

CLÁSSICOS DO PENSAMENTO ECONÓMICO EM PORTUGAL

Pedro Lains

ICS da UL e Departamento de História, Universidade de Évora

A *Colecção de Obras Clássicas do Pensamento Económico Português*, editada sob a chancela do Banco de Portugal, constitui um conjunto de 20 volumes com a reedição de textos de alguns dos principais economistas que viveram em Portugal (e no Brasil), sensivelmente entre 1750 e 1950.

A selecção dos autores e respectivas obras nesta Colecção não seguiu um critério definido, o que é talvez legítimo num empreendimento desta envergadura. Para representar o século XVIII e a primeira metade do século XIX, a maior parte dos textos escolhidos para reedição na Colecção é de carácter programático. Já no que diz respeito ao século XIX, predominam textos de carácter teórico, ficando de fora alguns trabalhos importantes sobre a economia portuguesa. Finalmente, para as primeiras décadas do século XX, voltam a predominar as obras com preocupações programáticas¹.

A Colecção de obras clássicas abre, justamente, com as *Memórias Económicas da Academia Real das Ciências de Lisboa* (5 vols.), publicadas originalmente entre 1789 e 1815 e das quais apenas houve uma reimpressão parcial em 1885². Estas memórias tornaram-se famosas pelo diagnóstico que nos dão da economia portuguesa de finais do Antigo Regime e pelos remédios que apontam para a correcção desses erros. A crítica do liberalismo ao regime derrubado em 1820 foi buscar muitas ideias a essas memórias, como muitos historiadores o fizeram depois³.

Ainda no que diz respeito ao período anterior à revolução liberal, publicam-se nesta Colecção obras de sete autores cujo conteúdo é essencialmente programático. O exercício mais interessante que esta Colecção pode proporcionar é o de averiguar até que ponto o diagnóstico e os medicamentos propostos se alteraram ao longo dos tempos. Talvez não seja surpresa para muitos constatar que algumas das críticas ao funcionamento da economia portuguesa já apresen-

tadas nas Memórias da Academia das Ciências, se repetem nos escritos dos séculos XIX e XX, publicados nesta Colecção.

Para o período da transição do século XVIII para o século XIX, a Colecção deixa de fora o importante nome de José Acúrsio das Neves (1766-1834) cuja obra, todavia, foi recentemente reeditada, e o de Cláudio Adriano da Costa (1795-1866), que ainda terá de esperar por melhor oportunidade⁴. Portugal não é um país de grandes teóricos do pensamento económico, tendo contribuído «pouco ou nada para o que se supõe ser a ciência económica universal»⁵. Todavia, o facto é que os autores que agora podemos ler mais facilmente tiveram um papel importante na introdução e divulgação, em Portugal, daquilo que se publicava no estrangeiro. Para além disso, esses mesmos homens de alguma forma influenciaram a governação do País.

Os textos dos autores seleccionados para representar o período de 1820 a 1910 têm como preocupação central a teoria económica, não sendo publicadas obras de carácter programático. Essa opção implicou que ficassem de fora da presente reedição apenas a obra de Gerardo Pery (1835-94) e sobretudo a sua *Geografia e Estatística Geral de Portugal e Colónias*, de 1875. A exclusão de dois outros nomes importantes na análise económica, nomeadamente, Oliveira Marreca (1805-89) e Oliveira Martins (1845-94), não é tão relevante, uma vez que estes autores já mereceram honras de reedição das suas obras⁶. Este período «teórico» da Colecção termina com um compêndio de economia de Marnouco e Sousa (1869-1916). Mais uma vez, esta opção pelo pensamento teórico deixou de fora a obra do mesmo autor, porventura mais interessante, intitulada *Tratado de Ciência das Finanças*, incompleta e publicada postumamente por Anselmo de Andrade, que lhe chamou um «utilíssimo manual de finanças portuguesas»⁷.

