos casos, os beneficiários da reforma não terão a necessária experiência de gestão.»

Outra razão para a reforma agrária portuguesa se basear em cooperativas e unidades colectivas assenta no princípio básico de que uma reforma agrária deve ser um processo rápido para evitar na medida do possível os proble-

⁵⁶ P. Dorner, *op. cit.*, p. 56.

mas humanos e administrativos que suscita. Ao Instituto da Reforma Agrária deparar-se-iam dificuldades administrativas insuperáveis se tentasse tratar com milhares de indivíduos, em vez de tratar com algumas centenas de cooperativas e unidades colectivas.

A estas grandes unidades é possível fornecer económica e eficientemente serviços como o crédito, apoios de comercialização e de extensão agrícola.

Certos autores têm também defendido⁵⁷ que a grande dimensão das cooperativas e unidades colectivas permite alcançar economias de escala.

Contudo, quanto a este último ponto, nós estamos em desacordo no caso português. As vantagens das unidades individuais podem muito bem ser superiores.

Com efeito, em Portugal, as propriedades expropriadas tiveram, na sua maior parte, continuação como cooperativas e explorações colectivas a que se chamou «unidades de produção». Muitas destas unidades de produção são enormes.

Em 1976, a área média das unidades de produção era de 3000 ha no distrito de Évora, 3500 ha no de Beja e 4200 ha no de Portalegre. Há unidades de produção com mais de 17 000 ha. Se as relações de produção que caracterizavam o latifúndio desapareceram, as grandes explorações típicas do latifúndio e seu sistema de produção mantiveram-se.

A vastidão das unidades de produção levanta duas questões:

- 1) Será facilmente possível, com áreas tão grandes, atingir os objectivos de pleno emprego⁵⁸ e aumentar a produtividade da terra?
- 2) As economias de escala serão as adequadas quando se trata de resolver problemas como os do desemprego e do aumento da produção?

Galeski⁵⁹ toca em ambas as questões ao escrever:

«Uma exploração agrícola grande que substitui várias explorações pequenas não resulta em aumento da produção, mas pode reduzir os custos de produção por unidade de produto na medida em que pode possibilitar a aplicação de novas técnicas de economia de mão-de-obra.»

Assim, a consolidação horizontal de terras que caracteriza as unidades colectivas

«[...] só pode proporcionar resultados benéficos se se basear em novas técnicas; a sua vantagem consiste mais na redução dos custos de produção do que em qualquer aumento da produção [...]»⁶⁰

As grandes explorações tendem a aumentar a produtividade do trabalho pela introdução de tecnologia substitutiva da mão-de-obra, e não pelo aumento da produtividade da terra. Por outro lado, tendem a manter uma

⁵⁷ R. Sandoval, «Agrarian Reform in Latin America», in *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, n.º 2, F. A. O., 1972, p. 22.

⁵⁸ Hoje em dia, ainda que não haja desemprego, há subemprego.

⁵⁹ B. Galeski, *Basic Concepts of Rural Sociology*, Manchester University Press, 1975, p. 26.

⁶⁰ Id., *ibid.*, p. 29.

parte das terras inculta, que normalmente seria cultivada nas explorações familiares.

Pode-se, por conseguinte, argumentar que, em condições de excedente de mão-de-obra que precisa de ser absorvido e mantido no sector agrícola durante muito tempo, e dada a necessidade de aumentar a produção agrícola, a capacidade de produção e absorção inerente à pequena exploração é factor a ser considerado seriamente.

Dorner⁶¹ afirma:

«O argumento das economias de escala não justifica grande peso em situações de excedente de mão-de-obra.»

Além do mais, as economias de escala, para terem real eficácia, implicam também um grau de planificação da economia em que todas as decisões são tomadas centralmente em consonância com o plano global, sem margem para individualismos.

O caso soviético dá-nos a prova de que as unidades colectivas se transformaram, na prática, em unidades de Estado, dirigidas por gestores nomeados pelo Estado, ou sujeitas à supervisão e controlo do mesmo.

Isto significa que, mesmo que os meios de produção sejam de propriedade e utilização colectivas e, portanto, o sistema possa ser considerado pelos políticos e intelectuais como a forma mais avançada de organização social, os produtores directos dificilmente encararão este sistema como avançado, antes o considerarão uma nova forma de emprego.