Mas com o século XX, a acção volta a tomar o lugar da teoria económica, o que é uma benesse para quem está mais interessado nas interpretações sobre os problemas de desenvolvimento da economia portuguesa. O primeiro autor desta nova fase é Oliveira Salazar, de quem a Colecção publica três textos com muito de programático. Pode referir-se aqui que a sucessão de autores na Colecção não segue uma ordem cronológica.

Se, para os séculos XVIII e XIX, a selecção das obras a reeditar a partir do nome de autores é defensável, o mesmo critério torna-se problemático para o século XX. Com efeito, Salazar merece um volume só para si, mas a escolha dos autores que se lhe seguem na Colecção, nomeadamente Anselmo de Andrade (1844-1928) e Ezequiel de Campos (1874-1965), não é evidente. O resultado desta selecção é que são publicados alguns textos menos relevantes para o pensamento económico português, deixando-se de fora a publicação de textos de outros autores, tão ou mais importantes, entre os quais se contam Basílio Teles

(1856-1923) e Bento Carqueja (1860-1935). A exclusão da Colecção de obras clássicas, de um outro autor, Alberto Sampaio (1841-1908), não representa uma grande perda, uma vez que as suas obras também foram recentemente reeditadas⁸.

O próximo autor na Colecção, Ferreira Dias (1900-66), engenheiro químico, tem um único livro, afamado e interessante apenas pela polémica que suscitou, intitulado *Linha de Rumo*. Um facto importante é a anunciada publicação do segundo volume, inédito, da *Linha de Rumo*⁹. Todavia, dificilmente se pode considerar este ministro da Economia de Salazar o autor do pensamento económico mais importante deste período, pois rivaliza pelo menos com Araújo Correia (1894-1978) e João Pinto da Costa Leite Lumbrals (1905-75). Outros economistas interessantes deste período são Rui Enes Ulrich (1883-1966), Moses Bensabat Amzalak (1892-1978) e José Teixeira Ribeiro (nascido em 1908). Talvez tivesse sido preferível editar volumes temáticos, sobre política económica ou sobre a agricultura, a indústria ou as finanças portuguesas, compilando obras de diferentes autores, por forma a deixar menos trabalhos importantes de fora.

Os textos de Oliveira Salazar, agora reeditados, dizem respeito a dois temas que se mantiveram caros ao longo do seu consulado, a saber, o equilíbrio financeiro do País e do Estado e a situação da agricultura. Para Salazar, estes dois temas encontravam-se estreitamente relacionados, pelo facto de que uma parte considerável do défice comercial de Portugal se devia às importações de produtos alimentares. As preocupações daquele que foi um dos melhores «economistas» portugueses do princípio do século XX estão conformes com a opinião de outros autores contemporâneos, entre eles Anselmo de Andrade e Ezequiel de Campos, que acompanham Salazar na presente Colecção¹⁰. As opiniões de Salazar relativamente ao fomento da agricultura portuguesa têm sido alvo de alguma discussão e é talvez agora uma boa altura de reler o seu trabalho principal sobre a matéria, por forma a fazer um novo balanço¹¹.

O pensamento de Oliveira Salazar sobre a política agrícola para os anos a seguir à Grande Guerra é bastante claro, se bem que algo sinuoso. Segundo ele, Portugal não era um país particularmente dotado para a produção de trigo, um dos produtos alimentares que mais pesava na conta das importações, junto com o bacalhau e o açúcar. Essa ideia podia mesmo ser comprovada com o facto de as condições de produção no Alentejo não terem melhorado substancialmente desde a retoma do protecçãoismo cerealífero, em 1889.

No seu livro *Questão Cerealífera. O Trigo*, Oliveira Salazar expõe o conceito da «fórmula da agricultura portuguesa», que traduz a falta de condições para a produção de trigo em Portugal. Ao contrário, o País tinha uma «reconhecida

aptidão para as culturas hortícolas e pomícolas», isto é, para a produção de legumes, frutas, flores, videiras e oliveiras¹². Para o autor, esta constatação reforçara-se com as consequências do protecçionismo cerealífero, introduzido em 1889, depois de 40 anos de importação livre. Efectivamente, segundo Salazar, o protecçionismo cerealífero fizera aumentar a área dedicada ao trigo no Alentejo, principal região produtora do país, sem que o sector se tivesse emancipado da necessidade de protecção.