A tomada de decisões é muito difícil quando exige a participação constante dos trabalhadores e, se esta participação é relegada para segundo plano e substituída por um sistema directivo, os trabalhadores sentem-se muito menos responsáveis pela produção e perdem os incentivos. Em unidades de produção com várias centenas de trabalhadores, os laços e relações entre eles não serão suficientemente fortes para evitar conflitos.

«É pouco confortável a noção romântica de que as pessoas se sentirão felizes em trabalhar juntas e de boa vontade partilhar com as outras os frutos do seu trabalho. Há sempre razões para duvidar que os outros estejam a beneficiar com a sua quota-parte de trabalho.»⁶²

Não se poderá deixar de reconhecer que o poder político foi o factor mais determinante no aparecimento das unidades colectivas.

Galeski⁶³ salientou:

«Se não houvesse pressão governamental e administrativa, não havia unidades colectivas.»

A União Soviética levou a cabo a colectivização para poder controlar por completo e dispor da produção agrícola de modo a fornecer aos centros industriais em crescimento produtos alimentares baratos.

Na Polónia, o poder político não foi tão fortemente exercido na determinação do desenvolvimento de unidades colectivas. Daqui resultou que as explorações não se desenvolveram em extensão. Em certos casos, ao

⁶¹ P. Dorner, *op. cit.*, p. 63.

⁶² *Id.*, *ibid.*, p. 65.

⁶³ B. Galeski, «The prospects for collective farming», *L. T. C.*, n.º 95, Land Tenure Center, University of Wisconsin, 1973, p. 21.

cabo de alguns anos de colectivização foram transformadas em explorações individuais.

Os *ejidos* mexicanos, baseados num tipo de propriedade comunitária que procuravam reconstituir tipos fundiários tradicionais, são actualmente explorados por famílias individuais, ainda que a terra seja colectivamente inalienável.

Os *asentamientos* chilenos foram um passo intermédio que durava cinco anos, ao longo dos quais os colonos decidiam se se havia ou não de prosseguir nos moldes de exploração colectiva, ou se a terra devia ser dividida em explorações individuais. As alterações de regime político que fizeram parar o processo da reforma agrária não permitem fazer uma análise da evolução possível dos *asentamientos*. Mas o que é certo é que, já antes das transformações políticas, muitos *asentamientos* tinham distribuído muitas parcelas individuais para certos tipos de produção.

O caso italiano fornece-nos também algumas provas da transformação das unidades colectivas em individuais quando o poder político não exerceu grande pressão para o desenvolvimento das primeiras.

Nos seus primórdios, a reforma agrária italiana baseou-se em grandes cooperativas que se desenvolveram pelas mesmas razões que as portuguesas.

Mas os conflitos surgidos no seio das cooperativas, os salários mais baixos dos trabalhadores agrícolas em comparação com o sector industrial e as possibilidades de emigração conduziram a um regresso às explorações agrícolas familiares. As forças políticas, incluindo o Partido Comunista, exerceram pouca pressão no sentido da formação de unidades colectivas.

Em Portugal surgiram já alguns conflitos nas unidades de produção e, embora em poucos casos, algumas unidades de produção foram já divididas em unidades independentes mais pequenas. Na base destas fragmentações estão as filiações ideológicas dos trabalhadores, pressões dos diversos partidos políticos e conflitos surgidos entre trabalhadores e dirigentes.

No entanto, a divisão da terra em unidades de menor dimensão não significa necessariamente um retrocesso no processo da reforma agrária.

Com efeito, uma vez consumada a consolidação do processo da reforma agrária, a divisão das grandes unidades de produção em unidades menores pode trazer as vantagens dum aumento da produção e da absorção da mão-de-obra.

Dever-se-á, porém, evitar o completo retorno a um sistema de pequena propriedade baseado na unidade familiar. Há que encontrar o perfeito equilíbrio entre as grandes unidades de produção e a exploração familiar, para se colherem as vantagens de ambos os sistemas.

Mas, presentemente, o sistema existente de cooperativas e unidades colectivas é o melhor porque tem permitido modificações da estrutura agrícola sem perdas (e até com ganhos) da produtividade da terra.

Por último, é importante salientar que, embora não seja muito provável, no caso português, que haja economias de escala na produção agrícola, elas devem existir no caso dos serviços, comercialização e industrialização dos produtos agrícolas, as quais podem ser altamente vantajosas.

3. EXTENSÃO E TECNOLOGIA APROPRIADA

A consecução dos objectivos da reforma agrária depende em grande parte dos tipos de apoio que o Governo possa dar ao processo. Presente-

mente, o aumento da produtividade, que dê origem ao aumento dos salários, aliada a um sistema de distribuição mais equitativo, são aspectos de primordial importância para a consolidação do processo. Reforma agrária que só aponte para a redistribuição sem apontar para aumentos de produtividade só poderá trazer benefícios modestos e temporários.

Para isso, tem de haver serviços de extensão agrícola, que não só se dediquem à introdução de novas tecnologias, mas também proporcionem esquemas adequados de crédito e comercialização, baseados numa planificação consistente.

Com a introdução de novas tecnologias pretende-se aumentar a produtividade medida em termos de produção relativamente ao trabalho, terra e capital utilizados.

A eficiência e produtividade da mão-de-obra, medidas pela produção física por unidade de trabalho ou pelo resultado financeiro por unidade de trabalho, e bem assim a produtividade da terra, são normalmente conseguidas com a introdução de diversas espécies de tecnologias.

No entanto, a eficiência e a produtividade da mão-de-obra estão correlacionadas e normalmente dependem do decréscimo da proporção homem/terra em resultado da substituição do homem por tecnologias mais baratas e mais produtivas.

Mas, se se adopta esta estratégia, corre-se o perigo de destruir com a introdução de certos tipos de tecnologia a criação de postos de trabalho, que foi o objectivo prioritário da reforma agrária e a sua principal realização. É o caso da mecanização, que pode aumentar a produção, mas reduz a mão-de-obra.

Escreve Lehmann ⁶⁴:

«[...] a própria dimensão das grandes explorações induz os agricultores ou os gestores agrícolas a preferirem maquinaria inerte, nomeadamente tractores [...] o que pode avançar a 'modernização', mas não se coaduna com as disponibilidades elementares de países pobres com muitos trabalhadores por unidade de terra.»

Donner, ⁶⁵ por sua vez, afirma:

«Onde quer que haja excedente de mão-de-obra agrícola e carências de capital, a função da terra é pôr gente a trabalhar.»

Assim, os programas de extensão em Portugal deverão definir os seus objectivos em função da necessidade de mais alimentos (aumento da produção) para evitar importações maciças, e também em função da necessidade de pleno emprego.

Os programas mais apropriados serão aqueles que permitam uma utilização intensiva da mão-de-obra ⁶⁶, tais como diversificação de culturas e dupla cultura anual, com base em inovações técnicas que aumentem a produção, como é o caso dos adubos, sementes melhoradas, pesticidas e irrigação, na medida em que produzem os desejados aumentos da produção agrícola e evitam a prematura substituição de mão-de-obra.

⁶⁴ D. Lehmann, *Agrarian Reform and Agrarian Reformism, Studies of Peru, Chile, China and India*, Faber and Faber, 1974, pp. 290-291.

⁶⁵ P. Donner, *op. cit.*, p. 12.

⁶⁶ Uma maior taxa mão-de-obra/terra.

Em Portugal tem-se assistido a um aumento dos níveis de mecanização, por vezes com o apoio dos serviços oficiais, sem a diversificação de culturas que lhe é complementar. A introdução da beterraba açucareira, do tabaco e das sementes de oleaginosas, bem como a transformação das vinhas do Ribatejo para obstar à excessiva produção de vinho, são algumas das medidas a incluir nos programas de extensão. O argumento contra a produção da beterraba açucareira tem sido o de que o seu cultivo não deve ser fomentado porque não existe nenhuma fábrica para dela extrair o açúcar. Por sua vez, a fábrica não existe porque não há beterraba para industrializar. Este argumento é claramente improcedente. Os dois recursos têm de se desenvolver simultaneamente ⁶⁷.