A «fórmula da agricultura portuguesa», todavia, não era para Salazar de realização imediata, dada a ausência de alguns dos requisitos mínimos para a sua concretização, nomeadamente, a pequena densidade de população no Sul do país, a falta de instrução dos agricultores, a alta das rendas e a falta de capital¹³. Estes factores adversos aparecem recorrentemente nas avaliações das condições da agricultura portuguesa e a sua influência é evidente. O que é menos recorrente na literatura é o reconhecimento da impossibilidade de alteração rápida desses obstáculos e é aí que a obra de Salazar mais se destaca. Essa dificuldade é tal, que o autor conclui que é impossível a «imediata realização da fórmula agrícola portuguesa», propugnando uma transformação gradual da agricultura¹⁴, segundo Salazar define uma «fórmula económica no presente estágio da agricultura portuguesa». Esta subtil distinção autoriza à defesa da política de protecção à produção nacional de cereais e de trigo, em particular¹⁵.

A defesa ao protecçionismo cerealífero em a *Questão Cerealífera* aparece num momento em que o regime de protecção instaurado em 1889 e reforçado em 1899 se encontrava abalado, dada a subida dos preços internacionais provocada pela Grande Guerra. Como lembra Salazar, aquele regime de protecção aos cereais baseava-se em dois pressupostos. O primeiro, é o da escassez da produção nacional relativamente ao consumo interno e esse havia sido abalado, em 1901, com a extraordinária colheita desse ano. O segundo pressuposto era de que os preços internacionais eram mais baixos do que aqueles que a lei garantia ao produtor nacional¹⁶. Sendo o preço internacional mais baixo, o produtor deixava de ter um preço garantido.

Assim, com a subida dos preços internacionais, a partir de finais de 1915, a lei de 1899 deixou de garantir um preço mínimo ao produtor, levando, segundo Salazar, à redução da cultura de trigo. Para contrariar esse efeito, os governos da República avançaram com uma série de medidas legislativas que acabaram por não dar os resultados pretendidos. A situação tornou-se de tal forma séria que foi entregue o exclusivo da compra e distribuição de trigo à Manutenção Militar.

No livro *Portugal Económico*, agora reeditado, Anselmo de Andrade, depois de descrever o território e a população, prossegue no estudo dos benefícios de um melhor aproveitamento da terra cultivável, em Portugal, porque «não é à

falta de terras aptas para a produção de subsistências alimentícias que todos os anos se eleva a muitos milhares de contos o défice de subsistências no consumo nacional»¹⁷.

Anselmo de Andrade exagera um pouco o problema ao dizer que, em Portugal, em 1902, apenas se encontrava cultivada 60 por cento da área cultivável. A verdade é que essa proporção se refere à área agrícola, que não inclui a ocupação do solo por florestas, incluindo sobreiros e oliveiras. De facto, em 1902, a área produtiva (isto é, agrícola e florestal) ascendia já a 83 por cento do território nacional, mantendo-se nessa fasquia durante todo o século XX¹⁸. Para além disso, Anselmo de Andrade – e os autores que o têm acompanhado – exagera na dimensão do problema do «défice das subsistências», conclusão a que podemos chegar utilizando estimativas por ele avançadas. O autor avalia o produto agrícola nacional no ano de 1918, em 200 mil contos. Ora, sendo as importações alimentares no mesmo ano cerca de 18 mil contos, como indica, o défice corresponderia a cerca de 8 por cento do consumo nacional¹⁹. Por estas estimativas se pode concluir que a substituição das importações alimentares não era um factor importante no estímulo da produção nacional, embora o fosse, claro, na correcção do défice da balança comercial e de transacções correntes.