No que respeita à produção de cereais, os níveis de produção por hectare podem ser aumentados dos seus níveis actuais (900 kg/ha no caso do trigo) para níveis semelhantes aos de outros países europeus. Isto conseguia-se melhorando os factores, tais como adubos e sementes melhoradas, o que implica que os institutos de investigação façam investigação adequada, em vez de gastarem tempo com programas meramente académicos.

A produção dos cereais deve ser abolida dos solos marginais, sendo aí substituídos por pastos melhorados e florestação.

Outra medida a incluir em programas de extensão deverá ser a utilização mais produtiva das terras irrigadas. Com efeito, os latifundiários nunca desenvolveram as verdadeiras potencialidades das terras irrigadas à custa do Estado. Consumada a reforma agrária, esse potencial poderá ser plenamente utilizado. O princípio básico no desenvolvimento das terras irrigadas deve ser o de que elas têm de produzir duas culturas por ano. A irrigação de mais terras deverá também ser uma das prioridades do planeamento agrícola nacional.

Não há dúvida de que, onde a irrigação é possível, ela é quase sempre o investimento mais barato e mais produtivo. O Governo deverá apoiar programas de fomento de barragens pequenas e baratas.

Há outro aspecto que pode ser decisivo para o êxito dos serviços de extensão e, consequentemente, do desenvolvimento agrícola.

Os serviços de extensão e outros serviços públicos, aos quais compete canalizar crédito, serviços de extensão, de formação e outros, têm pouca experiência com o tipo de clientela beneficiada pela reforma agrária, muita da qual analfabeta e sem conhecimentos de gestão agrícola. A menos que haja também uma reforma no método de contacto e nas atitudes dos seus agentes, a promoção do desenvolvimento rural não resultará.

No que respeita ao crédito, os investimentos produtivos deverão ser orientados para formas de crédito supervisionado de médio ou longo prazo. Por crédito supervisionado entendemos o crédito que é concedido com o apoio de assistência técnica.

Os créditos concedidos para pagar os salários dos trabalhadores deverão ser abolidos desde o momento em que as U. P. atinjam um firme equilíbrio financeiro. Entretanto, e até lá, esses créditos deverão ser transformados em subsídios ou empréstimos a longo prazo e juro baixo, no primeiro ano, por forma a permitir que as U. P. acumulem capital e alcancem a independência económica. Até que tal independência seja alcançada, há sempre

⁶⁷ Neste momento parece-nos ter-se iniciado finalmente uma política de fomento da beterraba.

o perigo de as unidades de produção se transformarem em explorações estatais.

Seja qual for a política de crédito, ela terá de ser exequível e coerente com as políticas de comercialização, de preços e de fornecimento de factores de produção, por forma a permitir explorações rendíveis e com capacidade de reembolso dos créditos.

CONCLUSÕES

Três anos num processo de reforma agrária é período demasiado curto para tirar conclusões sobre a eficácia desta estratégia na promoção do desenvolvimento rural.

Todavia, alguns resultados importantes se conseguiram, mesmo que com alguns erros, e esses resultados permitem-nos afirmar que o balanço é positivo.

A abolição do sistema de latifúndio criou as condições necessárias para que se acelere o desenvolvimento das zonas rurais. Mas o desenvolvimento rural só se verificará se for apoiado pelas instituições políticas.

A primeira prioridade deverá agora ser a de completar a consolidação e expropriação de terras previstas na lei. Nessas terras expropriadas deverão ser reinstalados pequenos produtores, não nas unidades colectivas exploradoras que eles rejeitam, mas dotando-os de parcelas individuais que lhes permitam aumentar as suas pequenas propriedades e desenvolver a utilização da mão-de-obra familiar.

Consumada a consolidação da reforma agrária com a efectiva participação das massas rurais, a extensão rural e o planeamento e política agrícolas devem ser coerentes com esta nova estrutura agrícola, para assim promoverem um desenvolvimento rural dinâmico.

Contudo, referimos como último ponto que a paragem que ultimamente sofreu o processo de reforma agrária travou aquilo que, ainda que com erros, consideramos um início de desenvolvimento rural no Alentejo.