Para Anselmo de Andrade, o custo do capital era demasiadamente elevado, em Portugal, levando a um custo da produção também alto. Tudo isso acontecia em virtude de deficiências nos circuitos comerciais que levariam a uma baixa circulação da moeda e por isso à maior procura de capital circulante; e também do facto de muitas das empresas industriais serem recentes e por isso estarem numa fase de maior nível de investimento. Todavia, segundo o mesmo autor, os esforços de investimento deveriam concentrar-se no sector agrário, por natureza um grande consumidor de capital.

Para este autor, o aumento da produção de trigo estava limitado pela escassez de mão-de-obra na região mais dotada para esse cereal, o Alentejo. Todavia, como diz, nas «vastas planícies alentejanas, onde a cultura do trigo tão bem se adapta às condições da grande propriedade, pode a máquina suprir muitas vezes a gente». Segundos os cálculos que apresenta, seriam necessárias 200 máquinas de lavoura para colmatar o défice de subsistências, o que correspondia ao trabalho de 32 mil homens na lavoura. E conclui: «Uns poucos anos de colonização não dariam ao Alentejo um número de colonos igual em força de trabalho a essas criaturas de ferro e aço»²⁰.

Oliveira Salazar e Anselmo de Andrade coincidem notavelmente na sua preocupação com o défice de bens alimentares e na ideia de o colmatar através da substituição das importações de trigo. Para tal, estes autores pretendiam o restabelecimento da protecção ao trigo. Onde eles diferem é na avaliação da

vocação do País e, em particular, do Alentejo, para a produção de trigo. Para Oliveira Salazar, Portugal não era muito apto e a protecção cerealífera deveria ser uma medida transitória, em vigor até se atingirem as condições para a aplicação da «fórmula da agricultura portuguesa», enquanto que Anselmo de Andrade era mais optimista.

O cuidado de Oliveira Salazar e o optimismo de Anselmo de Andrade eram, todavia, claramente ultrapassados pelo voluntarismo de Ezequiel de Campos. Este autor defende que Portugal poderia substituir as importações não só de produtos alimentares como trigo, milho, arroz e açúcar, mas também as importações de algodão, lã, couros, madeira e tabaco. Apesar desta enumeração exaustiva, o autor chega a um valor médio para os produtos passíveis de substituição nas importações de 24 mil contos, na década de 1904-13, o que corresponderia a 12 por cento do consumo nacional de produtos da terra, uma proporção ainda assim relativamente baixa e que deixa uma margem pequena para a política de protecção ao sector primário português²¹.

A dimensão do mercado para que se pede maior protecção, todavia, não preocupa nenhum dos três autores escolhidos para representar as primeiras décadas do século XX. Para além disso, se Salazar se preocupava com a capacidade técnica dos agricultores, e Anselmo de Andrade com a existência de capital para transformar a agricultura, já Ezequiel de Campos se preocupa acima de tudo com o latifúndio alentejano. Por isso, propõe uma «revolução agrária» com vista à divisão da propriedade do Sul, a qual poderia atrair populações do noroeste.

Na defesa desta ideia, Ezequiel de Campos segue uma tradição de outros economistas, entre os quais Basílio Teles, autor que a Colecção de clássicos deixou de fora e cuja obra convém cotejar em matéria do diagnóstico da situação da agricultura portuguesa. Ezequiel de Campos tinha um plano, o qual apresentou ao Parlamento sob a forma de proposta de lei de «Organização rural», enquanto Ministro da agricultura do governo que durou o Inverno de 1924-25. No essencial, esse plano implicava a expropriação de terras pelo Estado e a abertura de concurso para povoamento das terras expropriadas. As terras a expropriar deveriam situar-se junto a vias de comunicação, para facilitar a colonização. Também propugnava uma contribuição «benigna» sobre terras aráveis, não cultivadas directamente pelos respectivos proprietários. Para levar a cabo esta reforma agrária o Estado deveria fornecer sementes, árvores, máquinas, crédito e agrónomos, coisa que, segundo o proponente, não deveria ser muito dispendiosa²².

Ezequiel de Campos afirma que não conseguiu realizar o seu sonho porque esteve apenas dois meses e meio no governo. Mas o seu projecto não era consensual, até porque envolvia a possibilidade de expropriação de terras e, para além disso, a obra a realizar era gigantesca e demoraria anos a fazer algum efeito.

É difícil entender como é que a homens com responsabilidade política lhes escapava a escassez de recursos do Estado ou mesmo de privados face à dimensão das transformações a realizar para alterar a face da agricultura portuguesa. Claramente, a proposta de reforma agrária era uma questão essencialmente política e Ezequiel de Campos pretendia fazer frente aos «partidos políticos conservadores» para os quais, no Alentejo, «estaria tudo bem»²³.

A edição *Colecção de Obras Clássicas do Pensamento Económico Português* revela-se de uma oportunidade única e representa um benefício claro para os investigadores do pensamento económico e da história económica de Portugal. As deficiências aqui apontadas quanto à coerência da escolha e quanto à exclusão de certos autores e de certas obras significam apenas que não se pode considerar esta Colecção como o repositório do pensamento económico português, mas sim como uma referência que terá de ser completada por outras reedições de obras clássicas e mesmo por algumas obras que ainda esperam a justa reedição.

De qualquer forma, a verdade é que esta Colecção de obras clássicas permite uma leitura mais fácil de alguns escritos e estimula a comparação entre eles, operação fundamental para se compreender não só a formação do pensamento económico português como da própria política económica.

- 1 Outros dois livros complementam esta Colecção, nomeadamente, António Almodovar e José Luís Cardoso, *A History of Portuguese Economic Thought*, Londres, Routledge, 1998; e José Luís Cardoso (org.), *Pensamento Económico Português, 1750-1960. Fontes documentais e roteiro bibliográfico*, Lisboa, CISEP, 1998.
- 2 V. José Luís Cardoso, «Introdução», in José Luís Cardoso (org.), *Memórias Económicas da Academia Real das Ciências de Lisboa, 1789-1815*, Lisboa, Banco de Portugal, 1990 (5 vols.), t. I, p. XXXII. De notar que, àquela data, a colecção das Memórias estava longe de se encontrar esgotada.
- 3 V. Rui Santos, «A nuvem por Juno? O tema da fisiocracia na historiografia do pensamento económico português», (recensão de José Luís Cardoso (org.), *Colecção de Obras Clássicas do Pensamento Económico Português*, vols. 1 e 2), in *Análise Social*, n.º 28 (1993), pp. 423-43.
- 4 V. José Acúrsio das Neves, *Obras Completas*, António Almodovar e Armando Castro (eds.), Porto, Afrontamento, 1983-89 (6 vols.).
- 5 Almodovar e Cardoso, *A History of Portuguese Economic Thought... cit.*, p. 13.
- 6 V. Oliveira Marreca, *Obra Económica*, Cecília Barreira (ed.), Lisboa, Instituto Português de Ensino à Distância, 1984 (2 vols.). As obras de Oliveira Martins foram reeditadas pela Guimarães Editora. O critério da escolha das obras na Colecção não é o facto de não haver reedições recentes, todavia. Assim, Solano Constâncio, por exemplo, já havia sido reeditado por Maria Leonor Machado de Sousa, *Solano Constâncio. Portugal e o Mundo nos primeiros decénios do século XIX*, Lisboa, Arcádia, 1979. Uma reedição mais completa dos escritos de Oliveira Salazar é: António de Oliveira Salazar, *Inéditos e Dispersos (II). Estudos económico-financeiros (1916-28)*, tomos 1 e 2, Manuel Braga da Cruz (ed.), Lisboa, Bertrand Editora, 1998.

- 7 Anselmo de Andrade, «Prefácio», in Marnouco e Sousa, *Tratado de Ciência das Finanças*, Coimbra, França Amado, 1916 (vol. 1), p. viii.
- 8 V. Alberto Sampaio, *Estudos Históricos e Económicos*, Lisboa, Vega, 1979 (2 vols.). Por lapso, esta reedição não consta da listagem em José Luís Cardoso (org.), *Pensamento Económico Português...* cit., (cfr. p. 205). Para uma lista dos principais autores que se debruçaram sobre a economia portuguesa no século XIX, v. Armando Castro, *História Económica de Portugal*, Lisboa, Caminho, 1978, 1980 e 1985 (3 vols.), vol. 1, pp. 85 segs.
- 9 V. Cardoso (org.), *Pensamento Económico Português...* cit., p. 96.
- 10 As reedições das obras de Salazar, Andrade e Campos, têm introduções, respectivamente, de Nuno Valério, David Justino e Fernando Rosas.
- 11 Entre os textos mais recentes, v. Paulo Martins Casaca, «Sete falsas hipóteses sobre a Campanha do Trigo», in António Costa Pinto *et al.* (orgs.), *O Estado Novo. Das origens ao fim da autarquia, 1926-59*, vol. 1, Lisboa, Fragmentos, 1987, pp. 337-54; Manuel de Lucena, «Salazar, a 'fórmula' da agricultura portuguesa e a intervenção estatal no sector primário», in *Análise Social*, n.º 110 (1991); Luciano Amaral, «O plano inclinado do socialismo: sobre o intervencionismo económico do Estado Novo», in *Actas do Encontro Ibérico sobre História do Pensamento Económico*, Lisboa, CISEP, 1992 e «Portugal e o passado: política agrária, grupos de pressão e evolução da agricultura portuguesa durante o Estado Novo (1950-73)», in *Análise Social*, n.º 128 (1994); Fernando Rosas, «Rafael Duque e a política agrária do Estado Novo (1934-44)», in *Análise Social*, n.º 112-13 (1991), e «Estado Novo e desenvolvimento económico (anos 30 e 40): uma industrialização sem reforma agrária», in *Análise Social*, n.º 128 (1994). Ver também Fernando Oliveira Baptista, *A Política Agrária do Estado Novo*, Lisboa, Afrontamento, 1993.
- 12 António de Oliveira Salazar, «Questão cerealífera. O trigo», in Nuno Valério (ed.), *O Ágio do Ouro e Outros Textos Económicos (1916-18)*, Lisboa, Banco de Portugal, 1997, pp. 208 e 212.
- 13 V. Salazar, «Questão cerealífera...» cit., p. 208.
- 14 *Ibid.*, p. 214.
- 15 Dada esta distinção, é possível encontrar uma coerência entre as ideias de Salazar expostas no seu livro sobre os cereais e o apoio que deu à Campanha do Trigo. Para uma interpretação contrária, v. Manuel de Lucena, «Salazar, a 'fórmula' da agricultura portuguesa...» cit.; e Martins Casaca, «Sete falsas hipóteses...» cit.
- 16 V. Salazar, «Questão cerealífera...» cit., pp. 195-96.
- 17 V. Anselmo de Andrade, «Portugal económico. Teorias e factos», in David Justino (ed.), *Portugal Económico e Outros Escritos Económicos e Financeiros (1911-25)*, Lisboa, Banco de Portugal, 1997, p. 22.
- 18 *Ibid.*, pp. 23-24. Para a evolução da ocupação dos solos v. Pedro Lains, «Sources of Growth and Stagnation of Portuguese Agriculture, 1850-1950», 1998 (mimeo).
- 19 V. Anselmo de Andrade, «Portugal económico...» cit., pp. 38-39.
- 20 *Ibid.*, p. 72.
- 21 V. Ezequiel de Campos, «A evolução e a revolução agrária», in Fernando Rosas (ed.), *Textos de Economia e Política Agrária e Industrial (1918-44)*, Lisboa, Banco de Portugal, 1998, pp. 4-5.
- 22 *Ibid.*, pp. 36-38.
- 23 *Ibid.*, p. 31.